

A complex network diagram consisting of numerous nodes of various sizes and colors (red, blue, green, yellow) connected by thin lines. The nodes are scattered across the page, with a higher density in the upper right quadrant. The lines are thin and light-colored, creating a web-like structure.

**STUDIEN**

**ROSA LUXEMBURG STIFTUNG**

ANDREJ HOLM, SABINE HORLITZ  
UND INGA JENSEN

# NEUE WOHNUNGS- GEMEINNÜTZIGKEIT

VORAUSSETZUNGEN, MODELLE UND  
ERWARTETE EFFEKTE

ANDREJ HOLM, SABINE HORLITZ  
UND INGA JENSEN

# NEUE WOHNUNGS- GEMEINNÜTZIGKEIT

VORAUSSETZUNGEN, MODELLE UND  
ERWARTETE EFFEKTE

DR. ANDREJ HOLM ist Stadtsoziologe an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Stadterneuerung, Gentrification und Wohnungspolitik.

DR. SABINE HORLITZ ist Architektin und Stadtforscherin. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt in Fragen der Wohnungspolitik, mit besonderem Interesse für nicht-gewinnorientierte Eigentumsmodelle. Sie hat über den US-amerikanischen Sozialwohnungsbau Pruitt-Igoe promoviert und forscht zurzeit zu «Community Land Trusts».

INGA JENSEN ist Politikwissenschaftlerin und Historische Urbanistin. Schwerpunkte ihrer Forschung sind die Rekommunalisierung und Dekommodifizierung von Wohnraum sowie die soziale Wohnraumversorgung. Derzeit promoviert sie an der Bauhaus-Universität Weimar zu dem Thema «(Neu-)Organisation des sozialen Wohnungsbaus. Möglichkeiten und Perspektiven einer Rekommunalisierung».

Dank an: Kaspar Metzkow und Dorothee Hagemann

## **IMPRESSUM**

STUDIEN 5/2017; 2., unveränderte Auflage

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Henning Heine

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · [www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)

ISSN 2194-2242 · Redaktionsschluss: März 2017

Illustration Titelseite: Frank Ramspott/iStockphoto

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

# INHALT

1 Zielsetzung, Aufbau und Methode der Studie . . . . .	5
1.1 Die aktuelle Debatte zur Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit . . . . .	5
1.2 Zielsetzung und Methode der Studie . . . . .	6
1.3 Aufbau der Studie . . . . .	7
2 Wohnungspolitische und haushälterische Effekte der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit . . . . .	8
2.1 Neuausrichtung der Wohnungspolitik seit den 1990er Jahren . . . . .	8
2.1.1 Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände . . . . .	8
2.1.2 Deregulierung der Wohnungspolitik im Bereich der Förderprogramme . . . . .	8
2.1.3 Liberalisierung der Wohnungspolitik und Übergang zu marktförmigen Förderprogrammen . . . . .	10
2.2 Steuerliche Effekte der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit . . . . .	11
2.2.1 Steuerliche Relevanz der Wohnungsgemeinnützigkeit in den 1980er Jahren . . . . .	12
2.2.2 Entwicklung der Steuerbegünstigungen für die Wohnungswirtschaft nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit. . . . .	12
2.3 Fazit zu den wohnungspolitischen und fiskalischen Effekten der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit. . . . .	14
3 Ausgangslage in der Wohnungsversorgung und bisherige Lösungsansätze . . . . .	16
3.1 Ausgangslage . . . . .	16
3.2 Bisherige Lösungsansätze . . . . .	16
3.3 Wohnungspolitische Herausforderungen . . . . .	17
3.4 Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: Erwartungen und Bedenken. . . . .	19
4 Die fünf Prinzipien der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit . . . . .	22
4.1 Gewinnbeschränkung und Orientierung an den Aufwendungskosten . . . . .	22
4.2 Die Zielgruppe gemeinnütziger Wohnungsunternehmen . . . . .	23
4.3 Leistbarkeit der Wohnkosten und einkommensabhängige Miethöhen . . . . .	24
4.4 Zweckbindung der Mittel und revolvingender Fonds . . . . .	27
4.5 Mietermitbestimmung . . . . .	28
5 Ebenen und Instrumente der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit . . . . .	30
5.1 Wohnungsgemeinnützigkeit auf der Ebene der Unternehmen. . . . .	30
5.2 Wohnungsgemeinnützigkeit auf der Ebene kommunaler Förderprogramme. . . . .	31
5.3 Kontrolle und Prüfung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen. . . . .	32
6 Steuerliche Aspekte der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit . . . . .	34
6.1 Steuerliche Entlastung der Bestandsbewirtschaftung in der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit . . . . .	34
6.2 Steuerentlastung für Wohnungsneubau und Modernisierungsmaßnahmen in der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit . . . . .	35
6.2.1 Abschätzung der steuerlichen Auswirkungen auf die Aufwendungsmieten . . . . .	36
6.2.2 Verzicht auf Eigenkapitalverzinsung und Darlehensförderung für Neubauten. . . . .	38
6.2.3 Langfristige Haushaltseffekte der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit. . . . .	43
6.3 Anwendungsbereiche der Steuerentlastung in der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit . . . . .	43
6.4 Beispielkalkulationen . . . . .	45
7 Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	47
8 Anhang . . . . .	51
Interviews mit ExpertInnen . . . . .	51
TeilnehmerInnen des Workshops . . . . .	51
9 Literatur und Quellen. . . . .	52



# 1 ZIELSETZUNG, AUFBAU UND METHODE DER STUDIE

## 1.1 DIE AKTUELLE DEBATTE ZUR EINFÜHRUNG EINER NEUEN WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

Die Studien zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) der Bundestagsfraktionen DIE LINKE vom September 2015 und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom Dezember 2015 sowie die damit zusammenhängenden im Bundestag gestellten Anträge stießen eine intensive Debatte über die Notwendigkeiten, Zielsetzungen und Instrumente einer neuen sozialen Wohnungspolitik an (Holm/Horlitz/Jensen 2015; Kuhnert/Leps 2015). In diesem Kontext gab es zahlreiche öffentliche Veranstaltungen und Fachgespräche – vom Mieterbund über das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bis hin zu einer öffentlichen Anhörung im zuständigen Ausschuss des Bundestags –, auf denen die Vorschläge zur Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit kontrovers diskutiert wurden. Darüber hinaus hat eine Reihe von Verbänden und Interessenvertretungen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft eigene Gutachten und Stellungnahmen zum Thema veröffentlicht. Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die gegenwärtige Debatte zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit und über einige der in diesem Kontext hervorgebrachten Argumente gegeben werden.

In der Debatte um eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit in den letzten Monaten lassen sich, vereinfacht gesprochen, zwei einander gegenüberstehende Lager ausmachen. Während sich VertreterInnen der Politik – insbesondere der LINKEN, der Grünen und Teile der SPD –, die Mieterverbände, aber auch der Deutsche Städtetag als Vereinigung der kommunalen Spitzenverbände grundlegend offen gegenüber einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zeigen, stehen die Verbände der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft wie der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) oder der Zentrale Immobilien Ausschuss e. V. (ZIA) dieser kritisch gegenüber (GdW 2016a, 2016b; Institut der deutschen Wirtschaft 2016).

In diesem Zusammenhang gehen bereits die Beurteilungen des Ist-Zustands des bundesdeutschen Wohnungsmarkts weit auseinander. So verweist der Deutsche Mieterbund (DMB) in seinem «Plädoyer für eine «Neue Gemeinnützigkeit» beispielsweise auf die steigende Wohnkostenbelastung der Haushalte, den Verlust von Mietpreis- und Belegungsbindungen sowie die rapide sinkende Anzahl von Wohnungen im mittleren und unteren Preissegment. Vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) und das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) heben in ihrem Gutachten zudem hervor, dass Teile des privaten Wohnimmobiliensektors systembedingt kein Interesse an entspannten Wohnungsmarktverhältnissen haben (DMB 2016: 1; vhw/Difu 2016: 8). Die Gutachten des GdW hingegen stellen die Situation auf dem deut-

schen Wohnungsmarkt zuvorderst als modellhaftes Ergebnis einer Erfolgsgeschichte dar, der Markt stehe allen Einkommenschichten offen (GdW 2016a: 2).

In diesem Kontext wird von den Wohnungsverbänden vor allem das strukturelle Marktversagen hinsichtlich der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für Geringverdienende stark kritisiert, eine Diagnose und Kritik, die auch im ersten Teil dieser Studie vertreten wird (Holm/Horlitz/Jensen 2015). Ein solches Marktversagen, so der Tenor des GdW, existiere keineswegs. Vielmehr seien die Unzulänglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt auf ein «krasses Staatsversagen», insbesondere durch die starke Zunahme staatlicher Regularien und Auflagen, zurückzuführen (Deutscher Bundestag 2016c: 6).

Die intensiv geführten Diskussionen zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit belegen, dass fundierte Auseinandersetzungen zur Rolle und den Aufgaben des Staates in der Wohnraumversorgung und zu den wohnungspolitischen Zielsetzungen einer sozialen Marktwirtschaft wieder auf der politischen Tagesordnung stehen. Die Debatten zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit stehen für eine Abwendung vom Primat der neoliberalen Marktgläubigkeit. Positionen zur verstärkten Gemeinwohlorientierung werden auch von Teilen der SPD getragen. So sprach sich beispielsweise der wohnungs- und baupolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion in einer öffentlichen Anhörung dafür aus, die Gemeinwohlorientierung zu stärken, und erklärte, die «Daseinsvorsorge Wohnen müsse der Spekulation entzogen werden» (ebd.: 10).

Im Zuge der wohnungspolitischen Debatte der letzten Monate werden zudem vermehrt Forderungen nach möglichst dauerhaften sozialen Effekten von öffentlichen Förderungen im Wohnungsbau laut. Beispielsweise erklärt der Deutsche Städtetag die Befristungen der Bindungen im sozialen Wohnungssektor zum zentralen Problem der derzeitigen Förderprogramme und plädiert für die Einführung einer sozialen Wohnraumförderung, die sicherstellt, dass dem Einsatz öffentlicher Gelder – sei es durch Steuerverzicht, Steuergutschriften, Zuschüsse oder Förderdarlehen – auch ein dementsprechender dauerhafter öffentlicher Zweck gegenübersteht, sodass ein Wohnungsstock geschaffen werden kann, der geringverdienenden Menschen in den Städten und Regionen dauerhaft zur Verfügung steht (ebd.: 5).

Die vorliegende Studie greift die Debatten zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit auf und stellt grundlegende Mechanismen und mögliche Instrumente einer gemeinnützigen Wohnungspolitik vor. Wir wollen damit auch einige der grundlegenden Vorurteile gegenüber einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit sowie die häufigsten Missverständnisse hinsichtlich ihrer Funktionsweise und Prinzipien aus dem Weg räumen – beispielsweise die Auffassung, diese sei grundsätzlich

nicht gewinnorientiert und befände sich in einer außerökonomischen Sphäre. Wir hoffen, auf diese Weise die Debatte zur NWG ein weiteres Stück voranzubringen, um dem Ziel, ein dauerhaft soziales Wohnungssegment zu schaffen, näherzukommen.

### 1.2 ZIELSETZUNG UND METHODE DER STUDIE

Die vorliegende Studie ist eine Fortsetzung der im September 2015 angefertigten Arbeitsstudie «Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung» (Holm/Horlitz/Jensen 2015). Ziel der Studie ist es, die aktuellen Debatten um die Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit mit möglichen Modellen und Abschätzungen der sozialen, ökonomischen und haushaltsbezogenen Effekte zu konkretisieren.

Zentrale Fragestellungen der Studie sind:

- Welche unmittelbaren und anhaltenden Auswirkungen hatte die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit durch die Steuerreform von 1990? Ziel ist es, auf der Basis von Daten zu Fördergeldern und Wohngeldausgaben sowie zu Steuerabschreibungen die haushaltsbezogenen Effekte der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zu evaluieren und die unmittelbaren Effekte für die Steuereinnahmen und -ausgaben abzuschätzen. Im Vordergrund steht die datenbasierte Beschreibung der fortlaufenden Subventionierungen der Wohnungswirtschaft seit 1990 unter Einbeziehung der wohnungswirtschaftlichen Transferleistungen des Bundes, der Länder und der Kommunen.
- Nach welchen Prinzipien müsste eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit ausgestaltet werden und auf welcher Ebene sind diese zu verankern? Hier soll unter anderem geklärt werden, welche Prinzipien der NWG zugrunde liegen, an welche Zielgruppe sich die NWG richtet und welche Auflagen durch die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) zu erfüllen sind.
- Mit welchen Möglichkeiten bzw. Privilegien soll ein neu zu schaffender gemeinnütziger Wohnungssektor ausgestattet werden? Ziel dieses Arbeitsschrittes ist es auf der Basis von wohnungspolitischen Studien und Expertengesprächen sowie den in diesem Zusammenhang artikulierten Erwartungen und Bedenken gegenüber der NWG, Modelle und Instrumente zur Ausgestaltung einer neuen Gemeinnützigkeit zu entwickeln.
- Wie wirken sich die vorgeschlagenen Instrumente auf die Herstellungs- und Bewirtschaftungskosten sowie auf die Mieten der GWU auf der einen sowie die öffentlichen Haushalte auf der anderen Seite aus? Ziel ist es, die Auswirkungen und Umsetzungsmöglichkeiten der vorgeschlagenen Instrumente der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit abzuschätzen.

Anders als die erste Arbeitsstudie (Holm/Horlitz/Jensen 2015), die vor allem auf Literaturrecherche und

-auswertung sowie auf Datenanalyse basierte, stützt sich die zweite Studie zusätzlich auf Interviews mit ExpertInnen der Wohnungswirtschaft sowie einen im Oktober 2016 durchgeführten Workshop zu möglichen Modellen einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.

Vor dem Hintergrund der sich verstärkenden Wohnungskrise und der derzeitigen Debatte zur Wiedereinführung einer Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor war es das Ziel der Interviews sowie des Workshops, die Vorstellungen verschiedener ExpertInnen der Wohnungswirtschaft zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zu analysieren. Der Schwerpunkt der durchgeführten Befragungen lag daher auf den Erwartungen, Befürchtungen und Einschätzungen der ExpertInnen zu einer möglichen Wiedereinführung der Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor. Insgesamt wurden von Juli bis September 2016 Gespräche mit acht ExpertInnen geführt, unter anderem mit VertreterInnen kommunaler Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften und wohnungswirtschaftlichen ExpertInnen,<sup>1</sup> die anschließend transkribiert und ausgewertet wurden.

Der im Rahmen der Studie durchgeführte ganztägige Workshop fand nach der Befragung der ExpertInnen statt, sodass die dort gewonnenen Erkenntnisse in die gemeinsame Diskussion einfließen konnten. Zielsetzung des Workshops war es, verschiedene Modelle der Ausgestaltung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zu diskutieren. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Abschätzung verschiedener Förderansätze aus der Perspektive der unterschiedlichen Akteure des Wohnungsmarkts hinsichtlich ihrer Wirkungsweisen und betriebswirtschaftlichen Konsequenzen sowie der Zielgruppen einer möglichen neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.

Die insgesamt zehn TeilnehmerInnen des Workshops repräsentierten unterschiedliche Akteure des Wohnungsmarktes und deren Perspektive auf die neue Wohnungsgemeinnützigkeit (u. a. VertreterInnen des Mietshäusersyndikats, kommunaler Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungsbaugenossenschaften, des Genossenschaftsforums sowie VertreterInnen der Grünen und LINKEN im Bundestag). Im Rahmen des Workshops wurden folgende drei Themenblöcke diskutiert: *Einsparpotenziale durch Steuererlasse*, *Zielgruppen und Selbstverständnis der Wohnungsunternehmen* sowie *weitere Förderinstrumente bezahlbaren Wohnraums* in der NWG. Die Diskussionen des Workshops wurden durch Audioaufnahmen sowie Transkription gesichert und anschließend ausgewertet.

Die Ergebnisse der Interviews und des Workshops geben einen Überblick über den Stand der aktuellen Debatte zur NWG unter den verschiedenen Wohnungsmarktakteuren und dienen als Ausgangspunkt für die Konzeption der im Rahmen der vorliegenden Studie erarbeiteten weiterführenden Modelle.

<sup>1</sup> Eine detaillierte Aufstellung der interviewten ExpertInnen sowie der TeilnehmerInnen des Workshops befindet sich im Anhang der Studie.

### 1.3 AUFBAU DER STUDIE

Im folgenden zweiten Kapitel werden zunächst die wohnungspolitischen und haushälterischen Effekte der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit untersucht. Hierbei wird in einem ersten Schritt auf die oftmals unter den Schlagworten Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung zusammengefasste Neuausrichtung der Wohnungspolitik seit den 1990er Jahren eingegangen. In einem nächsten Schritt werden die steuerlichen Effekte der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit und die Steuerverzichte des Bundes und Investitionen in die Wohnungswirtschaft vor und nach 1990 in den Blick genommen.

In Kapitel 3 werden die Ausgangslage der Wohnungsversorgung und die bisherigen Lösungsansätze der aktuellen Krise der Wohnungsversorgung beschrieben. Anschließend werden die wohnungspolitischen Herausforderungen und die Erwartungen und Bedenken von ExpertInnen der Wohnungswirtschaft gegenüber der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit skizziert.

In Kapitel 4 werden die fünf Prinzipien einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit erläutert und in ihrer Funktionsweise und Abgrenzung zur alten Wohnungsgemeinnützigkeit vorgestellt. Zu den fünf Prinzipien zählen die Gewinnbeschränkung und Orientierung an den Aufwendungskosten, die Definition der Zielgruppe gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, die Leistbarkeit der Wohnkosten und einkommensabhängige Miethöhen, die Zweckbindung der Mittel und der revolvingen Fonds sowie die Mietermitbestimmung in der NWG.

Daran anschließend werden in Kapitel 5 die zwei Ebenen einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit diskutiert. Hierbei wird zunächst die Verankerung der Wohnungsgemeinnützigkeit auf der Ebene der Unternehmen vorgestellt. Anschließend wird auf die Wohnungsgemeinnützigkeit auf der Ebene kommunaler Förderprogramme sowie das kommunale Wohnraumversorgungsgesetz eingegangen. In den abschließenden Abschnitten des Kapitels werden die Möglichkeiten der Kontrolle und Prüfung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (GWU) erörtert.

Im darauffolgenden Kapitel 6 zu den steuerlichen Aspekten der NWG werden die verschiedenen Möglichkeiten der Steuerentlastungen im Bestand und Neubau sowie die Auswirkungen auf die Aufwendungsmieten der GWU diskutiert. Darüber hinaus werden weitere mögliche Privilegien der GWU wie der Verzicht auf Eigenkapitalverzinsung sowie Darlehensförderung für Neubau anhand von Beispielrechnungen aufgezeigt. Weiterhin werden in dem Kapitel auch die Anwendungsbereiche der Steuerentlastungen in der NWG sowie die Rücklagenbildung unter den Bedingungen der NWG dargestellt. Abschließend werden Beispielkalkulationen für die Aufwendungsmieten und den Förderbedarf in Neubau und Bestand unter Berücksichtigung der vorgestellten Steuerentlastungen und Privilegien aufgestellt.

Die Studie schließt mit einer Zusammenfassung sowie dem Ausblick. Im Anhang finden sich eine Auflistung der GesprächspartnerInnen der Interviews sowie eine Übersicht der TeilnehmerInnen des im Rahmen der Studie durchgeführten Workshops sowie ein Literatur- und Quellenverzeichnis.



## 2 WOHNUNGSPOLITISCHE UND HAUSHÄLTERISCHE EFFEKTE DER ABSCHAFFUNG DER WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

In den Debatten zur Abschaffung der Gemeinnützigkeit wurden nicht nur wohnungspolitische, sondern insbesondere finanzpolitische Argumente ins Feld geführt (vgl. Holm/Horlitz/Jensen 2015: 10 ff.). Da die Abschaffung der früheren Wohnungsgemeinnützigkeit 1989/90 fast zeitgleich mit der deutschen Einheit nach dem Anschluss der DDR an die Bundesrepublik erfolgt ist, sind unmittelbare Effekte dieser Entscheidung nur schwer zu identifizieren, da sich durch die deutsche Einheit sowohl für die Wohnungspolitik als auch für die Steuerpolitik grundsätzliche Rahmenbedingungen verändert haben.

Eine Diskussion der möglichen Folgeeffekte der Abschaffung der Gemeinnützigkeit muss daher diese veränderten Kontextbedingungen berücksichtigen. In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der Abschaffung der Gemeinnützigkeit zunächst für die Wohnungspolitik diskutiert und anschließend finanzpolitisch eingeordnet.

### 2.1 NEUAUSRICHTUNG DER WOHNUNGSPOLITIK SEIT DEN 1990ER JAHREN

Die Neuausrichtung der Wohnungspolitik in den 1990er Jahren ist vielfach mit den Schlagworten Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung beschrieben worden (Egner 2014; Schöning u. a. 2016; Einem 2016). Diese wohnungspolitische Wende seit den 1990er Jahren erfolgte unabhängig von der Abschaffung der Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor, wurde jedoch mittelbar durch diese Entscheidung begünstigt.

#### 2.1.1 Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände

Seit den 1990er Jahren gibt es eine verstärkte Debatte um die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen und Wohnungsbestände. Im Schatten einer allgemeinen Debatte um den Vorrang von marktwirtschaftlichen Momenten bei der Bereitstellung von Infrastrukturen, Dienstleistungen und Gütern (Samson 2004; Chennais 2004; Schneider/Talbrücken 2004; Sawyer 2007) setzten sich auch Positionen durch, die für eine Privatisierung von Wohnungsbeständen im öffentlichen Besitz plädierten. Während die Wohnungsbestände von vormals öffentlichen Unternehmen (z. B. Post und Bahn) im Zuge der Unternehmensprivatisierungen in privaten Besitz übergingen, wurden Wohnungsbestände des Bundes, der Länder und der Kommunen durch einen Verkauf von Wohnungen bzw. öffentlichen Anteilen der Unternehmen privatisiert (siehe König 1999; Klos 2013; Kaufmann 2013). Insgesamt wurden zwischen den Jahren 1995 und 2010 mehr als eine Millionen Wohnungen privatisiert (Holm 2010).

Auch wenn die Privatisierungsentscheidungen zeitlich und sachlich unabhängig von den Diskussionen

zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 erfolgten, wurden mit ihr die Voraussetzungen für eine Privatisierung und spätere gewinnbringende Verwertung gesetzt. Die Auflagen der Gemeinnützigkeit – und dabei insbesondere die Beschränkung der Gewinnausschüttung auf maximal vier Prozent des eingesetzten Eigenkapitals – hätten einem Verkauf von Teilbeständen ebenso entgegengestanden wie den Verwertungsanreizen der potenziellen Erwerber.

Die Aufhebung der Ausschüttungsbegrenzung und die Befreiung aus den Restriktionen der Wohnungsgemeinnützigkeit haben die öffentlichen Wohnungsbestände überhaupt erst in ein handelbares Marktgut verwandelt. Mit der Privatisierung der öffentlichen Wohnungsbestände sind Hunderttausende Wohnungen, die früher den Regeln der Gemeinnützigkeit unterlagen, in die Bewirtschaftung von institutionellen Anlegern und renditeorientierten Wohnungsunternehmen gelangt. Dies hat nicht nur zu einer Verschlechterung der Wohnsituation und steigendem Mietdruck geführt (Müller 2006; Kofner 2012; Morgenschweis 2013), sondern hatte durch die Reduzierung der öffentlichen Wohnungsbestände zudem eine deutliche Einschränkung der landes- und kommunalpolitischen Handlungsspielräume zur Folge.

#### 2.1.2 Deregulierung der Wohnungspolitik im Bereich der Förderprogramme

Ein zweiter Aspekt der wohnungspolitischen Neuausrichtung seit den 1990er Jahren betrifft den massiven Abbau der Wohnungsbauförderung. Insbesondere die Programme des sozialen Wohnungsbaus wurden in den letzten Jahren deutlich gekürzt.

So lag die Summe der Bundesmittel an der Wohnraumförderung zwischen 1981 und 1990 bei umgerechnet 13,3 Milliarden Euro. Trotz des vereinigungsbedingten Mehrbedarfs (Bestandsmodernisierung, Ausbau der Infrastrukturen und Neubau) stiegen die Ausgaben im Zeitraum 1991 bis 2000 nur leicht auf 14,8 Milliarden Euro. Im Zeitraum von 2001 bis 2010 reduzierten sich die Bundesmittel zur Wohnraum- und Städtebauförderung auf 10,2 Milliarden Euro. Auf einem ähnlichen Niveau von etwa einer Milliarde Euro pro Jahr lag das Förderbudget auch in den vergangenen Jahren (siehe Abbildung 1).

Ein detaillierter Blick auf den Verlauf der vom Bund bereitgestellten Fördermittel verweist auf einen direkten und langfristigen Effekt der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit. So halbierten sich die Bundesausgaben zum Zeitpunkt der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit von umgerechnet fast zwei Milliarden Euro (1989) auf knapp über eine Milliarde Euro (1990). Nach einer vereinigungsbedingten Intensivierung der Förderaktivitäten des Bundes in der ersten Hälfte der 1990er Jahre auf einen Jahreshöchst-

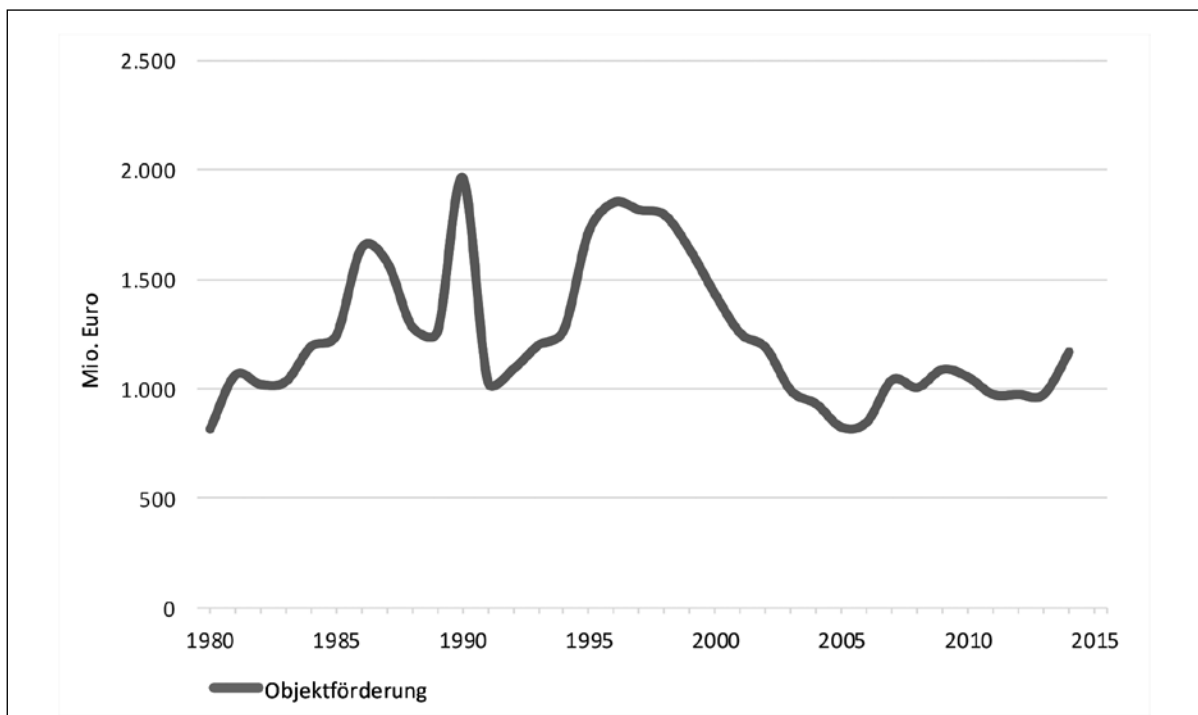
wert von etwa 1,9 Milliarden Euro (1996) reduzierte sich das Förderbudget des Bundes kontinuierlich auf einen Tiefststand von 0,8 Milliarden Euro im Jahr 2005. In Städten wie Berlin wurden die Förderprogramme für den sozialen Wohnungsbau und die Modernisierung von Altbauten seit Anfang der 2000er Jahre sogar völlig eingestellt. Neben der Kritik an den Programmstrukturen des Sozialen Wohnungsbaus (Ludwig 1990; Schmolz 1986; Schreier 1998) waren es auch hierbei insbesondere fiskalische Argumente, die zur Kürzung der Fördervolumen herangezogen wurden (Keil 1996; Sollich 2012). Erst in den letzten Jahren wurde der Mitteleinsatz des Bundes wieder erhöht und pegelte sich auf einem jährlichen Förderniveau von etwa einer Milliarde Euro ein.

In diesem Zeitverlauf der Förderausgaben des Bundes wird deutlich, dass mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit der wichtigste Abnehmer der Förderprogramme abhandengekommen ist. Insbesondere für gewinnorientierte Wohnungsunternehmen weisen die Förderprogramme nur eine begrenzte Attraktivität aus, weil durch lange Laufzeiten, Mietbegrenzungen und eine eingeschränkte Eigenkapitalverzinsung erwartete Gewinnmargen der Investition nicht erfüllt werden können. Insbesondere angesichts der zurzeit günstigen Zinsbedingungen haben einige Bundesländer Schwierigkeiten, ihre Programmmittel der Wohnungsbauförderung auszuschöpfen, weil es zu wenig Interesse an diesen Förderungen gibt. In ei-

nem Bericht zur Akzeptanz der Wohnungsbauförderprogramme in Nordrhein-Westfalen heißt es: «Private Investoren sind [...] derzeit eher geneigt, die jetzige Niedrigzinsphase zu nutzen, um neue Gebäude ohne Mittel aus dem sozialen Wohnungsbau zu erstellen, um damit der Mietpreisbindung zu entgehen» (Hartmann 2015).

Diese Reduktion der Förderprogramme hat bundesweit zu einer drastischen Verringerung von belegungs- und mietpreisgebundenen Wohnungen geführt. Zwischen 1987 und 2013 hat sich der Umfang von Belegungsbindungen von über vier Millionen auf unter 1,5 Millionen verringert (Sautter 2005: 12; Deutscher Bundestag 2016b: 10). In den letzten Jahren wurden im Durchschnitt jährlich mehr als 80.000 Bindungen aus früheren Förderperioden beendet, sodass sich die Verringerung der Sozialwohnungen trotz erhöhter Fördervolumen auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird (Deutscher Bundestag 2016: 10). Das Pestel-Institut hat für das Jahr 2012 einen Fehlbestand von 4,2 Millionen belegungsgebundenen Wohnungen festgestellt (Pestel-Institut 2012). Mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit wurden zudem mögliche Nachwirkeffekte von Förderprogrammen aufgegeben, die durch eine unternehmensbezogene Gewinnbeschränkung eine Mietpreisdämpfung über die zeitlich begrenzten Bindungen der jeweiligen Förderprogramme hinaus gewährleistet hätten.

**Abbildung 1: Entwicklung der Förderausgaben für den sozialen Wohnungsbau und die Städtebauförderung (Objektförderung) des Bundes (1980–2014)**



Quelle: Deutscher Bundestag 1993, 1997, 2015, 2016b

### 2.1.3 Liberalisierung der Wohnungspolitik und Übergang zu marktförmigen Förderprogrammen

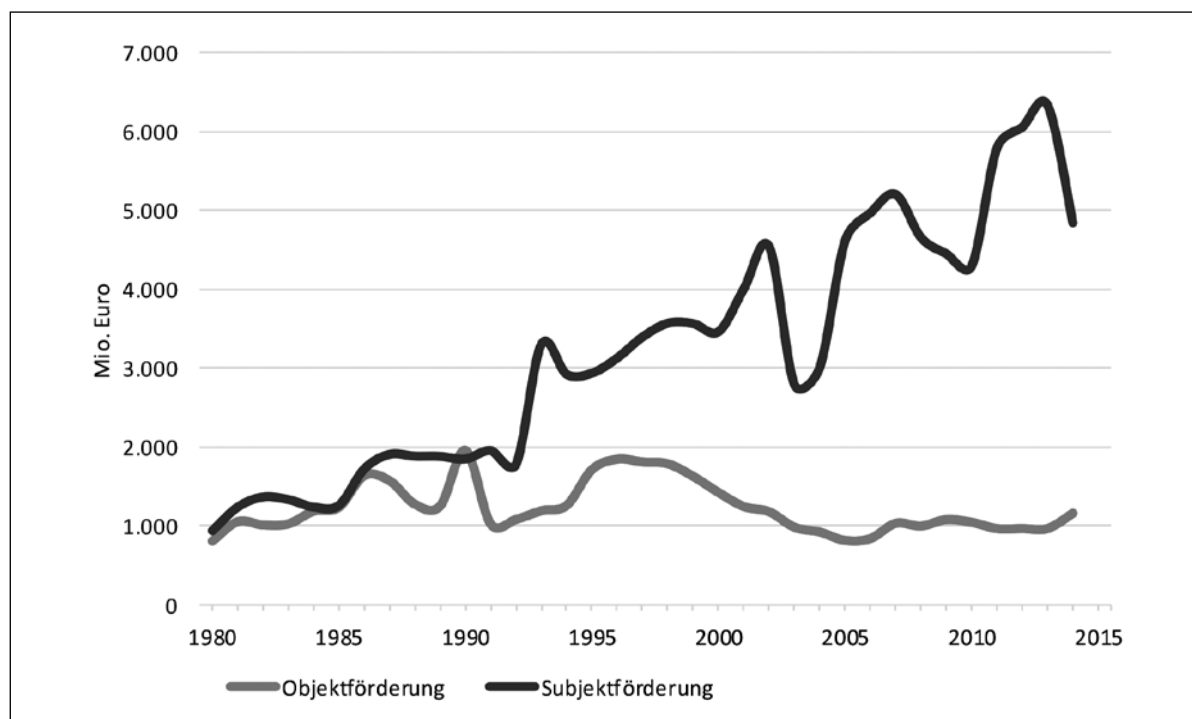
Mit der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit Ende der 1980er Jahre wurden unternehmensbezogene Vorgaben zu einer sozial ausgerichteten Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen aufgegeben. Die Vorrangstellung einer Marktorientierung bei der Organisation der Wohnungsversorgung spiegelt sich auch in der Struktur von wohnungsbezogenen Fördermitteln des Bundes wider. Die bundesdeutsche Wohnungspolitik setzte weniger auf eine mit Auflagen verbundene Objektförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus und der Städtebauförderung, sondern begann immer mehr, das marktkompatible Instrument der Subjektförderung zu bevorzugen. Das Grundprinzip der Subjektförderung besteht in einer staatlichen Stärkung der Mietzahlungsfähigkeit von Haushalten mit geringen Einkommen und sichert so Mieterträge, die durch die einkommensabhängige Nachfrage gar nicht realisiert werden könnten. Subjektförderungen sind daher weniger als soziales Instrument zur Unterstützung von Haushalten mit geringen Einkommen anzusehen, sondern als eine Wirtschaftsförderung von Wohnungsunternehmen und VermieterInnen. Der Bund beteiligt sich an den Subjektförderungen im Wohnungsbereich in Form des Wohngeldes sowie durch die anteilige Übernahme der Kosten der Unterkunft für Haushalte, die Transferleistungen beziehen (SGB II und SGB XII).<sup>2</sup> Schon in den 1980er Jahren stieg das jährliche Volumen der Subjektförderung von umgerechnet knapp einer Mil-

liarde Euro auf über 1,8 Milliarden Euro und lag damit auf dem Niveau der Ausgaben für die Programme des sozialen Wohnungsbaus (Objektförderung). Nach der Abschaffung der Gemeinnützigkeit entkoppelte sich die Entwicklung der Subjektförderung von den direkten Wohnungsbaufördermitteln und stieg auf einen jährlichen Betrag von über sechs Milliarden Euro im Jahr 2013. Auch unabhängig vom Hartz-IV-Effekt nach der Umstellung der Sozialgesetzgebung im Jahr 2005, der die Zahlungsverantwortung von Bund, Ländern und Kommunen neu ordnete, zeigt sich ein kontinuierlicher Anstieg der Subjektfördermittel im Bereich der Bundesausgaben für die Wohnungsversorgung. Zusammen mit den Subjektförderungen der Länder und Kommunen wird der Wohnungsmarkt zurzeit mit etwa 16,5 Milliarden Euro jährlich subventioniert (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2014).

Insgesamt gab der Bund im Untersuchungszeitraum 1980 bis 2014 umgerechnet über 155 Milliarden Euro im Bereich der Wohnungsversorgung aus. Fast drei Viertel dieser Fördermittel (112 Milliarden Euro) wurden als Subjektförderung ausgegeben. Die starke Zunahme der subjektvermittelten Subventionen für den Wohnungsmarkt ist nicht nur auf den generellen Trend der Liberalisierung der Wohnungspolitik zurückzuführen.

<sup>2</sup> Das Wohngeld wird zunächst von den Ländern getragen, ist diesen aber zur Hälfte vom Bund zu erstatten. Die Kosten der Unterkunft werden von den Kommunen getragen, wobei sich der Bund mit einem nach Land und Jahr variierenden Anteil an den Kosten beteiligt. 2005 bis 2010 lag dieser im Bundesdurchschnitt zwischen 24 und 32 Prozent, 2011 bis 2013 zwischen 34 und 36 Prozent.

Abbildung 2: Vergleich der Kosten der Objekt- und Subjektförderung des Bundes (1980–2014)



Quelle: Deutscher Bundestag 1993, 1997, 2015a, 2016b

ren, sondern zugleich ein unmittelbarer Effekt der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit. Die damit verbundene Aufhebung der Gewinnausschüttungsbeschränkung wurde von vielen ehemals gemeinnützigen Unternehmen zu einer stärker an Ertragssteigerungen orientierten Bewirtschaftung genutzt. Insbesondere in Wohnungsbeständen, in denen viele Haushalte mit geringen Einkommen leben, hat sich mit den steigenden Mieten nach Abschaffung der Gemeinnützigkeit auch der Unterstützungsbedarf in Form von Wohngeldzahlungen und Kosten der Unterkunft erhöht. Generell gilt: je günstiger die Mieten, desto geringer die staatlichen Aufwendungen im Bereich der Subjektförderung.

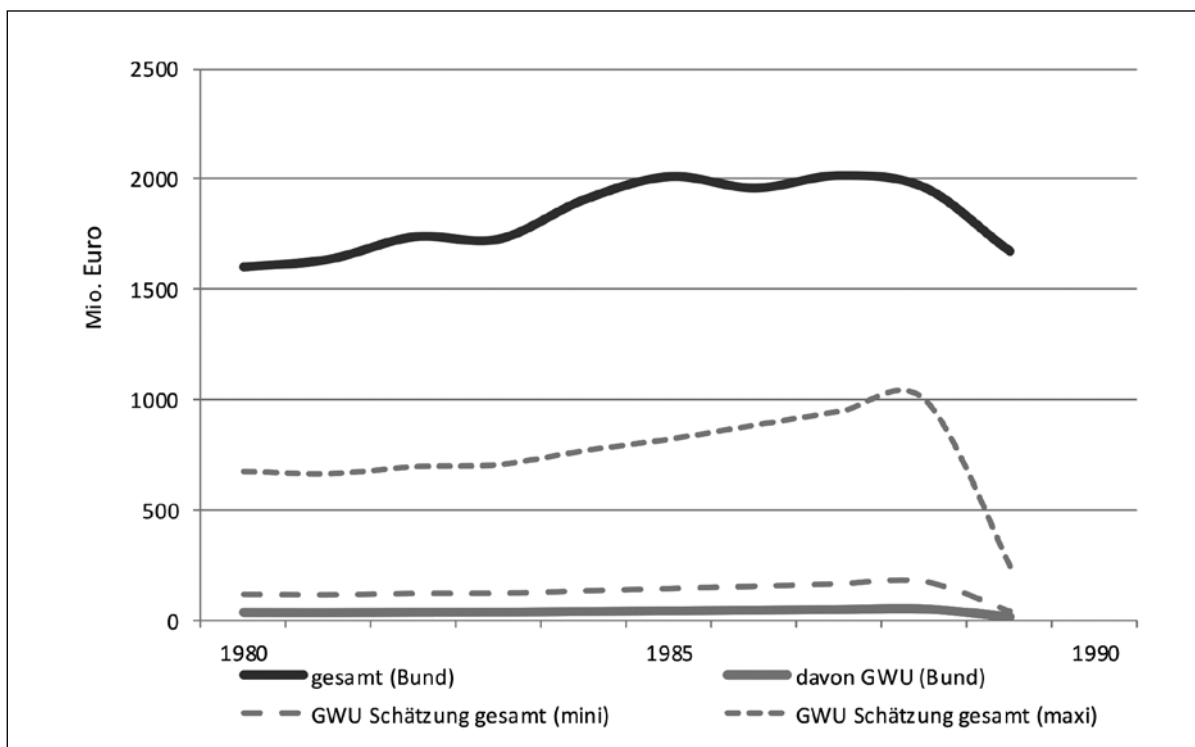
Entgegen der finanzpolitischen Begründungen zur Abschaffung der alten Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1989 sind seither die Kosten des Bundes für die Subjektförderung in Form von Wohngeld und den Kosten der Unterkunft um das Fünffache auf rund fünf Milliarden Euro pro Jahr gestiegen (Deutscher Bundestag 2016b). Die kommunalen Leistungen berücksichtigend, werden jährlich über 15 Milliarden Euro für Wohngeld und Kosten der Unterkunft aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die Höhe der Objektförderungen aus Bundesmitteln bewegt sich weiterhin auf einem Niveau von rund einer Milliarde Euro. Auch aus haushälterischen Überlegungen wäre hier eine Umsteuerung auf ein System der dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen angeraten.

## 2.2 STEUERLICHE EFFEKTE DER ABSCHAFFUNG DER WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

In den Diskussionen zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit der 1980er Jahre wurde diese vielfach als indirekte Subvention diskreditiert. Der Wirtschaftswissenschaftler Helmut Jenkis ordnet die Diskussionen Ende der 1980er Jahre in allgemeine Veränderungen der Wohnungsmarktsituation ein und beschreibt eine Neuorientierung der Wohnungswirtschaft: «Die Vermieter und Bauherren müssen sich an die veränderten Marktbedingungen anpassen, d. h., die Mieter stehen nicht mehr Schlange und die Wohnungen werden nicht mehr zugeteilt, sondern Vermieter müssen um die Kunden werben. In der Vergangenheit konnte nahezu jedes Bauvorhaben mit Gewinn abgesetzt werden. Nunmehr müssen auch die Bauherren das Absatzrisiko einkalkulieren. [...] In dieser Situation denken auch die öffentlichen Hände über die künftige Wohnungspolitik nach.» In Bezug auf die Wohnungsgemeinnützigkeit wird in den Diskussionen der damaligen Zeit vor allem «auf das fiskalische Problem der Steuermindereinnahmen und daraus resultierend auf die Wettbewerbsverzerrung hingewiesen. Die Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wird als eine Steuerverschwendung angesehen.» (Jenkis 1987: VIII)

Vor dem Hintergrund dieser Debatte gehen wir zwei Fragen nach: Welche haushaltspolitische Relevanz hatten die Steuerbegünstigungen der Wohnungsge-

Abbildung 3: Vergleich der wohnungswirtschaftsbezogenen Steuerverzichte des Bundes (1980–1989)



Quelle: Deutscher Bundestag 1993; Jenkis 1987

meinnützigkeit in den 1980er Jahren? Wie haben sich die steuerlichen Begünstigungen für die Wohnungswirtschaft in den Jahren nach der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit entwickelt?

### 2.2.1 Steuerliche Relevanz der Wohnungsgemeinnützigkeit in den 1980er Jahren

Obwohl die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit vorrangig mit steuerlichen Argumenten begründet wurde, gab es in den 1980er Jahren keine verlässlichen Daten zu den steuerlichen Mindereinnahmen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, die von der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer, der Vermögenssteuer und in einigen Bundesländern von der Grunderwerbssteuer befreit waren. Schätzungen gehen von jährlichen Steuerentlastungen zwischen umgerechnet 130 und 770 Millionen Euro aus (vgl. Jenkis 1987: 89). Auch Helmut Jenkis legt dar, dass es dabei keine verlässlichen Schätzungen der steuerlichen Mindereinnahmen gab (ebd.).

Da ein Großteil der Steuerbefreiungen für gemeinnützige Unternehmen auf kommunal erhobene Steuern entfiel, haben die Subventionsberichte der Bundesregierung nur eine beschränkte Aussagekraft für das Gesamtvolumen der Steuermindereinnahmen, die auf die Wohnungsgemeinnützigkeit zurückgeführt werden können. Die Bundesanteile der Steuervergünstigungen für die Organe der staatlichen und öffentlichen Wohnungspolitik und die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen lagen in den 1980er Jahren bei umgerechnet 390 Millionen Euro – ein Durchschnitt von 39 Millionen Euro pro Jahr.

Diesen Steuerbegünstigungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) stehen im selben Zeitraum umgerechnet 18 Milliarden Euro an allgemeinen Steuerverzichten für die Wohnungswirtschaft gegenüber. Das entspricht einer durchschnittlichen Jahressumme von 1,8 Milliarden Euro. Bezogen auf die Bundeseinnahmen betrug der Anteil der Steuermindereinnahmen durch die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in den 1980er Jahren gerade einmal zwei Prozent der gesamten Steuerverzichte zugunsten der Wohnungswirtschaft.

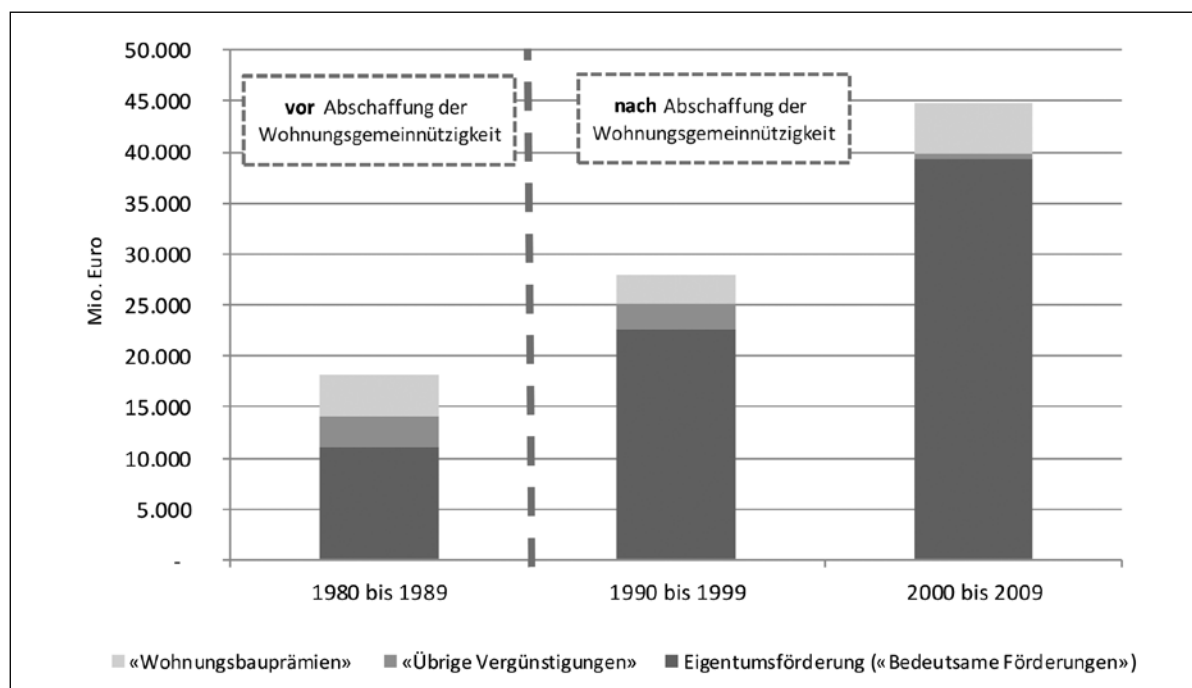
Auch unter Einbeziehung der geschätzten Steuerbegünstigung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen durch die Länder und Kommunen, liegen die Steuervorteile der GWU (je nach Schätzungsmethode) zwischen sieben und 29 Prozent der gesamten Steuermindereinnahmen zugunsten der Wohnungswirtschaft.

### 2.2.2 Entwicklung der Steuerbegünstigungen für die Wohnungswirtschaft nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit

Unabhängig von der Relevanz der gemeinnützigen Steuerbegünstigungen legte die intensiv geführte Diskussion um die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit als Teil der Steuerreform 1990 nahe, dass die Steuereinnahmen von Bund und Kommunen nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit signifikant ansteigen würden.

Ein Vergleich der Steuermindereinnahmen zugunsten der Immobilienwirtschaft in den Jahrzehnten vor und nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zeigt deutlich, dass es gerade keinen positiven fis-

Abbildung 4: Entwicklung der wohnungswirtschaftsbezogenen Steuerverzichte des Bundes (1980–2009)



Quelle: Deutscher Bundestag 2015b

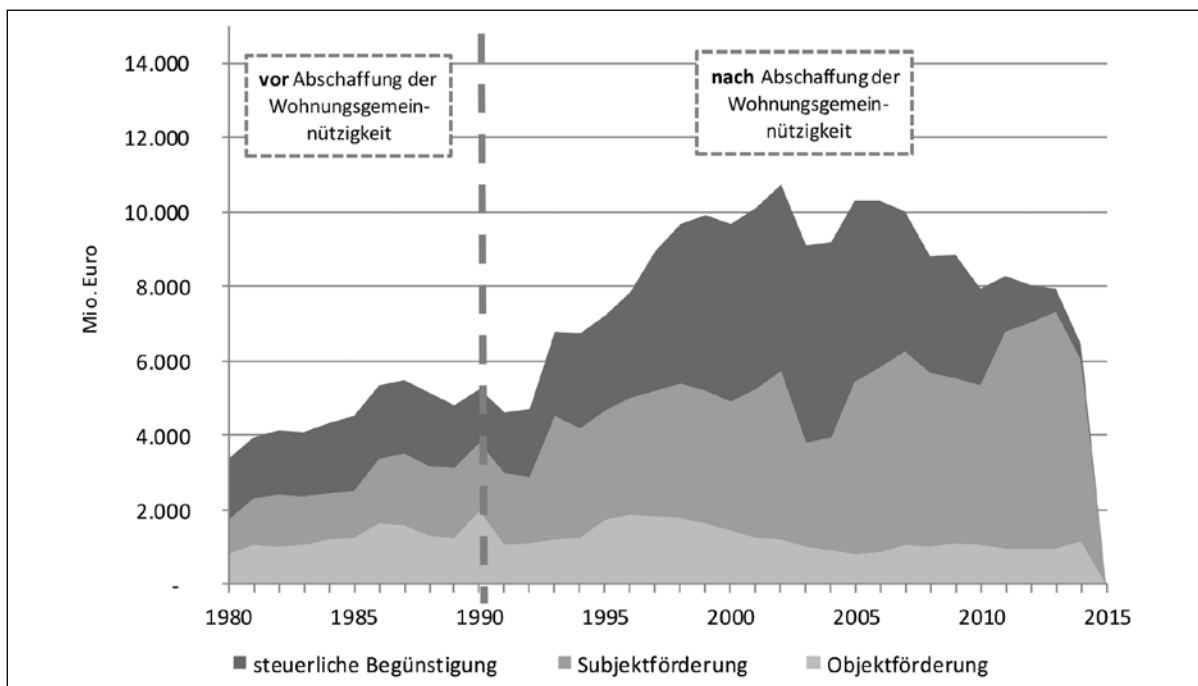
kalischen Effekt der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit gab. Im Gegenteil: Das Volumen der Steuerverzichte zugunsten von überwiegend privaten Akteuren des Wohnungsmarktes ist deutlich gestiegen.

Die Entwicklung der Steuerverzichte für die Wohnungswirtschaft zeigt, dass die angeprangerte «Steuerverschwendung» nicht reduziert werden konnte (siehe Abbildung 4). Lagen die steuerlichen Förderungen in den 1980er Jahren – also vor der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit – insgesamt bei umgerechnet 18 Milliarden Euro, so stiegen sie nach der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den 1990er Jahren auf 28 Milliarden Euro und in den 2000er Jahren sogar auf 45 Milliarden Euro. Erst in den letzten Jahren wurden viele steuerliche Vergünstigungen für die Wohnungswirtschaft eingeschränkt, sodass die Steuerverzichte für den Zeitraum 2010 bis 2014 nur noch sechs Milliarden Euro betragen. Ein Grund für den drastischen Anstieg der steuerlichen Förderungen für die Wohnungswirtschaft nach 1990 sind sicher die vereinigungsbedingten Entscheidungen, nach der Wiedervereinigung verstärkt Anreize für Investitionen zu setzen.

Im beobachteten Gesamtzeitraum von 1980 bis 2014 wurde der Wohnungsmarkt mit insgesamt 98 Milliarden Euro steuerlich gefördert. Ein Blick auf die Zusammensetzung der Steuerbegünstigungen zeigt, dass fast 80 Prozent dieser Begünstigungen zur Bildung von Wohneigentum gewährt wurden. In den Subventionsberichten der Bundesregierung werden in diesem Zusammenhang drei größere Bereiche zusammengefasst, in denen die für die Wohnungswirtschaft relevanten Steuermindereinnahmen entstehen:

- «Bedeutsame Förderungen», in denen verschiedene steuerliche Ermäßigungen der Einkommenssteuer für die Schaffung privaten Wohneigentums zusammengefasst werden. Im Zeitraum von 1980 bis 1990 lagen die jährlichen Mindereinnahmen bei umgerechnet über einer Milliarde Euro. Nach der Abschaffung der Gemeinnützigkeit stiegen die jährlichen Mindereinnahmen bis 2004 auf ein Niveau von 4,6 Milliarden Euro. Seit Mitte der 2000er Jahre fielen die steuerlichen Begünstigungen auf eine Jahressumme von einer Milliarde Euro (2011) ab. In den letzten Jahren lag der Wert der Steuermindereinnahme bei nur noch 95 Millionen Euro. Im gesamten Zeitraum von 1980 bis 2014 wurde die Eigentumsbildung mit 77 Milliarden Euro steuerlich begünstigt.
- «Übrige Vergünstigungen» umfassen insgesamt 17 verschiedene steuerliche Förderinstrumente in sehr verschiedenen Bereichen, von Energiesparemaßnahmen bis zum Bausparen. Der Steuerverzicht dieser Instrumente liegt im Schnitt bei 178 Millionen Euro pro Jahr. Den Höchstwert erreichten die «übrigen Vergünstigungen» im Jahr 1998 mit 575 Millionen Euro. Im Gesamtzeitraum von 1980 bis 2014 wurden Maßnahmen mit einer Steuermindereinnahme von insgesamt sechs Milliarden Euro gefördert.
- «Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz» hatten im Verlauf der Jahrzehnte eine unterschiedlich starke Relevanz zwischen 160 Millionen Euro (1996) und über 600 Millionen Euro (2003). Der jährliche Mittelwert beträgt 397 Millionen Euro und die Summe der Verzichte über den gesamten Zeitraum 1980 bis 2014 liegt bei knapp 14 Milliarden Euro.

Abbildung 5: Subventionen des Bundes für die Wohnungswirtschaft (1980–2014)



Quelle: Deutscher Bundestag 1993, 1997, 2015a, 2015b, 2016b

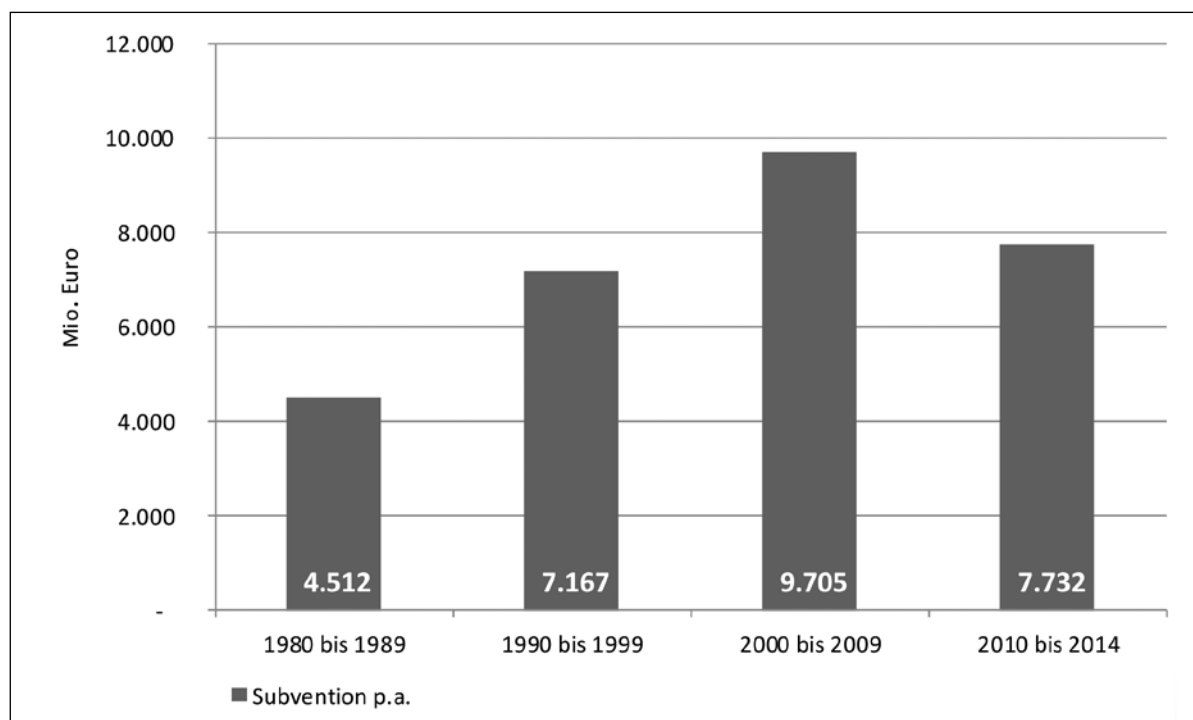
### 2.3 FAZIT ZU DEN WOHNUNGSPOLITISCHEN UND FISKALISCHEN EFFEKTEN DER ABSCHAFFUNG DER WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

Die unmittelbaren Effekte der Abschaffung der Gemeinnützigkeit sind schwer zu erfassen, da sie von Kontexten gesamtgesellschaftlicher Veränderungen auch im Bereich der Wohnungsversorgung überlagert werden. Die massiven Veränderungen der Wohnungspolitik durch die weitgehende Kürzung der Mittel der Wohnungs- und Städtebauförderung, die umfangreichen Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände und einer weitgehenden Liberalisierung der Wohnungswirtschaft wurden nicht durch die Abschaffung der Gemeinnützigkeit ausgelöst, aber von ihr begünstigt. Insbesondere durch die Auflösung von Gewinnbeschränkungen wurden für über drei Millionen Wohnungen der ehemals gemeinnützigen Unternehmen die Weichen für eine zunehmend marktförmige Bewirtschaftung gestellt. Zugleich haben sich Versorgungssituationen für Haushalte mit geringen Einkommen in vielen Städten verschlechtert und die Spielräume der kommunalen Wohnungspolitik verringert. Die Folgen dieser Situation schlagen sich auch in den drastisch gestiegenen Ausgaben der Subjektförderung im Bereich des Wohngeldes und der Kosten der Unterkunft nieder. Verglichen zu diesen Kosten von zurzeit 15 Milliarden Euro pro Jahr nehmen sich die angestrebten Einsparungen durch die Abschaffung der Steuerprivilegien für die gemeinnützige Wohnungs-

wirtschaft (in der Höhe von umgerechnet 50 Millionen Euro pro Jahr) vergleichsweise gering aus. Aus einer rückblickenden Perspektive sind die Abschaffung der Gemeinnützigkeit und die darauffolgenden Neuordnungen der Wohnungspolitik als ein Prozess der Umverteilung von gemeinnützigen Wohnungsbauträgern zu überwiegend privaten Akteuren der Wohnungswirtschaft zu bewerten.

Auch die steuerlichen Effekte, die von der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit versprochen wurden, haben sich nicht eingestellt. Statt zu einer Verringerung der Steuermindereinnahmen im Bereich der Wohnungswirtschaft haben die Maßnahmen dazu geführt, dass sich die Höhe der jährlichen Steuerverzichte in den 1990er und 2000er Jahren im Vergleich zu den 1980er Jahren verdoppelt hat. Die durchschnittlichen Steuerverzichte zugunsten der überwiegend privaten Wohnungswirtschaft und der Eigentumsförderung lagen seit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit bei rund drei Milliarden Euro pro Jahr. Diese Entwicklung der vergangenen Dekaden zeigt deutlich, dass Steuerverzichte keineswegs fiskalische oder ordnungspolitische Fremdkörper im Bereich der Wohnungsversorgung darstellen, sondern zur Normalität von investitionsfreundlichen Rahmenbedingungen zählen. Insgesamt wurde der Wohnungsmarkt in den Jahren zwischen 1980 und 2014 mit umgerechnet mehr als 250 Milliarden Euro direkt und indirekt aus Mitteln des Bundes subventioniert.

**Abbildung 6: Subventionen des Bundes für die Wohnungswirtschaft (1980–2014) (Jahresdurchschnitt nach Dekaden)**



Quelle: Deutscher Bundestag 1993, 1997, 2015a, 2015b, 2016b

Den größten Anteil der Bundessubventionen machten dabei die Mittel der Subjektförderungen in Höhe von umgerechnet 112 Milliarden Euro aus, die als Kosten der Unterkunft bzw. Wohngeld über die Mietzahlungen ohne jede Bedingung und Auflage an die VermieterInnen von Wohnungen geflossen sind. Das entspricht einem Anteil von knapp 45 Prozent aller Subventionen des Bundes. Die steuerlichen Begünstigungen für die Wohnungswirtschaft summieren sich von 1980 bis 2014 auf einen Betrag von knapp 97 Milliarden Euro. Das entspricht 38 Prozent der gesamten Subventionen im Beobachtungszeitraum. Mit 17 Prozent deutlich geringer fällt der Anteil aus, der in klassischen Förderprogrammen des sozialen Wohnungsbaus bzw. der Wohnraumförderung ausgegeben wurde: Zwischen 1980 und 2014 waren es insgesamt 43 Milliarden Euro.

Die Durchschnittswerte der jährlichen Subventionen für die Immobilienwirtschaft sind in den Dekaden seit den 1980er Jahren kontinuierlich gestiegen. Erst nach

2010 ist ein leichter Rückgang auf ein Jahresniveau von knapp acht Milliarden Euro zu verzeichnen (siehe Abbildung 6).

Die aktuell diskutierten Vorschläge zur Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit und die damit verbundenen Vorschläge für eine entsprechende steuerliche Begünstigung sind also alles andere als systemfremd. Es ging und geht in den Diskussionen um die Steuerverzichte zugunsten einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft nicht um die Frage, ob steuerliche Förderungen der Wohnungswirtschaft möglich und gerechtfertigt sind, sondern darum, wofür und für wen diese steuerlichen Vorteile vom Staat gezahlt werden.

Mit einer steuerlichen Förderung in der Höhe der bisherigen Steuersubventionen für die private Wohnungswirtschaft (ca. acht Milliarden Euro pro Jahr) wäre ein substanzieller Umbau der Wohnversorgungssysteme zu finanzieren, um mit einem starken gemeinnützigen Wohnungssektor eine soziale Wohnversorgung dauerhaft sicherzustellen.



## 3 AUSGANGSLAGE IN DER WOHNUNGSVERSORGUNG UND BISHERIGE LÖSUNGSANSÄTZE

### 3.1 AUSGANGSLAGE

Die Situation der Wohnungsversorgung in Deutschland weist erhebliche regionale Disparitäten auf. Während einige Regionen durch einen Bevölkerungsrückgang und Angebotsüberhang gekennzeichnet sind, ist insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten sowie in den Ballungszentren der Wohnungsmarkt sehr angespannt. Wohnungsmangel und steigende Mieten stellen dort die drängendsten stadtpolitischen Herausforderungen dar. Insbesondere durch den drastischen Rückgang von Mietpreis- und Belegungsbindungen aus den früheren Förderperioden des sozialen Wohnungsbaus und die unzureichenden rechtlichen Instrumente des Miet- und Städtebaurechts sind erhebliche Defizite an leistbaren Wohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen entstanden. Allein in Berlin wird – gemessen an der Einkommenssituation – von einem Fehlbestand von etwa 120.000 Wohnungen zu leistbaren Mietpreisen ausgegangen (Holm 2016). Steigende Grundstückspreise und hohe Ertragserwartungen bei der Neuvermietung bzw. der Umwandlung in Eigentumswohnungen sowie die Modernisierung des noch vorhandenen kostengünstigen, unsanierten Altbaubestands haben in vielen Städten einen ausgeprägten Verdrängungsdruck für die BestandsmieterInnen ausgelöst, da die potenziell möglichen Erträge für die EigentümerInnen nur durch einen Mieterwechsel realisiert werden können. Verstärkt durch die gestiegenen Versorgungsaufgaben für die große Zahl von Geflüchteten steht die Wohnungspolitik in vielen Städten vor den Herausforderungen,

- die Zahl der Wohnungen durch Neubau zu steigern,
- die Anzahl und den Anteil von belegungsgebundenen und leistbaren Mietwohnungen zu erhöhen und
- die BestandsmieterInnen vor Verdrängung zu schützen.

### 3.2 BISHERIGE LÖSUNGSANSÄTZE

Die zurzeit präferierten Lösungsansätze konzentrieren sich auf die Forcierung der Neubauaktivitäten (Bündnis für den Neubau), die Begrenzung der Wiedervermietungsmieten (Mietpreisbremse) und die Anwendung von städtebaurechtlichen Instrumenten zum Erhalt der Bevölkerungs- und Nutzungsstrukturen (Milieuschutz, Zweckentfremdungsverordnungen). Die Erfolge dieser Maßnahmen sind begrenzt, da die Mehrzahl der wohnungswirtschaftlichen Akteure gewinnorientierte Bewirtschaftungsstrategien verfolgt und ein ausgeprägtes Eigeninteresse an möglichst hohen Erträgen hat. Dementsprechend werden vor allem Eigentumswohnungen und hochpreisige Mietwohnungen errichtet, die Auflagen der Mietpreisbremse werden umgangen und auch die Auflagen der Milieuschutzsatzungen sind nur schwer durchsetzbar.

Die Ökonomie des Wohnungssektors bedingt aufgrund der hohen Erstellungskosten eine lange Dauer

des Kapitalumschlags und der Refinanzierung. Investitionen in den Wohnungsbestand müssen daher ökonomisch als zinstragendes Anlagekapital verstanden werden. Ökonomisch rational sind demnach nur Investitionen, die eine mindestens durchschnittliche Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals erwarten lassen. Schon unter ausgeglichenen Marktbedingungen entsteht dabei ein Versorgungsproblem für Haushalte mit geringen Einkommen, denn eine durchschnittliche Verzinsung setzt einen durchschnittlichen Mietertrag voraus. Das Problem: Durchschnittliche Mietpreise sind für Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen schlicht zu teuer. Da es also kein ökonomisches Eigeninteresse an der Versorgung mit leistbaren Wohnungen unterhalb der Durchschnittspreise gibt, muss von einem Marktversagen bei der Sicherstellung einer sozialen Wohnungsversorgung ausgegangen werden.

Entsprechend dieser systematischen Ausgrenzung der sozialen Belange und Bedarfe aus den ökonomisch rationalen Prinzipien des Wohnungssektors müssen die sozialen Aspekte des Wohnens gegen die privaten Wirtschaftsinteressen der InvestorInnen und VermieterInnen durchgesetzt oder vom Staat getragen werden. Dazu wurden drei zentrale Mechanismen entwickelt:

- die Subjektförderung in Form von Wohngeld und der staatlichen Übernahme von Wohnkosten, bei denen der Staat letztendlich die marktgängigen Ertragserwartungen der EigentümerInnen durch eine Erhöhung der Zahlungsfähigkeit der MieterInnen sicherstellt,
- die Objektförderung in Form von Förderprogrammen, bei denen durch staatliche Zahlungen die unrentierlichen Kosten zwischen den Sozialmieten und den sogenannten Kostenmieten ausgeglichen werden, inklusive einer erträglichen Eigenkapitalverzinsung,
- mietrechtliche Regulationen, die Miethöhen und Mieterhöhungen begrenzen sollen und gegen die privaten Gewinninteressen der EigentümerInnen durchgesetzt werden müssen.

In ihrer Wirkung sind alle drei Instrumente jedoch beschränkt, weil sie letztendlich die Verwertungsmechanismen des Marktes simulieren (Subjektförderung, Objektförderung) oder mit einem steigenden Implementierungsaufwand gegen die Marktakteure durchgesetzt werden müssen (Miet- und Städtebaurecht).

In der Praxis sind zudem sowohl die Programme der Subjekt- als auch der Objektförderung von zeitlich begrenzter Wirkung. Während die Subjektförderung auf die Wirkung der jeweils geförderten Mietzahlungen beschränkt bleibt, werden in den Programmen der Objektförderung in der Regel lediglich zeitlich befristete Bindungsfristen von 10, 15 oder 20 Jahren festgelegt, in denen die geförderten Wohnungen einer Mietpreis-

und Belegungsbindung unterliegen. In der internationalen Wohnungsforschung werden diese Programme deswegen zu Recht als «Wirtschaftsförderung mit sozialer Zwischennutzung» (Donner 2000: 200) beschrieben. Einen langfristigen Effekt auf die soziale Wohnungsversorgung haben weder die Subjekt- noch die Objektförderungen.

Auch die mietrechtlichen Regulierungen bleiben in ihrer Wirkung beschränkt. Zum einen können die damit verbundenen Rechtspositionen in der Regel nur von den MieterInnen selbst durchgesetzt werden und unterliegen somit den individuellen Ressourcen der (potenziellen) KlägerInnen. Insbesondere Haushalte mit niedrigen Einkommen, geringen Bildungsressourcen und ohne soziale Netzwerke haben dabei deutlich geringere Chancen, ihre Rechtsposition durchzusetzen. Die Konstruktion des Mietrechts schützt so vor allem die ressourcenstarken Haushalte. Zum anderen zeigt sich, dass sich viele EigentümerInnen nicht an die mietrechtlichen Auflagen halten, insbesondere dann, wenn deutlich höhere Mieterträge locken. Aktuelle Studien zur Umsetzung der Mietpreismbremse zeigen beispielsweise, dass in Berlin, Hamburg, München und Frankfurt zwischen 67 und 95 Prozent der aktuellen Neuvermietungsangebote die dort festgelegten Höchstgrenzen ignorieren und überschreiten (RegioKontext 2016). Das Mietrecht in seiner Logik des Interessenausgleichs scheitert immer dann, wenn Zahlungsfähigkeit der MieterInnen und Ertragserwartungen von EigentümerInnen weit auseinanderliegen.

Weder die gängigen Programme zur Subjekt- oder Objektförderung noch die mietrechtlichen Instrumente sind also in der Lage, eine nachhaltig soziale Wohnungsversorgung dauerhaft durchzusetzen, weil sie immer wieder mit der dominierenden Wettbewerbs- und Ertragssteigerungslogik des Marktes konfrontiert sind. Eine nachhaltige soziale Wohnungsversorgung setzt demgegenüber jedoch eine marktferne und am Gemeinwohl orientierte Organisation des Wohnungswesens voraus. In der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit sehen wir einen Weg, eine solche Neuausrichtung der Wohnungsversorgung anzustoßen.

### 3.3 WOHNUNGSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Die im Rahmen dieser Studie befragten ExpertInnen aus dem Bereich der Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik beschreiben eine relativ einheitliche Problemlage der derzeitigen Wohnungsversorgung auf dem Wohnungsmarkt. Insbesondere in Städten mit angespannter Lage werden *mehr Wohnungen*, *mehr leistbare Wohnungen* und *mehr Belegungsbindungen* gebraucht.

*Mehr Wohnungen:* Vor allem in den Großstädten, Universitätsstädten und Ballungszentren gibt es nicht genügend Wohnungen. Als Gründe dafür werden Wanderungsgewinne, demografische Veränderungen, die sich in der Zusammensetzung der Haushalte niederschlagen, ein immer noch wachsender Wohn-

flächenverbrauch und eine zu geringe Neubautätigkeit benannt. In einigen Teilmärkten und Teilräumen habe sich die allgemeine Wohnungsverknappung zur Wohnungsnot zugespitzt. Als Antwort auf die Verknappung fordern fast alle GesprächspartnerInnen eine Forcierung der Neubautätigkeiten. Statt der aktuellen jährlichen Fertigstellungszahlen von etwa 250.000 Wohnungen müssten jährlich 400.000 Wohnungen neu errichtet werden, um den Bedarf decken zu können (vgl. GdW 2016a: 4). Als Instrumente zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Neubau werden vor allem eine Beschleunigung der Genehmigungszeiten der Behörden, eine Reduzierung von Auflagen (beispielsweise der energetischen Standards), eine Vereinfachung des Baurechts sowie die zügige Schaffung von mehr Bauland benannt.

*Mehr leistbare Wohnungen:* Neben diesem Angebotsproblem in den wachsenden Ballungszentren wurde von den befragten ExpertInnen auch auf ein Verteilungsproblem der Wohnungsversorgung verwiesen. Da vor allem preiswertere Wohnungen am unteren Ende der Marktskala für Menschen mit geringen Einkommen fehlen, besteht eine der wesentlichen wohnungspolitischen Herausforderungen darin, Wohnungen zu Konditionen anzubieten, die für alle bezahlbar sind. Trotz der Aufstockung der Bundesmittel zur sozialen Wohnraumförderung auf gut 1,5 Milliarden Euro (mit den Komplementärmitteln der Länder und den Anstrengungen der Kommunen sind es gut drei Milliarden Euro) und den verstärkten Investitionen in sozial gebundenen Wohnraum nimmt die Zahl sozial gebundener Wohnungen weiterhin rapide ab. Als besonders alarmierend wird in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass auch in Städten mit wirtschaftlicher Prosperität die Zahl der Bedürftigen für sozial gebundenen Wohnraum nicht sinkt, sondern dass sich die Schere zwischen Versorgungsbedarf und -angebot vielmehr weiter öffnet. In diesem Zusammenhang stellt das unterschiedliche Marktverhalten der verschiedenen Akteure des Wohnungsmarkts eine weitere Herausforderung dar. Insbesondere zwischen den öffentlich bzw. genossenschaftlich und den privatwirtschaftlich organisierten Segmenten des Wohnungsmarkts wird ein deutlicher Unterschied gesehen. Während vor allem die öffentlichen (meist kommunalen) Wohnungsbaugesellschaften schon jetzt einen großen Beitrag zur sozialen Wohnungsversorgung leisten, gibt es in diesem Bereich nur wenig private Initiative.

Hinzu kommt, dass sich unter den 250.000 im Jahr 2014 fertiggestellten Wohnungen nur knapp 50.000 Mietwohnungen befanden, von denen wiederum lediglich 12.500 Wohnungen im Rahmen von Förderprogrammen zu günstigeren Mietpreisen angeboten wurden. Das sind gerade einmal fünf Prozent des gesamten Neubauvolumens. Selbst die VertreterInnen der wohnungswirtschaftlichen Verbände gehen davon aus, dass es in Deutschland einen jährlichen Neubaubedarf von mindestens 80.000 Sozialwohnungen so-

wie zusätzlich 60.000 Mietwohnungen im bezahlbaren, aber nicht geförderten Segment gibt. Von solchen Volumen sind selbst die aufgestockten Fördermittel des Bundes und der Länder weit entfernt.

Im Bereich der Wohnungsbauförderung kommt zudem das Problem der nicht ausgeschöpften Fördermittel hinzu. Insbesondere in den vergangenen Jahren der Niedrigzinsphase waren die meisten Förderprogramme für die Wohnungsunternehmen nicht attraktiv. Selbst kommunale Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften waren zurückhaltend, weil die Förderkonditionen kaum Vorteile gegenüber einer klassischen Kreditfinanzierung boten und zudem die erzielbare Rendite einschränkten. Mittlerweile wurden in einigen Bundesländern die Förderkonditionen verbessert und Zinshöhen, Tilgungszuschüsse und Tilgungsdauer den Marktgegebenheiten angepasst. Im Zuge dieser Entwicklung wurden jedoch auch die Laufzeiten der Sozialbindungen eingeschränkt. Einige Städte haben zudem versucht, die Wohnungsunternehmen durch eine flexible Handhabung der Bindungsaufgaben zur verstärkten Nutzung der Förderprogramme zu gewinnen. So wurde von Beispielen aus Städten in Nordrhein-Westfalen berichtet, in denen die Praxis der flexiblen Bindung so weit interpretiert wurde, dass der subventionierte Neubau letztendlich ohne Auflagen vermietet werden konnte, weil der entsprechende Wohnraum mit Mietpreis- und Belegungsbindungen stattdessen im Bestand angeboten werden konnte. Da es in vielen Städten zu wenige geeignete Bauflächen für einen sozial verträglichen Mietwohnungsbau gäbe – so ein weiteres Argument aus der Befragung der ExpertInnen –, würden zudem viele Fördermittel lediglich als Mitnahmeeffekt von denen genutzt, die ohnehin bauen wollten. Ein echter Anreizeffekt der Förderprogramme sei nur gering ausgeprägt.

Als ein mögliches und von vielen ExpertInnen gewünschtes Instrument für eine Erhöhung der Anteile preisgünstiger Wohnungen wurde die Förderung über Grundstückseinbringung benannt. Dabei werden Grundstücke den Unternehmen verbilligt oder umsonst zur Verfügung gestellt. Diese verpflichten sich im Gegenzug, für einen festgelegten Zeitraum Mieten deutlich unter den marktüblichen Preisen anzubieten. Im Rahmen von kooperativen Baulandentwicklungen könnten – so diese sinnvoll angewendet werden – ähnliche Effekte erzielt werden. Hier werden die leistungslosen Gewinne für die Schaffung von Baurechten abgeschöpft und können zur Finanzierung von Infrastruktur und sozialen Wohnungsangeboten genutzt werden.<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang wurde auch darauf verwiesen, dass bisher wenige Städte kommunale Baulandstrategien mit langfristiger und revolvierender Perspektive entwickelt haben. Insbesondere mit der Einrichtung von kommunalen Bodenfonds, in denen die Vergabe von Grundstücken durch Ankauf oder Rücklauf langjähriger Pachtverträge ausgeglichen werden, könnten die Städte einen effektiven Einfluss auf den Wohnungsbau nehmen.

*Mehr Belegungsbindungen:* Als eine dritte Herausforderung der Wohnungspolitik haben einige InterviewpartnerInnen die rückläufige und unzureichende Anzahl von Belegungsbindungen für Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten zur Wohnungsversorgung benannt. So hat sich die Zahl der bundesweit vorhandenen belegungsgebundenen Wohnungen von 1,66 Millionen Wohnungen im Jahr 2010 auf 1,48 Millionen Wohnungen im Jahr 2013 verringert, obwohl im selben Zeitraum etwa 44.000 neue Sozialwohnungen gefördert wurden (Deutscher Bundestag 2016b: 9). Der Altbestand an Sozialbindungen schrumpfte dabei um fast 58.000 Wohnungen pro Jahr. Selbst bei einer Vervielfachung der aktuellen Fördervolumen ist der Verlust der auslaufenden Bindungen kaum zu kompensieren. Ein Gesprächspartner schätzte in diesem Zusammenhang den bundesweiten Sofortbedarf an zusätzlichen Sozial- und Belegungsbindungen auf etwa 400.000 bis 500.000 Wohnungen für die Menschen, die zurzeit ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung leben müssen. Angesichts der rückläufigen Zahlen belegungsgebundener Wohnungen kann hier von einem zukünftig noch erhöhten Bedarf ausgegangen werden.

Das Dilemma zwischen steigendem Bedarf und sinkendem Angebot an sozial gebundenen Wohnungen ist auf die typischen Förderkonditionen des sozialen Wohnungsbaus zurückzuführen, die eine zeitliche Befristung von Mietpreis- und Belegungsbindungen vorsehen. Als einen möglichen Ausweg benannten unsere ExpertInnen dauerhafte soziale Bindungen durch öffentliche Investitionen zugunsten von städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Ein solche Stärkung der kommunalen Wohnungsunternehmen wurde vorgeschlagen, weil nur von nicht profitorientierten Wohnungsunternehmen freiwillige und über die Programmlaufzeit hinausreichende Sozialverpflichtungen zu erwarten seien. In diesem Kontext wurde auch auf das gravierende Missverhältnis zwischen Subjekt- und Objektförderungen aufmerksam gemacht. Während im Rahmen der Subjektförderung jährlich über 16 Milliarden Euro von Bund, Ländern und Kommunen für Wohngeld und Kosten der Unterkunft ausgegeben werden, beschränken sich die Mittel für die Objektförderung auf rund zwei Milliarden Euro. Statt lediglich hohe Milliardenbeträge als Sozialausgaben an die Wohnungswirtschaft zu zahlen, sollten mit diesen Summen auch die Kommunen in die Lage versetzt werden, wieder investiv in der sozialen Wohnraumförderung tätig zu sein. Zumindest auf lange Sicht würden Investitionen in dauerhaft mietpreisgebundene Wohnungen auch die Sozialausgaben reduzieren.

<sup>3</sup> Einschränkung muss hier jedoch gesagt werden, dass derzeit auch von den kommunalen Wohnungsgesellschaften ebenso wie von nicht gewinnorientierten privaten Trägern im Zuge der kooperativen Baulandentwicklung Abgaben in Höhe von bis zu zehn Prozent der Baukosten verlangt werden. Hier wäre eine Befreiung der gemeinnützigen Träger von solchen Abgaben ratsam, da diese letztlich nur mietsteigernd wirken und etwaige Infrastrukturleistungen ebenso durch – sozial letztlich gerechtere – Steuern finanziert werden könnten.

### 3.4 NEUE WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT: ERWARTUNGEN UND BEDENKEN

Trotz einer relativ einheitlichen Problemwahrnehmung der wohnungspolitischen Herausforderungen ist die Haltung der befragten ExpertInnen zur Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) gespalten. Während wohnungs- und immobilienwirtschaftliche VerbandsvertreterInnen der Idee einer NWG eher skeptisch gegenüberstehen, haben VertreterInnen von stadtpolitischen Verbänden und kommunalen Institutionen eine eher offene, pragmatische Perspektive auf das vorgeschlagene Instrument.

#### Erwartungen an die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

Spezifische Erwartungen an einzelne Prinzipien und Funktionsweisen einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit wurden in den Gesprächen jedoch selten formuliert. Vielmehr wurden auf einer allgemeinen Ebene Erwartungen an die möglichen Effekte der NWG als Instrument einer sozial orientierten Wohnungspolitik zum Ausdruck gebracht, die sich vor allem aus den vorher genannten wohnungspolitischen Herausforderungen ableiten. Von der Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit wird ganz grundlegend erwartet, dass sie Anreize für den Neubau schaffe. Sie dürfe sich – wie zum Teil bei anderen Förderinstrumenten der Fall – nicht in einem bloßen Mitnahmeeffekt erschöpfen, sondern müsse sich daran messen lassen, dass die Akteure am Wohnungsmarkt, wenn sie gemeinnützig aufgestellt sind (oder werden), anders agieren als außerhalb der Wohnungsgemeinnützigkeit. Eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit kann nur erfolgreich sein, wenn sie zu einer signifikanten Erhöhung von angemessenem und leistbarem Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen führt und dieses Wohnsegment auch dauerhaft sichert. So äußerten sich einige ExpertInnen beispielsweise dahingehend, dass die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit ein gutes Instrument sei, um dauerhafte Bindungen in den Städten und Kommunen zu erlangen. Da jedoch der Beweis noch aussteht, dass die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit preiswerte Mietwohnungen mit mehr Belegungsbindungen auch tatsächlich verwirklicht, bleibt die Haltung zur Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit eher zurückhaltend.

An die Schaffung dieses Wohnungssegments knüpfen sich zudem Erwartungen, die über die rein quantitative Schaffung leistbaren Wohnraums und die Befriedigung der Bedürfnisse der Wohnungssuchenden hinausgeht. Diese bestehen auf zwei Ebenen: Zum einen soll die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit geeignet sein, die Kommunen wieder investiv handlungsfähig zu machen. Diesen fehlen derzeit oftmals sowohl die finanziellen Ressourcen als auch die nötige Expertise, um zielgerichtet wohnungspolitisch tätig zu werden. Zum anderen soll das gemeinnützige Wohnungssegment, so die Hoffnung, eine preisdämpfende Wirkung auch auf den umgebenden Wohnungs-

markt haben. Um diese zu erreichen, bedarf es einer expandierenden Funktion der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit. Sie beginnt mit der Bereitstellung des dringend benötigten Wohnraums am unteren Ende der Preisskala, sollte aber Schritt für Schritt in ein größeres Wohnungssegment mit einem möglichst großen Bestand überführt werden. Eine genaue Bezifferung des anvisierten Anteils am Wohnungsmarkt ist in diesem Zusammenhang schwierig. Langfristig wird jedoch je nach regionalem Bedarf ein Anteil am Wohnungsmarkt von mindestens zehn Prozent gebundenem Wohnraum angestrebt, sodass damit andere Transferleistungen (Wohngeld, Kosten der Unterkunft) reduziert werden können.

Nicht zuletzt müssen die Bestände einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit auf die Charakteristika des Standorts und der jeweiligen NutzerInnen eingehen und flexibel auf sich verändernde Bedarfe reagieren können. Auch haben die MieterInnen im Gegensatz zum gemeinnützigen Wohnungssektor der 1950er bis 1980er Jahre in der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit eine sehr zentrale und aktive Rolle. Die Erwartung ist, dass die in der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit angestrebte dezidierte Mieterkontrolle strukturelle Folgen hat und ein anderes Vermieter-Mieter-Verhältnis ermöglicht als die bisherige hauptsächlich Geschäftsführerorientierung der Unternehmen. Die Beteiligung der MieterInnen zielt auf ein anderes Bewirtschaften und eine andere Mentalität, die letztlich zu einem anderen, den jeweiligen – gegebenenfalls auch lokal unterschiedlichen – Bedürfnissen entsprechendem Wohnen führen wird.

#### Bedenken gegenüber der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Bedenken und Skepsis gegenüber der Wiedereinführung einer Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor hängen zum einen eng mit den Erfahrungen bzw. zum Teil auch mit den Vorurteilen gegenüber der Gemeinnützigkeit zusammen, wie sie unter dem alten Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz (WGG) bis Ende der 1980er Jahre bestand. Zum anderen erklären sie sich aber auch aus der jeweils spezifischen Perspektive der einzelnen Wohnungsakteure, beispielsweise in Abhängigkeit von der jeweiligen Unternehmensform. Eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit wird von vielen Akteuren als bloße Neuauflage der Wohnungsgemeinnützigkeit des WGG interpretiert. Dies hat zur Folge, dass viele sie als altmodisch, rigide und überholt ansehen und als nicht in der Lage, den neuen wohnungspolitischen Herausforderungen gerecht zu werden.

Im Zentrum der Bedenken stehen dabei betriebswirtschaftliche Überlegungen zu Steuerungsproblemen in den neuen gemeinnützigen Unternehmen. Einige ExpertInnen äußerten die Befürchtung, dass die Wiedereinführung einer Wohnungsgemeinnützigkeit die mühsam erarbeitete Professionalisierung der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen – hinsichtlich des Managements, des Vergaberechts, der Vermietung

und Kundenorientierung, aber auch hinsichtlich der Aufsichtsräte und der Bestellung der Vorstände – gefährde und die wettbewerblichen Anreize für ein effektives Handeln in den Unternehmen reduzieren würde. Einige GesprächspartnerInnen verwiesen mit Beispielen des Klientelismus in der «alten» Wohnungsgemeinnützigkeit auf das schlechte Management der Gesellschaften. Mit der Einführung der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit wird eine «Rolle rückwärts» in Bezug auf die Managementreform der kommunalen Wohnungsunternehmen und ein Rückfall in eine alte, ineffektive Unternehmensführung befürchtet.

Gerade weil die Orientierung an gemeinnützigen Zwecken der Wohnungsversorgung die Bewirtschaftung der Unternehmen von Wettbewerbsgedanken entkoppelt, werden Effizienzprobleme vermutet. Ohne die entsprechenden Anreize – so die mehrfach vorgetragene Vermutung – fehlten die Voraussetzungen, sich wettbewerblich zu organisieren und zu verhalten. Dabei geht es unter anderem um Fragen des Controllings der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, da – so die Auffassung der ExpertInnen – im gemeinnützigen Sektor keine klaren Zielvorgaben für das Management formuliert werden könnten. Es sei insbesondere unklar, wie der Erfolg von Wohnungsunternehmen gemessen werden könne. Ohne eindeutige Erfolgskriterien gebe es keine Bewertungsmaßstäbe für die Entlohnungssysteme des Managements und ohne solche Entlohnungssysteme keine Motivation zur guten Unternehmensführung. Deshalb sei es wichtig, im Rahmen der Debatten um die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit auch über vergleichbare Outputindikatoren nachzudenken, um die bestehenden Vorurteile in der Branche zu entkräften. Auch unter der Annahme von engagierten MitarbeiterInnen in gemeinnützigen Unternehmen sei es wichtig, Kriterien zur Messung von guter Unternehmensführung, zur Mieterzufriedenheit, des sozialen Versorgungsbeitrags («Sozialrendite») oder des jeweiligen Beitrags zur Stadtentwicklung («Stadtrendite») zu entwickeln.

Befürchtungen gibt es auch hinsichtlich der Vorgaben zur sozialen Wohnungsversorgung, da in diesem Zusammenhang die Herausbildung von einseitigen und problematischen Zusammensetzungen der Mieterschaft sowie eine mögliche stadträumliche Ghettoerbildung erwartet werden. Zudem – so eine weitere Befürchtung – könnten die in diesem Zusammenhang geforderten sehr niedrigen Mieten auf längere oder mittlere Sicht zu einem Eigenkapitalverzehr der Unternehmen führen und den wirtschaftlichen Bestand der Unternehmen gefährden. Als weiteres betriebswirtschaftliches Risiko wird zudem die in den Vorschlägen zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit diskutierte Stärkung der Beteiligungsrechte von MieterInnen betrachtet: Je größer der Einfluss der MieterInnen auf wirtschaftliche Unternehmensentscheidungen sei, beispielsweise auf die Planung von Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen, desto risikoreicher sei unter Umständen der Werterhalt der Unternehmen.

Ein weiterer Kritikpunkt an der Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit richtet sich auf die damit verbundenen Vorgaben, durch die Einschränkungen in der unternehmerischen Flexibilität erwartet werden. So wird befürchtet, dass durch die Gewinnbeschränkung eine langfristige und vorausschauende Ansammlung von Investitionsmitteln, etwa für den Neubau oder die Modernisierung, nicht mehr erfolgen kann. Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit wird in diesem Zusammenhang als mögliche Investitionsbremse wahrgenommen. In eine ähnliche Richtung geht auch die Befürchtung, die Gemeinnützigkeit könne zu einer starken Einschränkung des Geschäftskreises der Unternehmen führen und damit eine Zurücknahme ihres in den letzten Jahren verstärkten nachbarschaftlichen Engagements und der Zusatzleistungen für die MieterInnen zur Folge haben (von Betreuungsangeboten für SeniorInnen über Freizeitaktivitäten, Nachbarschaftsinitiativen bis hin zur Bereitstellung alternativer, erneuerbarer Energien).

Neben diesen sich vor allem aus der Problematik der alten Wohnungsgemeinnützigkeit ableitenden Bedenken ist zudem eine grundlegende Skepsis gegenüber einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit als Gesetz auf Bundesebene vorhanden. Dieses wird von vielen als überflüssiger ideologischer Überbau und bloßes Label erachtet, das keine Vorteile gegenüber den bereits heute vorhandenen Einflussmöglichkeiten und zielgerichteten Einzelmaßnahmen besäße. In diesem Sinn wird beispielsweise angezweifelt, dass gemeinnützige Wohnungsunternehmen wirklich anders tätig werden würden als die derzeitigen kommunalen Wohnungsunternehmen und dass die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit einen Mehrwert und konkrete Vorteile gegenüber einer gut geführten Wohnungsbaugesellschaft mit politischen Aufträgen bieten würde.

Insbesondere aus genossenschaftlicher Sicht gibt es zudem die weitverbreitete Skepsis, ob eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit für die genossenschaftliche Gesellschaftsform von Vorteil wäre, da Vermietungsgenossenschaften zum einen bereits formal gemeinnützig seien, viele Genossenschaften zum anderen den staatlichen Regularien und dem Staat als wohnungspolitischem Partner skeptisch gegenüberstehen. Gerade für kleinere Unternehmen, die keine Tochtergesellschaften auslagern möchten oder können, ist eine auf das ganze Unternehmen bezogene, enge Definition der Gemeinnützigkeit unter Umständen problematisch. Diese Sorge ist durchaus auf die Erfahrungen mit der alten Gemeinnützigkeit bzw. den damaligen Förderbedingungen des sozialen Wohnungsbaus zurückzuführen. Hier sind es vor allem zwei Aspekte: Der erste Aspekt ist die unflexible Handhabung der staatlichen gemeinnützigen Regularien sowie eine strikte Belegungsbindung, die dazu führte, dass die Genossenschaften in bestimmte Handlungsmuster gepresst wurden und es kaum mehr eine Unterscheidung zwischen städtischen Unternehmen und Genossenschaf-

ten gab. Viele BewohnerInnen wussten beispielsweise nicht, ob sie einen Genossenschaftsanteil erworben oder eine Kautionszahlung bezahlt hatten. Erst mit der Aufhebung der Gemeinnützigkeit gab es, so die Wahrnehmung vieler Genossenschaften, genügend Raum, um wieder ein spezifisches genossenschaftliches Selbstverständnis zu entwickeln. Der zweite Aspekt betrifft den Staat, der als autoritärer, aber letztlich unzuverlässiger Partner wahrgenommen wurde. Eine Kooperation mit oder Abhängigkeit von staatlichen Stellen wird gerade vor dem Hintergrund der Erfahrung des Wegfalls der Anschlussförderung im sozialen Wohnungsbau als problematisch empfunden. Anders als private Investoren, die infolge der Mietenerhöhungen wählten die Genossenschaften auch aus ihrer Selbstverpflichtung heraus diese Option nicht, sondern bewirtschafteten ihre Häuser weiter mit Verlust. Auch wenn in den dargelegten Bedenken die Wohnungsgemeinnützigkeit mit der problematischen Förderung des sozialen Wohnungsbaus gleichgesetzt wird – was nicht der Fall war –, müssen diese ernst genommen werden, wenn eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit auch jenseits der kommunalen Unternehmen wirksam werden will.

### **Fazit**

Zusammenfassend fällt auf, dass die GesprächspartnerInnen die Erwartungen an eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit ausschließlich an konkreten Effekten (mehr Neubauaktivität, mehr und dauerhafte Bindungen) entwickeln, während die Befürchtungen gegenüber dem Konzept eher auf Einschätzungen der Funktionsweise der alten Gemeinnützigkeit beruhen. Aufgrund der offen formulierten Kritik an den bisher noch unkonkreten Vorschlägen zur Ausgestaltung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit, haben wir in diesem Zusammenhang jedoch wichtige Hinweise für die Ausarbeitung von Prinzipien und Förderinstrumenten einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit erhalten. Vor dem Hintergrund der von uns durchgeführten Gespräche mit ExpertInnen der Wohnungsversorgung steht die Ausarbeitung der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit vor der Herausforderung, zum einen die zu erwartenden Effekte für die Stadtentwicklung und die Wohnungsversorgung konkret zu skizzieren und zum anderen die Ausgestaltung der Prinzipien und Instrumente so zu konkretisieren, dass die tatsächlichen (und nicht nur vermuteten) Folgen für die Bewirtschaftung auch eingeschätzt werden können.

## 4 DIE FÜNF PRINZIPIEN DER NEUEN WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

Die Idee der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit basiert auf dem Ansatz, die Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung auf der Ebene der Unternehmen selbst festzuschreiben und durch steuerliche Entlastungen den gesellschaftlich gewünschten und notwendigen – also den gemeinnützigen – Zweck einer dauerhaften sozialen Wohnungsversorgung zu fördern. Belegungsbindungen und leistbare Mieten müssen in diesem Modell nicht länger gegen die profitorientierten Bewirtschaftungsstrategien der Wohnungsunternehmen mühsam und zeitlich befristet durchgesetzt werden. Stattdessen wären diese dauerhaft in der Unternehmensausrichtung selbst verankert, unabhängig von einer eventuellen zeitlichen Befristung spezifischer Förderprogramme.

Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit muss zur Erreichung ihrer Ziele nicht zwingend mittels eines neuen Bundesgesetzes eingeführt werden. Dieses ist zwar denkbar, aber keine notwendige Bedingung für ihre Realisierung bzw. für die Schaffung eines dauerhaft nicht profitorientierten, sozialen Wohnungssegments.<sup>4</sup> Sie kann ebenso als konzeptioneller Rahmen für eine Reihe von Einzelmaßnahmen fungieren.

Der Status der Gemeinnützigkeit steht dabei grundsätzlich allen Unternehmen der Wohnungswirtschaft offen, so sie sich verpflichten, die folgenden fünf Prinzipien dauerhaft zu erfüllen:

1. Gewinnbeschränkung auf maximal vier Prozent (siehe Abschnitt 4.1: Gewinnbeschränkung und Orientierung an den Aufwendungskosten)
2. Vorrangige und dauerhafte Vermietung an Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen und an besondere Bedarfsgruppen, die sich am Markt nicht selbst mit Wohnungen versorgen können (siehe Abschnitt 4.2: Die Zielgruppe gemeinnütziger Wohnungsunternehmen)
3. Dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindung auf der Basis von unternehmensbezogenen Aufwandserträgen und einkommensabhängigen Miethöhen (siehe Abschnitt 4.3: Leistbarkeit der Wohnkosten und einkommensabhängige Miethöhen)
4. Zweckbindung der erwirtschafteten Überschüsse an die Ziele der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (siehe Abschnitt 4.4: Zweckbindung der Mittel und revolvierender Fonds)
5. Erweiterung von Mitbestimmungsmöglichkeiten für MieterInnen und die Einrichtung von Mieterräten (siehe Abschnitt 4.5: Mietermitbestimmung)

Im Folgenden werden die der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) zugrunde liegenden fünf Prinzipien in Hinsicht auf ihre Funktionsweise sowie in ihrem Verhältnis zur alten Wohnungsgemeinnützigkeit des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes (WGG) vorgestellt.

### 4.1 GEWINNBESCHRÄNKUNG UND ORIENTIERUNG AN DEN AUFWENDUNGSKOSTEN

Zur Gewährleistung der Wohnungsversorgung und der Sicherstellung leistbarer Mieten orientieren sich die Unternehmen der NWG nicht an einer Maximierung des Gewinns, sondern am Kostendeckungsprinzip. Wie auch die alte Wohnungsgemeinnützigkeit des WGG basiert die NWG auf dem Prinzip der Beschränkung des an die AnteilseignerInnen der Unternehmen (die AktienbesitzerInnen, GesellschafterInnen oder GenossInnen) jährlich auszuschüttenden Gewinns. Die Verwendung möglicher darüber hinausgehender Überschüsse ist an den Zweck der Sicherung und des Ausbaus der Wohnungsversorgung gebunden. Der durch die steuerliche Begünstigung und Förderung gewährte wirtschaftliche Vorteil soll unmittelbar den MieterInnen zugutekommen. Eine unternehmerische oder private Aneignung wird ausgeschlossen.

Die Kalkulation der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen basiert auf einer Balance von Einnahmen und Ausgaben in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen zur Errichtung, Modernisierung und Bewirtschaftung der gemeinnützigen Wohnungen (Prinzip der Kostendeckung). Maßgeblich für die tatsächlichen Aufwendungen sind:

- Die jeweils *laufenden Aufwendungen für Zins und Tilgung von Fremdkapital* sowie Kosten, die aus Bürgschaften für Fremdmittel oder Erbbauzinsen inklusive der dabei fälligen Verwaltungskostenbeiträge entstehen. Ebenfalls angerechnet werden können unter den laufenden Aufwendungen die bei Finanzierungsänderungen anfallen Kosten (z. B. Agio, Disagio) und sonstige einmalige Gebühren bei Umfinanzierungen. Werden öffentliche Darlehen oder Zuschüsse gewährt, verringert sich der Gesamtbetrag der laufenden Aufwendungen entsprechend. Dies gilt gleichermaßen für die vollständige Tilgung von Finanzierungsmitteln.
- Eine angemessene *Eigenkapitalverzinsung*, die in der Höhe des aktuellen Basiszinssatzes nach § 247 BGB bei plus zwei Prozent pro Jahr festgelegt wird und bei einer Maximalgrenze in der Höhe von vier Prozent pro Jahr gekappt wird (aktueller Basiszins: -0,88 Prozent → mögliche Eigenkapitalverzinsung für Unternehmen der NWG: 1, 12 Prozent pro Jahr).

<sup>4</sup> Voraussetzung der Verankerung der Wohnungsgemeinnützigkeit als Bundesgesetz wäre eine Änderung des Grundgesetzes. Seit der Föderalismusreform 2006 ist Wohnungsbau Ländersache. Nach jetziger Regelung darf der Bund die Länder im sozialen Wohnungsbau nur noch bis zum Jahr 2019 finanziell bezuschussen. Ab 2020 entfallen diese sogenannten Kompensationsmittel. Bauministerin Barbara Hendricks hat jedoch bereits im August 2016 erklärt, dass sie eine Grundgesetzänderung favorisiere, sodass der Bund auch weiterhin eigene Kompetenzen im Wohnungsbau erhalte (vgl. Hendricks will Grundgesetz für Wohnungsbau ändern, Tagesschau, 16.8.2016, unter: [www.tagesschau.de/inland/wohnungsbau-grundgesetz-101.html](http://www.tagesschau.de/inland/wohnungsbau-grundgesetz-101.html)).

- Die *laufenden Bewirtschaftungskosten*, die zur Bewirtschaftung der Gebäude laufend erforderlich sind. Die Bewirtschaftungskosten umfassen die Verwaltungskosten (bis zur Grenze der gesetzlich gewährten Verwaltungskostenpauschale von zurzeit 230 Euro jährlich je Wohnung); die Betriebskosten; die Instandhaltungsrücklage, die entsprechend der geltenden Instandsetzungspauschalen angesetzt werden, sowie ein Mietausfallwagnis in Höhe von zwei Prozent der zugrunde gelegten Miethöhe.
- Eine *Abschreibung für den Wertverlust* der Wohngebäude in Höhe von zwei Prozent bezogen auf die Herstellungskosten.
- Die anfallende *Steuerlast*, die durch die Unternehmen der NWG zu entrichten ist.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Unternehmen der NWG erfolgen durch eine Gegenüberstellung der tatsächlichen Aufwendungen und der Erträge unter Einbeziehung von Mieterträgen, Fördermitteln und sonstigen Zuwendungen. Aus Erträgen, die über die tatsächlichen Aufwendungen hinausgehen, können Rücklagen für Investitionen in den Neubau und die Modernisierung der Bestände gebildet werden.

Die Aufwendungskosten sind eine kalkulatorische Bemessungsgrenze, die für die Wirtschaftlichkeitsberechnung ins Verhältnis zu den realisierten Mieterträgen gesetzt wird, um möglichen Förderbedarf bzw. Rücklagen für Investitionen zu bestimmen.

Die Mieten bei den Unternehmen der NWG werden nach den Prinzipien der Leistbarkeit bestimmt (siehe Abschnitt 4.3). Liegt die Summe der Mieterträge unterhalb der Aufwendungskosten, besteht Förderbedarf – liegt sie darüber, können Rücklagen für künftige Investitionen gebildet werden. Unterschreiten die auf den monatlichen Quadratmeterpreis heruntergerechneten Aufwendungskosten die Mietpreise der WBS-Mieten (WBS = Wohnberechtigungsschein), steigen die Einnahmen und können zur Reinvestition in die Erweiterung bzw. Modernisierung der Bestände genutzt werden oder in anderer geeigneter Form zur zweckgebundenen Verwendung der Überschüsse genutzt werden.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen mit mehreren Beständen sind verpflichtet, die Wirtschaftlichkeitsberechnung als unternehmensbezogene Aufwendungskosten darzulegen und die Mietpreisfestlegung der frei vermieteten Wohnungen an dieser unternehmensbezogenen Aufwendungsmiete bis maximal zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete zu orientieren. Die Aufwendungsmiete bemisst sich wie dargestellt an den tatsächlich anfallenden und nachgewiesenen Kosten der Bewirtschaftung und nicht an kalkulatorisch anerkannten Aufwendungen wie in der Kostenmiete des früheren sozialen Wohnungsbaus, die in der Zweiten Berechnungsverordnung (II. BVO) festgelegt waren.

#### 4.2 DIE ZIELGRUPPE GEMEINNÜTZIGER WOHNUNGSUNTERNEHMEN

Unter dem Eindruck der anhaltenden Diskussionen über die in den 1980er Jahren durch die Wohnungsgemeinnützigkeit angeblich verursachte stadträumliche Segregation ist die Tatsache nahezu in Vergessenheit geraten, dass die alte Wohnungsgemeinnützigkeit gemäß WGG weder eine Einkommensbegrenzung ihrer MieterInnen noch eine spezifische Zielgruppendefinition beinhaltete. Im Gegenteil wurde mit § 5 des WGG festgeschrieben, dass die Wohnungsunternehmen, «die Überlassung der Wohnungen, insbesondere ihre Veräußerung und Vermietung, nicht auf bestimmte Personen oder eine bestimmte Zahl von Personen beschränken» durften. Vielmehr richteten die damaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ihren Wohnbestand lediglich indirekt, durch den Bau sogenannter Kleinwohnungen (bis zu einer maximalen Größe von 120 m<sup>2</sup>) auf eine bestimmte, eher vage definierte Zielgruppe aus. Nur Unternehmen, die Fördermittel für die Errichtung sozialen Wohnungsbaus erhielten, waren den im Rahmen der diesbezüglichen Förderbestimmungen festgeschriebenen Auflagen und Belegungsbindungen verpflichtet.

Angesichts der derzeitigen Lage auf dem Wohnungsmarkt ist eine solche indirekte und damit relativ unbestimmte Definition der Zielgruppe der Wohnungsgemeinnützigkeit nicht mehr zeitgemäß. Eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit muss so strukturiert sein, dass sie garantiert, dass staatliche Förderungen zielgerichtet eingesetzt werden. Dies setzt jedoch eine vorherige sorgfältige Bedarfsanalyse voraus, sowohl hinsichtlich der Einkommensgruppen als auch hinsichtlich sonstiger Benachteiligungen auf dem Wohnungsmarkt.

Als allgemein anerkanntes Instrument für die Analyse des ökonomisch begründeten Mindestbedarfs an leistbaren Wohnungen gilt die Erfassung der Anzahl von Haushalten mit niedrigen Einkommen und deren Mietzahlungsfähigkeit. Das Pestel-Institut hat in seiner Studie die Bedarfsträger des sozialen Wohnungsbaus als diejenigen Menschen definiert, die armutsgefährdet sind. Als armutsgefährdet gelten dabei alle Haushalte, deren Einkommen unterhalb von 60 Prozent des Medians des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens liegt. In bundesweiten Berechnungen werden etwa 7,5 Millionen Haushalte zu diesem Niedrigeinkommenssektor gezählt. Setzt man eine Eigentümerquote von knapp fünf Prozent an, so errechnet sich ein Bedarf an sozialem Mietwohnraum in Höhe von rund 7,15 Millionen Wohnungen. Das Pestel-Institut kam ausgehend von dieser Größe unter Abzug der 1,5 Millionen tatsächlich vorhandenen Sozialwohnungsbaubeständen sowie der in sehr ländlichen Gegenden auch ohne die Verfügbarkeit von sozialem Mietwohnraum vorhandenen kostengünstigen Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte (ebenfalls rund 1,5 Millionen Wohnungen) zu dem Ergebnis, dass in Deutschland ein Defizit von mindestens



4,2 Millionen Sozialwohnungen vorhanden ist (Pestel-Institut 2012: 19).

Angesichts der stetig abnehmenden Zahl belegungsgebundener Wohnungen und der Tatsache, dass Sozialwohnungen und preiswerte Mietwohnungen nicht nur von Haushalten mit geringen Einkommen belegt werden, dürfte der faktische Bedarf für einen mietpreis- und belegungsgebunden Wohnungsbestand bundesweit sogar noch deutlich höher ausfallen als in oben genannter Studie nachgewiesen.

Im Bereich des Wohnens hat sich der Wohnberechtigungsschein (WBS) als Instrument bewährt, mit dessen Hilfe die MieterInnen nachweisen können, dass sie berechtigt sind, eine mit öffentlichen Mitteln geförderte Sozialwohnung zu beziehen. Die in § 9 Abs. 1 des Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) festgelegten Einkommensobergrenzen sind mit den Schwellenwerten der als armutsgefährdet eingestuften Haushalte vergleichbar.<sup>5</sup> Der WBS stellt insofern auch für die NWG ein sinnvolles, für alle Unternehmen bindendes Zugangskriterium dar. Er gewährleistet zudem eine gewisse regionale Flexibilität in der Zielgruppendefinition, da die jeweiligen Landesregierungen durch Rechtsverordnungen bei Bedarf Einfluss auf die Einkommensgrenzen nehmen können. So hat beispielsweise das Land Berlin die dort zulässige Einkommensgrenze auf 140 Prozent der WBS-Einkommensgrenze des Bundes angehoben.

Der WBS als alleiniges Zugangskriterium reicht jedoch nicht aus. Zum einen gibt es eine Vielzahl von Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt, die nicht allein ökonomische Ursachen haben, beispielsweise von Haushalten von Menschen mit Migrationshintergrund oder von Geflüchteten, von Alleinerziehenden, kinderreichen Familien oder Menschen, die aus therapeutischen Einrichtungen entlassen wurden. Zum anderen ist die ökonomische Zugangsberechtigung allein durch den WBS relativ weit gefasst – insbesondere, wenn dieser noch ausgeweitet wird –, sodass gewährleistet werden muss, dass die Wohnungsunternehmen die BewerberInnen am unteren Ende der Berechtigungsskala auch adäquat mit Wohnraum versorgen.

Aus diesem Grund schlagen wir eine zweistufige Definition der Zielgruppe der NWG vor. Zunächst gibt es eine, sich am bundesweiten Bedarf sozial gebundenen Wohnraums und dem Einkommen der Haushalte orientierende, relativ weit gefasste Zielgruppe, die für alle GWUs bindend ist und die Zugangsberechtigung qua WBS-Nachweis reguliert. Innerhalb dieser Zielgruppe werden jedoch mithilfe der zu erstellenden Wohnraumbedarfskonzepte regional- bzw. lokalspezifische besondere Bedarfsgruppen definiert (siehe Abschnitt 5.2). Diese besonderen Bedarfsgruppen sind vorrangig mit Wohnraum zu versorgen, wenn nötig auch durch Festlegung einer Quote von mindestens 25 Prozent an den jährlichen Neuvermietungen, sodass insbesondere Bevölkerungsgruppen, die auf dem Wohnungsmarkt stärker benachteiligt und diskriminiert werden, im Rahmen der NWG zuverlässig und

ggf. auch kurzfristig mit Wohnraum versorgt werden können.

Generell gilt für die NWG, dass der Bezug der Wohnungen mithilfe der oben genannten Auswahlkriterien geregelt wird, das Wohnen darin jedoch nicht. Das heißt, dass MieterInnen, die zum Zeitpunkt ihres Einzugs aufgrund des geringen Haushaltseinkommens Anspruch auf eine Sozialwohnung hatten, deren Einkommen aber nach einigen Jahren über der WBS-Grenze liegt, nicht wieder ausziehen müssen. In diesem Fall nimmt jedoch die Förderintensität ab und die zu leistenden Mietzahlungen werden dem Haushaltseinkommen angepasst. Dazu ist die einkommensabhängige Miete mit den in Abschnitt 4.3 dargelegten einkommensorientierten Mietstufen ein geeignetes Instrument. Diese ersetzt auch das zu Beginn der 1980er Jahre im sozialen Wohnungsbau eingeführte, mittlerweile jedoch von den meisten Bundesländern wieder abgeschaffte Instrument der Fehlbedarfsabgabe.

Die in der Studie des Pestel-Instituts als Mindestanzahl der Bedarfsträger sozial gebundenen Wohnraums genannten vier Millionen Haushalte entsprechen bei insgesamt 40 Millionen bundesdeutschen Haushalten einem bundesweiten Marktanteil von zehn Prozent. Ein solcher Anteil wurde auch von mehreren unserer GesprächspartnerInnen als mögliche Zielgröße einer NWG genannt. In diesem Sinn ist der damit verbundene Nachweis des WBS als Zugangskriterium für staatlich geförderten sozialen Wohnraum auch mit den Anforderungen des europäischen Wettbewerbsrechts vereinbar und bleibt sogar noch weit unter den im Fall der Niederlande qua EU-Direktive als zulässig definierten Einkommensregelungen, die ein maximales jährliches Haushaltseinkommen von rund 38.000 Euro und einen Berechtigtenanteil von 43 Prozent der Bevölkerung festlegten (Europäische Kommission 2009: 9; Shah 2014). Es wäre also durchaus denkbar, dass die NWG langfristig, wenn der Bedarf an sozial gebundenem Wohnraum für armutsgefährdete Bevölkerungsanteile zuverlässig gedeckt ist, eine über diese Zielgruppe hinausgehende expandierende Funktion erhält und ein breiteres Mieterspektrum bedient, ohne dass es zu Konflikten mit EU-Regularien kommen würde.

### 4.3 LEISTBARKEIT DER WOHNKOSTEN UND EINKOMMENSABHÄNGIGE MIETHÖHEN

Im Gegensatz zur alten Wohnungsgemeinnützigkeit des WGG sollen in der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit die Festlegung der Zielgruppen, die Vergabe

<sup>5</sup> Das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) legt als Einkommensgrenze für einen Einpersonenhaushalt ein maximales jährliches Einkommen von 12.000 Euro fest, für eine Familie mit zwei Kindern beträgt dieses 19.000 Euro, für einen 4-Personenhaushalt 26.200 Euro. Die entsprechenden Einkommensgrenzen für armutsgefährdete Haushalte betragen im Jahr 2015 12.401 Euro für Einpersonenhaushalte bzw. 26.041 Euro für Haushalte mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren. Vgl. Statistisches Bundesamt: Lebensbedingungen, Armutsgefährdung, unter: [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsum/Lebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefahrdung/Tabellen/EUArmutschwelleGefahrdung\\_SILC.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsum/Lebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefahrdung/Tabellen/EUArmutschwelleGefahrdung_SILC.html).

von Wohnungen und die Miethöhen stärker geregelt werden. In der Geschichte der Wohnungsgemeinnützigkeit wurde bisher vor allem über die Einschränkung des Geschäftskreises (z. B. «Bau von Kleinwohnungen») und die Bewirtschaftungsprinzipien (Prinzip der Kostendeckung und beschränkte Gewinnausschüttung) versucht, eine Versorgung von «breiten Schichten der Bevölkerung» sicherzustellen (Kuhnert/Leps 2015: 19). Die Definition von Belegungs- und Mietpreisbindungen erfolgte ausschließlich im Rahmen von Förderprogrammen. Die Zielgruppen und Mietkonditionen außerhalb der Förderwohnungen blieben weitgehend unbestimmt. Im Kontext der aktuellen wohnungspolitischen Herausforderungen (siehe Abschnitt 3.3) sollte sich der Versorgungsauftrag der Unternehmen der NWG auf die Versorgung von Haushalten mit geringen Einkommen konzentrieren und ihnen das Wohnen zu leistbaren Mietpreisen ermöglichen.

Der Aspekt der Leistbarkeit von Wohnkosten wird in der Regel als festgelegter Anteil der Wohnungskosten pro Haushalt ausgewiesen, der diesem maximal zugemutet werden kann. Die Feststellung einer Leistbarkeit setzt dabei die Festlegung eines maximal zumutbaren Anteils der Mietkosten an den verfügbaren Haushaltseinkommen voraus. Grundlage der Leistbarkeitsberechnungen sind die monatlichen Haushaltsnettoeinkommen, aus denen die Zahlung der Mietkosten bestritten werden muss.

Um die Höhe der als leistbar eingeschätzten Mieten zu bestimmen, müssen die Grenzwerte der maximalen Mietbelastungsquote festgelegt werden. Es gibt bezüglich der angemessenen Mietbelastungsquote keinen verbindlichen Maßstab. In Österreich etwa definiert Statistik Austria die Grenze der Leistbarkeit mit einem Wohnkostenanteil (bruttowarm) von 25 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens (Kunnert 2014). In den Vereinbarungen des Berliner Mietenbündnisses wird eine Miete als verhältnismäßig angesehen, wenn die Nettokaltmiete eine Höhe von 30 Prozent des Haushaltseinkommens nicht überschreitet (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2012: 16). Die Leistbarkeit der Wohnkosten kann also verschiedene Bemessungsgrundlagen haben. Neben dem als leistbar angesehenen Wohnkostenanteil spielt dabei die als Bezugsgröße genutzte Mietberechnung eine große Rolle. Vor dem Hintergrund von steigenden Betriebs- und Heizkosten ist es ausschlaggebend, ob die Nettokaltmiete oder die Bruttowarmmiete als Ausgangspunkt festgelegt wird.

Eine Beispielrechnung für einen Einpersonenhaushalt mit einem monatlichen Einkommen von 1.000 Euro (das entspricht den Einkommensgrenzen für die Bewilligung eines WBS) zeigt gravierende Unterschiede für die möglichen Miethöhen. Für eine Wohnung von 50 m<sup>2</sup> wurden die durchschnittlichen Betriebs- und Heizkosten von insgesamt 150 Euro pro Monat (3,00 Euro/m<sup>2</sup>) angenommen. Die als leistbar geltenden monatlichen Miethöhen liegen je nach Berechnungsmethode zwischen 250 und 450 Euro.

**Tabelle 1: Auswirkungen unterschiedlicher Berechnungsansätze für die Leistbarkeit der Wohnkosten (bruttowarm)**

	Berechnungsmaßstab nettokalt	Berechnungsmaßstab bruttowarm
30 Prozent	450 Euro	300 Euro
25 Prozent	400 Euro	250 Euro

Quelle: Eigene Berechnung

Eine konsequente Anwendung der Leistbarkeit aus der Perspektive der MieterInnen müsste sich an den tatsächlichen Wohnkosten, also der Bruttowarmmiete orientieren. Berechnungen von verschiedenen Mietbelastungsquoten und Bezugsgrößen zeigen, dass eine Mietbelastung von 30 Prozent auf die Bruttowarmmiete den Intentionen einer Leistbarkeit am besten gerecht wird, da auch bei niedrigen Einkommen die Restbeträge der verfügbaren Einkommen über den Regelsätzen der sozialen Transferleistungen liegen. Höhere Belastungsquoten und eine Berechnung auf der Basis der Nettokaltmieten würden Haushalte wegen der Mietzahlungen in den Transferleistungsbezug zwingen (vgl. Holm 2016; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2012).

Aus der Bewirtschaftungsperspektive auch der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen hingegen sind verlässliche Kalkulationsgrundlagen der Mieterträge (nettokalt) eine wichtige Voraussetzung. Die Festlegung der Leistbarkeit sollte daher, unter Berücksichtigung von pauschalierten Betriebs- und Heizkosten (z. B. gesamt 3,00 Euro/m<sup>2</sup>), für verschiedene Einkommensgruppen für die Nettokaltmiete erfolgen.

Als maßgebliche Orientierung für die Einkommensgruppen werden die Einkommensgrenzen für Wohnberichtigungsscheine herangezogen, die Haushalte zu einem Einzug in eine belegungsgebundene Wohnung berechtigen. Die Einkommensgrenzen werden für verschiedene Haushaltsgrößen differenziert und in drei Einkommensklassen bei 100 Prozent, 120 Prozent und 140 Prozent der jeweils geltenden WBS-Einkommensgrenze festgelegt.

Eine einkommensorientierte Mietgestaltung erfüllt die Anforderungen an den sozialen Versorgungsauftrag der Unternehmen der NWG. Um eine Verteilungsgerechtigkeit der Miethöhen sicherzustellen, erfolgt eine regelmäßige (z. B. alle zwei Jahre) Überprüfung der Eingruppierung in die entsprechenden Einkommensklassen und wenn notwendig eine Anpassung der Miethöhen. Um dabei soziale Härten durch große Mietsprünge zu vermeiden, gelten bei der Erhöhung die Regeln des Mietrechts (max. Erhöhung von 15 Prozent der Nettokaltmiete in drei Jahren in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten).

Bei nachgewiesener Einordnung in eine niedrigere Einkommensstufe erfolgt die sofortige Absenkung auf den entsprechenden Mietwert. Bei Bestandsmie-

**Tabelle 2: WBS-Einkommengrenzen (monatliche Haushaltsnettoeinkommen) und maximale Mietbelastung nach Haushaltsgröße und Einkommensklasse**

Haushaltsgröße	mtl. Einkommen und leistbare Mietbelastung* (WBS-Grenzen) (in Euro)					
	100 Prozent		120 Prozent		140 Prozent	
	Einkommen	max. Miete	Einkommen	max. Miete	Einkommen	max. Miete
1-Personen-Haushalt	1.000	300	1.200	360	1.400	420
2-Personen-Haushalt	1.500	450	1.800	540	2.100	630
3-Personen-Haushalt	1.883	565	2.260	678	2.637	791
4-Personen-Haushalt	2.267	680	2.720	816	3.173	952
5-Personen-Haushalt	2.608	783	3.130	939	3.652	1.096

\* Die maximale Miethöhe der Leistbarkeit basiert auf einer Mietbelastungsquote von maximal 30 Prozent auf das verfügbare monatliche Nettoeinkommen der Haushalte.

Quelle: Eigene Berechnung

**Tabelle 3: Maximale Mietbelastung für WBS-berechtigte Haushalte nach Haushaltsgröße und Einkommensklasse (in Euro/m<sup>2</sup>)**

Haushaltsgröße	max. Mietkosten (bruttowarm/nettokalt) (nach WBS-Einkommensklassen)					
	100 Prozent		120 Prozent		140 Prozent	
	bruttowarm	nettokalt*	bruttowarm	nettokalt*	bruttowarm	nettokalt*
1-Personen-Haushalt (50 m <sup>2</sup> )	6,00	3,00	7,20	4,20	8,40	5,40
2-Personen-Haushalt (60 m <sup>2</sup> )	7,50	4,50	9,00	6,00	10,50	7,50
3-Personen-Haushalt (80 m <sup>2</sup> )	7,06	4,06	8,48	5,48	9,89	6,89
4-Personen-Haushalt (90 m <sup>2</sup> )	7,56	4,56	9,07	6,07	10,58	7,58
5-Personen-Haushalt (105 m <sup>2</sup> )	7,45	4,45	8,94	5,94	10,43	7,43

\* pauschalierte Annahme von Betriebs- und Heizkosten in einer Gesamthöhe von 3,00 Euro/m<sup>2</sup>

Quelle: Eigene Berechnung

ter-Haushalten mit Einkommen, die die WBS-Einkommengrenzen um mehr als 140 Prozent überschreiten, können die Kosten schrittweise (nach den Möglichkeiten des Mietspiegels bis zur örtlichen Vergleichsmiete) angehoben werden. Im Falle eines Auszugs müssen die Wohnungen jedoch wieder an WBS-Berechtigte zu den Mietpreisen der jeweiligen Einkommensklasse vermietet werden.

In dem vorgeschlagenen Modell ist die Höhe der über die Mieten erzielten Erträge von der sozialen Zusammensetzung der Mieterschaft abhängig. Um eine Diskriminierung von Haushalten mit geringen Einkom-

men bei der Wohnungsvergabe zu minimieren, werden für gemeinnützige Wohnungsunternehmen in Regionen, in denen die jeweiligen Landesregierungen die Einkommensgrenze für den Erhalt eines WBS auf über 100 Prozent des Grenzwertes des Bundes-WBS festgelegt haben, feste Vermietungsquoten für die einzelnen Einkommensklassen festgelegt. Um den sozialen Versorgungsauftrag zu erfüllen, sollten sich diese Vermietungsquoten an den jeweils lokalen Bedarfen orientieren und zum Beispiel in regionalen bzw. kommunalen Wohnversorgungskonzepten (siehe Abschnitt 5.2) definiert werden.

**Tabelle 4: Miethöhen bei Unternehmen der Neuen Gemeinnützigkeit nach Einkommensklassen (in Euro/m<sup>2</sup>)**

Haushaltsgröße	Miethöhen (nettokalt) nach WBS-Einkommensklassen			
	100 Prozent	120 Prozent	140 Prozent	> 140 Prozent
1-Personen-Haushalt*	3,00/4,50	4,20/6,00	5,40/7,50	Mietanpassung nach den Beschränkungen des Mietgesetzes bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM)
2-Personen-Haushalt	4,50	6,00	7,50	
3-Personen-Haushalt	4,06	5,48	6,89	
4-Personen-Haushalt	4,56	6,07	7,58	
5-Personen-Haushalt	4,45	5,94	7,43	
Orientierungswert	4,50	6,00	7,50	

\* Bei kleineren Wohnungszuschnitten erhöht sich die leistbare Nettokaltmiete je Quadratmeter. Bei 40 m<sup>2</sup> beträgt die Leistbarkeit 4,50 Euro/m<sup>2</sup> (WBS 100), 6,00 Euro/m<sup>2</sup> (WBS 120) und 7,50 Euro/m<sup>2</sup> (WBS 140).

Quelle: Eigene Berechnung

#### 4.4 ZWECKBINDUNG DER MITTEL UND REVOLVIERENDER FONDS

Die NWG basiert – wie die alte Wohnungsgemeinnützigkeit des WGG auch – auf einer Gewinnbeschränkung und Bindung des Unternehmensvermögens und möglicher Überschüsse an den privilegierten Zweck der Wohnraumversorgung. Im alten Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz war zu diesem Zweck eine sogenannte Baupflicht festgeschrieben, verstanden als die Vorgabe, dass alle Überschüsse eines Unternehmens in diesem für Neubauzwecke zu verwenden sind. Ziel dieser gesetzlichen Verankerung der Baupflicht in § 6 Abs. 1 WGG war es, ein Instrument zu schaffen, das gewährleistet, dass die GWU langfristig aus Bewirtschaftungsüberschüssen (und neuen Krediten bzw. Fördermitteln) immer wieder neuen Wohnraum errichten, sodass auf eine Förderung des Wohnungsbaus aus öffentlichen Mitteln verzichtet werden könnte – eine Erwartung, die sich jedoch nicht bewahrheitete (Kuhnert/Leps 2015: 65).

Obwohl die Baupflicht zweifellos eine sinnvolle Vorgabe zur Behebung des Wohnungsmangels gerade in der Nachkriegszeit darstellte, hat sich ihre strikte, unternehmensbezogene Auslegung spätestens in den 1980er Jahren als problematisch herausgestellt und ist stark in die Kritik geraten. Zum einen führte die rein auf Neubaumaßnahmen ausgelegte Baupflicht, nachdem der Wiederaufbau der Nachkriegszeit beendet war und die Wohnungsnot gelindert schien, in einigen Regionen der Bundesrepublik zu einem Wohnungsüberangebot mit hohen Leerstandsquoten, während in anderen Teilen der Bedarf noch nicht gedeckt war. Zum anderen hatte der durch die Kürzung der Mittel des sozialen Wohnungsbaus verursachte Rückgang des Neubauvolumens zur Folge, dass die GWU die Baupflicht nicht mehr in vollem Umfang erfüllen konnten und ihre unternehmerische Tätigkeit in Richtung Bestands-erhaltung und -verbesserung verlagert haben.

Die strikte Verpflichtung zum Neubau und die Festschreibung der Bautätigkeit für den eigenen Bestand als Haupttätigkeit der GWU hat sich als unflexibles wohnungspolitisches Instrument erwiesen, das immer auch ungewollte Nebeneffekte zur Folge hatte. Angesichts dieser Erfahrungen soll im Rahmen der NWG die reine Baupflicht durch flexiblere, den lokalen Bedarfen anpassbare Maßnahmen ersetzt bzw. ergänzt werden.

Zunächst einmal beruht auch die NWG auf den Prinzipien der Vermögensbindung per Ausschüttungsbegrenzung (siehe Abschnitt 4.1) und der Zweckbindung der Mittel, indem vorgesehen wird, dass erwirtschaftete Überschüsse an den Zweck der Sicherung und des Ausbaus der Wohnungsverorgung gebunden sind. Priorität haben hier ebenfalls Investitionen in den Ausbau des Bestands – durch Neubaumaßnahmen oder Aufkauf weiterer Wohnungen –, da nur so die gewünschte expandierende Funktion des gemeinnützigen Wohnungssegments realisiert werden kann. Darüber hinaus können die Mittel jedoch auch für notwendige Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten oder für zielgruppenspezifische Umbaumaßnahmen des Bestands (beispielsweise für die Schaffung von Senioren- oder Behindertenwohnungen) eingesetzt werden. Es muss jedoch immer geprüft werden, ob den Investitionen ein Bedarf zugrunde liegt. Sollte dies nicht der Fall sein, können die Überschüsse auch außerhalb des Unternehmens abgeführt werden.

Um Überschüsse kompensieren zu können, ist im Rahmen der NWG die Einrichtung eines überregionalen Solidar- und Förderfonds vorgesehen. Dieser ist explizit als Novellierung der Baupflicht des ehemaligen WGG konzipiert und rechtlich selbstständig auf Bundes- bzw. Landesebene einzurichten. Er stellt ein verteilungspolitisches Instrument dar, mit dem gewährleistet werden soll, dass gemeinnützige Unternehmen, die über ihre Aufwendungskosten hinaus Überschüsse

generieren, aber in Regionen liegen, die keinen Wohnungsmangel haben, diese Überschüsse zur Unterstützung von Neubautätigkeiten in Regionen mit Wohnungsmangel transferieren können. Der Solidarfonds ist in diesem Sinn als wohnungspolitisches Instrument entworfen, das regional bzw. lokal differenziert auf die jeweiligen Problemlagen reagieren kann.

Zudem ist der Sozialfonds als revolvingender Fonds konzipiert. Die Besonderheit eines solchen Fonds liegt darin, dass die in ihn eingespeisten Mittel zweckgebunden weiterverwendet werden müssen und ausschließlich in gemeinnützige Wohnbauprojekte reinvestiert werden können. Er soll als Förderfonds für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wirken und kann eigene Förderprogramme oder auch eigenkapitalunterstützende Instrumente entwickeln. Mithilfe eines solchen revolvingenden Fonds wäre es beispielsweise überregional möglich, Gelder zur Anschubfinanzierung weiterer gemeinnütziger Wohnprojekte bereitzustellen oder kurzfristige Darlehen zum Erwerb von Grundstücken und Immobilien sowie der Nutzung von Vorkaufrechten zur Verfügung zu stellen.

Der revolvingende Fonds ist zunächst vornehmlich als Mittel der Kompensation von Überschüssen konzipiert sowie als Möglichkeit der Entgegennahme von Rückzahlungen zum Ausgleich erfolgter Überkompensationen. Wir halten es nicht für sinnvoll, dass der Fonds sofort als zentrales und alleiniges Finanzierungsinstrument der NWG in dem Sinne fungiert, dass über ihn alle Fördermaßnahmen abgewickelt werden. Stattdessen schlagen wir vor, dass der Fonds expandierend angelegt ist und allmählich anwächst. Beispielsweise könnte er über die Kompensation der Überschüsse hinaus Mittel aus den Rückflüssen der an die GWU vergebenen staatlichen Darlehen erhalten. Auf diese Weise wäre gewährleistet, dass diese wieder zweckgebunden verwendet würden und nicht, wie es beispielsweise heute der Fall ist, in die bloße Sanierung der kommunalen Haushalte fließen.

Eine weitere Möglichkeit, dem revolvingenden Fonds zusätzliche Mittel zuzuführen, ist die in der letzten Zeit verstärkt diskutierte Möglichkeit der Besteuerung spekulativer Bodengewinne. In diese Richtung geht beispielsweise der gemeinsam entwickelte Vorschlag des Bundesverbands vhw und des Forschungsinstituts Difu, die Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer weiterzuentwickeln und, so die Zielsetzung, damit sowohl mobilisierende Effekte zu generieren als auch ein wohnungspolitisches Instrument zu schaffen, das der Spekulation mit Grund und Boden im Immobilienmarkt entgegenwirkt (vhw/Difu 2016: 4). Ähnlich äußerte sich auch ein Vertreter vom Deutschen Städtetag, der in der Abschöpfung und Umverteilung unverdienter Bodenwertsteigerungen eine Möglichkeit zur Finanzierung sozialer Wohnungspolitik sieht (Deutscher Bundestag 2016c: 18).

Werden all diese Möglichkeiten zur Kapitalerhöhung des Sozialfonds ausgeschöpft, kann er sich langfristig zu einem signifikanten Instrument der Mitfinanzierung

des Förderaufwands der NWG entwickeln. Zentral dabei ist jedoch auch, dass die Arbeit des Fonds durch entsprechende externe Fachaufsichten und Kontrollgremien evaluiert und kontrolliert wird. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass es nicht zu Finanzskandalen wie beim Salzburger Wohnbaufonds kommt, bei dem die Landesregierung alleinigen Zugriff auf den Fonds hatte und mit den Wohnbaugeldern ohne jegliche Kontrolle von außen spekulieren konnte – ein Vorgehen, das zu einem Verlust von Mitteln für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft allein in Salzburg in dreistelliger Millionenhöhe geführt hat.

#### 4.5 MIETERMITBESTIMMUNG

Die Möglichkeiten zur Mitbestimmung der MieterInnen gemeinnütziger Unternehmen sind ein zentraler Bestandteil des Selbstverständnisses der NWG und stellen eine wesentliche Veränderung im Hinblick auf die Struktur der alten Wohnungsgemeinnützigkeit dar. Das alte WGG sah in den MieterInnen vor allem LeistungsempfängerInnen, deren Belange zwar bei der Gestaltung der Mietverträge berücksichtigt werden sollten (§ 7 Abs. 1 WGG), denen jedoch kein weiteres Mitsprache- oder Kontrollrecht eingeräumt wurde. Eine aktive Rolle der Mieterschaft im Rahmen der Wohnungsgemeinnützigkeit war – dem damaligen Verständnis entsprechend – nicht vorgesehen und wurde letztlich nur bei den gemeinnützigen Genossenschaften aufgrund ihres qua Gesellschaftsform verankerten Prinzips der Selbstverwaltung realisiert.

Im Rahmen der NWG soll die frühere Geschäftsführerorientierung der Wohnungsunternehmen durch ein neues Verhältnis zwischen VermieterInnen und MieterInnen abgelöst werden. Bereits 1988 hatte die Bundestagsfraktion der Grünen in ihrem «Entwurf eines Gesetzes zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen», das als gesetzliche Neuregelung des WGG konzipiert war, weitgehende Mietermitbestimmung gefordert. Dazu gehörten beispielsweise die paritätische Besetzung des Aufsichtsrats und die Einrichtung eines Unternehmensmieterrats. Dieser sollte ein verbürgtes Mitbestimmungsrecht bei allen Beschlüssen des Unternehmens erhalten, die die Belange der MieterInnen berührten, von den Planungen des Unternehmens für Neubauten, Instandhaltung, Modernisierung oder Gemeinschaftseinrichtungen über die Grundsätze der Vergabe von Wohnungen und der Kündigung von Mietverträgen bis hin zu den Richtlinien für weiter reichende Formen der Selbstverwaltung (Deutscher Bundestag 1988).

Zwar ist dieser Gesetzentwurf zur Einführung einer umfassenden Mietermitbestimmung bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mit der Abschaffung des WGG nicht weiterverfolgt worden, einige der dort gemachten Vorschläge sind jedoch für die Konzeption der Mietermitbestimmung der NWG noch immer von Interesse. Ein Positivbeispiel stellt darüber hinaus die Wohnbau Gießen dar, die 1993 die Mietermitbestimmung durch Mieterräte auf Bezirks- und Unter-

nehmensebene eingeführt hat, sowie das Ende 2015 verabschiedete Berliner Wohnraumversorgungsgesetz, das für alle landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins und die von diesen verwalteten knapp 400.000 Wohnungen verbindliche Strukturen der Mietermitbestimmung definiert hat.

Eine Stärkung der Mietermitbestimmung und -beteiligung hat – so zeigen es auch die Erfahrungen in Gießen – strukturelle Folgen und wird zu einem anderen Wohnen im neuen gemeinnützigen Wohnsektor führen, als es unter dem alten WGG der Fall war. Hier sind vor allem drei Themenfelder hervorzuheben: Erstens das Vorhandensein eines institutionalisierten Interessenausgleichs zwischen Unternehmen und Mieterschaft, mit dem auftretende Konflikte und Probleme früh erkannt und konstruktiv bearbeitet werden können. Zweitens eine stärkere Orientierung der Wohn- und Nachbarschaftskonzepte der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen an den Lebensrealitäten und Bedürfnissen der MieterInnen statt – wie insbesondere im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus geschehen – an den bürokratischen Vorgaben der jeweiligen Förderprogramme. Und drittens eine mögliche Kontrollfunktion durch die in den entsprechenden Gremien vertretenen RepräsentantInnen der MieterInnen hinsichtlich des Wirtschaftens des Unternehmens und der Entscheidungen der Geschäftsführung, insbesondere in Bezug auf eine sparsame und transparente Verwendung der Mittel.

Strukturell wird sich die im Rahmen der NWG eingeführte Mietermitbestimmung an den bereits erwähnten Beispielen orientieren. Je nach Unternehmensgröße ist eine Etablierung von Mieterorganen auf verschiedenen Ebenen vorgesehen. Bei größeren Unternehmen ist beispielsweise die Einteilung des Bestands in Unterbezirke vorgesehen, in denen per Mieterversammlung ein entsprechender Bezirksmieterat mit vor allem beratender Funktion gewählt wird.

Der von diesen Delegierten – oder im Fall kleinerer Wohnungsunternehmen auch direkt – gewählte Unternehmensmieterrat hingegen stellt ein darüber hinausgehendes Organ der Gesellschaft mit qua Gesellschaftsvertrag verbürgtem Recht auf Mitbestimmung dar. Dieser muss von der Geschäftsführung in allen Investitionsentscheidungen (Neubau, Modernisierung, große Instandhaltungsprogramme) konsultiert werden und besitzt entsprechende Auskunfts- und Kontrollrechte. Darüber hinaus sind RepräsentantInnen der Mieterschaft auch im Aufsichtsrat des Unternehmens vertreten und auch auf dieser Ebene an allen wichtigen Entscheidungen des Unternehmens beteiligt. Geplant ist zudem auch eine Beteiligung der MieterInnen in den Aufsichtsgremien des in Abschnitt 4.4 erläuterten Solidarfonds.

Über die Entscheidung hinsichtlich des Investitionsniveaus von notwendigen Sanierungs- oder Modernisierungsarbeiten muss zwischen Unternehmen und MieterInnen Einvernehmen hergestellt werden. Auf diese Weise hat die Mieterschaft Einfluss auf entsprechende Mieterhöhungen, sodass beispielsweise unnötige kostentreibende Modernisierungen und Gerichtsverfahren vermieden werden können. Wenn ausreichend Informationen seitens der Geschäftsführung (bis hin zum Akteneinsichtsrecht) und unabhängige fachliche Schulungen für MietervertreterInnen zur Verfügung stehen, ist – so zeigen es wiederum die gemachten Erfahrungen in Gießen – entgegen der von einigen GesprächspartnerInnen geäußerten Sorge einer Vernachlässigung der Instandhaltungsmaßnahmen ein Großteil der Entscheidungen unstrittig und technisch notwendige Maßnahmen werden durch die Mitbestimmung keineswegs blockiert. Vielmehr ist die Einflussnahme der Mieterschaft ein zusätzlicher Garant, dass die jeweiligen Unternehmen sich gemeinwohlorientiert, also mieterorientiert verhalten.

## 5 EBENEN UND INSTRUMENTE DER NEUEN WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

Im Folgenden sollen die verschiedenen Ebenen und Instrumente einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit überblicksartig dargestellt werden. In Abgrenzung zur alten Wohnungsgemeinnützigkeit des WGG, die zwar eine Unternehmenspluralität besaß, jedoch nur bedingt in der Lage war, auf die Spezifika der verschiedenen Gesellschaftsformen zu reagieren, ist die NWG von Anfang an auf zwei Ebenen verankert. Sie unterscheidet zwischen einer an die Modalitäten der Abgabenordnung angelehnten Gemeinnützigkeit auf der Ebene der Unternehmen und einer Gemeinnützigkeit auf der Ebene der Kommunen und der damit zusammenhängenden Förderprogramme.

### 5.1 WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT AUF DER EBENE DER UNTERNEHMEN

Die Gemeinnützigkeit auf Unternehmensebene orientiert sich in ihrer Struktur und Funktionsweise an der Definition der Gemeinnützigkeit in der Abgabenordnung (AO).<sup>6</sup> Wohnungsunternehmen können, so sie die im Kapitel 4 dargelegten Prinzipien einer NWG zu erfüllen bereit sind, den Status der Gemeinnützigkeit beantragen. Die als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen erhalten sodann eine Reihe von steuerlichen Vergünstigungen, die von einer Befreiung von der Körperschafts- und Gewerbesteuer bis hin zu einer Befreiung von bzw. Rückerstattung der Umsatzsteuer reichen (siehe Kapitel 6). Dabei spielt die Rechtsform des jeweiligen Wohnungsunternehmens keine Rolle. Sowohl Kapitalgesellschaften (AG, GmbH) als auch Genossenschaften (e. G.), Vereine (e. V.) oder Stiftungen sind zulässig.

Diese Ebene der Gemeinnützigkeit ist als niedrigschwellige Gemeinnützigkeit konzipiert, die gerade auch kleineren und neuen Trägern verhältnismäßig unbürokratisch zugänglich ist. Sie ist nicht an eine bestimmte Unternehmensgröße oder die Bereitstellung einer Mindestanzahl an Wohneinheiten geknüpft. Sie senkt durch das mit ihr verbundene Förderinstrument des Wegfalls bzw. der Erstattung der Umsatzsteuer mögliche Bau- und Sanierungskosten erheblich und hält somit einen starken Neubauanreiz bereit. Sie ist auf diese Weise auch für die formal als gemeinnützig anerkannten Vermietungsgenossenschaften attraktiv, die bislang lediglich von der Körperschafts- und Gewerbesteuer befreit sind, jedoch noch keine Entlastung von der Umsatzsteuer erhalten.<sup>7</sup>

Die Anerkennung der Wohnungsunternehmen als gemeinnützig sichert den zukünftigen GWU neben Steuererleichterungen noch weitere Privilegien:

- Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen werden von bestimmten Sonderabgaben, beispielsweise von Modellen der kooperativen Baulandentwicklung und vergleichbaren städtebaulichen Verträgen, befreit. Dies kann bis zu zehn Prozent der Kosten ausmachen.
  - Wie die gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände auch erhalten die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Rahmen des Programms «Soziale Stadt» bei Maßnahmen, die den Zielsetzungen des Programms entsprechen, Zuschüsse in Höhe von 70 Prozent statt bisher nur 30 Prozent der damit verbundenen Kosten. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen erhalten zudem privilegierten Zugang:
    - zu kommunalen oder landeseigenen Liegenschaften (durch Kauf, Konzeptausschreibungsverfahren, Erbbaurecht oder auch Sachwerteinlage),
    - zu weiteren Wohnungsbaufördermitteln,
    - zu durch die Kommunen verbürgten und deshalb dauerhaft zinsgünstigen Darlehen bzw. zu Mitteln des noch zu schaffenden revolvingierenden Fonds.
- Insbesondere der privilegierte Zugang zu kommunalem bzw. landeseigenem Bauland stellt einen großen Anreiz für die Aktivierung der Bautätigkeit da. Der Zugang zu kommunalen oder landeseigenen Liegenschaften birgt, so gewollt, die Möglichkeiten eines zusätzlichen, finanziellen Förderinstruments sozial gebundenen Wohnungsneubaus. Er kann auf verschiedene Arten erfolgen:
- *Durch Kauf per Bieterverfahren oder Direktvergabe.* Vorbedingung ist hier lediglich der Status der Gemeinnützigkeit der Unternehmen. Der Kaufpreis sollte mindestens dem Verkehrswert entsprechen. Eine Direktvergabe ist vor allem zu empfehlen, wenn für die Liegenschaft bereits akzeptierte Vorschläge lokaler gemeinnütziger Initiativen vorliegen.
  - *Durch Konzeptausschreibungsverfahren.* Vorbedingungen sind hier der Status der Gemeinnützigkeit der Unternehmen und die Erarbeitung eines Konzepts zur Nutzung und Bebauung der Liegenschaft entsprechend den Vorgaben der Kommunen. Zu bevorzugen ist hier ein am Verkehrswert orientiertes Festpreisverfahren. Unter den eingereichten Konzepten wird eines per Jury ausgewählt.
  - *Durch Erbbaurechtsvertrag.* Statt eines Kaufs der Liegenschaft ist ein auf 99 Jahre ausgelegter Erbbaurechtsvertrag an gemeinnützige Wohnungsunternehmen möglich. Der Erbbaurechtszins ist im Allgemeinen je nach Nutzung gestaffelt. Gerade für kapitalschwache Träger bietet das Erbbaurechtsmodell den Vorteil, dass die Einstiegskosten für den Erwerb des Grundstücks entfallen. Darüber hinaus ist es ein Modell der Grundstücksvergabe, das über die

<sup>6</sup> Eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Abgabenordnung (AO), die die Wohnungsgemeinnützigkeit dort direkt verankert, ist nicht zielführend, da die Gemeinnützigkeit der AO einer vollständigen Gewinnbeschränkung unterliegt und somit die im Rahmen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit angestrebte Gewinnausschüttung von bis zu vier Prozent auf das eingesetzte Kapital nicht möglich wäre. <sup>7</sup> Um eine nachträgliche, für das Unternehmen finanziell nicht tragbare Besteuerung zu vermeiden, ist es wichtig, dass bei Genossenschaften, die einen Wechsel in die Gemeinnützigkeit anstreben, keine Aktivierung der stillen Reserven vorgenommen wird.

Zinsgestaltung – beispielsweise über das Aussetzen der Zinsen für die Dauer der Bauphase – zusätzliche Fördermöglichkeiten bereithält. Für die Kommunen ist es zudem von Vorteil, dass sie bei diesem Modell langfristig Einfluss auf die zukünftigen Nutzungen und ggf. auf die Belegungen nehmen können, indem sie diese per Erbbaurechtsvertrag festschreiben. Ferner bleiben ihnen die Grundstücke langfristig erhalten.

- *Durch Sachwerteinlage.* Liegenschaften können an gemeinnützige Wohnungsunternehmen per Sachwerteinlage übertragen werden. Bei diesem Verfahren werden lediglich die Erwerbsnebenkosten fällig. Darüber hinaus wird vom Vorhabenträger dem eingebrachten Grundstückswert entsprechend sozialer Wohnraum hergestellt. Dieses Verfahren ist auch als Erbbaurechtsmodell möglich.

Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit auf Unternehmensebene müsste unseres Erachtens nach nicht mit einer Beschränkung des Geschäftskreises einhergehen – vorausgesetzt, die durch die Unternehmen angebotenen Leistungen unterliegen einer gesonderten Buchführung. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass es nach Überführung in die Gemeinnützigkeit nicht zu der, von vielen unserer GesprächspartnerInnen befürchteten möglichen Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Unternehmen kommt. Die gemeinnützigen Unternehmen sollen auch weiterhin wohnungsnah bzw. auf das Wohnumfeld wirkende soziale oder gewerbliche Dienste anbieten können wie Freizeitaktivitäten, Gemeinschaftseinrichtungen, soziale Dienste oder auch die Möglichkeit zur Gewinnung und Nutzung alternativer Energien.

Langfristig ist es zudem denkbar, dass die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ihren Bestand ausweiten und Wohnungen auch in Beständen privatwirtschaftlicher Wohnungsunternehmen erwerben. Dieses Ziel ist jedoch nur indirekt über die Koppelung sozialer Auflagen an vorhandene Förderinstrumente (beispielsweise den Erhalt von KfW-Krediten für energetische Sanierungen oder Fördergelder für Modernisierungen) oder den Abschluss städtebaulicher Verträge zwischen Projektträgern und der städtischen Verwaltung (beispielsweise bei der Neuaufstellung von Bebauungsplänen) möglich. So könnten in diesen Fällen den Wohnungsunternehmen, die staatliche Fördermittel bzw. kommunale Dienste in Anspruch nehmen, Auflagen nicht nur hinsichtlich einer Mietpreis- und Belegungsbindung gemacht werden, wie es im Rahmen der kooperativen Baulandentwicklung bereits der Fall ist, sondern es könnte darüber hinaus auch die kostenneutrale Veräußerung eines Anteils der zu errichtenden Wohnungen an gemeinnützige Unternehmen gefordert werden. Auf diese Weise wäre es möglich, langfristig über die Schaffung eines Streubestands auch im gewinnorientierten Wohnungssektor die Schaffung eines sozialgebundenen Wohnbestands zu realisieren und dauerhaft zu sichern.

## 5.2 WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT AUF DER EBENE KOMMUNALER FÖRDERPROGRAMME

Die zweite Ebene der NWG ist auf der Ebene der Kommunen verankert. Sie verfolgt vor allem drei Ziele: Sie soll Kommunen wieder handlungsfähig machen, die Bereitstellung von sozialem Wohnraum fördern sowie den kommunalen wohnungspolitischen Sachverstand stärken.

Im Rahmen der NWG können Kommunen beim Bund bzw. den Ländern Gelder zur Förderung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen beantragen. Die Gewährung dieser Gelder ist den oben genannten Zielsetzungen entsprechend an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. So werden die Fördermittel nicht flächendeckend, sondern nur an Kommunen bzw. Regionen vergeben, die einen Bedarf deutlich gemacht haben und nachweisen können, dass es bereits entsprechende gemeinnützige Träger gibt (bzw. diese aufgebaut werden), um die Maßnahmen durchführen zu können. Eine weitere Bedingung des Erhalts von Fördermitteln ist zudem das Vorhandensein eines die jeweilige Wohnmarktregion betreffenden Wohnversorgungskonzepts. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass mithilfe der zur Verfügung stehenden Mittel eine zielgerichtete Förderung gewährleistet werden kann, die den örtlichen Gegebenheiten und Perspektiven Rechnung trägt. Zur Sicherung der Zielgenauigkeit der Mittelvergabe ist im Rahmen der NWG zudem – anders als es gegenwärtig der Fall ist – ein Verbot der Zweckentfremdung der entsprechenden Bundesfördermittel vorgesehen.

Im Hinblick auf die Trägerschaft dient diese Ebene der NWG vorrangig der Stärkung und dem Wiederaufbau kommunaler Wohnungsunternehmen. Es ist zu erwarten, dass die Vergabe der Fördergelder mit relativ hohen bürokratischen Anforderungen verbunden ist (siehe bestehende ähnliche Fördertöpfe und ihre Anforderungen bzw. Prüfverfahren) und daher für kleinere Träger wahrscheinlich nicht infrage kommt.

### Das Wohnversorgungskonzept

Ziel der Erstellung eines Wohnversorgungskonzepts ist es, die Städte bei der Ausrichtung ihrer zukünftigen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben zu unterstützen und zu leiten. Mithilfe eines solchen Konzepts werden die zukünftigen Wohnbedarfe vorausgeschätzt und darauf aufbauend die Schwerpunkte einer nachhaltigen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in quantitativer und qualitativer Hinsicht definiert sowie entsprechende Handlungsempfehlungen gegeben. Die im Kontext der Beantragung von Bundesmitteln für die Förderung gemeinnützigen Wohnungsbaus zu erarbeitenden Wohnversorgungskonzepte haben darüber hinaus neben der allgemeinen Evaluation des Bedarfs an sozial gebundenem Wohnraum die Aufgabe, die Versorgungsbedarfe hinsichtlich der in Abschnitt 4.3 dargelegten Förderstufen zu untersuchen sowie vorhandene besondere



Bedarfe der am Wohnungsmarkt besonders diskriminierten Personengruppen zu definieren und ihre Versorgung mit Wohnraum ggf. mit einer Quotierung zu sichern.

Es gibt bereits einige Städte, die solche Konzepte erarbeitet haben, meist in Kooperation mit externen Forschungsinstituten.<sup>8</sup> Die Entwicklung eines Wohnversorgungskonzepts erfolgt in der Regel in drei Schritten: erstens der Analyse und Bewertung des bestehenden Wohnungsmarkts, seiner Rahmenbedingungen und Angebotsstruktur; zweitens der Entwicklung von Prognosen und Bedarfen verschiedener Nachfragegruppen und drittens der Definition von Leitlinien, Zielen und Handlungsfeldern.

So werden die demografischen und sozialen Entwicklungen der Stadt sowie die verschiedenen Teilmärkte, in denen sich diese Entwicklungen widerspiegeln, analysiert. Es wird untersucht, ob die entstehenden Bedarfe – hinsichtlich des leistbaren Wohnraums, aber auch hinsichtlich spezifischer Nutzergruppen wie SeniorInnen, Studenten, Geflüchteten oder Menschen mit Behinderung – vom Markt bedient werden und welche wohnungspolitischen Handlungsstrategien aus der Analyse und prognostizierten Entwicklung abgeleitet werden können. Die Stadt Gießen hat in einem Wohnraumversorgungskonzept beispielsweise zur Sicherung ihrer angestrebten sozial- und bedarfsorientierten Wohnraumversorgung in Bezug auf Bestandsbauten fünf Maßnahmenschwerpunkte vorgeschlagen, darunter die Einrichtung einer Koordinierungsgruppe Soziale Wohnraumvergabe, die Anpassung der Kosten der Unterkunft an aktuelle Mietpreisniveaus sowie die Verlängerung der bestehenden Belegungsbindungen (InWIS 2016: 69–74).

Methodisch stützen sich die Wohnversorgungskonzepte auf die Erstellung und Auswertung von Statistiken und Wohnungsannoncen, auf bereits vorhandene Berichte, Fachgespräche und Modellrechnungen.

### 5.3 KONTROLLE UND PRÜFUNG GEMEINNÜTZIGER WOHNUNGSUNTERNEHMEN

Im Hinblick auf mögliche negative Effekte der Wiedereinführung einer Wohnungsgemeinnützigkeit auf der Ebene der Unternehmen werden immer wieder vor allem zwei Bedenken geäußert: Erstens gibt es die Befürchtungen, dass die zukünftigen GWU aufgrund fehlender wettbewerblicher Anreize weniger professionell und effektiv geführt würden als die Wohnungsunternehmen auf dem «freien» Wohnungsmarkt. Und zweitens wird die Sorge geäußert, dass – gerade auch angesichts der Negativschlagzeilen um die Neue Heimat in den 1980er Jahren – gemeinnützige Unternehmen keiner ausreichenden Kontrolle und Prüfung unterständen und es in diesem Sektor zu wenige Mechanismen gäbe, um Korruption und persönlicher Vorteilsnahme vorzubeugen. Aus diesem Grund sehen wir die Notwendigkeit der Kontrolle und Prüfung der zukünftigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auf zwei Ebenen: erstens der Ebene der Performance und

Wirtschaftlichkeit der Unternehmen – das heißt ihrer Effektivität – und zweitens auf der Ebene der korrekten Mittelvergabe und -verwendung – das heißt ihrer Transparenz.

Die GWU der alten Wohnungsgemeinnützigkeit unterlagen qua WGG der Prüfungspflicht. Dabei handelte es sich nicht nur um eine Jahresabschlussprüfung, sondern um eine Prüfung der gesamten Geschäftsführung sowie um eine Prüfung, ob die gemeinnützigkeitsrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden. Die Prüfung der GWU fiel in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Länder. Alle GWU mussten Mitglied in einem entsprechenden Prüfverband sein.

Diese Form der Kontrolle und Prüfung hat im Fall der Neuen Heimat offensichtlich versagt. Der zur Klärung der damaligen Vorfälle eingesetzte Parlamentarische Untersuchungsausschuss (PUA) hat in seiner Stellungnahme, das soll in diesem Zusammenhang nochmals betont werden, einen klaren Trennstrich zwischen den bei der Unternehmensgruppe Neue Heimat festgestellten Verfehlungen und der wohnungs- bzw. sozialpolitischen Bedeutung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gezogen. Er plädierte für eine Novellierung des WGG und nicht für seine ersatzlose Abschaffung. Um künftig ähnliche Missstände zu vermeiden, forderte der PUA unter anderem ein Verbot der Konzernbildung und eine rechtliche Verankerung des Regionalprinzips, also der räumlichen Begrenzung der Geschäftstätigkeit der GWU. Zudem forderte er die Einführung eines abgestuften Sanktionskatalogs bei Rechtsverstößen der GWU gegen die Regularien der Wohnungsgemeinnützigkeit und empfahl, die Unabhängigkeit der jeweiligen Prüfverbände zu stärken, indem beispielsweise eine Interessenskoalition von Prüfung und Verbandsinteressenvertretung rechtlich ausgeschlossen würde (Deutscher Bundestag 1987).

Im Rahmen dieser Studie ist es nicht möglich, die Prüfung zukünftiger GWU im Detail auszuarbeiten. Wir halten es jedoch für empfehlenswert, die Prüfung der GWU auf Bundesebene einheitlich zu regeln. In diesem Zusammenhang kann auch das Prüfverfahren der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich von Interesse sein. Neben der normalen Wirtschaftsprüfung gibt es dort die sogenannte Gebarungsprüfung. In diesem Zusammenhang werden die folgenden vier Punkte durch unabhängige und weisungsfreie Revisoren geprüft, wobei der Prüfer nicht durch das GWU beauftragt, sondern ausschließlich durch den Revisionsverband bestellt wird (Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen 2017a, 2017b).

<sup>8</sup> Siehe z. B. das Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Gießen: [www.giessen.de/media/custom/1894\\_2139\\_1.PDF?1479221811](http://www.giessen.de/media/custom/1894_2139_1.PDF?1479221811); der Stadt Osnabrück: [www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene\\_Dateien/Wohnraumversorgungskonzept-der-Stadt-Osnabrueck-2015.pdf](http://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/Wohnraumversorgungskonzept-der-Stadt-Osnabrueck-2015.pdf); der Stadt Buxtehude: [www.buxtehude.de/downloads/datei/OTAwMDAyMDc0Oy07L3Vzci9sb2NhbC9odHRwZC92aHRkb2NzL3N0YWRIL2J1eHRlaHVKZS9tZWRpZW4vZG9rdW1lbnRIL3dydmfYnV4dGVodWRlX-2VuZGJlcmJjaHRfMjAxNjA1MTAucGRm/wrvk\\_buxtehude\\_endbericht\\_20160510.pdf](http://www.buxtehude.de/downloads/datei/OTAwMDAyMDc0Oy07L3Vzci9sb2NhbC9odHRwZC92aHRkb2NzL3N0YWRIL2J1eHRlaHVKZS9tZWRpZW4vZG9rdW1lbnRIL3dydmfYnV4dGVodWRlX-2VuZGJlcmJjaHRfMjAxNjA1MTAucGRm/wrvk_buxtehude_endbericht_20160510.pdf); und der Stadt Koblenz: [www.koblenz.de/bilder/131104\\_wvk\\_koblenz\\_cd.pdf](http://www.koblenz.de/bilder/131104_wvk_koblenz_cd.pdf) sowie der Stadt Heidelberg: [www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/documents\\_E-999837103/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12\\_pdf\\_WohnraumbedarfsanalyseHD2030.pdf](http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-999837103/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_WohnraumbedarfsanalyseHD2030.pdf).

- *Gesetzeskonformität*: Einhaltung der gesellschaftsrechtlichen Vorschriften sowie der Bestimmungen des WGG über den beschränkten Geschäftskreis
- *Geschäftsbetrieb*: Wirtschaftlichkeit des Unternehmens als Verhältnis zwischen Leistung und Kosten, Einhaltung der Vorschriften über sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Geschäftsführung
- *Rechnungslegung*: eingehende Prüfung von Buchführung, Jahresabschluss und Lagebericht
- *Wohnungswirtschaft*: Einhaltung der gemeinnützigen Preisbestimmungen, vor allem hinsichtlich der Entgelte, die von den Wohnungsinhabern verlangt werden
- *Wirtschaftliche Lage*: Beurteilung von Vermögens- und Kapitalsituation, Zahlungsfähigkeit und Ertragslage

Erfüllt ein Unternehmen diese Anforderungen nicht, gibt es mehrere Stufen der Bemängelung, die vom Hinweis bis zu einem möglichen Entzug der Fördermittel oder gar der Gemeinnützigkeit reichen kann.

Darüber hinaus werden die mit der NWG zu initiierten MieterRäte als neue Kontrollinstanz in die Wohnungsgemeinnützigkeit eingeführt. Da die MieterInnen letztlich über die Miete alle wirtschaftlichen Fehlentscheidungen des Managements finanziell tragen müssen, haben sie ein hohes Interesse am effizienten Wirtschaften des Unternehmens und werden deswegen – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – über ihre Rolle in den Mieter- und Aufsichtsräten der Gesellschaften auch Garanten für eine gute Pflege des Bestandes sein.

Zu überlegen wäre auch, ob zusätzlich zu den genannten, sich auf marktkonforme Wirtschaftlichkeitsparameter beziehende Prüfungskriterien auch weitere, stärker an den Zielen der Gemeinnützigkeit orientierte Parameter der Bewertung und Evaluierung der Performance der zukünftigen GWU entwickelt werden sollten. Denkbar wäre beispielsweise die interne Effizienz an den Herstellungs- bzw. Sanierungskosten oder der Miethöhe im Verhältnis zum Bestand, seiner Lage und Qualität als weiteres Prüfungskriterium zu definieren.

## 6 STEUERLICHE ASPEKTE DER NEUEN WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

Der steuerrechtliche Grundgedanke der Gemeinnützigkeit besteht in einer Reduzierung der Steuerlast als Kompensation für die Erbringung gesellschaftlich notwendiger und gewünschter Versorgungsleistungen. In steuerjuristischen Debatten etwa wird von einer «konzeptionelle[n] Alternativität von Steuerzahlung und Gemeinnützigkeit» (Kirchhoff 2003: 5) ausgegangen: «Der Staat lässt ein Einkommen unbesteuert, das der Steuerpflichtige nicht privatnützig, sondern zum gemeinen Nutzen verwendet hat» (ebd.). Im Bereich der Wohnungsversorgung wären im Sinne dieser Staatssubstitution» (Seer 2013: 28) die Erstellung und Bewirtschaftung von dauerhaft belegungsgebundenen Wohnungen steuerlich zu entlasten.

Im Gegenzug zu diesen Prinzipien wurden die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Laufe der Geschichte von zum Teil wechselnden Steuern befreit und der Wohnungsbau zeitweise durch staatliche Fördermittel subventioniert. Die wechselnden Steuerentlastungen und Fördermittel für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft sind Ausdruck von im historischen Verlauf veränderten Anforderungen und Rahmenbedingungen gemeinnützigen Wohnungsbaus.

In den folgenden Abschnitten skizzieren wir verschiedene Möglichkeiten der steuerlichen Entlastung und schätzen die jeweiligen Effekte für die Bestandsbewirtschaftung und den Wohnungsneubau ab.

### 6.1 STEUERLICHE ENTLASTUNG DER BESTANDBEWIRTSCHAFTUNG IN DER NEUEN WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

Für die Bestandsbewirtschaftung von Wohnungen ist eine Befreiung von der Gewerbesteuer, der Körperschaftsteuer, der Grundsteuer, der Grunderwerbssteuer und der Vermögenssteuer relevant. Die steuerliche Entlastung fällt dabei für unterschiedliche Unternehmenstypen und -größen unterschiedlich aus, führt aber in allen Fällen zu einer Reduktion der laufenden Aufwendungen, sodass insbesondere in der langfristigen Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen relevante Effekte für die Höhe der Aufwendungsmieten erwartet werden können.

#### Zu den einzelnen Steuerarten

**Gewerbesteuer:** Die Gewerbesteuer ist eine Realsteuer (Objekt-, Sachsteuer), die auf die Ertragskraft des Unternehmens bezogen wird. Besteuerungsgrundlage ist der Gewerbeertrag. Heheberechtigt sind die Gemeinden, die den Steuersatz für die Gewerbesteuer durch Beschluss selbst festlegen. Der Gewerbeertrag setzt sich aus den Gewinnen des Unternehmens und einem Betrag von 50 Prozent der Zinsen auf Dauerschulden, abzüglich eines Grundsteueranteils und des Gewerbeverlusts zusammen (Minter o. J.; Jenkis 1994: 400 ff.). Durch die möglichen Verlustvorträge (bzw. Verlustnut-

zungen) von negativen Einkünften können investive Ausgaben auf die in den Folgejahren fälligen Gewerbesteuern teilweise angerechnet werden. Vor allem für die langfristigen Bewirtschaftungen von Wohnimmobilien ist die Gewerbesteuer von Bedeutung und kann beim derzeitigen Hebesatz bis zu 18 Prozent der jährlichen Gesamtkosten ausmachen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016). Bei konsequenter Orientierung an einer unternehmensbezogenen Aufwendungsmiete, die sich an den tatsächlich anfallenden Kosten orientiert, entfällt die Zahlung der Gewerbesteuer. Für die gemeinnützigen Unternehmen würde eine Gewerbesteuerbefreiung vor allem die Investitionen in Neubau und Modernisierung bzw. Rücklagen für solche Investitionen begünstigen. Die Höhe der Steuerentlastung ist von unternehmerischen Kennzahlen und den jeweiligen Hebesätzen abhängig und kann nicht pauschal kalkuliert werden.

**Körperschaftsteuer:** Die Körperschaftsteuer ist eine besondere Art der Einkommensteuer für juristische Personen wie Kapitalgesellschaften, andere Personenvereinigungen (soweit diese nicht Mitunternehmerschaften im Sinne des Einkommensteuergesetzes sind) und Vermögensmassen. Die Besteuerungsgrundlage ist das Einkommen, das die Körperschaft innerhalb des Kalenderjahrs bezogen hat. Die Bestimmung und Ermittlung des Einkommens folgt den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes. Der Steuersatz beläuft sich gegenwärtig auf 15 Prozent (Eggert o. J.). Der Steueranteil auf den ermittelten Einkommen beträgt inklusive der zurzeit angesetzten Solidarzuschläge insgesamt 15,825 Prozent des zu versteuernden Einkommens. Bei einer konsequenten Orientierung an einer unternehmensbezogenen Aufwendungsmiete, die sich an den tatsächlich anfallenden Kosten orientiert, entfällt die Zahlung der Körperschaftsteuer. Auch eine Körperschaftsteuerbefreiung würde vor allem bei der Bildung von Rücklagen für künftige Investitionen eine Entlastung darstellen.

**Grundsteuer:** Die Grundsteuer (GrSt) ist eine Steuer auf das Eigentum an Grundstücken und deren Bebauung. Grundlage für die Erhebung der Grundsteuer ist das Grundsteuergesetz. Die Bemessungsgrundlage richtet sich nach sogenannten Einheitswerten, die von den jeweils zuständigen Finanzämtern festgelegt werden.<sup>9</sup> Die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer werden regelmäßig in der kommunalen Haushaltsatzung für ein Haushaltsjahr festgelegt und betragen

<sup>9</sup> In dem zurzeit von den FinanzministerInnen der Länder diskutierten Reformvorschlag wird eine zukünftige Orientierung an den Bodenrichtwerten vorgeschlagen (Bundesrat 2016). Initiativen und Verbände fordern einen grundsätzlichen Verzicht auf die Besteuerung von Gebäudewerten und die ausschließliche Veranschlagung von Bodenwerten, um eine Aktivierung von unbebauten Grundstücken zu fördern (Löhr 2016).

zurzeit für die Grundsteuer B (Bebaute Grundstücke) in den meisten Städten zwischen 250 und 400 Prozent. Von den Großstädten weist Berlin mit 810 Prozent den höchsten Hebesatz auf. In der aktuellen Praxis wird die Grundsteuer nach den sogenannten Einheitswerten bestimmt, also dem Wert eines Grundstücks zu einem bestimmten Stichtag (Henger/Schaefer 2016: 1). Bei Mietwohnungen beträgt die Grundsteuer (bei einem Hebesatz von 300 Prozent) etwa ein Euro/m<sup>2</sup> pro Jahr (siehe § 42 GrStG). Auf den Monat bezogen entspricht dies etwa 0,08 Euro/m<sup>2</sup>. In Städten und Gemeinden fällt der Grundsteuerbetrag entsprechend höher aus. Da in Mietverhältnissen die Grundsteuer auf die von den MieterInnen zu tragenden Nebenkosten aufgerechnet werden kann, würde eine Grundsteuerbefreiung vor allem den Miethaushalten zugutekommen.

*Grunderwerbsteuer:* Die Grunderwerbsteuer (GrESt) wird auf den Kaufpreis beim Erwerb eines Grundstücks oder Grundstückanteils erhoben. Auf der Grundlage des Grunderwerbsteuergesetzes wird die Grunderwerbsteuer von den Ländern erhoben. Als Ländersteuer kann die Grunderwerbsteuer an die Kommunen weitergereicht werden. Zurzeit beträgt der Steuersatz zwischen 3,5 Prozent (Bayern und Sachsen) und 6,5 Prozent (Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Brandenburg) (BFW 2016). Die Gesamtsumme der erhobenen Grunderwerbssteuer betrug in den vergangenen Jahren etwa 1,4 Prozent des gesamten bundesweiten Steueraufkommens – bezogen auf die Steuereinnahmen der Länder beträgt der Anteil der Grunderwerbsteuer etwa vier Prozent der Gesamteinnahmen. So wurden im Jahr 2012 rund 7,4 Milliarden Euro und im Jahr 2015 etwa 11,2 Milliarden Euro durch die Grunderwerbsteuer eingenommen (Statista 2016). Die Höhe der Grunderwerbsteuer variiert in Abhängigkeit von den Grundstückspreisen und den jeweils geltenden Steuersätzen. Eine Erhöhung der Grunderwerbssteuer kann sich dämpfend auf den Immobilienhandel auswirken, da insbesondere kurz aufeinander folgende Mehrfachverkäufe die Steuerlast der jeweiligen Grundstücke relational zu anderen Grundstücken erhöht. Auf der anderen Seite steigen mit der Grunderwerbsteuer die Ausgangskosten für Neubau, Erwerb und Immobilienbewirtschaftung, die sich in einem Anstieg der Aufwendungskosten niederschlagen und als erhöhte Mieten bzw. Wohnkosten an die NutzerInnen weitergegeben werden können. Eine Privilegierung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen durch eine Befreiung von der Grunderwerbsteuer würde insbesondere in Regionen mit angespannten und überhitzten Bodenmärkten eine substanzielle Entlastung der Anschaffungskosten bewirken. Auf Bestandsimmobilien gemeinnütziger Wohnungsunternehmen hätte eine Befreiung von der Grunderwerbsteuer keine Auswirkung.

*Vermögensteuer:* Die Vermögensteuer wird im Vermögenssteuergesetz (VstG) geregelt und gilt als Substanzsteuer. Der Steuerbetrag richtet sich dabei nach dem Umfang des Nettovermögens (nach Schulden) und wird im § 10 Vermögenssteuergesetz mit ei-

nem Prozent für Privatpersonen (natürliche Personen) und 0,6 Prozent für Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen festgelegt. Konkret besteuert werden in der Regel Grundbesitz, Sachvermögen und Geldvermögen. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde das Erheben der Vermögensteuer in Deutschland seit 1997 ausgesetzt, obwohl das Vermögensteuergesetz weiterhin in Kraft ist. Aktuelle Schätzungen zufolge könnte eine Reaktivierung der Vermögensteuer ein Steueraufkommen von etwa 20 Milliarden Euro im Jahr erbringen (Bach/Thiemann 2016). Im Bereich der Wohnungsbe- wirtschaftung wären Vermögensteuern insbesondere für langjährige Bestandsimmobilien von Relevanz, weil dort die Rückzahlung aufgenommener Kredite meist schon abgeschlossen ist und nicht mehr vom Vermögenswert abgezogen werden kann. Mit den im Vermögensteuergesetz festgesetzten Steuersätzen sowie den Freibeträgen wäre mit einer Befreiung des Steuerbetrags nur ein geringer Effekt auf die Aufwendungskosten zu erwarten.

Eine Befreiung von den hier aufgeführten Steuern hätte in der Summe nur eine geringe ökonomische Wirkung für die Bestandsbewirtschaftung von Unternehmen der NWG. Insbesondere vor dem Hintergrund der zurzeit für alle Wohnungsunternehmen bestehenden Möglichkeiten, zum Beispiel durch Verlustvorträge die Steuerlast schon jetzt zu reduzieren, ist allein durch eine Befreiung von diesen Steuern keine substanzielle Besserstellung der GWU für die Bestandsbewirtschaftung zu erwarten. Als ein möglicher Anreiz zur Überführung in die Gemeinnützigkeit sollten daher einmalige Zuschüsse gewährt werden, die eine dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindung in den Beständen sicherstellen. Die Bildung von Rücklagen für Investitionen für Neubau, Modernisierung und Bestandserhalt hingegen wird durch die hier aufgeführten Steuerbegünstigungen substanziell erleichtert.

## 6.2 STEUERENTLASTUNG FÜR WOHNUNGSNEUBAU UND MODERNISIERUNGSMASSNAHMEN IN DER NEUEN WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

Für den Wohnungsneubau und bauliche Maßnahmen zum Bestandserhalt bzw. der Bestandsverbesserung durch Modernisierungsmaßnahmen wird eine Entlastung der Umsatzsteuer für die investiven Maßnahmen vorgeschlagen. Erfahrungen aus Österreich zeigen, dass eine Umsatzsteuerbefreiung einen erheblichen Einfluss auf die Erstellungskosten von Wohngebäuden hat. Dort können die Kosten der Umsatzsteuer als Vorsteuerabzug abgezogen werden, weil die Mietzahlungen einer Umsatzsteuerpflicht unterliegen (Wirtschaftskammer Österreich 2016). In Anlehnung an diese praktizierte Entlastung sollen die Unternehmen der NWG für die von ihnen durchgeführten Bau- und Modernisierungsmaßnahmen von der Umsatzsteuer (zurzeit 19 Prozent) befreit werden bzw. durch eine Steuergutschrift in entsprechender Höhe entlastet werden.

Um ein kostensensibles Investieren zu gewährleisten, muss die Steuerbegünstigung auf ein sinnvolles Maß gedeckelt werden. Um nicht durch hohe Baukosten eine hohe Steuerersparnis zu erzielen, wird die steuerliche Begünstigung zum Beispiel auf der Höhe der jeweils durchschnittlichen Baukosten für ein durchschnittlich ausgestattetes Wohngebäude oder in Entsprechung zu den jeweils geltenden Bemessungsgrenzen für die Baukostenförderungen in den Wohnungsbauförderprogrammen gekappt. Die steuerliche Begünstigung bezieht sich auf den Zweck der Gemeinnützigkeit und kann nicht auf andere Nutzungen übertragen werden. In Fällen von gemischten Nutzungen (z. B. Wohn- und Gewerbenutzungen) in einer Wohnanlage wird die steuerliche Begünstigung anteilig in Höhe der Flächenanteile der Wohnnutzung gewährt.

Modellrechnungen zeigen, dass durch eine solche Reduzierung der aufzubringenden Baukosten, die Aufwandsmieten<sup>10</sup> in Neubauprogrammen bzw. nach Modernisierungsmaßnahmen erheblich reduziert werden können (siehe Abschnitt 6.2.1).

**6.2.1 Abschätzung der steuerlichen Auswirkungen auf die Aufwandsmieten**

Nach Berechnungen der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen betragen die durchschnittlichen Kosten für den Rohbau und Ausbau eines Mehrfamilienhauses, bezogen auf die vermietbare Nutzfläche etwa 1.400 Euro/m<sup>2</sup>.<sup>11</sup> Die Fertigstellung eines Wohnhauses mit Keller (122 Euro/m<sup>2</sup>) und Aufzug (68 Euro/m<sup>2</sup>), aber ohne Tiefgarage (292 Euro/m<sup>2</sup>) kostet unter der Berücksichtigung der Kosten für die Baustellenlogistik (137 Euro/m<sup>2</sup>) und die Außenanlagen (40 Euro/m<sup>2</sup>) nach diesen Berechnungen etwa 1.800 Euro/m<sup>2</sup>. Zu dieser Gesamtsumme der direkten Bauaufwendungen kommen Baunebenkosten in der Höhe von 400 Euro/

m<sup>2</sup> hinzu, sodass für das gesamte Bauvorhaben (ohne Tiefgaragen) 2.200 Euro/m<sup>2</sup> anzusetzen sind (Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen 2014).

Im Modell angesetzt werden Grundstückserwerbskosten in der Höhe von 1/5 der angesetzten Baukosten – in diesem Fall Kosten von 440 Euro/m<sup>2</sup> Wohnfläche. Unter Hinzuziehung von Kaufnebenkosten (wie Maklergebühren, Notariatskosten, Wertgutachten und Grunderwerbssteuer von fünf Prozent) wird im Beispiel von Gesamterwerbskosten in der Höhe von 500 Euro/m<sup>2</sup> ausgegangen. Der folgenden Tabelle ist zu entnehmen, wie sich die Gesamtkosten von 2.700 Euro/m<sup>2</sup> im Einzelnen zusammensetzen:

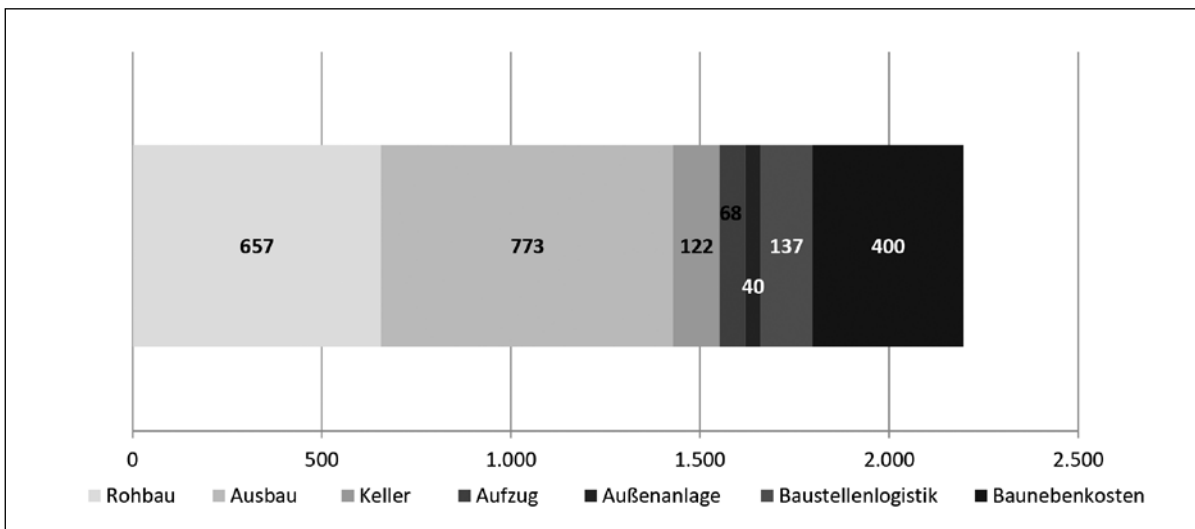
**Tabelle 5: Zusammensetzung der durchschnittlichen Kosten für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses (in Euro/m<sup>2</sup>)**

	Kosten	Anteil
Unmittelbare Baukosten	1.800	67 %
Baunebenkosten	400	15 %
Grundstückserwerbskosten	440	16 %
Kaufnebenkosten	60	2 %
Summe	2.700	100 %

Quelle: Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen 2014

<sup>10</sup> Aufwandsmieten entsprechen den tatsächlich von EigentümerInnen und VermieterInnen zu tragenden Aufwendungen zur Refinanzierung der Investitionen und der laufenden Aufwendungen. <sup>11</sup> Die Bundesvereinigung Bauwirtschaft ist eine verbandliche Interessenvertretung der Bauwirtschaft ohne ein Interesse am kostengünstigen Bauen. Die hier für die Modellrechnung benutzten Werte stellen daher eine eher konservative Kalkulation dar und können in der Praxis gemeinnütziger Bauvorhaben deutlich unterschritten werden.

**Abbildung 7: Zusammensetzung der Bau- und Baunebenkosten für Neubauten von Mehrfamilienhäusern (in Euro/m<sup>2</sup>)**



Quelle: Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen 2014

Der Steueranteil der Gesamtkosten setzt sich zusammen aus der Umsatzsteuer (19 Prozent) auf die Bau- und Baunebenkosten sowie der Grunderwerbsteuer (von 3,5 bis 6,5 Prozent) auf die Erwerbskosten. In der Modellrechnung setzen wir eine Grunderwerbsteuer von fünf Prozent an. Insgesamt beträgt der Steueranteil an den Gesamterstellungskosten 16,3 Prozent. Das entspricht einem Steuerbetrag etwa *440 Euro/m<sup>2</sup>* in unserem Modell.

**Tabelle 6: Baukosten und Steueranteile (in Euro/m<sup>2</sup>)**

	Kosten	Steuerbetrag	Steueranteil
Unmittelbare Baukosten	1.800	342	19 %
Baunebenkosten	400	76	19 %
Grundstückserwerbskosten	440	22	5 %
Kaufnebenkosten	60	-	-
Summe	2.700	440	16,3 %

Quelle: Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen 2014; eigene Berechnungen

Entsprechend würden sich bei einer Befreiung von Umsatz- und Grunderwerbsteuer die Erstellungskosten für einen Neubau von *2.700 Euro/m<sup>2</sup>* auf *2.260 Euro/m<sup>2</sup>* reduzieren.

Die Grundstückserwerbskosten betragen in der Modellrechnung *440 Euro/m<sup>2</sup>* und entsprechen ebenfalls

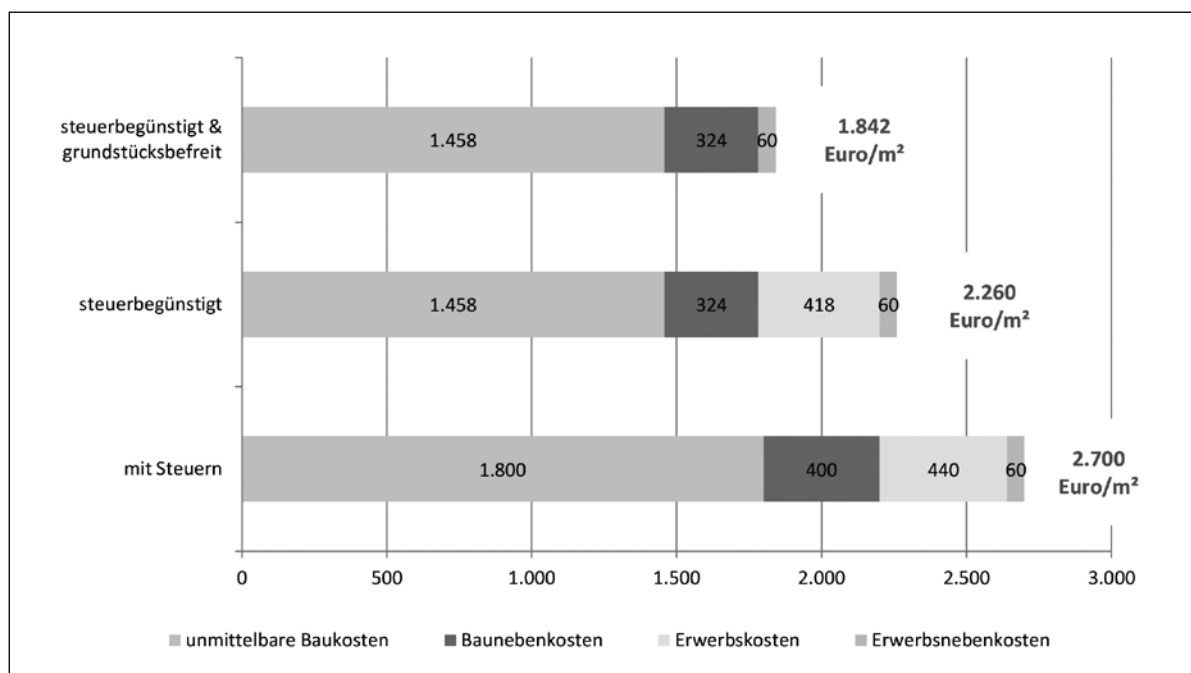
einem Kostenteil von 16,3 Prozent auf die angesetzten Gesamtkosten des Projekts. Auch hier würde sich eine Befreiung von diesen Kosten, zum Beispiel durch eine kostenfreie Nutzungsüberlassung von öffentlichen Grundstücken, erheblich auf die Kostenstruktur auswirken und die Gesamtkosten auf etwa *1.840 Euro/m<sup>2</sup>* reduzieren. Eine Kombination von Steuerbefreiung und Grundstücksüberlassung würde eine Kostenersparnis von fast 32 Prozent bzw. *858 Euro/m<sup>2</sup>* ermöglichen.

Eine wie im Modell beschriebene Steuerbefreiung hätte unmittelbare Auswirkungen auf die Aufwendungen zur Finanzierung des Bauprojekts und damit auf die Höhe der Aufwendungsmieten. Insbesondere die Finanzierungskosten (die Eigenkapitalverzinsung ebenso wie die Refinanzierung des aufgenommenen Fremdkapitals) würden sich deutlich verringern.

Der Kalkulation zugrunde gelegt wurde eine Eigenkapitalverzinsung von vier Prozent pro Jahr für das eingesetzte Eigenkapital in Höhe von 20 Prozent der Gesamtkosten. Entsprechend der zurzeit günstigen Zinskonditionen wurden die Annuitätenbeträge mit ebenfalls vier Prozent pro Jahr bezogen auf das aufgenommene Fremdkapital in Höhe von 80 Prozent der Gesamtkosten festgesetzt. Die Annuität setzt sich dabei aus 1,5 Prozent Zinsen und 2,5 Prozent Tilgung pro Jahr zusammen.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Bei höheren Zins- und Tilgungssätzen würden sich die Refinanzierungskosten erhöhen. Veränderungen der Zinssätze haben somit Einfluss auf die Höhe der Aufwendungsmiete, jedoch nicht auf die im Modell dargestellten Einsparungen durch Steuerbegünstigungen.

**Abbildung 8: Kosten für Neubau, mit und ohne Steuerbefreiung und Grundstückskosten**



Quelle: Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen 2014; eigene Berechnungen

**Tabelle 7: Auswirkungen von Steuerbefreiung und Erwerbskostenminderung auf die Refinanzierungskosten und die Aufwendungsmiete (nettokalt) (in Euro/m<sup>2</sup>)**

	mit Steuern	steuerbefreit	Ersparnis	ohne Steuer- u. Erwerbskosten	Ersparnis
Finanzierungskosten	2.700	2.260	440	1842	858
Eigenkapitalverzinsung (4 % p. a.) monatlich*	1,80	1,51	0,29	1,23	0,57
Annuitätenbetrag pro Jahr (1,5 % Zinsen und 2,5 % Tilgung) monatlich**	7,20	6,02	1,18	4,91	2,29
Refinanzierungskosten monatlich	9,00	7,53	1,47	6,14	2,86
sonstige Mietanteile monatlich***	1,30	1,30	0,00	1,30	0,00
Aufwendungsmiete	10,30	8,83	1,47	7,44	2,86

\* bezieht sich auf die Verzinsung eines Eigenkapitalanteils von 80 Prozent der angesetzten Gesamtkosten

\*\* bezieht sich auf die Refinanzierung eines Fremdkapitalanteils von 80 Prozent der angesetzten Gesamtkosten

\*\*\* umfasst: Instandhaltungsrücklage 10 Euro/m<sup>2</sup> pro Jahr, Verwaltungskostenpauschale von 280 Euro je Wohnung pro Jahr, Mietausfallwagnis von 3 Prozent der Mieteinnahmen

Quelle: Eigene Berechnung

In einer entsprechenden Kalkulation ohne jegliche Steuerbegünstigungen würden die monatlichen Aufwendungen einem Mietpreis von *10,30 Euro/m<sup>2</sup>* (nettokalt) entsprechen. Die Steuerbefreiung würde die monatlichen Aufwendungen für Refinanzierung und die sonstigen auf die Nettokaltmiete anrechenbaren Kosten um insgesamt *1,50 Euro/m<sup>2</sup>* verringern, sodass die monatliche Miete in diesem Modell *8,88 Euro/m<sup>2</sup>* (nettokalt) betragen würde. Wird zusätzlich zu den Steuerbegünstigungen auch noch die Erwerbskostenminderung (für die kostenfreie Nutzungsüberlassung des Grundstücks) in der Kalkulation berücksichtigt, verringert sich die monatliche Aufwendungsmiete um insgesamt *2,86 Euro/m<sup>2</sup>* auf *7,44 Euro/m<sup>2</sup>* (nettokalt) (siehe Tabelle 7).

Die mit der Einführung einer NWG vorgeschlagene Steuerbefreiung von der Grunderwerbssteuer bzw. die Rückerstattung der Umsatzsteuer würden eine Reduktion der Aufwendungsmiete um 14,5 Prozent erwirken und im Neubau zu einer Mietreduktion von etwa *1,50 Euro/m<sup>2</sup>* führen. Eine zusätzliche Befreiung der Erwerbskosten, etwa durch die für den Zeitraum der Refinanzierung gewährte Aussetzung von Erbbaupachtzinsen, würde die Ersparnis der Aufwendungsmiete auf 28,2 Prozent erhöhen und einer *Mietreduktion von insgesamt 2,29 Euro/m<sup>2</sup>* entsprechen. Bei höheren Grundstückskosten würde eine Befreiung von den Erwerbskosten auch den Gesamtanteil der Ersparnis erhöhen.

### 6.2.2 Verzicht auf Eigenkapitalverzinsung und Darlehensförderung für Neubauten

Wie dargestellt können die Aufwendungsmieten für Neubauten durch die vorgeschlagene Entlastung von der Umsatzsteuer um rund *1,50 Euro/m<sup>2</sup>* verringert werden. Da Nettokaltmieten von *über acht Euro/m<sup>2</sup>* immer noch deutlich über den Orientierungswerten der Leistbarkeit (siehe Abschnitt 4.3) liegen, wären diese selbst für Haushalte mit Einkommen, die 140 Prozent über den WBS-Grenzen liegen, zu teuer.

**Tabelle 8: Orientierungswerte für leistbare Mietpreise nach WBS-Einkommensstufen (in Euro/m<sup>2</sup>) (nettokalt)**

	100 Prozent	120 Prozent	140 Prozent
Orientierungswert	4,50	6,00	7,50

Quelle: Eigene Berechnung

Weitere Reduktionen der Aufwendungsmieten sind durch eine Befreiung von den Erwerbskosten möglich, die zum Beispiel durch eine Aussetzung von Erbpachtzinsen erreicht werden könnte. In Kombination mit den vorgeschlagenen Steuerentlastungen könnten Aufwendungsmieten von *7,44 Euro/m<sup>2</sup>* erreicht werden. Auch diese Kosten sind für einen Großteil der Zielgruppen einer sozialen Wohnungsversorgung zu hoch.

Weiter Kostensenkungen sind durch einen Verzicht auf die Eigenkapitalverzinsung (EKZ) für den Zeitraum der Refinanzierung und die Nutzung von zinsfreien Darlehen aus öffentlichen Förderprogrammen möglich.

Ein vollkommener Verzicht auf eine Eigenkapitalverzinsung (bei einem Eigenkapitalanteil von 20 Prozent bezogen auf die Gesamtkosten) würde eine Reduzierung der Aufwendungen um *1,80 Euro/m<sup>2</sup>* ermöglichen. Eine Finanzierung des notwendigen Fremdkapitals (in Höhe von 80 Prozent der Gesamtkosten) durch ein zinsfreies Darlehen (hier angesetzt mit 0,5 Prozent pro Jahr) bei einer gleichbleibenden Tilgung von 2,5 Prozent würde die Aufwendungen zusätzlich um etwa *1,80 Euro/m<sup>2</sup>* reduzieren. Durch die Veränderungen der Finanzierungsmodalitäten könnten die Aufwendungen um über 35 Prozent auf *6,70 Euro/m<sup>2</sup>* gesenkt werden. Die zu erwartenden Reduktionen der Aufwendungsmiete durch Zinsverzicht der Unternehmen der NWG und der (öffentlichen) Darlehensgeber übersteigen damit die Effekte von Steuererlassen und Grundstückseinbringungen.

**Tabelle 9: Aufwendungsmieten bei Verzicht auf Eigenkapitalverzinsung und zinsfreien Darlehen (in Euro/m<sup>2</sup>)**

	Bau- und Erwerbskosten	Refinanzierungs-aufwand	ohne EKZ	ohne EKZ und Zinsen
mit Steuern	2.700	10,30	8,50	6,70
steuerbefreit	2.260	8,83		
steuerbefreit & Grundstückeinbringung	1.842	7,44		

Quelle: Eigene Berechnung

**Tabelle 10: Aufwendungsmieten in Kombination aller Fördermechanismen (in Euro/m<sup>2</sup>)**

	Bau- und Erwerbskosten	Refinanzierungsaufwand	ohne EKZ	ohne EKZ und Zinsen
mit Steuern	2.700	10,30	8,50	6,70
steuerbefreit	2.260	8,83	7,33	5,82
steuerbefreit & Grundstückeinbringung	1.842	7,44	6,21	4,98

Quelle: Eigene Berechnung

Eine Kombination aller Fördermechanismen (Steuererlass + Grundstückseinbringung + Eigenkapitalverzicht + zinsfreies Darlehen) würde die Aufwendungsmieten bei konstanten Baukosten um mehr als 50 Prozent auf *4,98 Euro/m<sup>2</sup>* reduzieren.

Die Modellberechnungen zeigen, dass ein leistbarer Neubau ohne Standardverzicht möglich ist, wenn Steuerbegünstigungen im Rahmen einer NWG mit anderen Fördermechanismen kombiniert werden.

**Tabelle 11: Einfluss der verschiedenen Kostensenkungen auf die Aufwendungsmiete (in Euro/m<sup>2</sup>) (Maximalmodell)**

	Ertrag	Anteil der Kostenreduktion
Ausgangsaufwendungen	10,30	-
Steuererlass	1,47	27,6 %
Grundstückseinbringung	1,39	26,2 %
Eigenkapitalverzicht	1,23	23,1 %
zinsfreies Darlehen	1,23	23,1 %
Summe der Kostensenkung	5,32	100 %
Aufwendungen nach Kostensenkung	4,98	

Quelle: Eigene Berechnung

Die Übersicht der Aufwendungseffekte der einzelnen Fördermechanismen zeigt, dass alle vier hier vorgeschlagenen Elemente zu etwa gleichen Anteilen zur Reduktion der Aufwendungsmiete beitragen. In der Praxis der Förderung von dauerhaft gebundenen leistbaren Wohnungen sind Kombinationen der Fördermechanismen denkbar. Je nach Zielzahlen für die jeweiligen Mietklassen sind dabei die grundsätzlich geltenden Steuererlasse mit den anderen Maßnahmen zu kombinieren. Insbesondere die Vergabe von zinsfreien Darlehen sollte dabei an den Eigenkapitalverzicht der Unternehmen gekoppelt werden, um die entsprechenden Effekte der Mietpreisreduzierung zu erreichen. Das zinsfreie Darlehen entspricht bei den Finanzierungskosten des Modells (1,5 Prozent Zinsen und 2,5 Prozent Tilgung pro Jahr) einem einmaligen Zuschuss von 460 Euro/m<sup>2</sup>.

In diesem *Maximalmodell* der Kostensenkungen für den gemeinnützigen Wohnungsneubau beträgt die Summe aller Förderungen pro Quadratmeter Wohnfläche etwas mehr als 1.200 Euro/m<sup>2</sup>. Hochgerechnet auf eine durchschnittliche Wohnungsgröße von 60 m<sup>2</sup> beläuft sich der gesamte Förderbetrag (durch Steuererlass, Grundstückseinbringung und Zuschüsse bzw. Darlehen) auf knapp 75.000 Euro. Im Gegenzug für diese Förderung gewährleisten die begünstigten Wohnungsunternehmen der NWG in dem Modell durch den Verzicht auf eine Eigenkapitalverzinsung in Höhe von 902 Euro pro Jahr (für den Zeitraum der Refinanzierung von 40 Jahren) eine *dauerhafte Wohnungsversorgung zu Mietpreisen unter 5,00 Euro/m<sup>2</sup>*. Ein vergleichbarer



**Tabelle 12: Maximalmodell der Kostensenkungen und Förderungen für den Wohnungsneubau**

Wohnung (60 m <sup>2</sup> )	Aufwendungen		
	Kostenbetrag in Euro	Euro/m <sup>2</sup> pro Jahr	Euro/m <sup>2</sup> monatl.
Ausgangsaufwendungen	162.000	2.700	10,30
Steuererlass	26.400	440	1,47
Grundstückseinbringung	25.080	418	1,39
Eigenkapitalverzicht (0 % p. a.)	22.104	368	1,23
zinsreduzierte Darlehen*	22.104	368	1,23
Zuschuss	-	-	-
Summe der Kostensenkung	95.688,00	1.594,80	5,32
davon Förderung	73.584,00	1.226,40	4,09
Aufwendungen nach Kostensenkung	66.311	1.105	4,98

\* Konditionen des zinsreduzierten Darlehens: Annuität von Zinsen 0,5 Prozent pro Jahr und einer Tilgung von 2,5 Prozent pro Jahr

Quelle: Eigene Berechnung

Subventionseffekt durch Zahlungen der Subjektförderung (Mietreduktion um 5,32 Euro/m<sup>2</sup>) würde für dieselbe Wohnung bereits nach 20 Jahren die hier vorgeschlagenen Förderkosten überschreiten.

Da in der Praxis des Wohnungsneubaus von Unternehmen der NWG zum einen wirtschaftliche Anreize für die Investition (in Form einer Eigenkapitalverzinsung) gewährleistet werden müssen und verschiedene Einkommensklassen versorgt werden sollen, sind abgestufte Kostensenkungsmodelle für verschiedene Mietpreisklassen (4,50 Euro/m<sup>2</sup>, 6,00 Euro/m<sup>2</sup> und 7,50 Euro/m<sup>2</sup>) zu kombinieren.

#### **Förderstufe I (4,50 Euro/m<sup>2</sup>)**

Um Haushalte mit Einkommen bis zu 100 Prozent der WBS-Einkommensgrenzen mit leistbaren Wohnungen zu versorgen, müssen Zielmieten von 4,50 Euro/m<sup>2</sup> (nettokalt) erreicht werden. Die leistbare Miethöhe liegt dabei noch unterhalb der Aufwendungen im Maximalmodell (siehe oben), sodass zu den vorgeschlagenen Förderungen (Steuererlass, Grundstückseinbringung, zinsverringertes Darlehen) und einer reduzierten Eigenkapitalverzinsung von zwei Prozent pro Jahr eine Zusatzförderung durch einmalige Zuschüsse in der Höhe von 329 Euro/m<sup>2</sup> erfolgen muss.

**Tabelle 13: Förderstufe I der Kostensenkungen und Förderungen für den Wohnungsneubau**

Wohnung (60 m <sup>2</sup> )	Aufwendungen		
	Kostenbetrag in Euro	Euro/m <sup>2</sup> pro Jahr	Euro/m <sup>2</sup> monatl.
Ausgangsaufwendungen	162.000	2.700	10,30
Steuererlass	26.400	440	1,47
Grundstückseinbringung	25.080	418	1,39
Eigenkapitalverzicht (2 % p. a.)	11.052	184	0,61
zinsreduzierte Darlehen*	22.104	368	1,23
Zuschuss	19.764	329	1,10
Summe der Kostensenkung	104.400	1.740	5,80
davon Förderung	93.348	1.555	5,19
Aufwendungen nach Kostensenkung	57.600	960	4,50

Quelle: Eigene Berechnung

**Tabelle 14: Förderstufe I, Zusammensetzung der Förderarten**

	Steuererlass	Grundstückseinbringung	zinsreduzierte Darlehen	Zuschuss	gesamt
Betrag in Euro	440	418	368	329	1.555
Anteil	28,3 %	26,9 %	23,7 %	21,2 %	100 %

Quelle: Eigene Berechnung

Die Zusammensetzung der Förderung zeigt, dass Steuererlass, Grundstückseinbringung, zinsreduzierte Darlehen und Zuschüsse im Fördermodell I in ähnlichen Höhen kombiniert werden. Durch die hohen Subventionsanteile der Darlehens- und Zuschussförderung fallen die unmittelbaren steuerlichen Effekte mit 28,3 Prozent relativ gering aus.

Die Summe der öffentlichen Förderungen in diesem Zuschussmodell für Wohnungsneubauten zu 4,50 Euro/m<sup>2</sup> beträgt 1.555 Euro/m<sup>2</sup> bzw. knapp 95.000 Euro je Wohnung. Bei einer steuerlichen Begünstigung der NWG in Höhe der zurzeit gewährten Steuernachlässe für den Wohnungsmarkt (ca. eine Milliarde Euro) und einem Fördervolumen von zwei Milliarden Euro könnten pro Jahr mehr als 32.000 dauerhaft leistbare Wohnungen zu Mieten zu 4,50 Euro/m<sup>2</sup> errichtet werden. Mit einem Förderansatz in Höhe der durchschnittlichen Subventionierung des Wohnungsmarktes in den letzten Jahrzehnten (acht Milliarden Euro) könnten sogar über 90.000 dauerhaft leistbare Wohnungen pro Jahr finanziert werden.

#### **Förderstufe II (6,00 Euro/m<sup>2</sup>)**

Bei angestrebten Mietpreisen von 6,00 Euro/m<sup>2</sup> (nettokalt) für die Haushalte mit Einkommen bis zu 120 Prozent der WBS-Einkommengrenzen verringert sich der wohnungsbezogene Förderaufwand (bei reduzierter Eigenkapitalverzinsung) auf 66.348 Euro bzw. 1.290 Euro/m<sup>2</sup>. Neben den Förderungen durch den Steuererlass und die Grundstückseinbringung wird ein zinsreduziertes Darlehen (0,5 Prozent pro Jahr Zinsen und 2,5 Prozent pro Jahr Tilgung) für eine Teilfinanzierung des Fremdkapitals in Höhe von 248 Euro/m<sup>2</sup> (bzw. knapp 15.000 Euro je Wohnung) benötigt, um die Zielmiete von 6,00 Euro/m<sup>2</sup> (nettokalt) zu erzielen. Durch die Erhöhung der Aufwendungen, die durch Mieterträge gedeckt werden, verringert sich der sonstige Subventionsaufwand in der Förderstufe II. Bei Zielmieten von 6,00 Euro/m<sup>2</sup> sind keine Zuschusszahlungen mehr notwendig und auch das Volumen der zinsreduzierten Darlehen reduziert sich auf 248 Euro/m<sup>2</sup>. Entsprechend höher ist mit fast 40 Prozent der Anteil der steuerlichen Entlastung an den Fördereffekten.

**Tabelle 15: Förderstufe II der Kostensenkungen und Förderungen für den Wohnungsneubau**

Wohnung (60 m <sup>2</sup> )	Aufwendungen		
	Kostenbetrag in Euro	Euro/m <sup>2</sup> pro Jahr	Euro/m <sup>2</sup> monatl.
Ausgangsaufwendungen	162.000	2.700	10,30
Steuererlass	26.400	440	1,47
Grundstückseinbringung	25.080	418	1,39
Eigenkapitalverzicht (2 % p. a.)	11.052	184	0,61
zinsreduzierte Darlehen*	14.868	248	0,83
Zuschuss	0	0	0
Summe der Kostensenkung	77.400	1.290	4,30
davon Förderung	66.348	1.105,80	3,69
Aufwendungen nach Kostensenkung	57.600	960	6,00

Quelle: Eigene Berechnung

**Tabelle 16: Förderstufe II, Zusammensetzung der Förderarten**

	Steuererlass	Grundstückseinbringung	zinsreduzierte Darlehen	Zuschuss	gesamt
Betrag in Euro	440	418	248	-	1.106
Anteil	39,8 %	37,8 %	22,4 %	0 %	100 %

Quelle: Eigene Berechnung

Mit einem angenommenen Fördervolumen von insgesamt drei Milliarden Euro könnten über 45.000 Wohnungen zu 6,00 Euro/m<sup>2</sup> pro Jahr errichtet werden. Bei einem Fördervolumen von acht Milliarden Euro wären es sogar 135.000 Wohnungen.

**Förderstufe III (7,50 Euro/m<sup>2</sup>)**

Bei angestrebten Mietpreisen von 7,50 Euro/m<sup>2</sup> für Haushalte mit bis zu 140 Prozent der WBS-Einkommengrenzen verringert sich der Fördermitteleinsatz durch den Wegfall der zinsvergünstigten Darlehen und eine Teileinbringung von Grundstücken nochmals. Im Vergleich zu den Modellrechnungen der anderen Förderstufen reduziert sich hierbei die Förderung durch Grundstückseinbringung von 418 auf 216 Euro/m<sup>2</sup>.

Die Gesamtfördersumme beträgt in der Förderstufe III knapp 40.000 Euro/m<sup>2</sup>.

In der Förderstufe III mit einer Zielmiete von 7,50 Euro/m<sup>2</sup> erübrigen sich sowohl die Förderungen durch zinsvergünstigte Darlehen als auch die Zuschüsse. Auch die erforderliche Grundstückseinbringung umfasst in der Modellrechnung nur noch die Hälfte der Erwerbskosten. Entsprechend hoch ist mit über 67 Prozent der Effekt des Steuererlasses für die Unternehmen der NWG.

Mit einem angenommenen Fördervolumen von insgesamt drei Milliarden Euro könnten in der Förderstufe III über 75.000 Wohnungen zu 7,50 Euro/m<sup>2</sup> pro Jahr durch gemeinnützige Wohnungsunternehmen errichtet werden. Bei einem Fördervolumen in Höhe

**Tabelle 17: Förderstufe III der Kostensenkungen für den Wohnungsneubau**

Wohnung (60 m <sup>2</sup> )	Aufwendungen		
	Kostenbetrag in Euro	Euro/m <sup>2</sup> pro Jahr	Euro/m <sup>2</sup> monatl.
Ausgangsaufwendungen	162.000	2.700	10,30
Steuererlass	26.400	440	1,47
Grundstückseinbringung (etwa 50 %)	12.948	216	0,72
Eigenkapitalverzicht (2 % p. a.)	11.052	184	0,61
zinsreduzierte Darlehen*	0	0	0
Zuschuss	0	0	0
Summe der Kostensenkung	50.400	840	2,80
davon Förderung	39.348	655,80	2,19
Aufwendungen nach Kostensenkung	111.600	1.860	7,50

Quelle: Eigene Berechnung

**Tabelle 18: Förderstufe III, Zusammensetzung der Förderarten**

	Steuererlass	Grundstückseinbringung	zinsreduzierte Darlehen	Zuschuss	gesamt
Betrag in Euro	440	216	-	-	656
Anteil	67,1 %	32,9 %	0 %	0 %	100 %

Quelle: Eigene Berechnung

**Tabelle 19: Finanzielle Effekte der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit auf die Kosten der Unterkunft**

Haushaltsgröße	Bruttowarmmiete in Euro (monatl.)			Ersparnis für KdU-Zahlungen	
	KdU*	NWG Mieten	Differenz	Anteil	pro Jahr
1 Person	552	405	147	26,6 %	1.764
2 Personen	649	450	199	30,7 %	2.388
3 Personen	807	600	207	25,7 %	2.488
4 Personen	984	675	309	31,4 %	3.712

\* Durchschnittswerte der Bemessungsgrenzen der Kosten der Unterkunft (KdU) in ausgewählten deutschen Großstädten, berechnet auf der Basis durchschnittlicher Heizkosten

Quelle: Eigene Berechnung

der langjährigen Begünstigung des Wohnungsmarktes von acht Milliarden Euro könnte sogar der Bau von über 200.000 Wohnungen finanziert werden.

### 6.2.3 Langfristige Haushaltseffekte der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Eine objektbezogene Förderung mit dauerhaften Bindungen – so die Überlegung – muss mittel- und langfristig auch zu einer Entlastung der subjektbezogenen Ausgaben führen, da sich durch die Kappung der Miethöhen der haushaltsbezogene Subventionsbedarf reduziert.

Für eine Beispielwohnung (60 m<sup>2</sup>), die in der Förderstufe I mit insgesamt 93.000 Euro Förderung auf eine dauerhafte Nettokaltmiete von 4,50 Euro/m<sup>2</sup> heruntersubventioniert wird, läge die jährliche Ersparnis im Vergleich zu den durchschnittlichen Bemessungsgrenzen der Kosten der Unterkunft (KdU) bei 2.388 Euro. Selbst ohne eine Erhöhung der Bemessungsgrenzen hätte die Ersparnis der öffentlichen Ausgaben für die KdU nach 40 Jahren die Subventionssumme überschritten.

Ähnlich stellt sich die Situation bei den Wohngeldzahlungen dar. Durch die einkommensorientierte Mietbelastung würde für jede Wohnung im Fördersystem der NWG die Wohngeldzahlungen an anderer Stelle entfallen. Das hier vorgeschlagene System von Förderprogrammen zur Errichtung von dauerhaft leistbaren Wohnungen sichert nicht nur eine soziale Wohnungsverversorgung für Haushalte mit geringen Einkommen, sondern wirkt sich langfristig positiv auf die öffentlichen Haushalte aus, da die Ausgaben der Subjektförderungen verringert werden.

## 6.3 ANWENDUNGSBEREICHE DER STEUERENTLASTUNG IN DER NEUEN WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

Da nach dem Subsidiaritätsprinzip steuerlicher Entlastungen für gemeinnützige Zwecke eine unmittelbare und ausschließliche Verwendung der gewährten Begünstigungen für den gemeinnützigen Zweck verlangt wird, sind mögliche Steuerentlastungen bzw. Gutschriften jeweils anteilig in der Höhe der tatsäch-

lich dauerhaft belegungsgebundenen Wohnungen zu gewähren. Ähnlich argumentieren auch Kuhnert und Leps, die in ihrem Vorschlag zu einem Dauerprogramm der NWG verschiedene Typen von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen vorschlagen, die sich insbesondere in ihren Anteilen der Wohnungen unterscheiden, die zu den Einkommensgrenzen des WBS vermietet werden (Kuhnert/Leps 2015: 201 ff.).

In der praktischen Umsetzung der NWG müssen die steuerlichen Vorteile der Gemeinnützigkeit einem geldwerten Versorgungsbeitrag mit leistbaren Wohnungen entsprechen. Hierzu werden sogenannte Bindungsäquivalente für die gewährten Steuerbegünstigungen vorgeschlagen. Zudem muss unter den Bedingungen der Kostendeckung und Aufwendungsorientierung geklärt werden, wie Rücklagen für künftige Investitionen in den Neubau, die Modernisierung und den Bestandserhalt ermöglicht werden, ohne die Prinzipien der Wohnungsgemeinnützigkeit zu verletzen.

### Äquivalenzbindungen (Mietpreis- und Belegungsbindungen) für die Steuerbegünstigung

Die steuerlichen und sonstigen Vergünstigungen der NWG sind mit konkreten Erwartungen an Mietpreis- und Belegungsbindungen verbunden. Das Prinzip der Äquivalenzbindungen beschreibt die Umrechnung von geldwerten Vorteilen der Gemeinnützigkeit in dauerhafte Bindungen verschiedener Mietpreisstufen. Die vorgeschlagene Förderung durch Steuererlass reduziert für die Unternehmen der NWG die tatsächlich anfallenden Aufwendungen zur Bewirtschaftung. Die Differenz zwischen den rechnerischen Erstellungskosten (ohne steuerliche Begünstigung) und den tatsächlichen Aufwendungen (mit steuerlicher Begünstigung) beträgt 16,3 Prozent der Erstellungskosten. In der Bewirtschaftung werden die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen verpflichtet, die Gesamtmieterrträge des Projekts auf das reduzierte Niveau der steuerlich begünstigten Bewirtschaftungskosten (steuerbegünstigte Aufwendungen) abzusenken.

Der Differenzbetrag zwischen den kalkulatorischen monatlichen Aufwendungen für die Refinanzierung

der Erstellungskosten und den steuerbegünstigten Aufwendungsmieten entspricht einer geldwerten Förderung, die zur Absenkung der Mietpreise eingesetzt werden muss. Die Umsetzung dieser Mietpreisreduktion kann einheitlich durch eine Absenkung auf das Niveau der steuerlich begünstigten Aufwendungen erfolgen oder anteilig konzentriert werden, um die Zielmieten der verschiedenen Förderstufen zu erreichen. Die Mieten in den nicht reduzierten Wohnungen werden dabei von den tatsächlichen Aufwendungen bis maximal zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt.

In unserem Modell (Aufwendungsmieten ohne Förderung von 10,30 Euro/m<sup>2</sup>) reduziert sich der durchschnittliche Mietpreis infolge des Steuererlasses auf 8,83 Euro/m<sup>2</sup>. Der Differenzbetrag von 1,47 Euro/m<sup>2</sup> ist dabei maßgeblich für die projektbezogene Kalkulation der Aufwendungen und entspricht einer geldwerten Förderung. In der Vermietungspraxis hätten die Unternehmen der NWG die Möglichkeit, die Mieten im gesamten Bestand auf 8,83 Euro/m<sup>2</sup> abzusenken, oder aber die steuerbedingten Aufwendungsreduktionen durch Konzentration für leistbare Mietangebote unterhalb der Aufwendungsmiete zu nutzen. Entsprechend würden dann die Mieten in den anderen Wohnungen zu höheren Mietpreisen vermietet werden, um die Wirtschaftlichkeit der Vermietung zu sichern. Höchstzulässige Mieten in der bindungsfreien Vermietung werden von den tatsächlichen Aufwendungen bis maximal zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt.

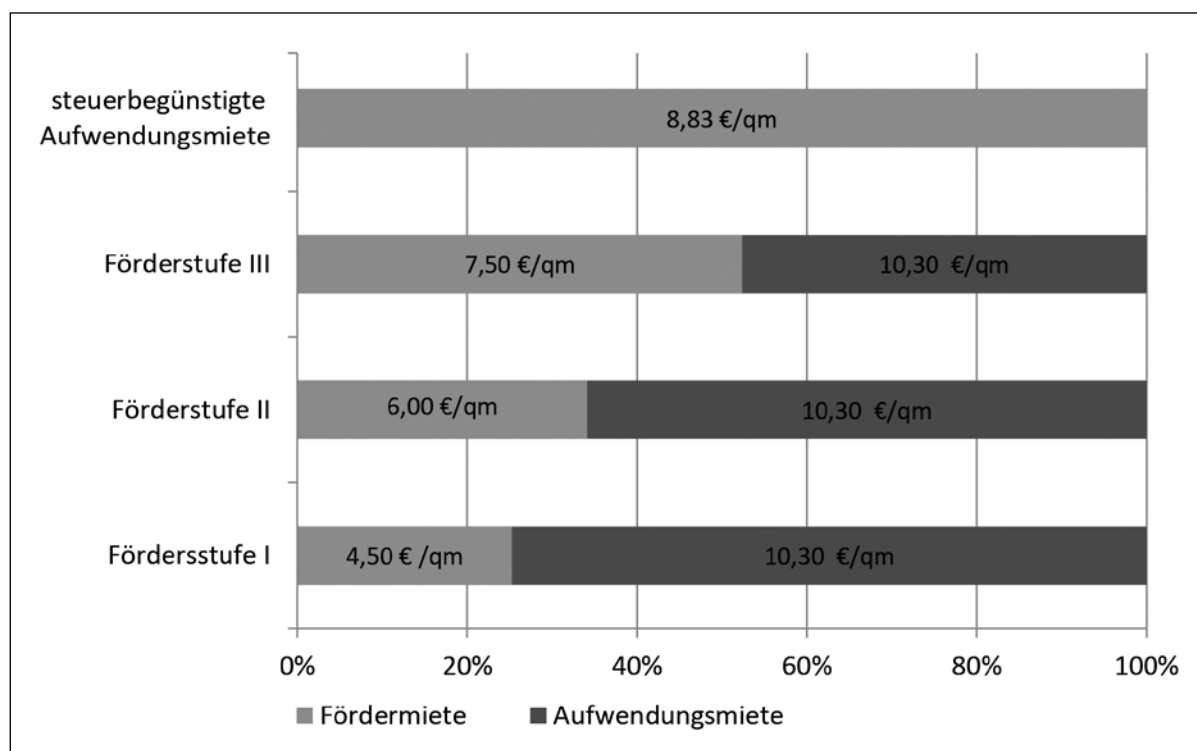
Der Umfang und die Miethöhen der dauerhaft sozial gebundenen Wohnungen sind in der Bewirtschaftung eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens unmittelbar von der Höhe der Steuerersparnisse und sonstigen Begünstigungen abhängig. Je höher die steuerliche Entlastung, desto stärker die mietsenkenden Effekte der NWG.

Unter Beachtung der sozialen Wohnversorgungsbedarfe und des Kostendeckungsprinzips der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen steht es den Unternehmen frei, die steuerliche Begünstigung für wenige Wohnungen mit geringen Mietpreisen oder für viele Wohnungen mit nur leicht reduzierten Mieten zu nutzen. Wie die steuerlichen Vorteile umgesetzt werden, wird im Idealfall durch die kommunalen Wohnversorgungskonzepte geregelt, in denen auch Zielquoten zur Versorgung von bestimmten am Wohnungsmarkt benachteiligten Gruppen festgelegt werden können.

**Rücklagenbildung unter den Bedingungen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit**

Da sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Notwendigkeiten von Wohnungsunternehmen von anderen gemeinnützigen Aktivitäten durch ihren hohen Investitionsaufwand unterscheiden, sind gesonderte Regelungen für eine Thesaurierung von Überschüssen im Sinnen eines Ansparens für künftige Ausgaben zu ermöglichen. Dabei sollten die Bedingungen der NWG so gestaltet sein, dass durch möglichst hohe Eigenkapitalquoten bei der Finanzierung von Neubauprojekten

Abbildung 9: Anwendungsmöglichkeiten der Steuerersparnis



Quelle: Eigene Berechnung

und Modernisierungsmaßnahmen die Aufwendungen für Fremdfinanzierungen möglichst gering gehalten werden.

Grundsätzlich sind trotz des «Gebots zur zeitnahen Mittelverwendung» (§ 55 Abs. 1 Nr. 5 AO) auch unter den bestehenden Regelungen der Gemeinnützigkeit Rücklagenbildungen zulässig, wenn «die Vermögensbildung [...] nicht Selbstzweck [ist], sondern [...] der Verwirklichung des Gemeinwohlzwecks» dient (Säer 2003: 44).

Hier gilt es, in der konkreten Ausgestaltung einer NWG (z. B. durch Fristen von max. fünf bis zehn Jahren) eine gute Balance zwischen Ermöglichung zur Bildung von Rücklagen und zweckgebundenen Investitionen zu finden.

#### 6.4 BEISPIELKALKULATIONEN

Im Folgenden werden drei Beispielkalkulationen mit jeweils unterschiedlichen Mietzusammensetzungen im Hinblick auf die sich aus diesen Vorgaben abzuleitenden Förderbedarfen untersucht. Die entsprechenden Berechnungen erfolgen jeweils für den Wohnungsneubau sowie für den Wohnungsbestand. Im Neubau wird – analog zu den in Abschnitt 4.3 «Leistbarkeit der Wohnkosten» dargelegten Mietberechnungen – von einer Aufwendungsmiete in Höhe von 10,30 Euro/m<sup>2</sup> ausgegangen. Im Bestand wird eine Aufwendungsmiete von 5,50 Euro/m<sup>2</sup> angenommen. In Anlehnung an die Regularien des gemeinnützigen Wohnungssektors in den Niederlanden wird von einer frei vermietbaren Quote von 10 Prozent der Wohnungen ausgegangen. Diese werden für 12,00 Euro/m<sup>2</sup> vermietet.

Es werden rechnerisch folgende drei Mietzusammensetzungen unter Berücksichtigung der in Abschnitt 4.3 definierten Einkommensklassen durchgespielt:

##### Beispiel 1: 10-30-30-30

10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m<sup>2</sup>, je 30 Prozent zu 4,50 Euro/m<sup>2</sup>, zu 6,00 Euro/m<sup>2</sup> sowie zu 7,50 Euro/m<sup>2</sup>

##### Beispiel 2: 10-40-50

10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m<sup>2</sup>, 40 Prozent zu 4,50 Euro/m<sup>2</sup> sowie 50 Prozent zu 6,00 Euro/m<sup>2</sup>

##### Beispiel 3: 10-90

10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m<sup>2</sup> sowie 90 Prozent zu 4,50 Euro/m<sup>2</sup>

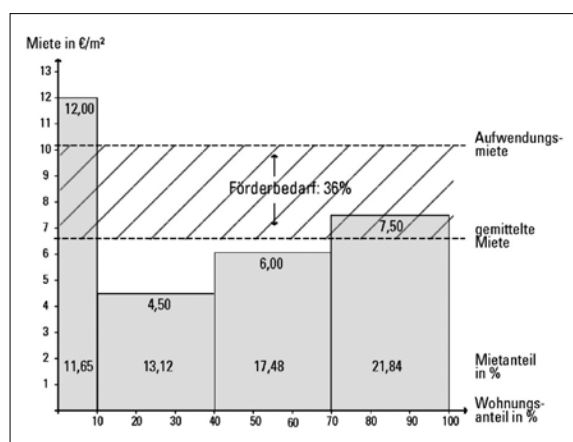
Wie bereits in den Untersuchungen des Kapitels 6 zu den «Steuerlichen Aspekten der NWG» deutlich wurde, reichen die am Einkommen der WBS-BezieherInnen orientierten gemeinnützigen Mieten nicht aus, um die Aufwendungsmieten im Neubau zu finanzieren. Die angenommenen Mietzusammensetzungen ergeben dabei einen Förderbedarf zwischen 35 Prozent und 49 Prozent der benötigten Mieteinnahmen.

Anders sieht es hingegen im Bestand aus. Dort wird mit den gleichen Mietzusammensetzungen in der Regel ein Überschuss generiert. Eine Ausnahme bildet lediglich Beispiel 3, in dem 90 Prozent der Wohnungen

zu 4,50 Euro/m<sup>2</sup> vermietet werden. Hier besteht auch im Bestand ein, wenn auch relativ geringer, Förderbedarf von fünf Prozent der benötigten Mieteinnahmen.

Aufgrund der geringeren Bewirtschaftungskosten sind leistbare Mieten im Bestand wesentlich einfacher herstellbar als im Neubau. Die Kalkulationskizzen zeigen, dass die Mieten im Bestand noch weiter gesenkt werden könnten, ohne die Wirtschaftlichkeit der Wohnungsunternehmen zu gefährden. Alternativ wäre auch denkbar, die sozialen Mieten im Neubau durch die (ebenfalls sozialen) Mieten im Bestand quer zu subventionieren. Hier ergeben sich je nach Mietzusammensetzung Verhältnisse zwischen Neubau und Bestand zwischen 1 : 3,3 und 1 : 8,6.

Abbildung 10: Beispiel 1.a Neubau: 10-30-30-30

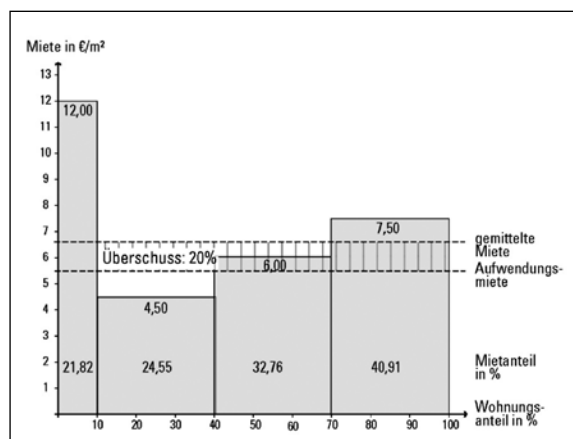


Mietzusammensetzung: 10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m<sup>2</sup>, 30 Prozent zu 4,50 Euro/m<sup>2</sup>, 30 Prozent zu 6,00 Euro/m<sup>2</sup>, 30 Prozent zu 7,50 Euro/m<sup>2</sup>

Förderbedarf im Neubau: 36 Prozent

Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung 11: Beispiel 1.b Bestand: 10-30-30-30



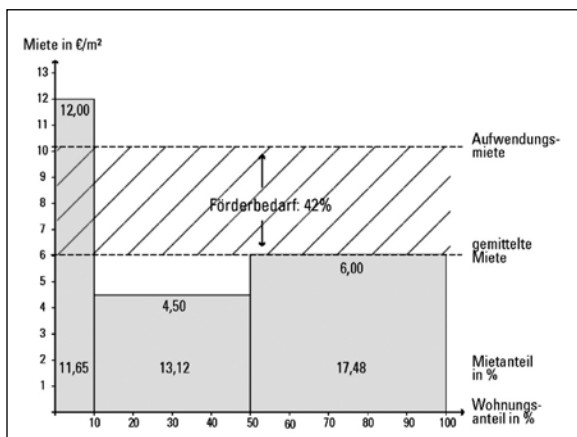
Mietzusammensetzung: entsprechend Neubau

Überschuss im Bestand: 20 Prozent

Mögliche Quersubventionierung Neubau: 1 : 3,3. (ein Anteil Neubau kann durch die Überschüsse von 3,3 Anteilen Bestand quersubventioniert werden)

Quelle: Eigene Berechnung

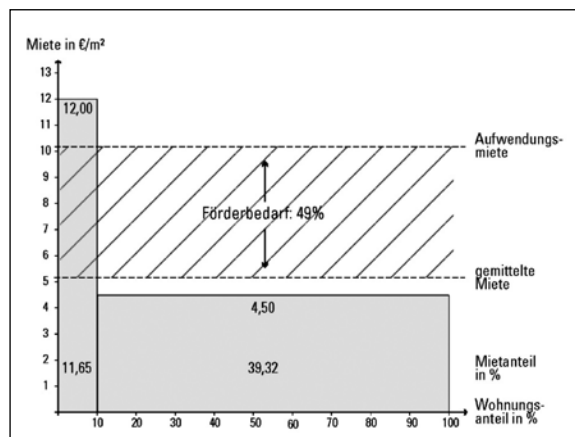
Abbildung 12: Beispiel 2.a Neubau: 10-40-50



Mietzusammensetzung: 10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m<sup>2</sup>, 40 Prozent zu 4,50 Euro/m<sup>2</sup>, 50 Prozent zu 6,00 Euro/m<sup>2</sup>  
 Förderbedarf im Neubau: 42 Prozent

Quelle: Eigene Berechnung

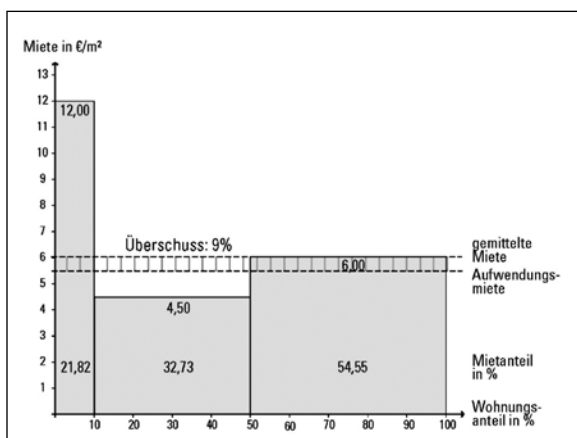
Abbildung 14: Beispiel 3.a Neubau: 10-90



Mietzusammensetzung: 10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m<sup>2</sup>, 90 Prozent zu 4,50 Euro/m<sup>2</sup>  
 Förderbedarf im Neubau: 49 Prozent

Quelle: Eigene Berechnung

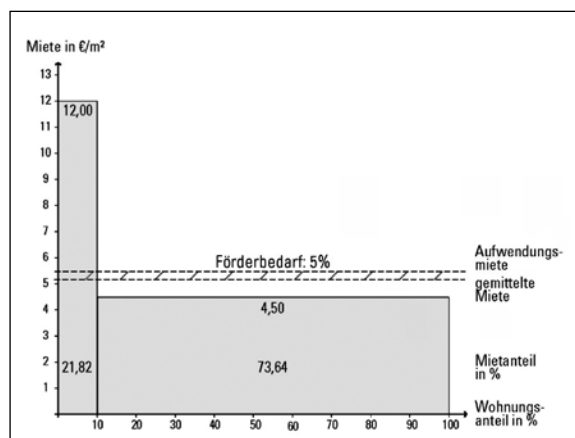
Abbildung 13: Beispiel 2.b Bestand: 10-40-50



Mietzusammensetzung: entsprechend Neubau  
 Überschuss im Bestand: 9 Prozent  
 Mögliche Quersubventionierung Neubau: 1 : 8,6. (ein Anteil Neubau kann durch die Überschüsse von 8,6 Anteilen Bestand quersubventioniert werden)

Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung 15: Beispiel 3.b Bestand: 10-90



Mietzusammensetzung: entsprechend Neubau  
 Förderbedarf im Bestand: 5 Prozent  
 Quersubventionierung des Neubaus: nicht möglich

Quelle: Eigene Berechnung

## 7 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Zielsetzung der Studie war es, die finanziellen und wohnungspolitischen Auswirkungen der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zu analysieren und die aktuellen Debatten um die Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) mit konkreten Modellen und Instrumenten auszustatten und deren soziale, ökonomische und haushaltsbezogene Effekte abzuschätzen.

### **Abschaffung der Gemeinnützigkeit:**

#### **Hohe Kosten und Steuergeschenke für Private**

In einem ersten Arbeitsschritt wurden die wohnungspolitischen, steuerlichen und haushaltsbezogenen Auswirkungen der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit durch die Steuerreform von 1990 untersucht.

Die Abschaffung der Gemeinnützigkeit erfolgte im Kontext gesamtgesellschaftlicher Veränderungen im Bereich der Wohnungsversorgung und beschleunigte die Prozesse der Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung im Bereich der Wohnungsversorgung. Insbesondere durch die Auflösung von Gewinnbeschränkungen wurden für über drei Millionen Wohnungen der ehemals gemeinnützigen Unternehmen die Weichen für eine zunehmend marktförmige Bewirtschaftung gestellt. Die Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus wurden nach einem kurzen Boom direkt nach der Wiedervereinigung deutlich gekürzt, auch weil nach der Abschaffung der Gemeinnützigkeit die wohnungswirtschaftlichen Partner des geförderten Wohnungsbaus fehlten. Diese Reduktion der Förderprogramme hat bundesweit zu einer drastischen Verringerung von belegungs- und mietpreisgebundenen Wohnungen geführt. Zwischen 1987 und 2013 ist der Umfang von Belegungsbindungen von über vier Millionen auf unter 1,5 Millionen geschmolzen.

Zugleich verwandelte die Aufhebung der wirtschaftlichen Beschränkungen der Wohnungsgemeinnützigkeit die landeseigenen und kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in handelbare Wohnungsunternehmen, die im Rahmen von Privatisierungsmaßnahmen verkauft werden konnten. Mit der Privatisierung der öffentlichen Wohnungsbestände sind Hunderttausende Wohnungen, die früher den Regeln der Gemeinnützigkeit unterlagen, in die Bewirtschaftung von institutionellen Anlegern und renditeorientierten Wohnungsunternehmen gelangt, was bis dato zu einer Verschlechterung der Wohnsituation und steigendem Mietdruck führt.

Die Aufhebung der Gewinnausschüttungsbeschränkung wurde von vielen ehemals gemeinnützigen Unternehmen zu einer stärker an Ertragssteigerungen orientierten Bewirtschaftung genutzt. Insbesondere in Wohnungsbeständen, in denen viele Haushalte mit geringen Einkommen wohnen, hat sich mit den steigenden Mieten nach Abschaffung der Gemeinnützig-

keit auch der Unterstützungsbedarf in Form von Wohngeldzahlungen und Kosten der Unterkunft erhöht. Die Kosten des Bundes für die Subjektförderung in Form von Wohngeld und den Kosten der Unterkunft sind um das Fünffache auf rund fünf Milliarden Euro pro Jahr gestiegen. Die kommunalen Leistungen berücksichtigend, werden jährlich über 15 Milliarden Euro für Wohngeld und Kosten der Unterkunft aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die Höhe der Objektförderungen aus Bundesmitteln hingegen bewegt sich weiterhin auf einem Niveau von rund einer Milliarde Euro. Die starke Zunahme der subjektvermittelten Subventionen für den Wohnungsmarkt ist nicht nur auf den generellen Trend der Liberalisierung der Wohnungspolitik zurückzuführen, sondern zugleich ein unmittelbarer Effekt der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit.

Als zumindest indirekte Folge der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit haben sich sowohl die Versorgungssituation für Haushalte mit geringen Einkommen in vielen Städten verschlechtert als auch die Spielräume der kommunalen Wohnungspolitik verringert. Die Analyse der Daten zu Fördergeldern, Wohngeldausgaben und Steuerabschreibungen zeigt: Auch die steuerlichen und haushaltsbezogenen Effekte, die von der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit versprochen wurden, haben sich nicht eingestellt. Verglichen mit den deutlich gestiegenen Subjektförderungen von zurzeit 15 Milliarden Euro pro Jahr nehmen sich die angestrebten Einsparungen durch die Abschaffung der Steuerprivilegien für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft (in der Höhe von 100 Millionen Euro pro Jahr) vergleichsweise gering aus. Statt weniger Steuermindereinnahmen im Bereich der Wohnungswirtschaft hat sich die Höhe der jährlichen Steuerverzichte in den 1990er und 2000er Jahren im Vergleich zu den 1980er Jahren verdoppelt. Die durchschnittlichen Steuerverzichte zugunsten der überwiegend privaten Wohnungswirtschaft und der Eigentumsförderung lagen seit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit bei rund drei Milliarden Euro pro Jahr.

Aus der Retrospektive sind die Abschaffung der Gemeinnützigkeit und die darauffolgenden Neuordnungen der Wohnungspolitik als ein Prozess der Umverteilung von gemeinnützigen Wohnungsbauträgern zu überwiegend privaten Akteuren der Wohnungswirtschaft zu bewerten. Diese Entwicklung der vergangenen Dekaden zeigt deutlich, dass Steuerverzichte eben keineswegs fiskalische oder ordnungspolitische Fremdkörper im Bereich der Wohnungsversorgung darstellen, sondern zur Normalität von investitionsfreundlichen Rahmenbedingungen gehören.

Die aktuell diskutierten Vorschläge zur Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit und die damit verbundenen Vorschläge für eine entsprechende steuerliche Begünstigung sind also alles andere als system-



fremd. Vielmehr ging und geht es in den Diskussionen um die Steuerverzichte zugunsten einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft nicht um die Frage, ob steuerliche Förderungen der Wohnungswirtschaft möglich und gerechtfertigt sind, sondern darum, wofür und für wen diese steuerlichen Vorteile vom Staat ausgereicht werden.

### **Wohnungspolitische Herausforderungen und Erwartungen an die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit**

Die im Rahmen dieser Studie befragten ExpertInnen aus dem Bereich der Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik beschrieben eine relativ einheitliche Problemlage der derzeitigen Wohnungsversorgung auf dem Wohnungsmarkt. Insbesondere in Städten mit angespannter Lage werden *mehr Wohnungen, mehr leistbare Wohnungen* und *mehr Belegungsbindungen* gebraucht.

Vor allem in den Großstädten, Universitätsstädten und Ballungszentren gibt es nicht genügend Wohnungen. Als Gründe dafür werden Wanderungsgewinne, demografische Veränderungen insbesondere in der Haushaltszusammensetzung, ein immer noch wachsender Wohnflächenverbrauch und eine zu geringe Neubautätigkeit benannt. Statt der aktuellen jährlichen Fertigstellungszahlen von etwa 250.000 Wohnungen müssten jährlich 400.000 Wohnungen neu errichtet werden, um den Bedarf decken zu können. Trotz der Aufstockung der Bundesmittel zur sozialen Wohnraumförderung auf gut 1,5 Milliarden Euro (mit den Komplementärmitteln der Länder und den Anstrengungen der Kommunen sind es gut drei Milliarden Euro) und den verstärkten Investitionen in sozial gebundenen Wohnraum nimmt die Zahl sozial gebundener Wohnungen weiterhin rapide ab. Unter den 250.000 im Jahr 2014 fertiggestellten Wohnungen befanden sich nur knapp 50.000 Mietwohnungen, von denen wiederum lediglich 12.500 Wohnungen im Rahmen von Förderprogrammen zu günstigeren Mietpreisen angeboten wurden. Benötigt werden hingegen pro Jahr mindestens 80.000 neue Sozialwohnungen sowie zusätzlich 60.000 Mietwohnungen im bezahlbaren Segment.

Weder die gängigen Programme zur Subjekt- oder Objektförderung noch die mietrechtlichen Instrumente sind in der Lage, eine soziale Wohnungsversorgung dauerhaft durchzusetzen, weil sie immer wieder mit der dominierenden Wettbewerbs- und Ertragssteigerungslogik des Marktes konfrontiert sind. Eine nachhaltige soziale Wohnungsversorgung setzt jedoch eine marktfähige und am Gemeinwohl orientierte Organisation des Wohnungswesens voraus. In der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit sehen wir einen Weg, für eine solche Neuausrichtung der Wohnungsversorgung. Dies erfolgt durch die Schaffung von Anreizen zur Förderung der notwendigen Neubauaktivitäten, die Garantie leistbarer Mietpreise für Haushalte mit geringen Einkommen sowie die Schaffung dauerhafter Bindungen.

### **Prinzipien und Instrumente der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit**

Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit basiert auf dem Ansatz, die Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung auf der Ebene der Unternehmen selbst festzuschreiben und durch steuerliche Entlastungen den gesellschaftlich gewünschten und notwendigen – also den gemeinnützigen – Zweck einer dauerhaften sozialen Wohnungsversorgung zu fördern. Belegungsbindungen und leistbare Mieten müssen in diesem Modell nicht länger gegen die profitorientierten Bewirtschaftungsstrategien der Wohnungsunternehmen mühsam und zeitlich befristet durchgesetzt werden. Stattdessen wären diese dauerhaft in der Unternehmensausrichtung selbst verankert, unabhängig von einer eventuellen zeitlichen Befristung spezifischer Förderprogramme. Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit muss zur Durchsetzung ihrer Ziele dabei nicht zwingend mittels eines neuen Bundesgesetzes eingeführt werden. Dieses ist zwar denkbar, aber keine notwendige Bedingung zu ihrer Realisierung bzw. zur Schaffung eines dauerhaft nicht profitorientierten, sozialen Wohnungssegments. Sie kann ebenso als konzeptioneller Rahmen einer Reihe von Einzelmaßnahmen fungieren.

Der Status der Gemeinnützigkeit steht dabei grundsätzlich allen Unternehmen der Wohnungswirtschaft offen, so sie sich verpflichten, die folgenden fünf Prinzipien dauerhaft zu erfüllen:

1. Gewinnbeschränkung auf maximal vier Prozent und eine Orientierung der Miethöhen an den Aufwendungskosten
2. Vorrangige und dauerhafte Vermietung an Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen und an besondere Bedarfsgruppen, die sich am Markt nicht selbst mit Wohnungen versorgen können
3. Dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindung auf der Basis von unternehmensbezogenen Aufwandserträgen und einkommensabhängigen Miethöhen
4. Zweckbindung der erwirtschafteten Überschüsse an die Ziele der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit
5. Erweiterung von Mitbestimmungsmöglichkeiten für MieterInnen und die Einrichtung von Mieteräten

In Abgrenzung zur alten Wohnungsgemeinnützigkeit des WGG, die zwar eine Unternehmenspluralität besaß, jedoch nur bedingt in der Lage war, auf die Spezifika der verschiedenen Gesellschaftsformen zu reagieren, ist die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit von Anfang an auf zwei Ebenen verankert: Sie unterscheidet zwischen einer an die Modalitäten der Abgabenordnung angelehnten Gemeinnützigkeit auf der Ebene der Unternehmen auf der einen und einer Gemeinnützigkeit auf der Ebene der Kommunen und der damit zusammenhängenden Förderprogramme auf der anderen Seite.

Die *Wohnungsgemeinnützigkeit auf der Unternehmensebene* ist in ihrer Struktur und Funktionsweise an die Gemeinnützigkeit der Abgabenordnung (AO) angelegt. Wohnungsunternehmen können, so sie die fünf Prinzipien einer Neuen Wohnungsgemeinnützig-

keit zu erfüllen bereit sind, den Status der Gemeinnützigkeit beantragen. Die als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen erhalten sodann eine Reihe von steuerlichen Vergünstigungen, die von einer Befreiung von der Körperschafts- und Gewerbesteuer über eine Befreiung von bzw. Rückerstattung der Umsatzsteuer bis hin zu privilegiertem Zugang zu kommunalem bzw. landeseigenem Bauland und weiterführenden Fördermitteln reichen. Dabei spielt die Rechtsform des jeweiligen Wohnungsunternehmens keine Rolle. Sowohl Kapitalgesellschaften (AG, GmbH) als auch Genossenschaften (e. G.), Vereine (e. V.) oder Stiftungen sind zulässig.

Diese Ebene der Gemeinnützigkeit ist als niedrigschwellige Gemeinnützigkeit konzipiert, die gerade auch kleineren und neuen Trägern verhältnismäßig unbürokratisch zugänglich ist. Sie senkt durch das mit ihr verbundene Förderinstrument der Umsatzsteuererstattung mögliche Bau- und Sanierungskosten erheblich und hält somit einen starken Neubauanreiz bereit. Sie ist auf diese Weise auch für bereits als gemeinnützig anerkannte Vermietungsgenossenschaften attraktiv, die bisher lediglich von der Körperschafts- und Gewerbesteuer befreit sind, jedoch noch keine Entlastung von der Umsatzsteuer erhalten. Insbesondere der privilegierte Zugang zu kommunalem bzw. landeseigenem Bauland stellt einen Anreiz für die Aktivierung der Bautätigkeit da. Der Zugang zu kommunalen oder landeseigenen Liegenschaften birgt in diesem Kontext, so gewollt, die Möglichkeiten eines zusätzlichen, finanziellen Förderinstruments sozial gebundenen Wohnungsneubaus.

Die *Wohnungsgemeinnützigkeit auf der Ebene der Kommunen* verfolgt vor allem drei Ziele: Sie soll Kommunen wieder handlungsfähig machen, die Bereitstellung von sozialem Wohnraum fördern sowie den kommunalen wohnungspolitischen Sachverstand stärken. Im Rahmen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit können Kommunen beim Bund bzw. den Ländern Gelder zur Förderung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen beantragen. Die Gewährung dieser Gelder ist an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. So werden die Fördermittel nicht flächendeckend, sondern nur an Kommunen bzw. Regionen vergeben, die einen Bedarf deutlich gemacht haben und nachweisen können, dass es bereits entsprechende gemeinnützige Träger gibt, die die Maßnahmen durchführen können. Eine weitere Bedingung des Erhalts von Fördermitteln ist zudem das Vorhandensein eines die jeweilige Wohnmarktregion betreffenden Wohnraumversorgungskonzepts. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass mithilfe der zur Verfügung stehenden Mittel eine zielgerichtete Förderung gewährleistet werden kann, die den örtlichen Gegebenheiten und Perspektiven Rechnung trägt. Zur Sicherung der Zielgenauigkeit der Mittelvergabe ist im Rahmen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zudem – anders als es gegenwärtig der Fall ist – ein Verbot der Zweckentfremdung der entsprechenden Bundesfördermittel vorgesehen.

Im Hinblick auf die Trägerschaft dient diese Ebene der Wohnungsgemeinnützigkeit vorrangig der Stärkung und dem Wiederaufbau kommunaler Wohnungsunternehmen.

### **Steuerliche Aspekte der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit**

Der steuerrechtliche Grundgedanke der Gemeinnützigkeit besteht in einer Reduzierung der Steuerlast als Kompensation für die Erbringung gesellschaftlich notwendiger und gewünschter Versorgungsleistungen. Im Gegenzug zu diesen Prinzipien wurden die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Laufe der Geschichte von zum Teil wechselnden Steuern befreit und der Wohnungsbau zeitweise durch staatliche Fördermittel subventioniert. Die wechselnden Steuerentlastungen und Fördermittel für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft sind Ausdruck von im historischen Verlauf veränderten Anforderungen und Rahmenbedingungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Relevant für die Wohnungsbewirtschaftung ist insbesondere eine Befreiung von der Gewerbesteuer, der Körperschaftsteuer, der Grundsteuer, der Grunderwerbsteuer und der Vermögensteuer. Die steuerliche Entlastung fällt dabei für unterschiedliche Unternehmenstypen und -größen unterschiedlich aus, führt aber in allen Fällen zu einer Reduktion der laufenden Aufwendungen, sodass insbesondere in der langfristigen Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen relevante Effekte für die Höhe der Aufwendungsmieten erwartet werden können.

Für den Wohnungsneubau und bauliche Maßnahmen zum Bestandserhalt bzw. der Bestandsverbesserung durch Modernisierungsmaßnahmen wird darüber hinaus eine Entlastung der Umsatzsteuer für die investiven Maßnahmen vorgeschlagen. Die Unternehmen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit sollen für die von ihnen durchgeführten Bau- und Modernisierungsmaßnahmen von der Umsatzsteuer (zurzeit 19 Prozent) befreit bzw. durch eine Steuergutschrift in entsprechender Höhe entlastet werden. Modellrechnungen zeigen, dass durch eine solche Reduzierung der aufzubringenden Baukosten die Aufwendungsmieten in Neubauprogrammen bzw. nach Modernisierungsmaßnahmen erheblich reduziert werden können: In Kombination mit Grundstückseinbringungen, dem Verzicht auf Eigenkapitalverzinsung und einer Förderung mit zinslosen Darlehen könnten die monatlichen Refinanzierungskosten von über 10 Euro/m<sup>2</sup> auf unter 5 Euro/m<sup>2</sup> gesenkt werden.

In der Praxis der Bewirtschaftung in Wohnungen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit wird die einkommensabhängige Vermietung in drei Mietstufen (4,50 Euro/m<sup>2</sup>, 6,00 Euro/m<sup>2</sup>, 7,50 Euro/m<sup>2</sup>) vorgeschlagen. Modellrechnungen zeigen auch hier, dass sich durch eine solche Mietenkappung auch die hohen Ausgaben der Subjektförderung reduzieren lassen. Die gekappten Mieten führen zu einem geringeren Zahlungsbedarf bei den Kosten der Unterkunft, sodass

sich die dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen im Neubau der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit langfristig (nach 40 Jahren) auch als Ersparnis niederschlagen.

Die in der Studie entwickelten Modelle und Instrumente einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zeigen, dass dauerhaft leistbare Wohnungen im Rahmen

einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft erstellt und bewirtschaftet werden können. Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit bietet viele Antworten auf die wohnungspolitischen Herausforderungen in den Städten und Gemeinden und stellt ein finanzierbares und umsetzbares System der öffentlichen Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung dar.

## 8 ANHANG

### INTERVIEWS MIT EXPERTINNEN

Eva Bauer – Leiterin wohnwirtschaftliches Referat des Verbands Gemeinnütziger Bauvereinigungen (gbv) (Interview am 31.8.2016)

Ingeborg Esser – Hauptgeschäftsführerin des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW) (Interview am 2.9.2016)

Jan Kuhnert – KUB (Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH), Autor der Studie «Neue Wohnungsgemeinnützigkeit» im Auftrag von Bündnis90/Die Grünen (Interview am 27.7.2016)

Maren Kern/Mario Hilgenfeld – Vorstandsmitglied des Verbands Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (BBU)/Leiter des Bereichs Wohnungswirtschaft und -politik des BBU (gemeinsames Interview am 26.9.2016)

Hilmar von Lojewski – Leiter des Dezernats Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr Deutschen Städtetag (Interview am 25.7.2016)

Dr. Matthias Schindler – Geschäftsführer Berolina Unternehmensberatungsgesellschaft mbH/Vorstand Wohnstättengenossenschaft Bitterfeld-Wolfen eG (Interview am 29.8.2016)

Dr. Guido Spars – Professor für Ökonomie des Planens und Bauens, Fakultät für Architektur und Bauingenieurwesen an der Bergischen Universität Wuppertal (Interview am 31.8.2016)

Barbara König/Barbara Neumann-Cosel – Vorstand Wohnungsbaugenossenschaft Bremer Höhe eG/Geschäftsbesorgung des Genossenschaftsforums, Büro Genossenschaftlich Wohnen (gemeinsames Interview am 14.9.2016)

### TEILNEHMERINNEN DES WORKSHOPS

Joachim Kadler – Wissenschaftlicher Mitarbeiter MdB  
Heidrun Bluhm

Stefan Roth – Wissenschaftlicher Mitarbeiter MdB  
Heidrun Bluhm

Julian Benz – Mietshäusersyndikat

Michael Sachs – Ehemaliger Vorstand SAGA, ehem. Staatsrat der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt in Hamburg, Aufsichtsratsvorsitzender Gewobag

Barbara König – Vorstand Wohnungsbaugenossenschaft Bremer Höhe eG

Roman Grabolle – Geschäftsführer Wohnungsgesellschaft mbH Central LS W33, Leipzig

Dr. Matthias Schindler – Geschäftsführer Berolina Unternehmensberatungsgesellschaft mbH/ Vorstand Wohnstättengenossenschaft Bitterfeld-Wolfen eG

Jan Kuhnert – KUB (Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH) und Autor der Studie «Neue Wohnungsgemeinnützigkeit» im Auftrag von Bündnis90/Die Grünen

Reinhard Thies – Geschäftsführer Wohnbau Gießen

Nicole Hermann – Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Christian Kühn, MdB, Die Grünen

## 9 LITERATUR UND QUELLEN

II. BV (1957): Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbau-gesetz (Zweite Berechnungsverordnung – II. BV).

### A

**Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (ARGE) (2014):** Optimierter Wohnungsbau. Untersuchung und Umsetzungsbetrachtung zum bautechnisch und kostenoptimierten Mietwohnungsbau in Deutschland, Kiel.

### B

**Bach, Stefan/Thiemann, Andreas (2016):** Hohes Aufkommenspotenzial bei Wiedererhebung der Vermögensteuer, in: DIW-Wochenbericht 4/2016, S. 79–89.

**BFW – Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. (2016):** Entwicklung der Grunderwerbsteuer Steuersätze in den Bundesländern, unter: [www.bfw-bund.de/api/downloads/view/10368](http://www.bfw-bund.de/api/downloads/view/10368).

**Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014):** Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung, Berlin.

**Bundesrat (2016):** Gesetzentwurf des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes (Beschluss), Drucksache 515/16.

### C

**Chesnais, François (2004):** Das finanzdominierte Akkumulationsregime: theoretische Begründung und Reichweite, in: Zeller, Christian (Hrsg.): Die globale Ent- eignungsökonomie, Münster, S. 217–254.

### D

**Deutscher Bundestag (1987):** Beschlussempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses «Neue Heimat» nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 10/6779.

**Deutscher Bundestag (1988):** Entwurf eines Gesetzes zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen. Gesetzentwurf der Abgeordneten Frau Oesterle-Schwerin, Frau Teubner und der Fraktion Die Grünen, Drucksache 11/2199.

**Deutscher Bundestag (1990):** Stenografischer Bericht 202. Sitzung, 15. März 1990, Bonn.

**Deutscher Bundestag (1993):** Unterrichtung durch die Bundesregierung, 26. August 1993, Drucksache 12/580, Bonn.

**Deutscher Bundestag (1997):** Unterrichtung durch die Bundesregierung, 29. August 1997, Drucksache 13/8420, Bonn.

**Deutscher Bundestag (2015):** Förderung und Subventionen für die Wohnungswirtschaft, 5. August 2015, ED 7 – 3000 – 154/15, Berlin.

**Deutscher Bundestag (2016a):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Britta Haßelmann, Markus Tressel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 18/8570.

**Deutscher Bundestag (2016b):** Staatliche Ausgaben für Wohngeld, sozialen Wohnungsbau und Städtebauförderung, 26. Juli 2016, WD 7-3000-119/16, Berlin.

**Deutscher Bundestag (2016c):** Öffentliches Fachgespräch zum Antrag der Fraktion DIE LINKE «Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen», 9. November 2016, unter: [www.bundestag.de/blob/488894/f9854830c34e8fc-231cfec2192a0e789/protokoll-18-96-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/488894/f9854830c34e8fc-231cfec2192a0e789/protokoll-18-96-data.pdf).

**DIW – Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (2016):** Mietpreisbremse, DIW-Wochenbericht 2016/22, Berlin.

**DMB – Deutscher Mieterbund (2016):** Plädoyer für eine «Neue Wohnungsgemeinnützigkeit», unter: [www.bundestag.de/blob/478754/6d1b83393c3ecfd97299d9530f514277/18-16-473-b\\_fachgespraech\\_wohnungsgemeinnuetzigkeit\\_dmb-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/478754/6d1b83393c3ecfd97299d9530f514277/18-16-473-b_fachgespraech_wohnungsgemeinnuetzigkeit_dmb-data.pdf).

**Donner, Christian (2000):** Wohnungspolitik in der Europäischen Union. Theorie und Praxis, Wien.

### E

**Einem, Eberhardt von (2016):** Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not, Wiesbaden.

**Eggert, Wolfgang (o. J.):** Gabler Wirtschaftslexikon. Körperschaftsteuer, unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/4525/koerperschaftsteuer-v13.html>.

**Egner, Björn (2014):** Wohnungspolitik seit 1945, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 20–21/2014, S. 13–19.

**Europäische Kommission (2009):** Schreiben der EU Kommission an den niederländischen Minister C(2009)9963 vom 15.12.2009.

### G

**GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (2016a):** Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht, unter: [http://web.gdw.de/uploads/pdf/publikationen/vollversion/Kompakt\\_Gemeinnuetzigkeit\\_12\\_09.pdf](http://web.gdw.de/uploads/pdf/publikationen/vollversion/Kompakt_Gemeinnuetzigkeit_12_09.pdf).

### H

**Hartmann, Frank (2015):** Kombimodell für den Wohnungsmarkt. Aus Flüchtlingsunterkünften sollen Sozialwohnungen werden, in: Neue Westfälische, 5.9.2015, unter: <http://achim-post.de/cms/wp-content/uploads/05092015wohnungsmarkt.pdf>.

**Henger, Ralph/Schaefer, Thilo (2016):** Grundsteuerreform. Eine Bodensteuer wäre besser, in: IW-Kurzberichte 58/2016, Köln.

**Holm, Andrej (2010):** Institutionelle Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten. Neue Strategien der Wohnungsbewirtschaftung, in: Informationen zur Raumbewirtschaftung 5–6/2010, S. 391–402.

**Holm, Andrej/Horlitz, Sabine/Jensen, Inga (2015):** Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im deutschen Bundestag.

**Holm, Andrej (2016):** Sozialer Wohnraumversorgungsbedarf in Berlin. Studie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im Abgeordnetenhaus von Berlin.

## I

**Institut der deutschen Wirtschaft (2016):** Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Eine Studie im Auftrag der LEG Immobilien AG und dem ZIA Deutschland, unter: [www.iwkoeln.de/\\_storage/asset/295821/storage/master/file/10354354/download/IW-Gutachten\\_2016\\_Gr%C3%BCnde-gegen-eine-Wohnungsgemeinn%C3%BCtigkeit.pdf](http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/295821/storage/master/file/10354354/download/IW-Gutachten_2016_Gr%C3%BCnde-gegen-eine-Wohnungsgemeinn%C3%BCtigkeit.pdf).

**InWIS – Forschung & Beratung GmbH (2016):** Wohnraumversorgungskonzept Universitätsstadt Gießen, Bochum, unter: [www.giessen.de/media/customer/1894\\_2139\\_1.PDF?1479221811](http://www.giessen.de/media/customer/1894_2139_1.PDF?1479221811).

## J

**Jenkis, Helmut W. (1994):** Kompendium der Wohnungswirtschaft, München/Wien.

## K

**Kaufmann, Kristin Klaudia (2013):** Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen an internationale Investoren. Auswirkungen auf lokale Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktprozesse, in: Geographische Revue 2/2013, S. 39–66.

**Keil, Kerstin (1996):** Sozialer Mietwohnungsbau in der Krise, ifst-Schrift 346, Bonn.

**Kirchhoff, Paul (2003):** Gemeinnützigkeit. Erfüllung staatsähnlicher Aufgaben durch selbstlose Einkommensverwendung, in: Jachmann, Monika (Hrsg.): Gemeinnützigkeit. 27. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e. V., Köln, S. 1–10.

**Klus, Sebastian (2013):** Die europäische Stadt unter Privatisierungsdruck. Konflikte um den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände in Freiburg, Wiesbaden.

**Kofner, Stefan (2012):** Aktuelle Geschäftsmodelle von Finanzinvestoren im Themenfeld Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW, Düsseldorf.

**König, Petra (1999):** Privatisierung von Kommunalem Wohneigentum. Stuttgart-Hoheheim: Forschungsstelle für Genossenschaftswesen an der Universität Hohenheim (insb. S. 190–235).

**Kunnert, Andrea (2014):** Vom Recht auf Wohnraum – Definitionen von «leistbar Wohnen» und Leistbarkeitsindikatoren in Österreich, in: Wipfel, Jörg (Hrsg.): Wohnbaukultur in Österreich – Geschichte und Perspektiven, S. 25–34.

**Kuhnert, Jan/Leps, Olof (2015):** Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0). Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

## L

**Löhr, Dirk (2016):** Zum neuen Grundsteuer-Reformmodell der Länderfinanzminister – gerecht und verlässlich?, in: Betriebsberater 35, S. 2075–2080.

**Ludwig, Johannes (1990):** Anleitung zum Betrug. Machenschaften ums große Geld, Hamburg.

## M

**Minter, Steffen (o. J.):** Gabler Wirtschaftslexikon. Gewerbesteuer, unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/4524/gewerbesteuer-v12.html>.

**Morgenschweis, Elisabeth (2013):** Prekäre Wohnverhältnisse zwischen Hartz IV und den Bewirtschaftungsstrategien von Finanzinvestoren. Am Beispiel der Vitus-Gruppe in Bremen, Masterarbeit am Institut für Geographie der Universität Bremen.

**Müller, Sebastian (2006):** Systemänderung im deutschen Wohnungsmarkt? Ankäufe und Konzentration von Mietwohnungseigentum bei Private Equity Fonds, in: Kommunalpolitische Infothek der Heinrich-Böll-Stiftung.

## O

**Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (2017a):** Was ist Genossenschaftsrevision?, unter: [www.gbv.at/Page/View/4111](http://www.gbv.at/Page/View/4111).

**Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (2017b):** Aufgaben der Revision, unter: [www.gbv.at/Page/View/4108](http://www.gbv.at/Page/View/4108).

## P

**Pestel-Institut (2012):** Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland, unter: [www.pestel-institut.de/images/18/Studie%20Sozialer-Wohnungsbau%2008-2012.pdf](http://www.pestel-institut.de/images/18/Studie%20Sozialer-Wohnungsbau%2008-2012.pdf) (depubliziert, letzter Zugriff August 2015).

## R

**RegioKontext (2016):** Wiedervermietungsmieten in Berlin, Hamburg, München und Frankfurt. Datenanalyse für den Deutschen Mieterbund e. V., Berlin.

**S**

**Samson, Collin (1994):** The Tree faces of Privatisation, in: *Sociology* 1/1994, S. 79–97.

**Sautter, Heinz (2005):** Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte. Teilabschlussbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes «Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen», Darmstadt.

**Sawyer, Malcom (2007):** Theoretical Approaches to the Explanation of Liberalisation and Privatisation, in: *Der Öffentliche Sektor – The Public Sector* 3–4/2007, S. 31–45.

**Schmoll, Fritz (1986):** Unbezahlbare Sozialmieten, in: *Der langfristige Kredit. Zeitschrift für Finanzierung, Kapitalanlage und Immobilienwesen* 15/1986, S. 477–483.

**Schneider, Volker/Tenbücken, Marc (2004):** Erklärungsansätze für die Privatisierung staatlicher Infrastrukturen – ein Theorieüberblick, in: Schneider, Volker/Tenbücken, Marc (Hrsg.): *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastruktur*, Frankfurt a. M./New York, S. 85–112.

**Schönig, Barbara u. a. (2016):** Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat, in: Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (Hrsg.): *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*, Wiesbaden, S. 25–62.

**Schreer, Claus (1998):** Das Geschäft mit der Wohnung. Bodenspekulation und Stadtentwicklung im Kapitalismus, Köln.

**Seer, Roman (2003):** Gemeinwohlzwecke und steuerliche Entlastung, in: Jachmann, Monika (Hrsg.): *Gemeinnützigkeit. 27. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e. V.*, Köln, S. 11–48.

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2012):** Gut, sicher und preiswert wohnen in Berlin. Bündnis für soziale Wohnungspolitik und preiswerte Mieten, Berlin.

**Sollich, Jo (2012):** Abschied vom Sozialen Wohnungsbau. Folgen für die IBA-Architektur, in: Bodenschatz, Harald u. a. (Hrsg.): *25 Jahre Internationale Bauausstellung Berlin 1987. Ein Wendepunkt des europäischen Städtebaus*, Salenstein, S. 85–91.

**Statista (2016):** Steuereinnahmen aus der Grunderwerbsteuer in Deutschland von 1999 bis 2015, unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/235811/umfrage/einnahmen-aus-der-grunderwerbsteuer/>.

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016):** Hebesätze von Realsteuern, Düsseldorf.

**V**

**Vhw/Difu (2016):** Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik, 23.8.2016, unter: [https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/2016-08-23\\_plaedoyer\\_wohnungspolitik.pdf](https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/2016-08-23_plaedoyer_wohnungspolitik.pdf).

