DL21 FORUM DEMOKRATISCHE LINKE

DIE LINKE IN DER SPD.

READER

Wohnen - die soziale Frage der Gegenwart

Hilde Mattheis, MdB, Bundesvorsitzende Forum DL21

Januar 2020

Forum DL21 | Müllerstraße 163, 13353 Berlin | 030 4692238 | info@forum-dl21.de

DL21 FORUM DEMOKRATISCHE LINKE
DIE LINKE IN DER SPD.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Einleitung von Hilde Mattheis, MdB und Ülker Radziwill, MdA	4
Forderungen der DL21 zu Mieten / Wohnen	6
Bisherige wohnungsbaupolitische Maßnahmen	10
Ülker Radziwill, MdA: Vortrag zum geplanten Berliner Mietendeckel, Herbsttagung DL21 2019.	13
Beschluss Landesparteitag SPD Berlin 2019: Im Dialog mit der Initiative „Deutsche Wohnen und Co enteignen“ gemeinsam gegen den Mietenwahnsinn	22
Beschluss SPD – Bundesparteitag 2019: Bezahlbares und sicheres Wohnen in Stadt und Land – die Trendwende in der Wohnungs- und Mietenpolitik fortsetzen	25
Andrea Nahles und Thorsten Schäfer-Gümbel: Mietenwende jetzt. Positionspapier vom September 2018	39
Böckler Impuls: Teurer Wohnen. Ausgabe 06/2019	44
Andrej Holm, Sabine Horlitz & Inga Jensen: Neue Wohngemeinnützigkeit. Arbeitsstudie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung. 2017.	47
René Bormann, Ulrich Hatzfeld, Carsten Kühl, Michael Krautzberger und Martin zur Nedden: Wohnungsnot beenden. WISO Direkt, Ausgabe 08/2016.	103
Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: Einzelfragen zur Grundsteuer C	107

Liebe Genossinnen und Genossen,

bezahlbares Wohnen ist eine der drängendsten sozialen Fragen unserer Zeit geworden. Viele Mieter*innen haben Angst vor dem Verlust ihrer Wohnung wegen Eigenbedarfsklagen und Eigentümer*innenwechseln. Ebenso bedrohlich sind für Menschen die rasant gestiegenen Wohnkosten. Regelmäßige Mieterhöhungen und die Umlage von Modernisierungskosten übersteigen die finanziellen Möglichkeiten insbesondere von Menschen mit geringem Einkommen. Wer nicht bezahlen kann, wird verdrängt. Mittlerweile ist für breite Bevölkerungsschichten der Verbleib in der Heimatstadt oder dem angestammten Viertel ein unerschwinglicher Traum geworden.

Neben der Frage der Bezahlbarkeit ist auch die grundsätzliche Verfügbarkeit von Wohnraum existenziell wichtig. Mittlerweile fehlen bundesweit fast zwei Millionen bezahlbare Wohnungen. Längst sind nicht mehr nur große Metropolen wie Berlin, Hamburg oder München von Wohnungsmangel betroffen, sondern auch kleinere Städte bundesweit. In den vergangenen Jahrzehnten wurden hunderttausende Wohnungen zu wenig neu gebaut. Selbst wenn Wohnungen entstehen, so handelt es sich dabei häufig um Eigentumswohnungen, die am vorhandenen Bedarf vorbeigehen und keine Option für die Mehrheit der Wohnungssuchenden sind.

Die heutige dramatische Situation auf dem Wohnungsmarkt ist Ergebnis eines Marktversagens. Die neoliberale Vision einer funktionierenden, kaum regulierten und privatisierten Immobilienwirtschaft ist an der Realität gescheitert. Infolge der Entkoppelung des enormen Wertwachstums von Immobilien und der Entwicklung der durchschnittlichen Löhne bei gleichzeitig gestiegenem Investitions- und Verwertungsdruck ist der gesamte Wohnungsmarkt in Schieflage geraten. Schlussendlich wird heutzutage durch Immobilien leistungslos Wohlstand von unten nach oben umverteilt. Dieser Zustand ist nicht haltbar.

In der Rückschau zeigt sich deutlich, dass der staatliche Rückzug aus dem Wohnungsmarkt ein historischer Fehler war, den es nun zu korrigieren gilt. Wir als SPD müssen deutlich machen, dass Wohnraum kein normal handelbares Gut ist, sondern ein menschliches Grundbedürfnis, dessen Sicherstellung eine hoheitliche Aufgabe ist.

Die derzeitige Wohnungskrise erfordert nicht nur eine linke politische Antwort, sondern sie schafft auch gesellschaftliche Mehrheiten dafür. Diese müssen genutzt werden. Neue Umfragen zeigen, dass der Rückhalt für starke Eingriffe in den Wohnungsmarkt so groß ist wie lange nicht. Regelmäßig finden in verschiedenen deutschen Städten Demonstrationen für soziale Wohnungspolitik und gegen den Mietenwahnsinn statt. Die SPD muss an der Spitze dieser sozialen Bewegung stehen und wieder die Mieter*innenpartei für alle sein. Beispielhaft für progressive sozialdemokratische Wohnungspolitik ist die bevorstehende Einführung des Mietendeckels in Berlin. Als Ergebnis dieses neuen Gesetzes werden die Mieten in der Hauptstadt für fünf Jahre eingefroren und Mietobergrenzen festgelegt, sodass Mieter*innen, die derzeit zu viel zahlen ihre Mieten senken können. Mit diesem wegweisenden Gesetz schreitet Berlin

in die richtige Richtung voran. Andere Bundesländer sollten dem Berliner Beispiel möglichst schnell folgen.

Allerdings wird der Mietendeckel alleine nicht ausreichen. Der Wohnungsmarkt ist hochkomplex und kann nur mit einer Strategie, die alle beschriebenen Probleme adressiert, wieder ins Gleichgewicht gebracht werden. Im folgenden Reader sollen Handlungsschwerpunkte und Lösungsansätze vorgestellt und diskutiert werden, um die Wohnungskrise zu beenden. Unser Ziel ist ein sozialer und nachfrageorientierter Wohnungsmarkt, der preiswerten und ausreichenden Wohnraum für alle zur Verfügung stellt.

Mit solidarischen Grüßen

Hilde Mattheis, MdB
Bundesvorsitzende DL21

Ülker Radziwill, MdA
stv. Vorsitzende DL21

DL21 FORUM DEMOKRATISCHE LINKE
DIE LINKE IN DER SPD.

Forderungen der DL21, Stand Januar 2020

Mehr Gerechtigkeit auf dem Wohnungsmarkt

Der Berliner Mietendeckel

Während der letzten zehn Jahre hat sich die durchschnittliche Angebotsmiete in Berlin bei Neuvermietungen auf über 11€ pro Quadratmeter fast verdoppelt. In der Nachwendezeit waren Berliner Mieten im Vergleich zu anderen deutschen Städten besonders niedrig. Daraus resultierte ein hohes Aufwertungspotenzial und als Ergebnis rasant steigende Mieten. Gleichzeitig ist Berlin bis heute eine vergleichsweise einkommensschwache Stadt geblieben, geprägt von einem großen Niedriglohnsektor. Die stetig wachsende Diskrepanz zwischen Einkommens- und Mietpreisentwicklung hat bis heute zu einer deutlich höheren relativen Mietbelastung der Haushalte geführt. Die SPD Berlin erkannte die Dringlichkeit, dem zu begegnen und entwarf Anfang 2019 als Lösungsvorschlag den Mietendeckel.

In Verhandlungen mit den Berliner Koalitionspartner*innen von Grünen und Linken wurde ein Gesetzesvorschlag erarbeitet, der Anfang 2020 vom Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedet werden soll und anschließend in Kraft tritt. Im Folgenden werden die Eckpunkte des Berliner Mietendeckels vorgestellt. Zunächst einmal gilt der Mietendeckel mit wenigen Ausnahmen (u.a. für Wohnheimplätze, seit 2014 fertiggestellte Wohnungen und öffentlichen geförderten Wohnungsbau) für alle Mietwohnungen in Berlin. Rückwirkend zum 18. Juni 2019 wird für alle betroffenen Wohnungen ein Mietenstopp verhängt, dies bedeutet, dass alle seitdem angekündigten Erhöhungen der Nettokaltmieten unwirksam sind. Bei Neuvermietungen darf die Miete gegenüber der Vormiete nicht erhöht werden. Modernisierungskosten können ohne Genehmigung nur noch bis zu einer Maximalhöhe von 1€ pro Quadratmeter auf die Mieter*innen umgelegt werden. Zusätzlich wurden je nach Baujahr, Lage und Ausstattung Mietobergrenzen für alle bis 2013 errichteten Berliner Wohnungen festgelegt. Durch die möglichen Zu- und Abschläge werden getätigte Investitionen adäquat berücksichtigt. Ab Ende 2020 haben Mieter*innen das Recht, ihre Nettokaltmiete auf das 1,2-fache des jeweils geltenden Maximalwerts abzusenken, falls die bisher erhobene Miete darüber liegt. Zunächst wird der Berliner Mietendeckel befristet für fünf Jahre gelten.

Berlin als bundesweites Vorbild

Die bevorstehende Einführung des Berliner Mietendeckels verdeutlicht, dass wirksame Maßnahmen des Mieter*innenschutzes und zur Eindämmung der ungebremsten

Mietensteigerungen möglich sind. Dafür bedarf es einer mutigen SPD und linker Mehrheiten. Besonders positiv an der Ausgestaltung des Mietendeckels ist die Rückabwicklung vergangener unverhältnismäßiger Mieterhöhungen durch die Einführung der beschriebenen Kappung. Zugleich wird der dringend benötigte Wohnungsneubau durch die vorgesehene Ausnahmeregelung nicht gefährdet, sondern gegenteilig Anreize für die Neuerrichtung von Wohnhäusern geschaffen, während bislang Investitionen in nicht immer notwendige Modernisierungen besonders lukrativ für die Vermieter*innen waren. Durch die Umlage von Modernisierungskosten wurden trotz geltender Mietpreisbremse besonders starke Mieterhöhungen durchgesetzt. Berlin verhindert zukünftig auch diese Praxis. Somit werden mehrere Schwächen der bestehenden Mietpreisregulierungen gleichzeitig adressiert. Dies ist gut für alle Mieter*innen in Berlin.

Die Einführung von öffentlicher Mietenregulierung ist Aufgabe der Bundesländer. Weil Berlin kein Sonderfall ist und mittlerweile bundesweit jeder vierte Haushalt mehr als 30% des verfügbaren Einkommens für Miete aufwenden muss, fordern wir die Einführung des Mietendeckels in allen sechzehn Bundesländern. Diejenigen Bundesländer mit sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung sollten dabei vorangehen und zeitnah entsprechende Gesetzesentwürfe vorlegen.

Der nächste Schritt: Normmieten wie in Österreich

Kaum war der Entwurf für den Mietendeckel publiziert, regte sich massiver Widerstand seitens der Berliner Oppositionsparteien und der Immobilienverbände und die Anwendung aller möglichen juristischen Mittel wurde angekündigt. Jene drastischen Reaktionen verdeutlichen, welche einschneidenden Effekte der Mietendeckel auf die zukünftigen Profiterwartungen der Vermieter*innen hat. Dementsprechende Entlastung werden die Mieter*innen erfahren.

Mit dem Mietendeckel entzieht Berlin Wohnraum dem System gewinnorientierter Preisbildung und weist ihm stattdessen einen an sozialen Kriterien orientierten Maximalpreis zu. Die Möglichkeiten für staatlicher Preissetzung sind damit allerdings noch nicht erschöpft. Wie häufig beim Thema Wohnungspolitik lohnt dafür ein Blick nach Österreich. Dort gelten seit 1994 bundesweit staatlich festgesetzte Preise für Altbauwohnungen, deren Mietzins teils deutlich unter dem üblichen in Deutschland liegt. Ausgehend von Normwohnungen wird mithilfe von verschiedenen Lage- und Ausstattungskriterien jeder Wohnung eine angemessene Miete zugewiesen. Nach einem Vierteljahrhundert wird deutlich, dass das System funktioniert, Bezahlbarkeit garantiert, Planungssicherheit für alle Beteiligten erhält und

auch Anreize für Wohnungsneubau schafft. Unser Ziel ist deshalb die Implementierung des Richtwertmietzins nach österreichischem Vorbild auch hierzulande.

Zusätzliche wohnungspolitische Maßnahmen

In Berlin ist der Mietendeckel wohnungspolitisch Teil einer umfassenden Gesamtstrategie zur Bekämpfung verschiedener Probleme des Wohnungsmarkts. Diese nennt die SPD Berlin *Bauen, Kaufen, Deckeln.* Wie auch in vielen anderen deutschen Großstädten sollen durch kommunale Wohnungsbaugesellschaften neue bezahlbare Wohnungen errichtet und bestehende angekauft und so dauerhaft gesichert werden. Allerdings werden die Städte und Gemeinden auch bei der Sicherstellung sozialer Wohnraumversorgung mit den Fehlern und Altlasten neoliberaler Politik konfrontiert. Eine Vielzahl staatlicher Wohnungsbauunternehmen wurde in den vergangenen Jahrzehnten privatisiert, ebenso wie Baugrundstücke, die heute für soziale Stadtentwicklung dringend benötigt werden. Sozialer Wohnungsbau wurde weitgehend eingestellt.

Heute bemühen sich Länder und Kommunen oftmals um eine Kurskorrektur und investieren wieder verstärkt in den sozialen Wohnungsbau. Den Programmen mangelt es aber zu oft an Grundstücken und finanziellen Mitteln. Entscheidend für die Sicherstellung sozialer Stadtentwicklung in der Zukunft sind vor allem zwei Faktoren. Erstens muss die öffentliche Hand wieder in die Lage versetzt werden, ihrem diesbezüglichen Auftrag nachzukommen. Zweitens müssen auch private Immobilienunternehmen ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung gerecht werden. Trotz der enormen finanziellen und sachlichen Hürden hat Berlin ein großes kommunales Wohnungsbauprogramm aufgesetzt und kauft seit Jahren zusätzlich verschiedene private Immobilienbestände an. Insgesamt wird die Zahl kommunaler Wohnungen bis 2026 um ein Drittel auf 400.000 wachsen.

Marktveränderung statt Markteingriff

In den letzten Jahren wurde regelmäßig über die Einführung der sogenannten *Neuen Wohngemeinnützigkeit* diskutiert. Die dafür vorliegenden Konzepte umfassen ein finanzielles und steuerliches Anreizsystems zur Umwandlung privater Immobilienunternehmen in gemeinwohlorientierte Struktur mit Fokus auf Sicherung und Schaffung von Sozialwohnungen. Insbesondere Genoss*innenschaften könnten davon profitieren. Wohngemeinnützigkeit war bereits geltendes Recht, sie wurde allerdings 1990 von der damaligen schwarz-gelben Koalition abgeschafft. Weiterhin muss die Sozialdemokratie Antworten auf die drängende Bodenfrage finden. Bauland war noch nie so teuer wie heute. In Großstädten macht der

Grunderwerb rund die Hälfte der gesamten Baukosten für Gebäude aus. Da exorbitante Baulandpreise soziale Stadtentwicklung und die Schaffung bezahlbaren Wohnraums verunmöglichen, müssen auch für Boden staatliche Preissetzungsmechanismen entwickelt werden. Bereits entstandene leistungslose Gewinne durch Bodenspekulation müssen steuerlich abgeschöpft werden. Wir befürworten daher die Einführung einer Baulandsteuer in Abhängigkeit von Grundstücksgroße und Bodenwert. So wird nicht nur endlich eine seit Jahrzehnten existierende Besteuerungslücke geschlossen, sondern vor allem eine Lenkungswirkung zugunsten der Flächenverwertung, also des Neubaus, herbeigeführt. Bislang ist das Brachliegen von Wohnungsbauflächen ein großes Problem, dem dringend begegnet werden muss. Neben der Besteuerung sind die Verkürzung der Gültigkeit von Baugenehmigungen, die Einführung eines Baugebots und die Vergesellschaftung nicht genutzter Wohnungsbauflächen zusätzliche staatliche Interventionsmöglichkeiten. Boden ist naturgemäß nicht vermehrbar und die gemeinwohlorientierte Nutzung der knappen Ressource muss im Planungsprozess durchgesetzt werden.

Wohnungspolitische Maßnahmen der Bundes- und Landespolitik

I. Bundespolitik

BImA-Reform

Jahrelang war das Geschäftsgebaren der staatlichen Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) Kritikpunkt von Kommunen, Mieter*innenvereinigungen und Unternehmen des sozialen Wohnungsbaus. Statt zum Zwecke des sozialen Wohnungsbaus Grundstücke vergünstigt zu veräußern, behielt die BImA diese zum Zwecke der Spekulation im Bestand oder versteigerte große Teile ihre Portfolios per Höchstpreisauktion. Viele Kommunen unterlagen dabei finanzstarken Investor*innen und mussten anschließend hinnehmen, dass anstelle dringend benötigter Sozialwohnungen hochpreisige Eigentumswohnungen errichtet wurden. Seit 2018 ist die BImA angehalten, alle entbehrlichen Grundstücke den betreffenden Kommunen anzubieten. Fortan gilt nicht mehr nicht der Verkaufspreis als entscheidendes Kriterium für Veräußerungen, sondern die BImA kann Grundstücke sogar umsonst abgeben, um sozialen Wohnungsbau zu ermöglichen.

Bundesfinanzhilfen für soziale Wohnraumförderung

Infolge einer 2019 beschlossenen Grundgesetzänderung sind Bundesfinanzhilfen an die Länder zur Förderung der sozialen Wohnraumförderung weiterhin möglich. Seit der Föderalismusreform I von 2006 liegt die Verantwortung dafür eigentlich bei den Ländern, die bisher befristeten Bundesfinanzhilfen sind nun langfristig sichergestellt. Mit den Zuschüssen sollen die Bundesländer befähigt werden, auch zukünftig neue Sozialwohnungen bauen zu können.

Baukindergeld

Auf Druck der CSU wurde im Koalitionsvertrag die Einführung eines Baukindergeldes vereinbart und anschließend 2018 vom Bundestag beschlossen. Mit einem Volumen von 10 Milliarden Euro soll das Baukindergeld den Erwerb oder Bau oder Eigenheims von Familien finanziell fördern. Im Verhältnis zum hohen finanziellen Aufwand sind die wohnungspolitischen Effekte als gering einzustufen. Außerdem ist das Baukindergeld sozial ungerecht, denn es fördert lediglich all jene Familien, die sich einen Immobilienerwerb überhaupt leisten können. Einkommensschwache Hausahlte profitieren nicht. Auch Menschen in den teuren Ballungsräumen werden relativ benachteiligt, da sie trotz deutlich höherer Immobilienpreise keine angepasste Fördersumme erhalten.

Mieterschutzgesetz

2018 wurde vom Bundestag das Mieterschutzgesetz beschlossen. Darin enthalten sind Maßnahmen zur Verschärfung und vereinfachten Handhabung der Mietpreisbremse. Fortan müssen den Mieter*innen Auskünfte über die vorherige Miete erteilet werden und bei eventuell zu viel gezahlter Miete wird die Rückforderung vereinfacht. Außerdem wurde die Modernisierungsumlage von 11% auf 8% gekappt

und so der Mieter*innenschutz bei modernisierungsbedingten Mietsteigerungen verbessert.

II. Landespolitik

Bayern - BayernHeim

Wenige Jahre nach der Privatisierung der ehemaligen landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft GBW musste die Regierung des Freistaats eingestehen, dass es ein Fehler war, sich aus der staatlichen Verantwortung für die Wohnraumversorgung zurückzuziehen. Deswegen wurde im Juli 2018 die BayernHeim als neue landeseigene Wohnungsbaugesellschaft gegründet. Diese soll bis 2025 10.000 neue Wohnungen in verschiedenen Städten Bayerns bauen, hat aber bislang nur wenige Projekte auf den Weg bringen können, auch weil ihr Grundstücke und Finanzierungsmittel fehlen, während parallel zunächst das neue Unternehmen aufgebaut werden muss. In Anbetracht des herrschenden Wohnungsmangels und der hohen Mieten in bayerischen Städten und Gemeinden wird die BayernHeim nicht ausreichend sein und das Scheitern der CSU in diesem wichtigen Politikbereich bleibt unübersehbar.

Berlin – Einführung eines Mietendeckels + Absenkung von Mieten

Mietsteigerungen sollen für einen Zeitraum von fünf Jahren in Berlin verboten werden, Ausnahme Inflationsrate. Zudem werden Mietobergrenzen definiert. Wenn diese überschritten sind, dürfen sie nachträglich absenkt werden. Der Gesetzentwurf des Senats befindet sich Anfang 2020 im Gesetzgebungsverfahren im Berliner Abgeordnetenhaus. Ausführliche Erklärungen zum Mietendeckel: siehe Erläuterungen von Ülker Radziwill, MdA auf den folgenden Seiten

Schleswig-Holstein - Abschaffung der Mietpreisbremse

Trotz des entschiedenen Widerstands von Mieter*innenverbänden und der SPD hat die Jamaika-Koalition aus CDU, Grünen und FDP in Schleswig-Holstein die Mietpreisbremse abgeschafft. Seit Ende 2019 sind Mieter*innen im nördlichsten Bundesland nicht mehr vor übermäßigen Mieterhöhungen geschützt. Die Landesregierung übernahm die Argumentation der Immobilienwirtschaft, wonach ordnungspolitische Maßnahmen nicht sinnvoll seien, sondern lediglich Neubau die Mieten senken können. Die Erfahrungen der Vergangenheit machen jedoch deutlich, dass durch Neubau primär teure und für viele Haushalte unerschwingliche Eigentumswohnungen entstehen. Durch den Wegfall der Mietpreisbremse geraten insbesondere Familien mit niedrigem Einkommen in Gefahr, keinen erschwinglichen Wohnraum mehr zu finden. Die Landesregierung hat durch ihren Entschluss deutlich gemacht, dass sie die Interessen der Immobilienbesitzer*innen gegenüber dem Mieter*innenschutz klar priorisiert.

Mietendeckel
-made in Berlin-

Ülker Radziwill
stellv. Bundesvorsitzende Forum DL21
Herbsttagung in Bremen, 9.11.2019

Die Mieten steigen und steigen, nicht nur in Berlin

“Der Mietendeckel sei vor allem deshalb erforderlich geworden, weil die Mieten- und Wohnungspolitik der Bundesregierung versagt. Indem die Gegner des Mietendeckels durch ihre Lobbyarbeit bei der Bundesregierung dort wirksame Änderungen im Zivilrecht zugunsten der Mieter verhinderten, provozierten sie gerade die Entwicklung eines landesgesetzlichen Mietendeckels.” (Reiner Wild, Geschäftsführer Berliner Mieterverein)

Berlin betritt nun gesetzliches Neuland und strebt eine eigene Mietenregulierung an, die ich im Folgenden kurz skizziere.

1. Mietenstopp:

Es ist den Vermieter*innen verboten, eine Miete zu fordern, die die am 18. Juni 2019 (Stichtag) wirksam vereinbarte Miete überschreitet. Das gilt für die nächsten fünf Jahre. Allerdings dürfen die Mieten, sofern sie die Mietobergrenzen. **(siehe nächste Folie)** nicht überschreiten, ab 1.1.2022 um die Inflationsrate, maximal aber 1,3% jährlich steigen. Es sei angemerkt, dass die Stichtagsregelung juristisch noch nicht unumstritten ist.

Der Verfassungskonformität für den Mietenstopp wird kaum bezweifelt.

Streitpunkt: Mietobergrenzen

2. Kappung überhöhter Mieten (Mietobergrenzen):

Es werden Mietobergenzen festgelegt. Diese Grenzen sind in der Grafik dargestellt. Sie richten sich nach dem Baujahr des Hauses, sind aber lediglich als Richtwerte zu sehen, da sie nach Lage und Ausstattung variieren. Grundlegend ist die Nettokaltmiete. Diese darf nicht um mehr als 20% überschritten werden (Ausnahmen auf den folgenden Folien)

Einige Verfassungsrechtler*innen sehen hier einen nicht verfassungskonformen Eingriff in den Markt.

Die Mietobergrenzen gelten erst 9 Monate nach Inkrafttreten.

Erstmalige Bezugsfertigkeit der Wohnung und Ausstattung	Mietpreis pro Quadratmeter
bis 1918 mit Sammelheizung und mit Bad	6,45 Euro
bis 1918 mit Sammelheizung oder mit Bad	5,00 Euro
bis 1918 ohne Sammelheizung und ohne Bad	3,92 Euro
1919 bis 1949 mit Sammelheizung und mit Bad	6,27 Euro
1919 bis 1949 mit Sammelheizung oder mit Bad	5,22 Euro
1919 bis 1949 ohne Sammelheizung und ohne Bad	4,59 Euro
1950 bis 1964 mit Sammelheizung und mit Bad	6,08 Euro
1950 bis 1964 mit Sammelheizung oder mit Bad	5,62 Euro
1965 bis 1972 mit Sammelheizung und mit Bad	5,95 Euro
1973 bis 1990 mit Sammelheizung und mit Bad	6,04 Euro
1991 bis 2002 mit Sammelheizung und mit Bad	8,13 Euro
2003 bis 2013 mit Sammelheizung und mit Bad	9,80 Euro

Baujahr: ist einfach den Tabellen zu entnehmen und ist der Richtwert für zulässige Höchstmieten pro Quadratmeter

Lage: diese richten sich nach einfach, mittel und gut. Bei einer einfachen Wohnlage sind 0,28 Euro von der Mietobergrenze abzuziehen und bei mittlerer Wohnlage 0,09 Euro, bei guter Wohnlage hingegen wird die Mietobergrenze um 0,74 Euro addiert.

Ausstattung: Eine moderne Ausstattung führt zu einer Erhöhung der Obergrenze um 1 Euro. Eine moderne Ausstattung liegt dann vor, wenn 3 der 5 folgenden Merkmale zutreffen: 1. schwellenlos von der Wohnung und vom Hauseingang erreichbarer Personenaufzug, 2. Einbauküche, 3. hochwertige Sanitärausstattung, 4. hochwertiger Bodenbelag in der überwiegenden Zahl der Wohnräume, 5. Energieverbrauchskennwert von weniger als 120 kWh/(m2 a).

3. Modernisierungen:

Beabsichtigen Vermieterinnen und Vermieter nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Modernisierungsmaßnahme, die einen der folgenden Bereiche umfasst: 1. aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung, 2. zur Wärmedämmung der Gebäudehülle, der Kellerdecke, der obersten Geschossdecke oder des Daches, 3. zur Nutzung erneuerbarer Energien, 4. zur energetischen Fenstererneuerung, 5. zum Heizanlagenaustausch, 6. zum Aufzugsanbau oder 7. zum Abbau von Barrieren durch Schwellenbeseitigung, Türverbreiterung oder Badumbau

ist deren Umlage auf die Miete weiterhin erlaubt, wenn sich die Nettokaltmiete nicht mehr als 1 Euro pro Quadratmeter erhöht (unabhängig von der geltenden Mietobergrenze).

Verfahren

bei Bestandsmieten: Vermieterinnen und Vermieter haben den Mieterinnen und Mietern unaufgefordert innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und vor Abschluss eines neuen Mietvertrages Auskunft über die zur Berechnung der Mietobergrenze maßgeblichen Umstände zu erteilen.

bei Wiedervermietung: Vermieterinnen und Vermieter haben den Mieterinnen und Mietern unaufgefordert vor Abschluss eines neuen Mietvertrages und jederzeit auf Verlangen der Mieterinnen und Mieter oder des zuständigen Bezirksamtes die Höhe bei der letzten Vermietung vereinbarte oder geschuldete Miete mitzuteilen.

bei Neuvermietung: Künftig erst bezugsfertige oder Wohnungen, die seit 1.1.2013 bezugsfertig sind, sind vom Gesetz ausgenommen.

Wohnungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus („Sozialwohnungen“), Trägerwohnungen sowie Wohnungen in Wohnheimen sind ebenso ausgenommen.

Weiterhin ist es wichtig, dass der Mietendeckel dann auch richterlich als verfassungskonform bestätigt wird. Das ist zur Zeit nicht unumstritten. Besonderer Streitpunkt ist, dass der Mietspiegel von 2014 für die Mietobergrenzen herangezogen wurden. Außerdem könnte auch der Fall eintreten, dass der Mietendeckel in Teilen juristisch nachgebessert werden muss.

Der Eingriff in den Mietmarkt durch das Gesetz ist nur mit einer sozialen Schieflage begründbar, die einen temporären Eingriff erfordert. Daher muss das Mienendeckel-Gesetz mit Maßnahmen flankiert werden, die diese soziale Schieflage nachhaltig korrigieren, wie z.B. erhöhten Wohnungsneubau.

weiterführende links

- FAQ des Senats: https://stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/mietendeckel/
- Gesetzentwurf: https://stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/mietendeckel/download/Gesetzentwurf-Neuregelung-Mietenbegrenzung-MietenWoGBln.pdf
- Kritik: https://www.tagesspiegel.de/berlin/neues-gutachten-zum-berliner-mietendeckel-mietenstopp-ist-verfassungsgemaess-mietabsenkung-nicht/25116078.html

#R2G

Die SPD kann mit dem Mietendeckel viel Vertrauen zurückgewinnen

Antrag 304/II/2019

Beschluss

Annahme in Fassung des Parteitages

Im Dialog mit der Initiative „Deutsche Wohnen und Co enteignen“ gemeinsam gegen den Mietenwahnsinn

Unser Ziel: Mehr Wohnungen in öffentlicher Hand

Berlin leidet aktuell unter starkem Wohnungsmangel. Der Wohnungsmarkt ist seit Jahren in zunehmendem Maße angespannt. Die Berliner*innen sind derzeit kaum in der Lage, sich am Markt hinreichend mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen. Die Folge davon sind explodierende Mieten und Bodenpreise. Hohe Renditeerwartungen bestimmter Wohnungsunternehmen treiben die Mietpreise immer weiter nach oben.

Der Wohnungsknappheit – insbesondere im unteren und mittleren Preissegment – muss mit erhöhtem Wohnungsbau und Kauf durch die öffentliche Hand begegnet werden. Bis Wohnraum in ausreichendem Maße zur Verfügung steht, sind Regulierungen des gestörten Wohnungsmarktes, etwa mit dem Mietendeckel, unerlässlich.

Es ist das Ziel der Berliner SPD, den Anteil an Wohnungen in öffentlicher Hand deutlich zu erhöhen, um die Mietensteigerungen zu begrenzen - wie es auch das Ziel der Initiative „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“ ist.

Die Initiative und die Unterzeichner*innen des Volksbegehrens haben einen wichtigen Impuls in die politische Debatte gegeben. Der Erfolg der Unterschriftensammlung ist für uns als SPD Berlin der klare Beleg dafür, dass das Mietenthema mit allen gesetzlich möglichen und mietenpolitisch effektiven Mitteln angegangen werden muss. Dank der Initiative ist der Druck auf die Wohnungswirtschaft gestiegen und das gesellschaftliche Klima für stärkere politische Eingriffe am Wohnungsmarkt gewachsen. Wir stimmen auch mit der Initiative darin überein, dass die Entwicklungen auf dem Berliner Wohnungsmarkt nicht weiter hingenommen werden können.

Wir erkennen das zivilgesellschaftliche Engagement der Volksinitiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ an, mehr Grund und Boden in öffentliche Hand zu bringen.

Wie das Beispiel der Stadt Wien zeigt, ist ein starker öffentlicher Wohnungssektor wichtig für die Stabilität der Mieten.

Vergesellschaftung ist im Grundgesetz vorgesehen

Vergesellschaftung ist im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen (Artikel 15 des Grundgesetzes) und spiegelt den Gedanken wider, dass die private Eigentumsgarantie nicht absolut ist, sondern zum Wohle der Allgemeinheit eingeschränkt werden kann.

Die Möglichkeit der Vergesellschaftung von Grund und Boden ist aus guten Gründen von der SPD bei der Schaffung des Grundgesetzes durchgesetzt worden, ausreichender Wohnraum ist für uns ein Grundrecht.

Wir lehnen es ab, auf Kosten der Mieter*innen auf hohe Renditen zu spekulieren. Dafür müssen wir auf Bundes- und auf Landesebene verschiedene Instrumente einsetzen, um den aus dem Ruder gelaufenen Wohnungsmarkt wieder ins Lot zu bringen.

Wir wollen die Vorschläge diskutieren und zudem das Gespräch mit Vertreter*innen des Volksbegehrens suchen. Unser Ziel bleibt, möglichst viele Mietwohnungen dem ungezügelten Wohnungsmarkt zu entziehen.

Vier Punkte sprechen aus Sicht der SPD Berlin gegen das Gesetzesanliegen der Initiative.

Der Wirkungsbereich des Gesetzesvorhabens ist begrenzt. Bei einer Enteignung von großen Wohnungsunternehmen könnten von den fast 1,7 Millionen Mietwohnungen in Berlin nur ca. 240.000 Wohnungen in kommunales Eigentum gebracht werden. Damit blieben neben den landeseigenen und Genossenschaftswohnungen immer noch fast 1 Million Wohnungen in privater Hand. Für diese Wohnungen wird der Anlagedruck privater Vermieter sogar noch zunehmen und der Wohnungsmarkt gespalten. Für die Mehrheit der Berliner*innen in Mietwohnungen würde sich also nach der Vergesellschaftung nichts ändern. Wir machen uns auch Gedanken zu der Frage, wie die Berliner Verwaltung kurz- und mittelfristig in die Lage versetzt werden soll, hunderttausende zusätzliche Wohnungen zu verwalten und instand zu halten, ohne die Mieten zu erhöhen.

Von der Möglichkeit der Vergesellschaftung ist bislang noch nie Gebrauch gemacht worden. Das Instrument und seine Voraussetzungen sind verfassungsrechtlich umstritten. Die Vergesellschaftung von Wohneigentum stellt den schärfsten Eingriff in die grundrechtlich geschützte Eigentumsfreiheit dar. Daher ist zu erwarten, dass ein Gesetz über die Vergesellschaftung zu einem langjährigen und schwierigen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht mit ungewissem Ausgang führt.

Keine Vergesellschaftung ohne Entschädigung. Es ist ungewiss, wie hoch die angemessenen Entschädigungen für die vergesellschafteten Wohnungen in Zeiten eines überhitzten Bodenmarktes sein werden. Wir halten es für sozial nicht gerecht, bestimmten Wohnungsinhabern hohe Entschädigungen aufgrund von Bodenspekulationen aus öffentlichen Mitteln zu zahlen, die wir dringend für Investitionen und den Neubau brauchen. Die Entschädigung kann sogar dazu führen, dass die Vergesellschaftung als Exit-Strategie von Investment-Unternehmen bewusst einkalkuliert wird und mit Steuergeldern neue Renditemodelle finanziert werden. Statt am Markt mit Entschädigungen mitzuspielen, sollte der Staat besser die Regeln ändern.

Dem Instrument fehlt die Zielgenauigkeit. Das Vorgehen der Initiative, Unternehmen allein nach der Größe des Wohnungsbestands zu enteignen, differenziert nicht zwischen guten und schlechten Vermieter*innen. Es gibt Eigentümer*innen einzelner oder weniger Mietshäuser, die sich mieterfeindlich und sogar gesetzeswidrig verhalten. Andererseits gibt es Großvermieter, die sozial agieren. Der Effekt, der mit der Enteignung erreicht werden kann, steht in einem Missverhältnis zu den Kosten und Risiken.

Die Vergesellschaftung der Bestände von großen Wohnungsunternehmen in Berlin halten wir deshalb gegenwärtig nicht für zielführend.

Stattdessen wollen wir den Mietwohnungsmarkt zum Beispiel im Bestand durch mietenpolitische Maßnahmen wie einen sicheren Mietendeckel, kommunalen Zukauf von Beständen und Neubau von bezahlbaren Wohnungen entspannen. Der Spekulation mit Wohnungs-Leerstand und unbebautem Grund werden wir durch die Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbotes und eine schnelle Einführung der Grundsteuer C entgegenwirken.

Klar ist aber auch, Enteignungen finden schon heute statt. Als letztes Instrument in einer Kette von Maßnahmen zur Regulierung von ungezügelten Rendite- und Spekulationsbestrebungen im Wohnen- und Baugrundbereich bleiben sie deswegen ein gesetzlich vorhandenes Mittel.

Bauen, Kaufen, Deckeln

Unabhängig von dieser Perspektive wirken wir mit unserer Initiative „Bauen, Kaufen, Deckeln“ steuernd auf den Wohnungsmarkt ein, um mehr und finanzierbaren Wohnraum für alle zu schaffen und zu sichern.

Diese Strategie umfasst für uns folgende Elemente:

1. Bauen Bei einem Bevölkerungswachstum von 30.000 bis 40.000 Einwohner/innen pro Jahr wird sich die Marktlage verschärfen, wenn nicht mindestens 15.000 bis 20.000 zusätzliche Wohnungen pro Jahr gebaut werden. Der Neubau hat eine zentrale Bedeutung, denn auch die anderen notwendigen Maßnahmen werden den Nachfrageüberhang nicht beseitigen können. Verzerrungen wie überhöhte Abstandszahlungen und illegale Prämien sind dann trotz preisregulierender Eingriffe die Folge. Neubau findet nicht immer Akzeptanz bei den Betroffenen, aber wir brauchen mehr Druck für die Schließung von Baulücken und den Ausbau von Dachgeschossen sowie die Aufstockung von Bestandsbauten mehr und schnellere Zurverfügungstellung von landeseigenen Grundstücken insbesondere über Erbbaurechte

2. Kaufen Die Bildung der Marktmieten (Mietspiegel) und die Zahl der Wohnungen, für die das Land Berlin Belegungsrechte hat oder für die im geschützten Marktsegment Wohnungen zur Verfügung gestellt werden, hängt von der Zahl der landeseigenen Wohnungen ab. Der Anteil der Wohnungen in landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften war auf nur 16,4 % zurückgegangen. Um mehr Einfluss auf den Markt ausüben zu können, ist eine Erhöhung dieser Quote nötig und wurde in den vergangenen Jahren bereits vorangetrieben. Neben Wohnungsneubau kommt dabei dem Kauf von Wohnungen eine zentrale Bedeutung zu.

Vorkaufsrecht konsequenter anwenden, wenn es in der Abwägung sinnvoll erscheint Kauf von Wohnungen und kleineren Portfolios nach gezielten Kriterien Unterstützung der Mieterinnen und Mieter beim Erwerb ihrer eigenen Wohnung durch die IBB im Falle eines Verkaufs (wie in der Karl-Marx-Allee)

3. Deckeln Die SPD hat den Mietendeckel als landespolitische gesetzliche Maßnahme initiiert. Selten wurde ein Beschluss eines Landesparteitages so schnell in konkrete Senatspolitik umgesetzt. Bei der Umsetzung des Mietendeckels sind noch viele schwierige Detailfragen zu klären. Aber wir halten daran fest, dass ein auf 5 Jahre befristeter Mietendeckel entscheidend dazu beiträgt, Zeit zu gewinnen, bis entweder genügend Neubau realisiert wird oder der Markt sich aus anderen Gründen wieder beruhigt. Der Mietendeckel wirkt unmittelbar und hat bessere Aussichten, konkrete Hilfe für Betroffene zu entfalten als eine juristisch ungewisse und teure Vergesellschaftung („Enteignung“) von Wohnraum.

Wir müssen deutlich mehr bezahlbare Wohnungen durch den Staat und gemeinwohl-orientierte Bauträger schaffen. Die dafür notwendigen Kapazitäten bei den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften sind umgehend zu schaffen. Gleichzeitig sollen geeignete Grundstücke und Wohnungsbestände, die sich in privater Hand befinden, (re)kommunalisiert werden.

Dafür brauchen wir eine gemeinsame Anstrengung der Politik, der Bau- und Wohnungswirtschaft und der Zivilgesellschaft.

Berlin, 6. – 8. Dezember 2019

Beschluss Nr. 5

Bezahlbares und sicheres Wohnen in Stadt und Land – die Trendwende in der Wohnungs- und Mietenpolitik fortsetzen

Bezahlbaren und qualitativ guten Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen zu schaffen und zu sichern ist eine zentrale soziale Aufgabe unserer Zeit. Denn es wird für viele Menschen – nicht nur für diejenigen mit geringem Einkommen, sondern zunehmend auch für mittlere Einkommensgruppen – immer schwieriger, bezahlbare Wohnungen zu finden. Das gilt nicht nur für die Bevölkerung in den großen Städten und Ballungsgebieten, sondern immer öfter auch in den Städten und Gemeinden im Umland der Metropolen und in vielen attraktiven (Universitäts-)Städten. Wohnungsmangel dort geht zeitgleich einher mit Wohnungsleerständen im ländlichen Raum und in strukturschwachen Städten und Regionen.

Die Wohnungsfrage ist unwiderruflich in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Und sie gehört deshalb auch langfristig ganz oben auf die politische Agenda – als unverzichtbarer Teil unserer Politik für ein solidarisches Land und den sozialen Zusammenhalt in unserer Gesellschaft.

Der Bundesparteitag 2017 hat diesen Anspruch mit dem Beschluss der Einsetzung einer wohnungs- und bodenpolitischen Kommission untermauert, die eine Positionsbestimmung vorbereitet hat.

Dazu gehören:

- eine Bestandsaufnahme der Situation auf den Wohnungsmärkten in städtischen und ländlichen Regionen
- eine Zwischenbilanz über das seit der Bundestagswahl 2017 in der Wohnungs- und Mietenpolitik Erreichte
- die Benennung der zentralen Herausforderungen für die zukünftige Wohnungs- und Mietenpolitik und nicht zuletzt
- die Weiterentwicklung unserer Konzepte für eine verlässliche Wohnungs- und Mietenpolitik im Rahmen unserer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik.

Die SPD kann für sich in Anspruch nehmen, seit 2013 als Partnerin in zwei Großen Koalitionen nennenswerte Fortschritte in der Wohnungs- und Mietenpolitik erreicht zu haben – und das gegen den teils erbitterten Widerstand der Union. Mit den umgesetzten Vereinbarungen des Koalitionsvertrags und des Wohngipfels 2018 sowie dem Wohn- und Mietenpaket vom August 2019 haben wir wichtige Verbesserungen für die Mieterinnen und

Mieter erreicht, darunter auch solche, die über die im Koalitionsvertrag erzielten Vereinbarungen hinausgehen wie die Verlängerung der Mietpreisbremse.

Diese Erfolge können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die in Teilen der Republik dramatische Lage auf den Wohnungsmärkten weitere konsequente Schritte und Maßnahmen erfordert. Angesichts der mittel- und langfristigen Wirkungsweise wohnungs- und mietenpolitischer Maßnahmen und Instrumente brauchen wir Phantasie, einen langen Atem und entschlossenes politisches Handeln gleichermaßen. Zur Halbzeit der Legislaturperiode können wir feststellen: Wir haben die Trendwende in der Wohnungs- und Mietenpolitik eingeleitet. Wir müssen sie nun konsequent fortsetzen und unumkehrbar machen.

Unsere zentralen Forderungen für eine neue Wohn- und Bodenpolitik

Wir wissen, es bleibt viel zu tun, um das Recht auf Wohnen zu sichern und mit einer sozialen Bodenpolitik dafür zu sorgen, dass Bund, Länder und Kommunen überhaupt die Möglichkeit haben, stärker in den sozialen und bezahlbaren Wohnungsbau zu investieren. Unsere Politik fußt dabei auf drei zentralen Forderungen:

- **Ein 10-Jahres-Programm „Neues Soziales Wohnen“**

Nur der Bau von mehr bezahlbaren Wohnungen entlastet die Mieterinnen und Mieter: Wir werden dafür ein 10 -Jahres-Programm „Neues Soziales Wohnen“ für mehr soziales und bezahlbares Wohnen auflegen. Wir wollen mit dieser breiten Neubauoffensive mindestens 1,5 Millionen neue, bezahlbare Wohnungen fördern. Außerdem ermöglichen wir den Kommunen, Grundstücke für sozialen Wohnungsbau und soziale Infrastruktur anzukaufen.

- **Höchstens ein Drittel für die Miete**

Gerade für Menschen mit kleineren und mittleren Einkommen oder Renten ist die Belastung durch die Miete oft unverhältnismäßig hoch und für immer mehr Mieterinnen und Mieter nicht mehr bezahlbar. Wir wollen, dass diese Menschen nicht mehr als 30% ihres Nettohaushaltseinkommens für die Miete ausgeben müssen. Dafür brauchen wir schnell mehr bezahlbare Wohnungen und für die Zwischenzeit ein deutlich aufgestocktes Wohngeld.

- **Keine Spekulation mit Wohnraum und Boden**

Während viele Menschen bezahlbaren Wohnraum suchen, wird mehr und mehr mit leerstehendem Wohnraum und baureifen, aber nicht bebauten Grundstücken darauf spekuliert, dass die Preise weiter steigen. Wir werden dem einen Riegel vorschieben. Die Spekulationsgewinne werden wir abschöpfen, leerstehende Wohnungen zwangsweise vermieten. Wer trotz aller Maßnahmen und Aufforderungen nicht baut, den werden wir als letzte Möglichkeit über Baugebote dazu verpflichten, seinen Teil zur Wohnraumversorgung beizutragen.

Wo wir heute stehen (I): Das Wachstum der großen Städte hält an

Auch in Deutschland zieht es immer mehr Menschen in die großen Städte und in die Ballungsräume. Die Ursachen dafür liegen in der Binnenwanderung, dem Zuzug aus der Europäischen Union und der außereuropäischen Zuwanderung.

Mit dieser Entwicklung hat der Wohnungsneubau nicht annähernd Schritt gehalten. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund von Bevölkerungsprognosen, die einen signifikanten Rückgang prognostizierten und die politischen Entscheidungen beeinflussten.

So wurde die soziale Wohnraumförderung im Rahmen der Föderalismusreform 2006 in die Verantwortung der Länder überführt - wenn auch mit langjährigen Kompensationszahlungen des Bundes versehen. Hinzu kamen seit den 1990er Jahren die Abwicklung der Wohnungsgemeinnützigkeit und eine spürbare Verringerung des öffentlichen Wohnungsbestandes von Bund, Ländern und Kommunen durch Verkäufe an private und global agierende Investoren.

Im Zuge der Finanzkrise wurde Wohnungen oftmals zum Spekulations- und Anlageobjekt. Es kristallisierte sich ein für die Mieterinnen und Mieter verheerendes Muster heraus: Die Investoren kaufen den im internationalen Vergleich preisgünstigen Wohnraum auf, um ihn nach Modernisierungsmaßnahmen und Mieterhöhungen gewinnbringend und renditesteigernd weiterzuverkaufen oder zu vermieten. Die anhaltende Niedrigzinsphase hat dazu beigetragen, dass Wohnungen als Renditeobjekt attraktiver wurden. Ihr Charakter als Sozialgut gerät in den Hintergrund. Die SPD hat frühzeitig gemahnt, konnte sich aber im politischen Diskurs nicht durchsetzen.

Die Folge ist ein bis heute anhaltender Immobilienboom im hochpreisigen Eigentums- und Mietensegment mit teils explosiven Preissprüngen. Insbesondere bei Neuvermietungen ist der durchschnittliche Mietpreis signifikant gestiegen, sodass die Mietbelastung überproportional zur Einkommensentwicklung anwächst. Mietpreisbremse und die Forderung nach einer deutlich niedrigeren Modernisierungsumlage waren die richtigen von der SPD entwickelten Antworten auf diese Entwicklung.

Die Bestandsmieten entwickeln sich derweil besonders bei sehr langjährigen Mietverträgen bei kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen erfreulicherweise sozialverträglich und liegen nur knapp über Inflationsniveau. Bei Neu- und Erstvermietungen steigen die Mietpreise hingegen deutlich schneller als bei Bestandsmieten. Dieser Trend führt aber auf der anderen Seite gerade in Großstädten dazu, dass viele Menschen in Wohnungen wohnen bleiben, die nicht ihren Bedürfnissen entsprechen - etwa bezogen auf die Wohnungsgröße, aber auch auf Barrierefreiheit und moderne energetische Standards.

Hinzu kommt, dass die Zahl der Sozialwohnungen in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken ist. Fielen im vergangenen Jahr bundesweit ca. 70.000 Wohnungen aus der

Bindung, wurden im selben Zeitraum nur ca. 27.000 Wohnungen neu gebaut. Mittlerweile fehlen ca. 80.000 Sozialwohnungen pro Jahr.

Im Zuge dessen ist die Zahl der Menschen, die nahezu die Hälfte ihres Einkommens für Wohnkosten aufbringen, stetig gewachsen, darunter viele Rentnerinnen und Rentner. Unmittelbare Auswirkung ist die Verdrängung vieler Menschen aus attraktiven innerstädtischen Quartieren an die Ränder der Städte oder zumindest die Sorge, sich die angestammte Wohnung nicht länger leisten zu können und in der Nähe auch keine neue bezahlbare zu finden.

Im Ergebnis hat die öffentliche Hand vielerorts die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Mietenentwicklung und die Belegung von Wohnungen sehenden Auges aus der Hand gegeben. Diese Entwicklung muss rückgängig gemacht werden. Generell muss der öffentliche Bestand an Wohnungen gehalten und erhöht werden.

Denn wir wollen die zunehmende soziale Segregation, die auch den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft gefährdet wieder zurückdrängen. Wir benötigen eine soziale Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, die allen Menschen ein gutes Zuhause garantiert.

Wo wir heute stehen (II): Der ländliche Raum und die Regionen haben eine Zukunft

Abseits der Boomstädte wie Berlin, Hamburg, München, Köln, Leipzig, Frankfurt a. M. oder München erleben wir allerdings vielerorts einen anderen Trend: Vor allem in peripheren und strukturschwachen, ländlichen wie städtischen Regionen geht die Bevölkerungszahl im Zuge der Reurbanisierung kontinuierlich zurück und Wohnungsleerstände nehmen weiter zu. Aufgrund der Nachfrage nach vorstädtischen Wohnungen und Eigenheimen verursacht dieser Trend die Verödung von Innenstadtquartieren und Ortszentren, was die Wegzugsbewegungen weiter verstärkt. In der Folge sind diese Regionen von einem Miet- und Bodenpreisverfall gekennzeichnet – wodurch sich Eigentumswerte und Vorsorgepotenziale für das Alter buchstäblich in Luft auflösen. Der qualitative Zustand von Häusern und Wohnungen genügt vielerorts den Anforderungen an generationen- und familiengerechtes Wohnen nicht mehr, und die notwendigen Investitionen in den Bestand bleiben aus. Daher brauchen wir eine bedarfsgerechte Fortentwicklung wohnungsaufsichtlicher Instrumente in Abstimmung mit Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern.

Aber Land ist nicht gleich Land. Ländliche Räume sind vielfältig, ihre Attraktivität und Überlebensfähigkeit hängt von vielen Rahmenbedingungen und Faktoren ab: das beginnt bei der Erreichbarkeit, dem Arbeitsplatzangebotes, der Infrastruktur und der Daseinsvorsorge und hört bei der touristischen Attraktivität nicht auf. Attraktive ländliche Regionen vor allem im Umfeld der Metropolen bleiben von außergewöhnlichen Immobilienpreissteigerungen inzwischen nicht mehr verschont. Wir stehen vor dem Problem einer Polarisierung von Räumen und Lebenschancen.

Diese Entwicklung gefährdet die Schaffung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Richtschnur unserer Politik für ein solidarisches Land.

Wo wir heute stehen (III): Die Wohnungsfrage ist auch eine Bodenfrage

Die wachsende Nachfrage nach Wohnraum, aber auch nach Gewerbe-, Industrie- und Infrastrukturflächen macht den Boden in den Städten zu einem immer knapper werdenden Gut. Das Bundesverfassungsgericht hat schon in den sechziger Jahren erklärt, dass Grund und Boden deshalb nicht mit anderen Wirtschaftsgütern gleichzusetzen sind, sondern der Bodenmarkt vielmehr im Sinne der Gewährleistung des Gemeinwohls einer besonderen Steuerung der öffentlichen Hand bedarf.

Eine solche Steuerung durch eine strategische, gemeinwohlorientierte Bodenpolitik hat in den letzten Jahrzehnten nicht stattgefunden. In wachsenden Städten sind die Bodenpreise infolge steigender Bodenrichtwerte und zunehmender Bodenspekulation nahezu exorbitant gestiegen. Auf teurem Grund kann trotz aller Bemühungen der Baukostensenkung kein bezahlbarer Wohnraum entstehen.

So können Flächen für Wohnungs- und Gewerbenutzungen nur unzureichend mobilisiert werden, und auch in Städten mit stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungszahl werden die Bemühungen um eine Konzentration auf die notwendige Innenentwicklung erheblich erschwert. Außerdem wird der Erwerb von Flächen zur Beeinflussung des Klimawandels in vertretbaren Zeiträumen und zu akzeptablen Kosten behindert. Und schließlich können Leerstände insbesondere in den Innenstädten nicht wirkungsvoll bekämpft werden - mit negativen Folgen für die übrigen Immobilien und den Handel.

Wo wir heute stehen (IV): Die Wohnungsfrage im gesellschaftlichen Wandel

Die Wohnungsfrage ist eingebettet in den gesellschaftlichen Wandel. Wohnwünsche und Wohnwirklichkeiten weichen teils erheblich voneinander ab: Menschen wollen dort wohnen, wo es Arbeit gibt, die Anbindung durch Nahverkehre gegeben ist, die Nahversorgung funktioniert, das kulturelle Angebot attraktiv ist, kurzum: wo die Lebensqualität vor Ort gut ist. Der Wunsch nach den eigenen vier Wänden ist nach wie vor hoch und stimmt mit der Wohneigentumsquote nicht überein.

Barrierefreies Wohnen bleibt zudem eine große Herausforderung. Denn nur fünf Prozent der älteren Menschen leben in einer barrierefreien Wohnung. Angesichts der steigenden Zahl von Seniorinnen und Senioren und des Wunsches der meisten Menschen, auch im hohen Lebensalter in der vertrauten Wohnung und Umgebung zu bleiben, stehen Bund, Länder und Kommunen vor der gemeinsamen Herausforderung, generationengerechtes Wohnen zu ermöglichen.

Hinzu kommt, dass sich die Zahl der Single-Haushalte seit 1990 nahezu verdoppelt hat und neue Wohnformen praktiziert werden – von Tiny-Houses, Co-Housing, Gemeinschaftlichem Wohnen, Clusterwohnen bis hin zu Service-Appartements.

Und schließlich bereitet uns die Zukunftsforschung darauf vor, dass Urbanisierung und Regionalisierung zur „Glokaliserung“ (wir sind global unterwegs und lokal zuhause) verschmelzen. Die Digitalisierung wird zunehmend zur Dezentralisierung von Wohnen und Arbeiten führen. Smart Cities und Smart Countries bedingen sich gegenseitig. Wir brauchen daher eine Gesamtstrategie für die Themen Digitalisierung, Klimawandel, Arbeit, Wohnen, Mobilität, Bildung und Gesundheit. Sie erfordert eine nachhaltige Kooperation aller föderalen Ebenen und die Stärkung der Regionen.

Wohnungspolitische Herausforderungen (I): Wir brauchen einen Dreiklang aus Bauen, Kaufen und Deckeln

Unsere Städte bleiben auf Dauer attraktive Lebensräume. Die Weltoffenheit, das Arbeitsplatzangebot, eine gute Infrastruktur für kurze Wege, medizinische Versorgung sowie das kulturelle Leben werden weiter einen großen Zuzug nach sich ziehen. Das erfordert neben der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum eine nachhaltige Stadtentwicklung – auch beim Zusammenwachsen städtischer und umliegender Regionen zu größeren oder neuen Metropolregionen.

Bezahlbarer Wohnraum für alle, lebendige Innenstädte und behutsame Entwicklungen in Verflechtungsgebieten in allen Regionen gehören für uns zusammen. Unser Ideal bleibt die durchmischte Stadt: Menschen unterschiedlicher sozialer Schichten sollen genauso nebeneinander leben können wie Arbeit und Wohnen im Quartier möglich sein müssen. Wir wollen Entwicklungen wie in Paris oder London vermeiden, wo die Innenstädte nur noch Wohlhabenden vorbehalten sind – auch wenn diese den Wohnraum gar nicht nutzen - und Menschen mit normalen Einkommen an den Rand der Städte oder ins Umland gedrängt werden, und die Wohnfläche pro Person sinkt.

Um die sozial durchmischte Stadt zu erreichen, setzen wir auf einen Dreiklang aus dem Neubau bezahlbarer Wohnungen, der Erhöhung öffentlicher Bestände durch Kauf und Stärkung sowie Neugründungen kommunaler und landeseigener Wohnungsunternehmen sowie die Regulierung von Mieten.

Wohnungspolitische Herausforderungen (II): Wir brauchen eine sozial gerechte Bodenpolitik

Grund und Boden sind nicht beliebig vermehrbar und daher nicht mit anderen Wirtschaftsgütern zu vergleichen. Wer es zulässt, dass Boden zunehmend dem öffentlichen Eigentum und damit dem Gemeinwohl durch Privatisierung und Spekulation entzogen wird, kann nur noch bedingt eine zukunftsweisende Stadt- und Regionalentwicklung betreiben. Auf teurem Grund und Boden kann trotz aller Bemühungen zur Baukostensenkung beim besten Willen kein bezahlbarer Wohnraum entstehen.

Eine zielgerichtete soziale Bodenpolitik ist daher von herausragender Bedeutung für bezahlbares Wohnen, für die Entwicklung unserer Städte und Regionen und für die

Gesellschaft als Ganzes. Sie muss deshalb zum einen der Spekulation durch Nichtnutzung entgegentreten und gleichzeitig dafür sorgen, dass öffentlicher Grund und Boden auch bei Nutzung durch Private öffentlich bleiben. Wir brauchen eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik, deren Ziel es ist, Boden dauerhaft für staatliches und vor allem kommunales Handeln zu sichern.

Wohnungspolitische Herausforderungen (III): Wir brauchen preisgünstiges, zügiges, konsequentes und nachhaltiges Bauen

Zu einer nachhaltigen Sicherung bezahlbaren Wohnraums gehört vorrangig der Neubau von Wohnungen. Zwar sind die Neubauzahlen gestiegen, aber es entstehen immer noch zu wenig Wohnungen, davon zu viele im hochpreisigen oder Eigentumssegment und zu wenig bezahlbare Miet- und Eigentumswohnungen - vor allem aber zu wenig Sozialwohnungen.

Neben der Nachverdichtung brauchen wir neue Quartiere mit einem Höchstmaß an bezahlbaren Wohnungen. Dem stehen häufig langwierige Baugenehmigungs- und Partizipationsverfahren entgegen, die nicht selten am Ende sogar Wohnungsneubau verhindern. Und auch die unzureichende Personalausstattung in der Bauverwaltung und der Fachkräftemangel tun ihr Übriges, weswegen die Fachkräftegewinnung eine wesentliche Aufgabe zur Bekämpfung des Wohnungsmangels ist.

Wir müssen die Verfahren deutlich beschleunigen und das Bauen nicht unnötig verteuern. Es muss bei Partizipationsprozessen zukünftig mehr um das „Wie“ des Bauens gehen, und nicht länger um das „Ob“. Wir müssen dort zügig bauen, wo alle Voraussetzungen erfüllt sind und Baugebote stärker durchsetzen. Wir können uns im Interesse der Betroffenen keine Verzögerungen mehr leisten und müssen gegenüber denjenigen den Druck erhöhen, für die Nichtbauen aus Spekulationszwecken ein Geschäftsmodell ist.

Wir wollen bezahlbares und zugleich klimagerechtes Wohnen ermöglichen. Dazu brauchen wir einen Mix aus Fordern, Fördern und Beratung, um die Energieeffizienz zu steigern und den Bedarf zunehmend mit Erneuerbaren Energien zu decken. Außerdem müssen wir unser Augenmerk vom Einzelgebäude auf das Quartier legen und die Kommunen bei der Erstellung eigener Klimaschutzpläne unterstützen. Klimagerechter Wohnraum muss dabei allen Einkommensgruppen zugänglich sein.

Unsere Zwischenbilanz (I): Unser soziales Mietrecht hat seinen Namen wieder verdient

Die Regierungsparteien haben sich auf unsere Initiative hin in den Koalitionsverhandlungen auf ein Maßnahmenbündel verständigt, das auf dem Wohngipfel 2018 und in den Verhandlungen des Koalitionsausschusses im August dieses Jahres weiterentwickelt worden ist.

Unsere wichtigsten Weichenstellungen für die Mieterinnen und Mieter sind die Verschärfung und Verlängerung der Mietpreisbremse bis zunächst Ende 2025, die Begrenzung der Modernisierungsumlage und die Verlängerung des Betrachtungszeitraums

von vier auf sechs Jahre. Zudem reformieren wir das Mietspiegelrecht und erschweren die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen. Damit haben wir wesentlichen Verdrängungsmechanismen den Kampf angesagt.

Den Grundstückserwerb für selbstgenutzten Wohnraum haben wir in der Form erleichtert, dass die Käuferinnen und Käufer von Eigentum nur noch maximal die Hälfte der Maklerprovision übernehmen müssen, wenn die Maklerinnen und Makler nicht von dem Erwerbenden bestellt worden sind. Hierdurch werden die Erwerbsnebenkosten in sehr vielen Fällen deutlich gesenkt.

Zahlreiche Initiativen auf Länderebene unterstützen diesen Kurs durch Zweckentfremdungsverbote, Ausweisung von Milieuschutzgebieten, Mietspiegel, kooperative Baulandentwicklung und die Nutzung des kommunalen Vorkaufsrechts.

Diesen Erfolgen zum Trotz ist die Lage auf den angespannten Wohnungsmärkten weiterhin kritisch. Die Grenzen der Zumutbarkeit sind bereits überschritten. Deswegen sind weitere mietrechtliche Regelungen unausweichlich.

Unsere Zwischenbilanz (II): Auf dem Weg zur gemeinwohlorientieren Bodenpolitik

Auf unser Drängen wurde die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ eingerichtet. Das war ein wichtiges Signal, um die Auswirkungen der Bodenspekulation auf die Wohnungsmärkte und die Forderung nach einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik zum Gegenstand öffentlicher Debatten und zum Bestandteil des Regierungshandelns zu machen. Bereits jetzt sind wichtige Vereinbarungen getroffen worden:

Wie im Koalitionsvertrag vereinbart, werden wir das BIMA-Grundstücksvermögen nicht mehr meistbietend veräußern, sondern endlich durch preislimitierte Vorkaufsrechte zur Unterstützung der Kommunen einsetzen. Die jetzt beschlossene Ausweitung dieses Prinzips auch auf das Bundeseisenbahnvermögen ist nur konsequent.

Die Kommunen sollen die Möglichkeit haben, die Schließung von Baulücken durch die Erweiterung des Vorkaufsrechts und durch die erleichterte Anwendung des Baugebots schneller voranzutreiben.

Die Einführung der Grundsteuer C soll den Kommunen die Möglichkeit geben, die Spekulation mit Bauland eindämmen und Anreize schaffen, auf baureifen Grundstücken Wohnraum zu schaffen.

Viele Kommunen und Länder veräußern ihren öffentlichen Grund und Boden im Rahmen einer neuen Liegenschaftspolitik zur Sicherung kommunalen Bodens nicht mehr, sondern vergeben Erbbaurechte. Durch Ankauffonds führen sie zusätzlich Boden dem kommunalen Vermögen zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung wieder zu. Wir unterstützen

solche kommunalen Bodenfonds. Gewinne aus der Vermietung und Verpachtung sollen zum Zwecke des Ankaufs und der Weiterentwicklung des Bestandes in den kommunalen Fonds verbleiben. Die Mittel zum Zwecke der kommunalen Bodenbevorratung werden deutlich aufgestockt.

Unsere Zwischenbilanz (III): Die Wohnungsbauoffensive nimmt Fahrt auf

Die im Koalitionsvertrag und auf dem Wohngipfel vereinbarte bzw. weiterentwickelte Wohnungsbauoffensive umfasst viele wichtige Bausteine, aber wir wissen, dass sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt in vielen Teilen Deutschlands zusehends weiter verschärft. Deswegen müssen wir alles ständig evaluieren und auf Veränderungen durch weitere Maßnahmen oder eine Erhöhung von Programmmitteln reagieren.

Aber, wir haben bereits vieles - auch teilweise gegen den Widerstand der Union und des zuständigen Ministers, der nach wie vor mit dem Ressort Bauen fremdelt - über den Wohngipfel und die zusätzlichen Vereinbarungen im Koalitionsausschuss erreicht.

Im Weiteren werden wir uns für ein Sonderprogramm für Brachflächen in Höhe von 100 Millionen Euro, die Erleichterung des Vorkaufsrechts für Kommunen, die Durchsetzung des Baugebotes, die Förderungen von Wohnungen für Azubis und Studierende sowie Fachkräfte, die Dynamisierung des Wohngeldes, das 2020 80.000 Menschen mehr als bisher beantragen können, einsetzen. Und wir haben die KfW-Förderprogramme „Altersgerecht Umbauen“ und „Energetisches Sanieren und Bauen“ ausgebaut.

Von zentraler Bedeutung sind für uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten die Maßnahmen für mehr sozialen Wohnungsbau und zur sozialen Quartiersentwicklung.

Neben der massiven Erhöhung der finanziellen **Mittel für den sozialen Wohnungsbau** von 518 Mio. Euro auf jährlich 1,5 Mrd. Euro, haben wir mit einer Grundgesetzänderung dafür gesorgt, dass der Bund über 2019 hinaus eine dauerhafte Mitverantwortung für den sozialen Wohnungsbau wahrnehmen kann. Wir wissen, dass dies nur ein erster Schritt sein kann. Die Mittel müssen weiter aufgestockt werden. Jeder Euro für den sozialen Wohnungsbau muss aber auch 100prozentig durch Länder und Kommunen für den sozialen Wohnungsbau ausgegeben werden.

Uns sind sozial gemischte, lebendige Quartiere wichtig. Die **Städtebauförderung** in ihrer Vielfalt unterstützt die Aufwertung von Quartieren, den notwendigen Stadtumbau und Städte bei der Entwicklung und Aufwertung benachteiligter Quartiere. Insgesamt 1 Mrd. Euro stehen derzeit jährlich für die Städtebauförderprogramme zur Verfügung. Bei Bedarf werden wir uns für die Erhöhung der Mittel einsetzen.

Unser Regierungshandeln kann viele gute Maßnahmen vorweisen. Aber wir dürfen jetzt nicht ruhen, denn viele Menschen müssen mittlerweile mehr als 30% ihres Nettohaushaltseinkommens für die Miete ausgeben. Das können wir genauso wenig

akzeptieren wie die zunehmende Spekulation mit leerstehenden Wohnungen und unbebauten Grundstücken.

Unsere Anforderungen an sicheres und bezahlbares Wohnen (I): Ein Förderprogramm für ein „Jahrzehnt für soziales und bezahlbares Wohnen“

Zur Sicherung und Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum wollen wir ein gesellschaftliches Bündnis schließen mit kommunalen Wohnungsgenossenschaften, Bauwirtschaft und Gewerkschaften als unseren natürlichen Partnern für bezahlbares Wohnen und eine soziale Quartiersentwicklung. Im Rahmen dieser dieses Sozialpakts sind auch private Vermieter willkommen, die an einer nachhaltigen und sozialverträglichen Vermietung interessiert sind. Dies gilt auch für solche Immobilienkonzerne, die sich nicht länger nur ihren Aktionären verpflichtet fühlen, sondern auch ihren Mieterinnen und Mietern, für die also die SOZIALE Marktwirtschaft Leitbild ihres Handelns ist.

Eine solcher Sozialpakt fühlt sich der Gemeinwohlorientierung verpflichtet, stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und erhält Städte als Räume für gemeinsames Lebensgefühl Toleranz, Weltoffenheit und Freiheit.

Wir brauchen dafür dringend ein Programm für mehr soziales und bezahlbares Wohnen. Die bisher eingestellten Mittel von 5 Mrd. Euro in dieser Legislaturperiode sind ein wichtiger erster Schritt. Wir müssen den Wohnungsmarkt aber vor allem durch schnellen und viel breiter als bisher angelegten Neubau von modernen Sozialwohnungen entspannen. So können wir mittel- bis langfristig unser Ziel erreichen, dass durch ein gutes Angebot kleine und mittlere Einkommen nicht mehr als 30% ihres Haushaltseinkommens für die Miete ausgeben müssen.

Wir werden uns für ein **Jahrzehnt für mehr soziales und bezahlbares Wohnen** einsetzen und wollen von 2021 bis 2030 mindestens 1,5 Millionen neue Sozialwohnungen vor allem dort schaffen, wo mehr bezahlbarer Wohnraum gebraucht wird. Das sind vor allem die Gebiete mit angespannter Wohnungsmarktlage – also dort, wo die Mietpreisbremse gilt.

In schrumpfenden Regionen und ländlichen Räumen werden gleichzeitig Mittel zur **Konsolidierung des Wohnens in Ortskernen** eingesetzt oder können die Bundesmittel für die Verlängerung von **Belegungsrechten** im sozialen Wohnungsbau genauso genutzt werden. In dem **10-Jahres-Programm „Neues Soziales Wohnen“** soll auch ein **Ankauffonds** für Kommunen eingerichtet werden, mit dem Grundstücke für neue Sozialwohnungen und die für nachhaltige Stadtentwicklung nötige soziale Infrastruktur unterstützt werden.

Für uns ist es selbstverständlich, dass diese Förderprogramme nur wirken können, wenn die Länder und Kommunen nicht über zu hohe Kofinanzierungen beansprucht werden. Aber, die gewährten Finanzmittel müssen 100prozentig in die vereinbarten Maßnahmen für mehr soziales und bezahlbares Wohnen fließen. Wir werden die Mittel deswegen dementsprechend konditionieren.

Begleitend zum 10-Jahres-Programm „Neues Soziales Wohnen“ ist als kurzfristig wirkende Maßnahme eine **Aufstockung des Wohngelds** für Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen, deren Mietbelastung über 30 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens liegt, vorzunehmen. Denn das wichtigste wohnungspolitische Ziel ist, dass niemand mehr als 30 Prozent für die Miete bezahlen muss.

Daher darf das Wohnen nicht dem freien Markt überlassen bleiben. Öffentliche Wohnungsbauunternehmen eröffnen hier wichtige Einflussmöglichkeiten. Daher ist der Verkauf dieser Unternehmen keine Lösung! Im Gegenteil, wir müssen sie stärken, zum Beispiel durch eine gezielte Grundstücksvergabe an sie, eine gezielte Förderung oder auch durch eine verminderte Ausschüttung an ihre öffentlichen Träger.

Zudem muss der wirtschaftliche Gewinn von Wohnungsbauunternehmen und -genossenschaften Mittel zum Zweck werden, um Sanierungs-, Unterhaltungs- und Neubaumaßnahmen zu finanzieren.

Dazu soll auch die Gemeinnützigkeit von Wohnungsbauunternehmen wieder möglich werden. Denn mit den dadurch möglichen Steuerbefreiungen können Wohnungsbauunternehmen, statt in vollem Umfang steuerpflichtig zu sein, Mittel für weiteren, gemeinwohlorientierten Wohnungsbau generieren.

Um die Durchmischung von Quartieren zu stärken, sind nicht nur mehr bezahlbare Wohnungen nötig, sondern auch längere Zeitspannen bei der Bindung an bezahlbare Mieten. Es bedarf daher deutlich längerer Belegbindungszeiträume.

Die Wohnungsunternehmen der neuen Bundesländer haben als einzige Branche noch heute Schulden aus DDR-Zeiten zu tragen. Diese wurden ihnen pauschal und häufig ohne Bezug zum Wohnungsbau zugewiesen. Auch im 30. Jahr nach der Deutschen Einheit werden die öffentlichen Wohnungsunternehmen und ihre Mieterinnen und Mieter durch diese Herausforderung zusätzlich belastet. Dazu kommt vor allen in ländlich geprägten Regionen ein hoher Leerstand und nicht barrierefreie Wohnungen, die lange nicht mehr saniert wurden, und so für eventuelle Mieterinnen und Mieter nicht attraktiv sind. Das führt dazu, dass der Schuldenberg und damit die Handlungsunfähigkeit der öffentlichen Wohnungsunternehmen wachsen. Dieser Webfehler der Deutschen Einheit muss auch durch den Bund korrigiert werden.

Unsere Anforderungen an sicheres und bezahlbares Wohnen (II): das soziale Mietrecht weiterentwickeln

Wir müssen bestehende mietrechtliche Instrumente und neue – auch zeitlich begrenzte – Maßnahmen bemühen, um während einer „Atempause“ in der Mietenentwicklung Zeit zu gewinnen, den Wohnungsneubau voranzutreiben. Dazu gehören vor allem:

- ein fünfjähriges Mietenmoratorium in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt mit Erhöhungen, die sich höchstens an der Inflationsrate orientieren;

- die Überprüfung der Umlegbarkeit der Grundsteuer auf die Mieterinnen und Mieter mit dem Ziel der perspektivischen Abschaffung;
- die Abschaffung der Ausnahmen bei der Mietpreisbremse bis auf das Neubauprivileg;
- wir führen Sanktionen für Vermieterinnen oder Vermieter, die grob fahrlässig oder vorsätzlich gegen die Mietpreisbremse verstoßen, ein;
- die Abschaffung der Modernisierungsumlage in ihrer jetzigen Form und ihre Abbildung über den Mietspiegel. Bis zu einer solchen Weiterentwicklung des Mietspiegels wird die Modernisierungsumlage auf maximal 4 Prozent beschränkt und auf die Amortisierungszeit begrenzt;
- eine einheitliche Kündigungsschutzfrist für Mieterinnen und Mieter von mindestens zehn Jahren im Falle von Umwandlungen in Eigentum;
- die weitere Einschränkung von Eigenbedarfskündigungen auf die Selbstnutzung der Vermieterinnen und Vermieter oder dauerhafte Nutzung durch Angehörige;
- die Einführung bundesweit geltender einheitlicher Kriterien für qualifizierte und damit rechtssichere Mietspiegel;
- der Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete auf acht Jahre;
- die Wiederherstellung der Anwendbarkeit des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz.

Um insbesondere jungen Familien den Weg zu bezahlbarem Wohnraum zu ermöglichen, wollen wir die Förderung von Mietkaufmodellen oder Genossenschaftsanteilen in angespannten Wohnungsmärkten sowie die Förderung des Erwerbs von Bestandsimmobilien im ländlichen Raum als Fortsetzungsmodell des Baukindergeldes stärken. Auch die Schaffung von Mehrgenerationenhäusern als Ort der Begegnung und Gemeinschaft wollen wir entsprechend unterstützen.

Unsere Anforderungen an sicheres und bezahlbares Wohnen (III): Klimapolitik nicht zu Lasten der Mieterinnen und Mieter

Wir müssen im Neubau und im Bestand energetische Maßnahmen für ein klimagerechtes Bauen mitdenken. Denn nur mit der ökologischen Wende wird es uns auch im Gebäudesegment gelingen, zukünftig zu CO2-neutralen Städten beizutragen.

- Insgesamt müssen die verschiedenen Förderprogramme in einem Programm „Klimaneutral Wohnen“ mit verschiedenen Bausteinen zusammengeführt und Beantragung und Verausgabung leichter nutzbar gemacht werden.
- Kosten für energetische Sanierungen dürfen für Mieterinnen und Mieter mit kleinen und mittleren Einkommen sowie im Sozialwohnungsbereich nicht zu

Mieterhöhungen führen, sondern müssen über geeignete Förderinstrumente ausgeglichen werden. Im Übrigen gilt auch für Mieterinnen und Mieter von energetisch sanierten Wohnungen, dass die Miete nicht mehr als 30 Prozent ihres Nettohaushaltseinkommens betragen soll.

- Besonders bei den Heizanlagen besteht dringender Erneuerungsbedarf. Wir müssen die Förderung klimafreundlicherer Heizungen vereinfachen, Fördersätze anheben und das Betreiben veralteter klimafeindlicher Heizungsanlegen mit einer CO2-Abgabe belegen. Auch hier gilt, Mieterinnen und Mieter entscheiden nicht über die Heizungsanlagen ihres Hauses, CO2-Abgaben dürfen deswegen nicht auf die Miete umgelegt werden.

Unsere Anforderungen an sicheres und bezahlbares Wohnen (IV): eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik entwickeln

Grund und Boden sind begrenzte Güter, die nicht vermehrbar sind. Deshalb wollen wir Boden und Bauland nicht mehr aus der öffentlichen Hand geben. Wir stehen für eine **gemeinwohlorientierte Bodenpolitik.**

Bund, Länder und Kommunen sind gefordert, entsprechend der ihnen zugeordneten Kompetenzen eine integrierte, auf Kontinuität orientierte, und die Sicherstellung der Durchsetzung von Gemeinwohlerfordernissen ausgerichtete Bodenpolitik konsequent zu verfolgen und damit Vorbildfunktion zu übernehmen.

Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik im Sinne einer sozial gerechten Bodennutzung ist unverzichtbar für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die ökologische Transformation und eine positive wirtschaftliche Entwicklung.

Aufbauend auf bereits vorhandenen Konzepten und Instrumenten wollen wir schrittweise, aber mit Nachdruck den strategischen Rahmen und Instrumentenkasten weiterentwickeln.

Dazu brauchen wir:

- eine **Bodenwertzuwachssteuer** und die Ausweitung kooperativer Baulandentwicklung;
- die Verankerung eines **Planungswertausgleichs** im BauGB, der die Planungsbegünstigten verpflichtet, sich an den Kosten, die der Allgemeinheit entstehen, zu beteiligen. Dazu fordern wir als ersten Schritt die Ausweitung der anrechenbaren Lasten bei städtebaulichen Verträgen;
- Die Schaffung des Instruments der **Innenentwicklungsmaßnahme** mit der Möglichkeit, auch bei Nachverdichtungen einen Lastenausgleich zwischen den Bauherren und den Anforderungen der Allgemeinheit zu schaffen, durch Beteiligung an den Kosten oder die Bereitstellung von Flächen für die soziale Infrastruktur oder den Bau von sozial gebundenem Wohnraum;

- die Abschaffung des Privilegs der 10-Jahres-Frist für privat veräußerte Grundstücke im **Einkommenssteuerrecht;**
- **die Unterstützung von kommunalen** Boden- und Infrastrukturfonds;
- ein allgemeines kommunales **Vorkaufsrecht** sowie die Schaffung von preislimitierten kommunalen Vorkaufsrechten auf Basis des Ertragswertes (bei Grundlage einer sozialen Miete) in allen Gebieten mit angespannten Wohnungsmarkt;
- ein allgemeines **Baugebot** auch ohne die Voraussetzung eines Bebauungsplans;
- die Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit im unbeplanten Innenbereich des § 34 BauGB;
- einen grundsätzlichen Verzicht auf den Verkauf von kommunalen Grundstücken zugunsten der Vergabe von **Erbbaurechten;**
- die Festsetzungsmöglichkeit einer verbindlichen Quote an sozial gebundenem Wohnraum in **einfachen Bebauungsplänen**;
- das Gebot der **Konzeptvergabe** für alle Flächen im Bundeseigentum und Flächen bundeseigener Unternehmen.

Unser Versprechen: die Trendwende in der Wohnungs- und Mietenpolitik unumkehrbar machen

Wir haben in unserer Regierungszeit bewiesen, dass es sich lohnt für einen Kurswechsel einzutreten: Die Wohnungs- und Mietenpolitik ist ganz oben auf der politischen Tagesordnung angekommen, und die bislang erreichten Erfolge sind beachtlich, auch wenn sie noch Luft nach oben lassen.

Gutes und bezahlbares Wohnen ist und bleibt eine ganz zentrale soziale Frage unserer Zeit – und damit eine politische und gesellschaftliche Daueraufgabe, der wir uns mit aller Kraft weiter widmen werden. Wir wollen die eingeleitete Trendwende unumkehrbar machen. Gutes und bezahlbares Wohnen zu sichern in der Stadt und auf dem Land ist eine anspruchsvolle politische wie gesamtgesellschaftliche Daueraufgabe, der sich die SPD in den kommenden Jahren weiter engagiert widmen wird.

ANDREA NAHLES UND THORSTEN SCHÄFER-GÜMBEL:

UNSERE ANTWORT AUF DIE SOZIALE FRAGE DES 21. JAHRHUNDERTS

MIETENWENDE JETZT

Ein junges Paar bekommt ein zweites Kind, doch eine größere Wohnung können sie sich nicht leisten. Die Friseurin arbeitet in der Stadt, aber sie muss über eine Stunde pendeln, um die Miete bezahlen zu können. Die Löhne in Deutschland steigen, doch explodierende Mietpreise lassen davon immer weniger übrig.

Bezahlbarer Wohnraum für alle ist die soziale Frage des 21. Jahrhunderts. Darum haben wir mehr Mieterschutz und mehr sozialen Wohnungsbau im Koalitionsvertrag durchgesetzt. Ein wichtiger und notwendiger Schritt. Doch die dramatische Lage am Mietmarkt zeigt: Wir müssen noch mehr tun!

Die SPD ist bereit, kurzfristig kraftvolle Maßnahmen zu vereinbaren, die der Größe der Herausforderung gerecht werden.

Wir wollen einen Mietenstopp, um die Preisspirale zu unterbrechen. In den nächsten fünf Jahren sollen Mieten nur noch um die inflationsbedingte Preissteigerung erhöht werden dürfen – überall dort, wo der Wohnungsmarkt angespannt ist. Und wir setzen uns für die beste Mietpreisbremse ein: Bauen, bauen, bauen – und zwar bezahlbare Wohnungen.

In Deutschland fehlen laut einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung bis zu 1,9 Millionen bezahlbare Wohnungen. Allein in deutschen Großstädten müssen eine Million Haushalte mehr als die Hälfte des Einkommens für die Miete ausgeben. **Unser langfristiges Ziel ist, dass niemand mehr als ein Drittel seines Einkommens für die Miete ausgeben muss.** In manchen Städten bräuchte mittlerweile die Hälfte der Haushalte eine Sozialwohnung – was den tatsächlichen Bestand weit übersteigt. In den Ballungsräumen ist die Miete längst kein Armutsproblem mehr, sondern auch für Mieterinnen und Mieter mit mittlerem Einkommen zu einer existenziellen Herausforderung geworden. Und während in Städten bezahlbarer Wohnraum knapp ist, stehen in ländlichen Regionen Häuser leer. Hier sind Eigenheimbesitzer oft mit einem massiven Wertverlust ihrer Immobilien konfrontiert. Wir brauchen auch hier dringend eine Trendwende.

Um schnellen Wohnungsbau zu ermöglichen, brauchen wir ein Planungsbeschleunigungsgesetz für den Wohnungsbau. Die Bauaufsichtsbehörden müssen wieder personell besser ausgestattet werden, um ihre Aufgaben zügig erfüllen zu können. Gleichzeitig muss der Bestand an bezahlbaren Wohnungen geschützt werden. Nur, wo Neubau und Bestandsschutz zusammen gedacht werden, kann eine gute Wohnungspolitik entstehen, die sowohl die Anforderungen von wachsenden Metropolen als auch die Bedürfnisse von kleinen Städten und Kommunen erfüllen kann.

Viele private Vermieter und Wohnungsbauunternehmen engagieren sich bereits gemeinsam mit den Ländern und Kommunen für mehr bezahlbaren Wohnraum. Der Bund muss diese Initiativen mit mutigen Maßnahmen unterstützen.

Ein starkes Mietrecht und umfassende Investitionen in Wohnungsbau gehen bei uns Hand in Hand. Mit diesem 12-Punkte-Plan der SPD schaffen wir die Mietenwende. Das ist unsere Antwort auf die soziale Frage des 21. Jahrhunderts.

Unser Weg für bezahlbares Wohnen

Erste wichtige Schritte gehen wir in der Regierung bereits. Wir haben in den Koalitionsverhandlungen einen besseren Mieterschutz und die Stärkung des Wohnungsbaus vereinbart. Vor allem dem sozialen Wohnungsbau geben wir wieder einen kräftigen Schub: mit 2,5 Milliarden Euro für die Länder. Damit der Bund dafür dauerhaft Geld geben kann, werden wir das Grundgesetz ändern. Zusammen mit unserem Mietenpaket sind das wichtige Erfolge.

Gleichzeitig wären wir als SPD gern weiter gegangen als es mit der Union bislang möglich war. Der Druck auf dem Mietmarkt ist heute so dramatisch, dass wir zusätzliche Maßnahmen ergreifen müssen.

Wir fordern deshalb die Union auf, eine wirksame Mietenwende nicht weiter zu blockieren. Wir wollen handeln!

Um die Mietenwende zu schaffen, halten wir folgende weitere Maßnahmen für notwendig:

1. Wir müssen jetzt handeln und zwar schnell! Deshalb schlagen wir einen **Mietenstopp** vor. Das bedeutet, dass Bestandsmieten und Mieten bei Neuvermietungen in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten für 5 Jahre nur in Höhe der Inflation steigen dürfen. Modernisierungen bleiben im Rahmen der nun abgesenkten Modernisierungsumlage weiterhin möglich. Wurde bei Vermietung mehr verlangt als zulässig, sollen die Mieter künftig die zu viel gezahlte Miete zurückverlangen können – auch bei der schon bestehenden Mietpreisbremse.

2. Wir wollen **bei öffentlich geförderten Wohnungen günstige Mieten länger garantieren**. Die Höhe der Förderung koppeln wir daher künftig an die Dauer der Bindung. Investoren, die sich langfristig binden, sollen stärker profitieren. Unser Ziel ist: Was einmal öffentlich geförderter Wohnraum war, muss es auch langfristig bleiben. Mit ausreichend preisgebundenen Wohnungen, insbesondere in öffentlicher Hand, in Sozialbindung oder genossenschaftlicher Trägerschaft nehmen wir Druck aus dem Markt. In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt wollen wir, dass bei Neubauprojekten zur Hälfte preisgebundene und preisgedämpfte Wohnungen entstehen.

3. Für bezahlbare Mieten brauchen wir einen **neuen Sozialpakt zwischen der öffentlichen Hand und Immobilieneigentümern**. Wer im Interesse der Mieter baut und nicht nur für den eigenen Profit, soll vom Staat unterstützt werden. Dieser kann private Unternehmen, die sich zu bestimmten solidarischen Kriterien verpflichten, etwa durch Steuervorteile und günstigeres landeseigenes Bauland bevorzugen. Dafür müssen Unternehmen ihren Gewinn beschränken, vorrangig und dauerhaft an besondere Bedarfsgruppen vermieten sowie die verstetigte Mietpreis- und Belegungsbindung und die Mietermitbestimmung wahren. Auf diesem Wege soll ein breites und räumlich verteiltes Angebot von dauerhaft belegungs- und mietpreisgebundenen Wohnungen entstehen.

4. Spekulation mit Boden und Wohnimmobilien treibt die Mieten nach oben und muss deshalb unterbunden werden. Kommunen müssen nicht genutzte Baugrundstücke mit höheren Abgaben belegen können, so **dass Spekulation unattraktiver wird und Anreize gesetzt werden, zügig zu bauen**. Gleichzeitig müssen Baurechte in Innenstädten verstärkt mit Baupflichten einhergehen. Wenn die öffentliche Hand Grundstücke verkauft, soll eine Baupflicht im Kaufvertrag festgeschrieben werden.

5. Der Grundstücks- und Immobilienmarkt in Deutschland ist undurchsichtig. Das hilft Spekulanten, die auf den steigenden Wert leerstehender Wohnungen und unbebauten Landes wetten. Daher wollen wir **Transparenz durch ein Flächen- und Immobilienregister**, das ersichtlich macht, welche Flächen bebaut werden könnten aber nicht genutzt werden. Weitere Instrumente muss insbesondere die Expertenkommission „nachhaltige Bodenmobilisierung und Bodenpolitik" beim BMI beraten und Vorschläge erarbeiten – etwa: ein Planungswertausgleich, eine Besteuerung von spekulativen Bodenwertzuwächsen und Innenentwicklungsmaßnahmen.

6. Wir stellen mehr Gerechtigkeit auf dem Wohnungsmarkt her, indem wir den **Missbrauch bei der Grunderwerbsteuer mittels „Share Deals" schnellstmöglich beenden**. Diese sogenannten „Share Deals" ermöglichen es Immobilienunternehmen, die Grunderwerbsteuer zu umgehen, indem sie Objekte erst in eine Firma überführen und im Anschluss Anteile (engl. Shares) dieser Firma verkaufen. Durch diesen Steuertrick sparen Immobilienunternehmen hunderte Millionen Euro auf Kosten der Allgemeinheit.

7. Das weitverbreitete Geschäftsmodell, Mietwohnungen in Eigentum umzuwandeln, verschärft die Wohnungsnot in angespannten Mietmärkten. Langjährige Mieterinnen und Mieter können sich den Erwerb der Immobilie trotz Vorkaufsrecht oft nicht leisten und müssen dann umziehen. Zudem nutzen Eigentümer diverse Ausnahmen, um bereits existierende Umwandlungsbeschränkungen in Milieuschutzgebieten zu umgehen. Wir wollen, dass die geltenden **Ausnahmen für Umwandlungsverbote auf ein Minimum reduziert werden** und nur in Einzelfällen und in Absprache mit den Kommunen geltend gemacht werden können. Wir prüfen zudem, ob bestehende Umwandlungsverbote z.B. auf Kommunen und Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ausgeweitet werden können.

8. Der Eigentümer einer Wohnung hat das Recht, sie auch zu bewohnen. Zu häufig wird aber Eigenbedarf vorgetäuscht, damit die Wohnungen im Anschluss teurer vermietet oder verkauft werden können. Um diesen Missbrauch zu verhindern, wollen wir die gesetzliche **Regelung für die Eigenbedarfskündigung zu Wohnzwecken schärfen** und Missbrauch stärker ahnden. Dazu wollen wir gesetzlich klarstellen, was ein hinreichender Bedarfsgrund ist.

9. Um den Erwerb von Eigentum zu erleichtern, führen wir das **Bestellerprinzip bei Maklergebühren** auch beim Erwerb von Immobilien ein. Damit müssen Käuferinnen und Käufer künftig in der Regel die Maklergebühren nicht mehr bezahlen.

10. Um die zunehmende Vertreibung sozialer und kultureller Projekte – etwa Kindertagesstätten oder betreute Wohnprojekte von sozialen Trägern – aus den Innenstädten zu stoppen, wollen wir **das soziale Mietrecht ausweiten**. Für diese Projekte sollen also ebenfalls Regelungen des sozialen Mietrechts, wie etwa ein effektiver Kündigungsschutz und eine Begrenzung zulässiger Mieterhöhungen, gelten. Ein solcher Schutz ist unverzichtbar, um die vielfältige Mischung aus kleinen Gewerbebetrieben, sozialen und kulturellen Projekten sowie Wohnraum in den Städten zu erhalten.

11. Studierende und Auszubildende sind besonders von Wohnungsnot und steigenden Mieten betroffen. Ihr Wohnraum darf nicht primär als Geldanlage dienen, sondern muss bezahlbar sein! Deshalb müssen wir einen **Pakt für studentisches Wohnen** schließen: Studierendenwohnheime stärken und Neubau fördern. Auch **Azubis** wollen wir den Zugang zu gefördertem Wohnraum ähnlich ermöglichen wie Studierenden. Zudem wollen wir die Kooperation zwischen Studierendenwerken und kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen unterstützen.

12. Viele Menschen leben bewusst und gerne im ländlichen Raum. Die hohe Lebensqualität müssen wir erhalten. Neben der Sicherung und dem Aufbau sozialer und digitaler Infrastruktur sind auch städtebauliche Maßnahmen notwendig. Teilweise ist auf dem Land der Neubau günstiger als die Renovierung leerstehender Häuser im Ortskern. Der Bund und die Länder sollten daher **stärker in lebendige Ortskerne investieren**. Beispielsweise sollten alternative Nutzungen von Wohnbestand, Mehrgenerationenhäuser, Studierendengemeinschaften und Renovierungen gefördert werden. Beispielhaft ist hier das kommunale Förderprogramm „Jung kauft Alt – Junge Menschen kaufen alte Häuser“. Kommunen werden wir beim Rückbau leerstehender Gebäude unterstützen und sie anhalten, erst den Leerstand abzubauen, bevor sie neue Bauflächen ausweisen.

Die soziale Frage des 21. Jahrhunderts ist der bezahlbare Wohnraum. Die Antworten, die der Koalitionsvertrag liefert, sind gut, reichen allerdings nicht aus. Wir sind bereit, mutige und kraftvolle Maßnahmen umzusetzen, die der Größe der Herausforderung gerecht werden.

BÖCKLER IMPULS

Böckler Impuls Ausgabe 06/2019

Mieten

TEURER WOHNEN

Wie groß ist die Wohnungsnot? Wissenschaftler legen detaillierte Zahlen für alle deutschen Großstädte vor.

In den 77 deutschen Großstädten fehlen fast zwei Millionen günstige Wohnungen. Am größten ist die Lücke in Berlin, Hamburg und Köln, aber selbst in kleineren Großstädten gehen Angebot und Nachfrage weit auseinander. Das zeigen Studien von Stadtsoziologen der Humboldt-Universität Berlin, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Die Forscher haben für jede deutsche Großstadt – von Kiel bis München, von Aachen bis Dresden – ein Profil der Wohnsituation erstellt.

Die Städteprofile enthalten unter anderem Zahlen zu Wohnkosten, Wohnungsgrößen oder Wohnungsausstattungen. Im Zentrum steht die Mietbelastungsquote, bei der die Höhe der Bruttokaltmiete ins Verhältnis zu den Einkommen in den einzelnen Städten gesetzt wird. Bei Sozialwissenschaftlern wie Immobilienexperten gilt eine Mietbelastung von mehr als 30 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens als problematisch, weil dann vor allem in Haushalten mit geringeren Einkommen nur noch wenig Geld zum Leben übrig bleibt. In deutschen Großstädten betrifft das immerhin vier von zehn Haushalten und damit rund 8,6 Millionen Menschen. Der Anteil ist einerseits hoch in wohlhabenden, teuren Städten wie Bonn oder Wiesbaden, anderseits in Großstädten mit vielen einkommensschwachen Haushalten wie Bremerhaven oder Duisburg. Auf den höchsten Wert kommt Neuss – dort muss fast jeder zweite Haushalt mehr als 30 Prozent des Einkommens für die Miete ausgeben. Die Stadtprofile beruhen auf Mikrozensusdaten von 2014, den aktuellsten, die derzeit zur Wohnsituation vorliegen.

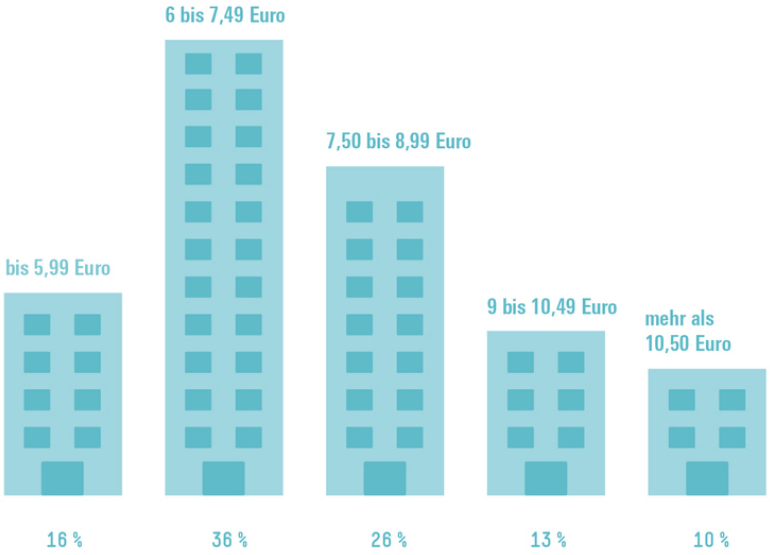
QUELLE

Andrej Holm, Stephan Junker: Die Wohnsituation in deutschen Großstädten – 77 Stadtprofile (pdf), März 2019

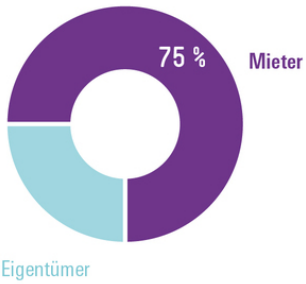
BÖCKLER IMPULS

40 %

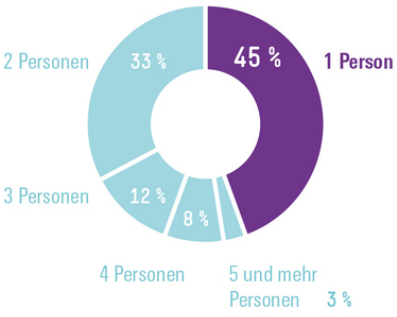
So hoch war 2014 der Anteil der Haushalte in Großstädten mit einer Bruttokaltmiete je Quadratmeter von ...



In Großstädten beträgt der Anteil der ...



In so vielen Haushalten in Großstädten leben ...



Quelle: Holm, Junker 2019 **Grafik zum Download: bit.do/impuls1506**

Hans Böckler Stiftung

→ Download (jpg)

BÖCKLER IMPULS

* Bruttokaltmiete im Verhältnis zum Nettoeinkommen; Quelle: Holm, Junker 2019 **Grafik zum Download: bit.do/impuls1508 Daten: bit.do/impuls1509**

Hans Böckler Stiftung

→ Download (jpg)
→ Download Daten

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

Zweiter Teil der Arbeitsstudie
im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung

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
wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
V. i. S. d. P.: Stefan Thimmel
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · 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 revolvierender 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 deutschen Wohnungsmarkt zuvorderst als modellhaftes Ergebnis einer Erfolgsgeschichte dar, der Markt stehe allen Einkommensschichten 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 außerökomischen 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,[1] 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 dienten als Ausgangspunkt für die Konzeption der im Rahmen der vorliegenden Studie erarbeiteten weiterführenden Modelle.

1 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. Anschließen 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 revolvierenden 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 dargelegt. 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 Unternehmensprivatsierungen 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).

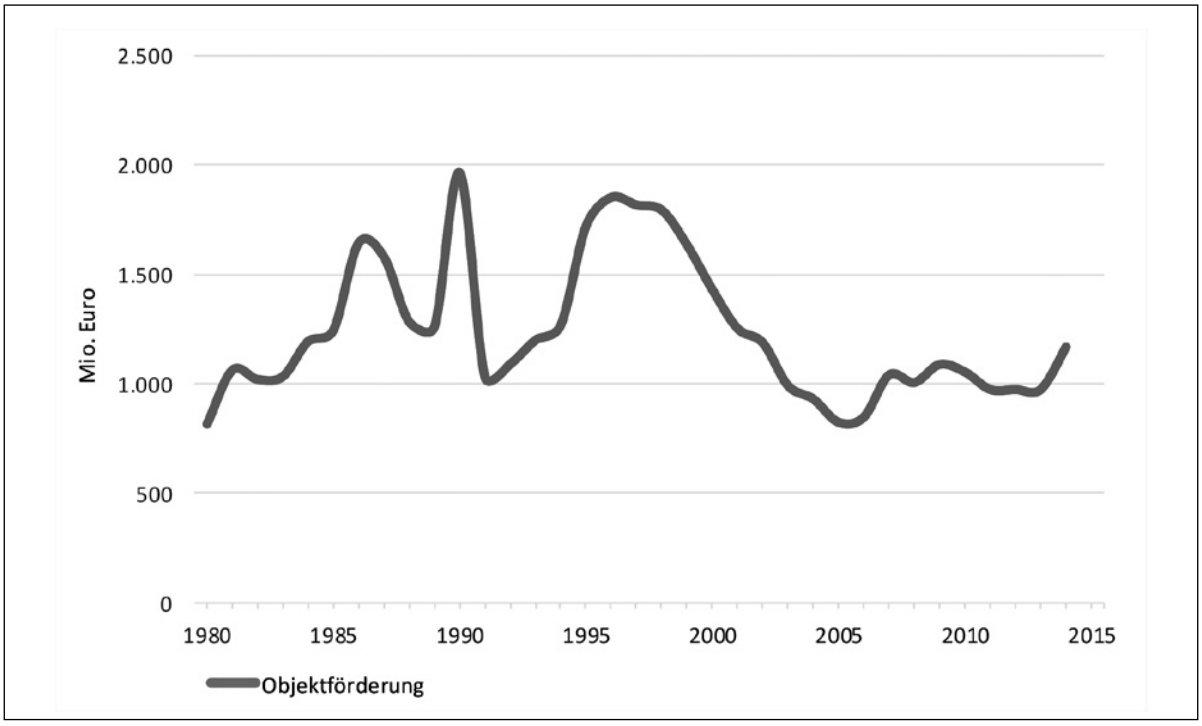
Ein detaillierter Blick auf den Verlauf der vom Bund bereitgestellten Fördermittel verweist auf einen direkten und langfristigen Effekt der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit. So halbierten sich die Bundesausgaben zum Zeitpunkt der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit von umgerechnet fast zwei 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; Schmoll 1986; Schreer 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 einem 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

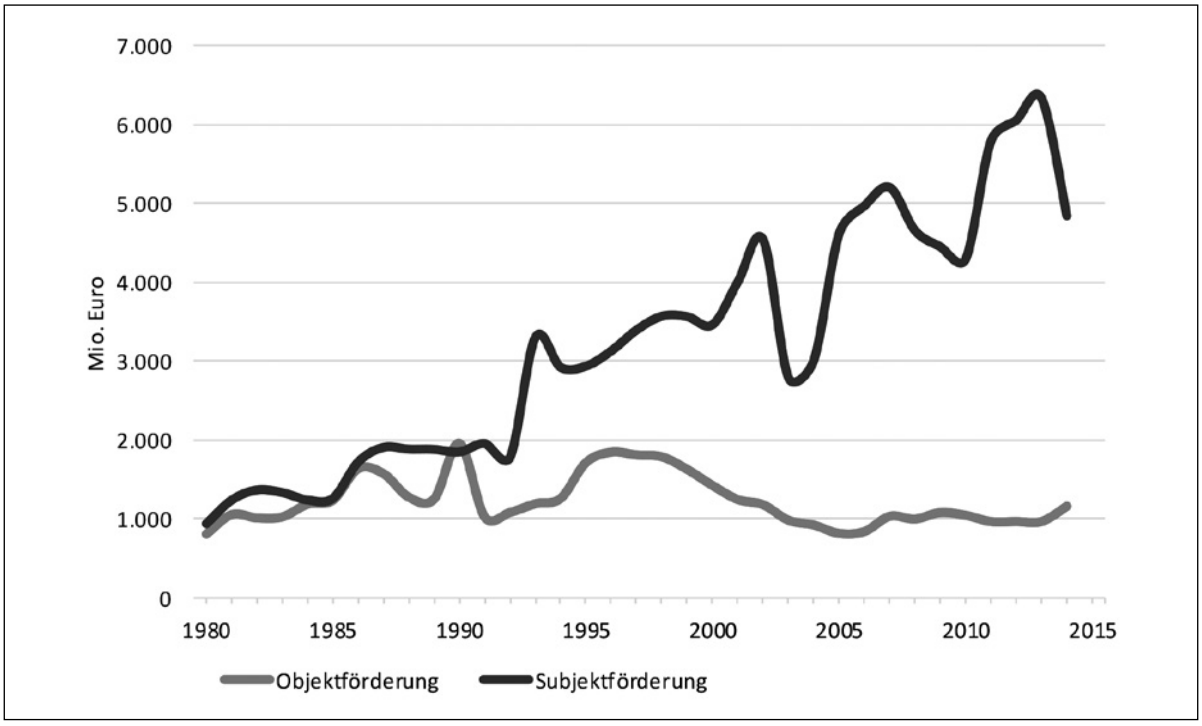
2.1.3 Liberalisierung der Wohnungspolitik und Übergang zu marktförmigen Förderprogrammen

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).[2] Schon in den 1980er Jahren stieg das jährliche Volumen der Subjektförderung von umgerechnet knapp einer Milliarde 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 zurückzufüh-

2 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.

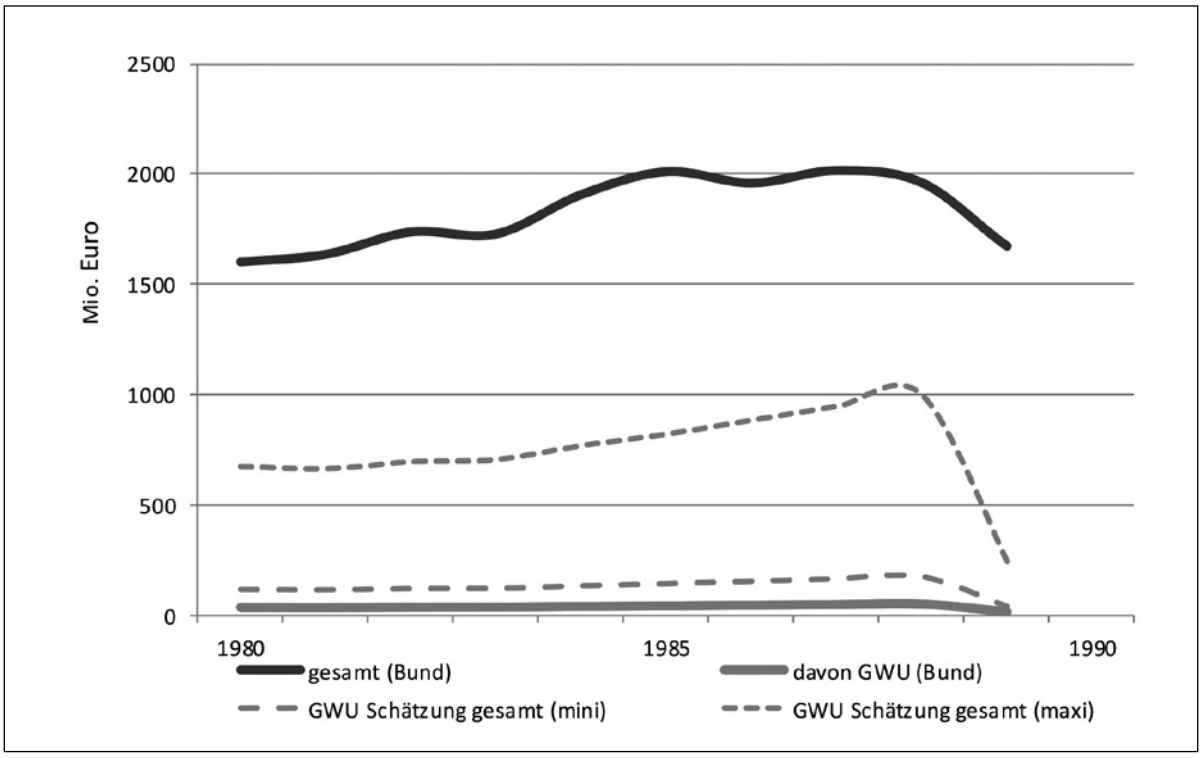
Entgegen der finanzpolitischen Begründungen zur Abschaffung der alten Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1989 sind seither die Kosten des Bundes für die Subjektförderung in Form von Wohngeld und den Kosten der Unterkunft um das Fünffache auf rund fünf Milliarden Euro pro Jahr gestiegen (Deutscher Bundestag 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 1980 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.

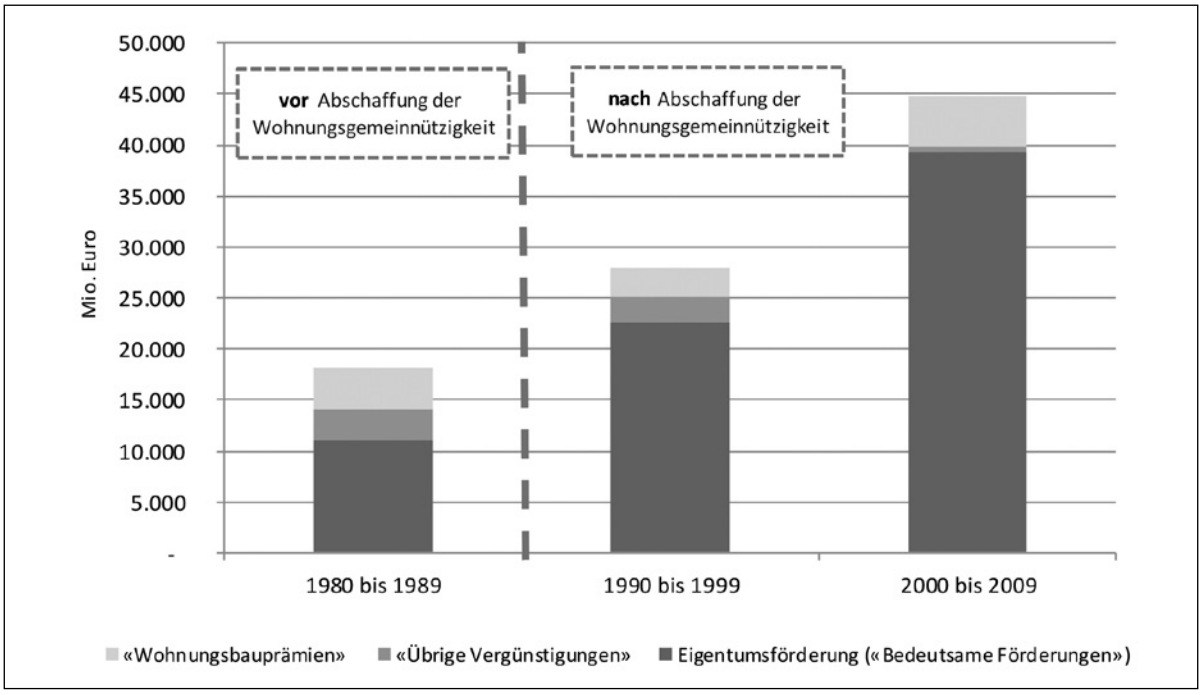
Auch unter Einbeziehung der geschätzten Steuerbegünstigung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen durch die Länder und Kommunen, liegen die Steuervorteile der GWU (je nach Schätzungsmethode) zwischen sieben und 29 Prozent der gesamten Steuermindereinnahmen zugunsten der Wohnungswirtschaft.

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

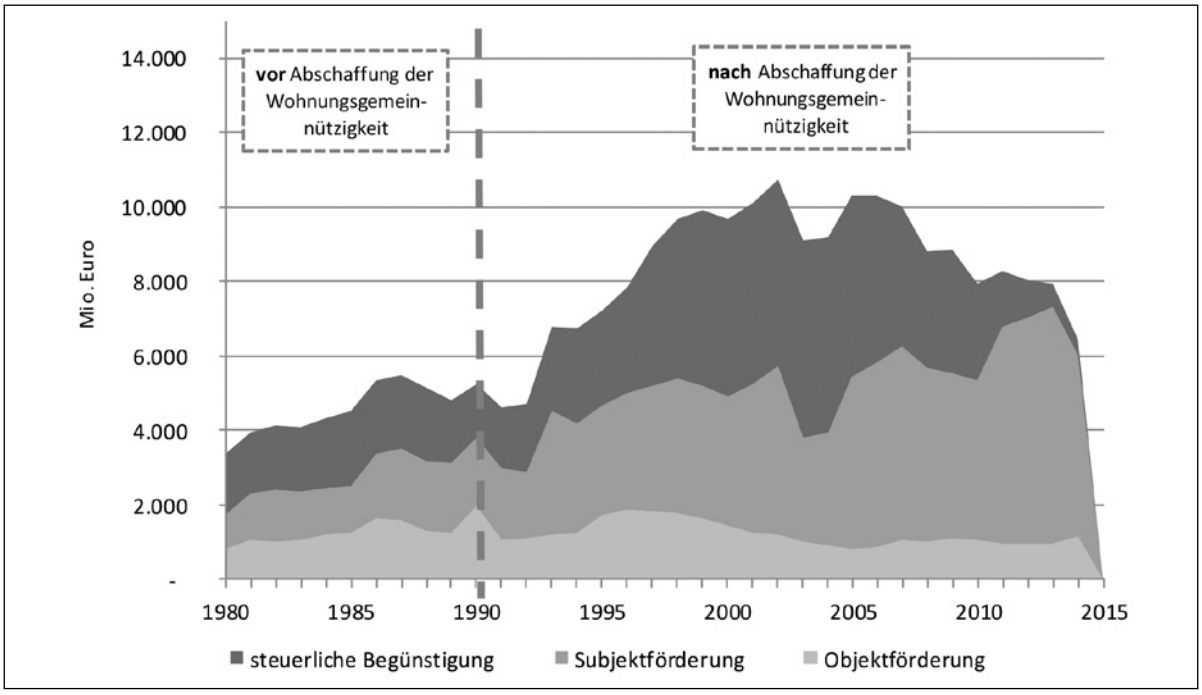
kalischen Effekt der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit gab. Im Gegenteil: Das Volumen der Steuerverzichte zugunsten von überwiegend privaten Akteuren des Wohnungsmarktes ist deutlich gestiegen.

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 betrugen. 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 Einkommensteuer 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 Mindereinahmen 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 Steuerminderung 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)



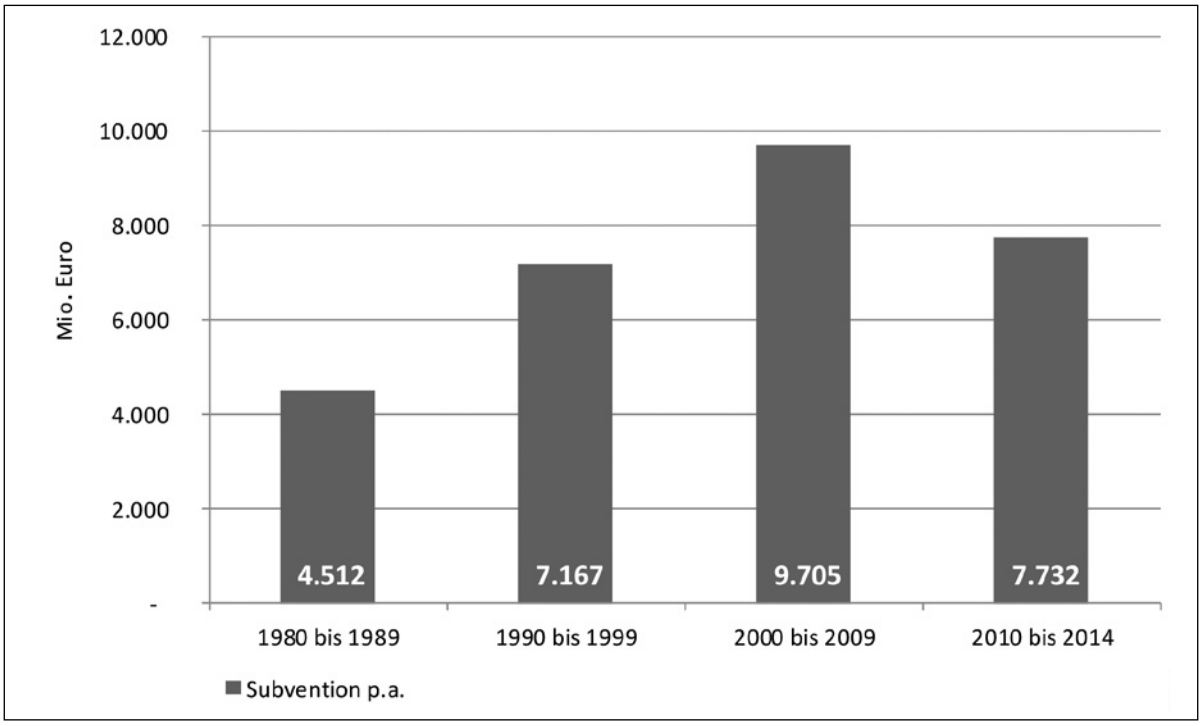
Quelle: Deutscher Bundestag 1993, 1997, 2015a, 2015b, 2016b

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 Wohnungswirtschaft (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 Wohnungsversorgung 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 Mietpreisbremse 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 Wohnflächenverbrauch 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 Bindungsauflagen 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.[3] 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.

3 Einschränkend 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 Wohnungsmarkt 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 hauptsächliche 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 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (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 Versorgungbeitrags («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 Ghettobildung 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 Kaution 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 die Mieten angehoben haben, 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 notwenigen – 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.[4] 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 unternehmensbezogen 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 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (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).

4 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).

– 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 m²) 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 äqivalenzgewichteten 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.[5] 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 Fehlbelegungsabgabe.

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

5 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 betrugen 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/EinkommenKonsumLebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefaehrdung/Tabellen/EUArmutsschwelleGefaehrdung_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 m² wurden die durchschnittlichen Betriebs- und Heizkosten von insgesamt 150 Euro pro Monat (3,00 Euro/m²) 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/m²), 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-Einkommensgrenzen (monatliche Haushaltsnettoeinkommen) und maximale Mietbelastung nach Haushaltsgröße und Einkommensklasse

	mtl. Einkommen und leistbare Mietbelastung* (WBS-Grenzen) (in Euro)					
Haushaltsgröße	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/m²)

	max. Mietkosten (bruttowarm/nettokalt) (nach WBS-Einkommensklassen)					
Haushaltsgröße	100 Prozent		120 Prozent		140 Prozent	
	bruttowarm	nettokalt*	bruttowarm	nettokalt*	bruttowarm	nettokalt*
1-Personen-Haushalt (50 m²)	6,00	3,00	7,20	4,20	8,40	5,40
2-Personen-Haushalt (60 m²)	7,50	4,50	9,00	6,00	10,50	7,50
3-Personen-Haushalt (80 m²)	7,06	4,06	8,48	5,48	9,89	6,89
4-Personen-Haushalt (90 m²)	7,56	4,56	9,07	6,07	10,58	7,58
5-Personen-Haushalt (105 m²)	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/m²
Quelle: Eigene Berechnung

ter-Haushalten mit Einkommen, die die WBS-Einkommensgrenzen um mehr als 140 Prozent überschreiten, können die Kosten schrittweise (nach den Möglichkeiten des Mietspiegels bis zur ortüblichen 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 Einkommen 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 er der Neuen Gemeinnützigkeit nach Einkommensklassen (in Euro/m²)

	Miethöhen (nettokalt) nach WBS-Einkommensklassen			
Haushaltsgröße	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 m² beträgt die Leistbarkeit 4,50 Euro/m² (WBS 100), 6,00 Euro/m² (WBS 120) und 7,50 Euro/m² (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 Umfange erfüllen konnten und ihre unternehmerische Tätigkeit in Richtung Bestandserhaltung 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 Wohnungsversorgung 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 revolvierender 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 revolvierenden 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 Vorkaufsrechten zur Verfügung zu stellen.

Der revolvierende 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 beispielsweite heute der Fall ist, in die bloße Sanierung der kommunalen Haushalte fließen.

Eine weitere Möglichkeit, dem revolvierenden 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 Bezirksmieterrat 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).[6] 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.[7]

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 revolvierenden 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

6 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. **7** 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 wohnungsnahe 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 dieses 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.[8] 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 Prüfungsverbände 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).

8 Siehe z. B. das Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Gießen: www.giessen.de/media/custom/1894_2139_1.PDF?1479221811; der Stadt Osnabrück: www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/Wohnraumversorgungskonzept-der-Stadt-Osnabru-ck-2015.pdf; der Stadt Buxtehude: www.buxtehude.de/downloads/datei/OTAwMDAyMDc0Oy07L3Vzci9sb2NhbC9odHRwZC92aHRkb2NzL3N0YWRlL2J1eHRlaHVkZS9tZWRpZW4vZG9rdW1lbnRlL3dydmtfYnV4dGVodWRlX2VuZGJlcmljaHRfMjAxNjA1MTAucGRm/wrvk_buxtehude_endbericht_20160510.pdf; und der Stadt Koblenz: 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.

- *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 Förderungsmittel oder gar der Gemeinnützigkeit reichen kann.

Darüber hinaus werden die mit der NWG zu initiierenden 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 BESTANDSBEWIRTSCHAFTUNG 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. Hebeberechtigt 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. Verlustnutzungen) 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 Körperschaftsteuersteuer. 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.[9] Die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer werden regelmäßig in der kommunalen Haushaltssatzung für ein Haushaltsjahr festgelegt und betragen

9 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/m² pro Jahr (siehe § 42 GrStG). Auf den Monat bezogen entspricht dies etwa 0,08 Euro/m². 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 einem 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. Aktuellen Schätzungen zufolge könnte eine Reaktivierung der Vermögensteuer ein Steueraufkommen von etwa 20 Milliarden Euro im Jahr erbringen (Bach/Thiemann 2016). Im Bereich der Wohnungsbewirtschaftung 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 Bestanderhalt 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 Aufwendungsmieten[10] in Neubauprogrammen bzw. nach Modernisierungsmaßnahmen erheblich reduziert werden können (siehe Abschnitt 6.2.1).

6.2.1 Abschätzung der steuerlichen Auswirkungen auf die Aufwendungsmieten

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/m².[11] Die Fertigstellung eines Wohnhauses mit Keller (122 Euro/m²) und Aufzug (68 Euro/m²), aber ohne Tiefgarage (292 Euro/m²) kostet unter der Berücksichtigung der Kosten für die Baustellenlogistik (137 Euro/m²) und die Außenanlagen (40 Euro/m²) nach diesen Berechnungen etwa 1.800 Euro/m². Zu dieser Gesamtsumme der direkten Bauaufwendungen kommen Baunebenkosten in der Höhe von 400 Euro/m² hinzu, sodass für das gesamte Bauvorhaben (ohne Tiefgaragen) *2.200 Euro/m²* 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/m² 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/m² ausgegangen. Der folgenden Tabelle ist zu entnehmen, wie sich die Gesamtkosten von *2.700 Euro/m²* im Einzelnen zusammensetzen:

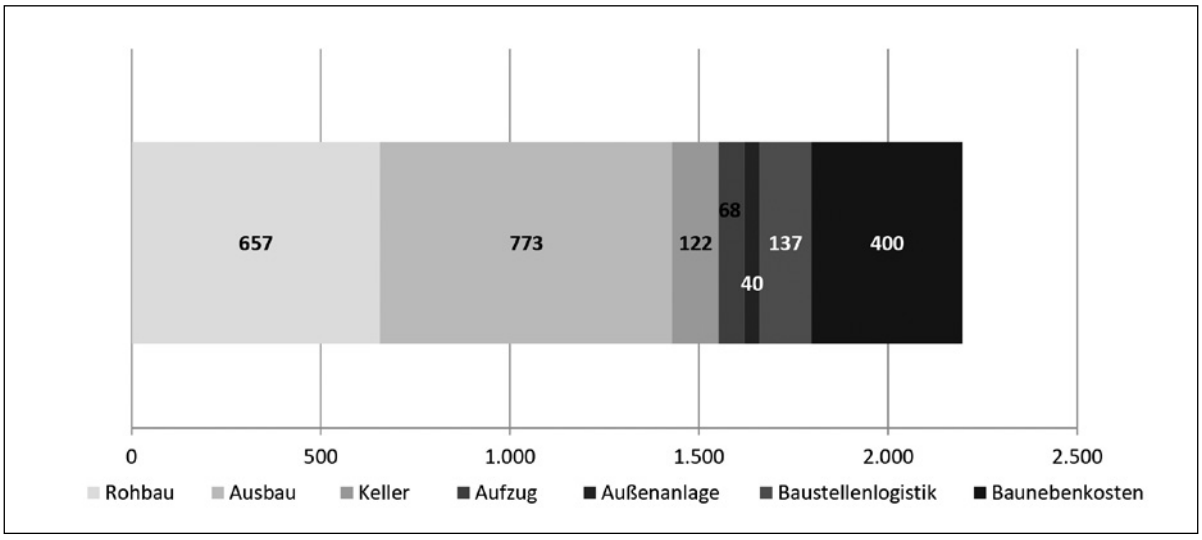
Tabelle 5: Zusammensetzung der durchschnittlichen Kosten für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses (in Euro/m²)

	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

10 Aufwendungsmieten entsprechen den tatsächlich von EigentümerInnen und VermieterInnen zu tragenden Aufwendungen zur Refinanzierung der Investitionen und der laufenden Aufwendungen. **11** 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/m²)



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/m²* in unserem Modell.

Tabelle 6: Baukosten und Steueranteile (in Euro/m²)

	Kosten	Steuer-betrag	Steuer-anteil
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/m² auf *2.260 Euro/m²* reduzieren.

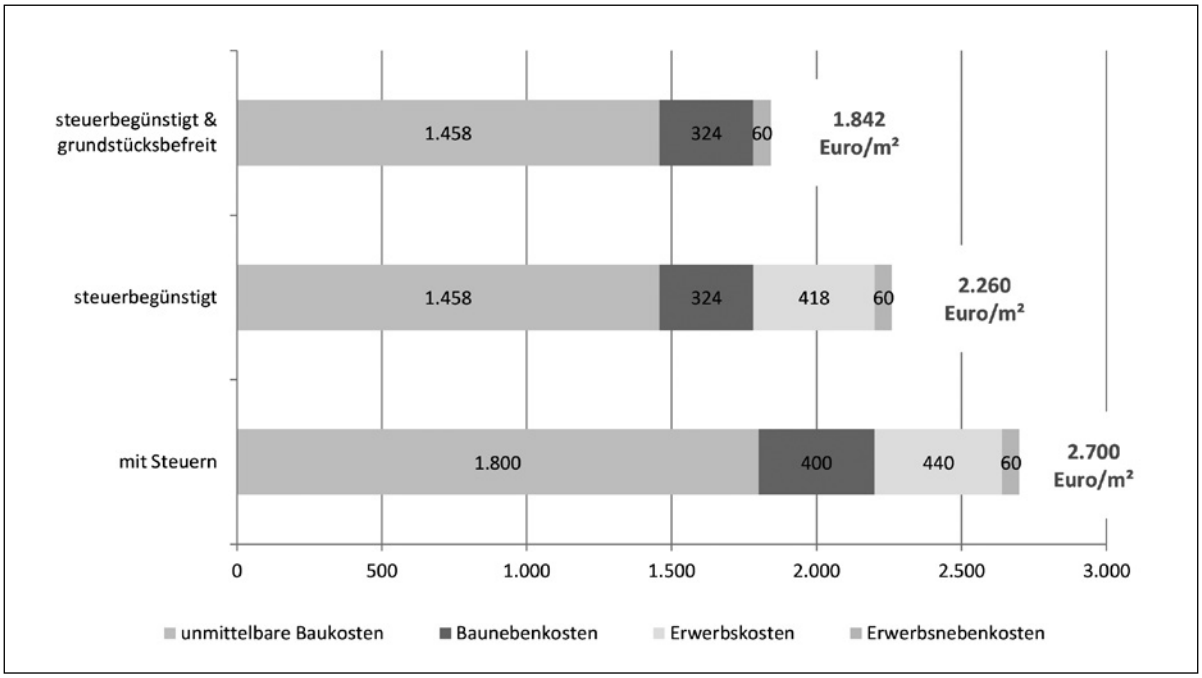
Die Grundstückserwerbskosten betragen in der Modellrechnung 440 Euro/m² und entsprechen ebenfalls einem Kostenteil von 16,3 Prozent auf die angesetzten Gesamtkosten des Projekts. Auch hier würde sich eine Befreiung von diesen Kosten, zum Beispiel durch eine kostenfreie Nutzungsüberlassung von öffentlichen Grundstücken, erheblich auf die Kostenstruktur auswirken und die Gesamtkosten auf etwa *1.840 Euro/m²* reduzieren. Eine Kombination von Steuerbefreiung und Grundstücksüberlassung würde eine Kostenersparnis von fast 32 Prozent bzw. 858 Euro/m² ermöglichen.

Eine wie im Modell beschriebene Steuerbefreiung hätte unmittelbare Auswirkungen auf die Aufwendungskosten 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.[12]

12 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/m²)

	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 20 Prozent der angesetzten Gesamtkosten
** bezieht sich auf die Refinanzierung eines Fremdkapitalanteils von 80 Prozent der angesetzten Gesamtkosten
*** umfasst: Instandhaltungsrücklage 10 Euro/m² 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/m²* (nettokalt) entsprechen. Die Steuerbefreiung würde die monatlichen Aufwendungen für Refinanzierung und die sonstigen auf die Nettokaltmiete anrechenbaren Kosten um insgesamt 1,50 Euro/m² verringern, sodass die monatliche Miete in diesem Modell *8,88 Euro/m²* (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/m² auf *7,44 Euro/m²* (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/m² 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/m²* 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/m² verringert werden. Da Nettokaltmieten von *über acht Euro/m²* 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/m²) (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/m²* 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/m² 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/m² reduzieren. Durch die Veränderungen der Finanzierungsmodalitäten könnten die Aufwendungen um über 35 Prozent auf *6,70 Euro/m²* gesenkt werden. Die zu erwartenden Reduktionen der Aufwendungsmiete durch Zinsverzichte 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/m²)

	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		
steuerbefreit & Grundstückeinbringung	1.842	7,44		

Quelle: Eigene Berechnung

Tabelle 10: Aufwendungsmieten in Kombination aller Fördermechanismen (in Euro/m²)

	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/m²* 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/m²) (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/m².

In diesem *Maximalmodell* der Kostensenkungen für den gemeinnützigen Wohnungsneubau beträgt die Summe aller Förderungen pro Quadratmeter Wohnfläche etwas mehr als 1.200 Euro/m². Hochgerechnet auf eine durchschnittliche Wohnungsgröße von 60 m² 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/m².* Ein vergleichbarer

Tabelle 12: Maximalmodell der Kostensenkungen und Förderungen für den Wohnungsneubau

Wohnung (60 m²)	Aufwendungen		
	Kostenbetrag in Euro	Euro/m² pro Jahr	Euro/m² 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/m²) 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/m², 6,00 Euro/m² und 7,50 Euro/m²) zu kombinieren.

Förderstufe I (4,50 Euro/m²)

Um Haushalte mit Einkommen bis zu 100 Prozent der WBS-Einkommensgrenzen mit leistbaren Wohnungen zu versorgen, müssen Zielmieten von 4,50 Euro/m² (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/m² erfolgen muss.

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

Wohnung (60 m²)	Aufwendungen		
	Kostenbetrag in Euro	Euro/m² pro Jahr	Euro/m² 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, Grundstückeinbringung, 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/m² beträgt 1.555 Euro/m² 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/m² 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 werde.

Förderstufe II (6,00 Euro/m²)

Bei angestrebten Mietpreisen von 6,00 Euro/m² (nettokalt) für die Haushalte mit Einkommen bis zu 120 Prozent der WBS-Einkommensgrenzen verringert sich der wohnungsbezogene Förderaufwand (bei reduzierter Eigenkapitalverzinsung) auf 66.348 Euro bzw. 1.290 Euro/m². 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/m² (bzw. knapp 15.000 Euro je Wohnung) benötigt, um die Zielmiete von 6,00 Euro/m² (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/m² sind keine Zuschusszahlungen mehr notwendig und auch das Volumen der zinsreduzierten Darlehen reduziert sich auf 248 Euro/m². 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 m²)	Aufwendungen		
	Kostenbetrag in Euro	Euro/m² pro Jahr	Euro/m² 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
Betragin 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/m² pro Jahr errichtet werden. Bei einem Fördervolumen von acht Milliarden Euro wären es sogar 135.000 Wohnungen.

Förderstufe III (7,50 Euro/m²)

Bei angestrebten Mietpreisen von 7,50 Euro/m² für Haushalte mit bis zu 140 Prozent der WBS-Einkommensgrenzen 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/m². Die Gesamtfördersumme beträgt in der Förderstufe III knapp 40.000 Euro/m².

In der Förderstufe III mit einer Zielmiete von 7,50 Euro/m² 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/m² pro Jahr durch gemeinnützige Wohnungsunternehmen errichtet werden. Bei einem Fördervolumen in Höhe

Tabelle 17: Förderstufe III der Kostensenkungen für den Wohnungsneubau

Wohnung (60 m²)	Aufwendungen		
	Kostenbetrag in Euro	Euro/m² pro Jahr	Euro/m² 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 m²), die in der Förderstufe I mit insgesamt 93.000 Euro Förderung auf eine dauerhafte Nettokaltmiete von 4,50 Euro/m² 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 Wohnungsversorgung 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 tatsächlich 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 Gesamtmieterträge 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/m²) reduziert sich der durchschnittliche Mietpreis infolge des Steuererlasses auf 8,83 Euro/m². Der Differenzbetrag von 1,47 Euro/m² 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/m² 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.

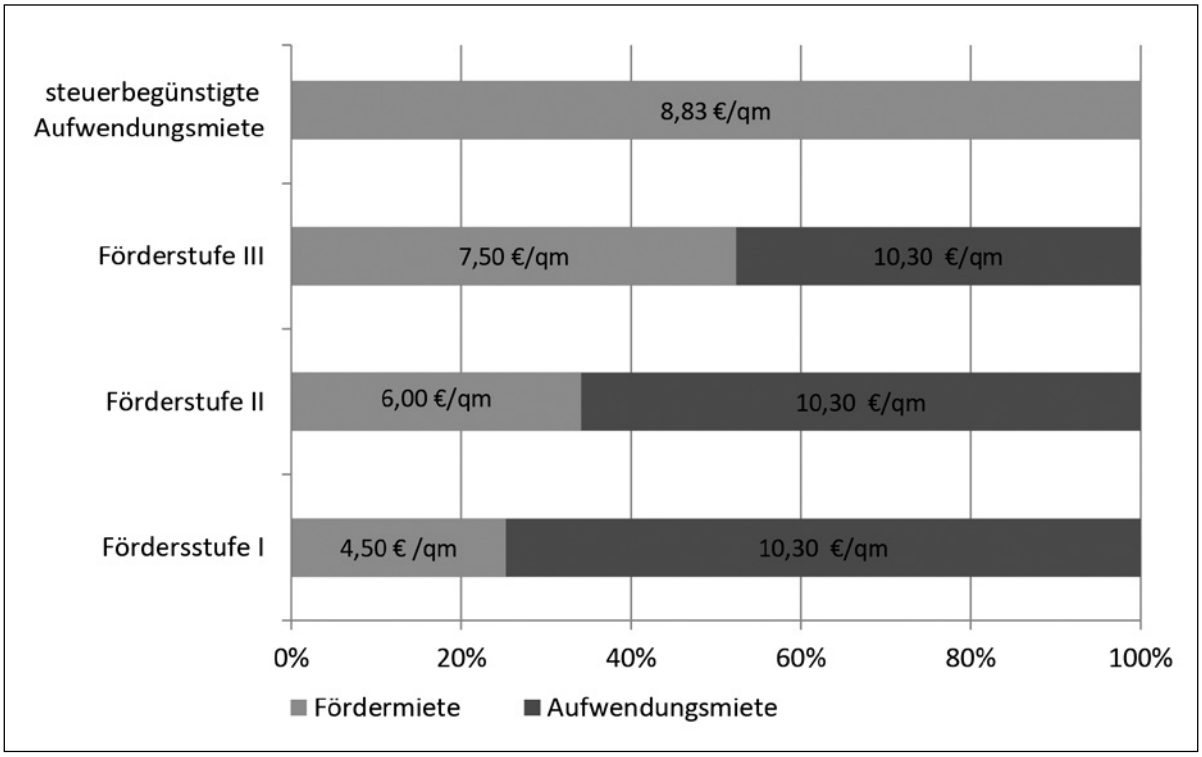
Der Umfang und die Miethöhen der dauerhaft sozial gebundenen Wohnungen sind in der Bewirtschaftung eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens unmittelbar von der Höhe der Steuerersparnisse und sonstigen Begünstigungen abhängig. Je höher die steuerliche Entlastung, desto stärker die mietsenkenden Effekte 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/m² ausgegangen. Im Bestand wird eine Aufwendungsmiete von 5,50 Euro/m² 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/m² 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/m², je 30 Prozent zu 4,50 Euro/m², zu 6,00 Euro/m² sowie zu 7,50 Euro/m²

Beispiel 2: 10-40-50

10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m², 40 Prozent zu 4,50 Euro/m² sowie 50 Prozent zu 6,00 Euro/m²

Beispiel 3: 10-90

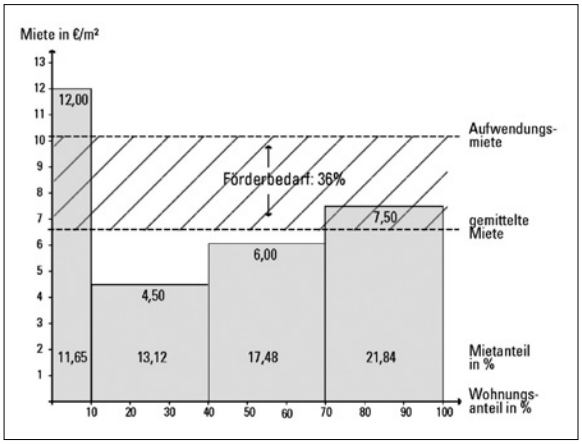
10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m² sowie 90 Prozent zu 4,50 Euro/m²

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/m² 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 Kalkulationsskizzen 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.

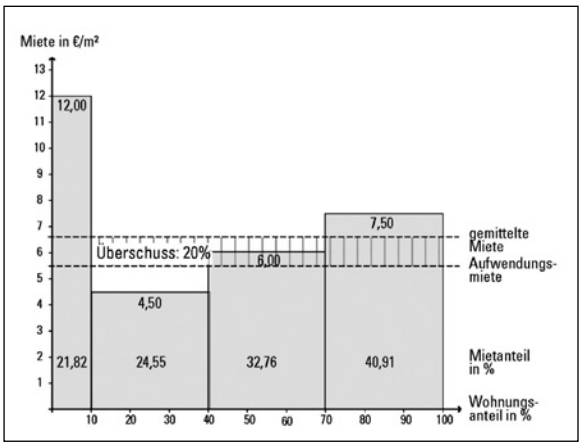
Abbildung 10: Beispiel 1.a Neubau: 10-30-30-30



Mietzusammensetzung: 10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m², 30 Prozent zu 4,50 Euro/m², 30 Prozent zu 6,00 Euro/m², 30 Prozent zu 7,50 Euro/m²
Förderbedarf im Neubau: 36 Prozent

Quelle: Eigene Berechnung

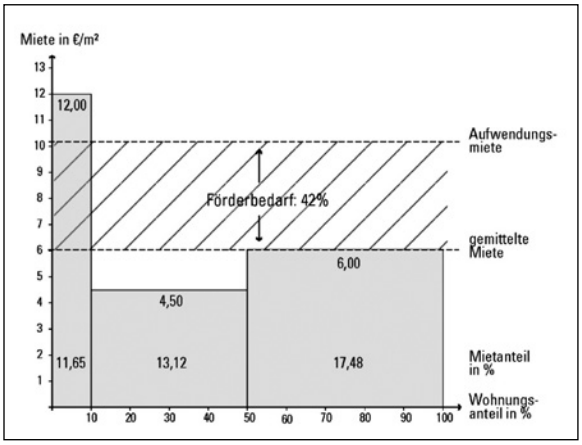
Abbildung 11: Beispiel 1.b Bestand: 10-30-30-30



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

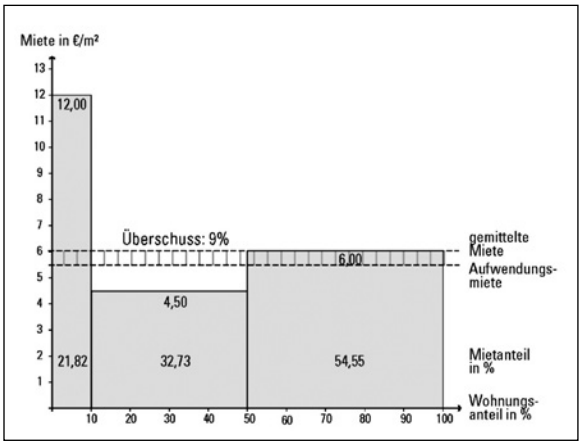
Abbildung 12: Beispiel 2.a Neubau: 10-40-50



Mietzusammensetzung: 10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m², 40 Prozent zu 4,50 Euro/m², 50 Prozent zu 6,00 Euro/m²
Förderbedarf im Neubau: 42 Prozent

Quelle: Eigene Berechnung

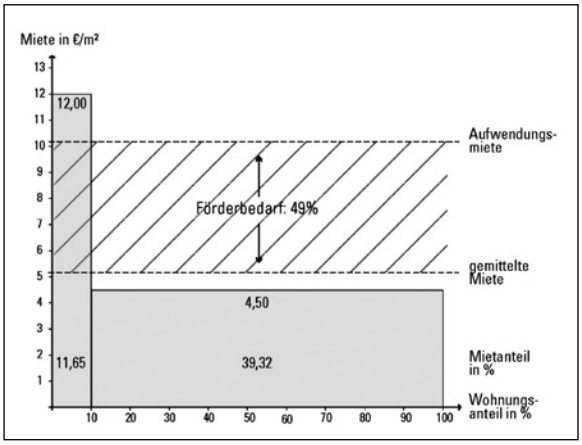
Abbildung 13: Beispiel 2.b Bestand: 10-40-50



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

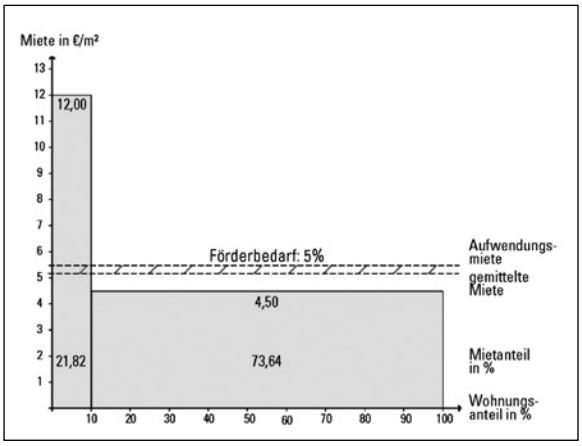
Abbildung 14: Beispiel 3.a Neubau: 10-90



Mietzusammensetzung: 10 Prozent frei vermietbare Wohnungen zu 12,00 Euro/m², 90 Prozent zu 4,50 Euro/m²
Förderbedarf im Neubau: 49 Prozent

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 Gemeinnützigkeit 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 marktferne 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 notwenigen – 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 unternehmensbezogen 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 Mieterräten

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 Grundstückeinbringungen, dem Verzicht auf Eigenkapitalverzinsung und einer Förderung mit zinslosen Darlehen könnten die monatlichen Refinanzierungskosten von über 10 Euro/m² auf unter 5 Euro/m² gesenkt werden.

In der Praxis der Bewirtschaftung in Wohnungen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit wird die einkommensabhängige Vermietung in drei Mietstufen (4,50 Euro/m², 6,00 Euro/m², 7,50 Euro/m²) 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 Wohnungsbaugesetz (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.
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 Enteignungsökonomie, 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/ f9854830c34e8fc231cfec2192a0e789/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.
Donner, Christian (2000): Wohnungspolitiken 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.

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 Raumbeobachtung 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%BCtzigkeit.pdf.
InWIS – Forschung & Beratung GmbH (2016): Wohnraumversorgungskonzept Universtitätsstadt Gießen, Bochum, unter: www.giessen.de/media/custom/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-Hoheinheim: 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: Wippel, 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.
Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (2017b): Aufgaben der Revision, unter: 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 (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 Aproaches 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.

WWW.ROSALUX.DE

René Bormann, Ulrich Hatzfeld, Carsten Kühl, Michael Krautzberger und Martin zur Nedden

WISO DIREKT

08/**2016**

WOHNUNGSNOT BEENDEN

MIT GRUNDSTEUER UND BODENRECHT BAULAND AKTIVIEREN

AUF EINEN BLICK

Preiswerte Wohnungen werden in größeren Städten zur Mangelware. Um das Problem anzugehen, braucht man kostengünstigen Wohnungsneubau, der sich nur mit preiswertem Bauland realisieren lässt. In der Praxis ist klar: Wer mehr Bauland haben will, benötigt ein Konzept, das ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente mit steuerlichen Anreizen verbindet. Eine selbstbewusste, dialogbereite Politik ist dafür ebenso erforderlich wie eine handlungsfähige öffentliche Verwaltung.

Seit Jahrzehnten wird in den Städten das Bauland knapper. Dies ist vor allem auf demografische Entwicklungen (Ein-Personen-Haushalte), die Tendenz zu immer mehr Wohnfläche pro Person sowie das Bevölkerungswachstum in vielen Städten zurückzuführen. Fehlendes Bauland wird in zahlreichen Regionen zum limitierenden Faktor der Stadtentwicklung. Gleichzeitig wurde politisch vereinbart, dass bis zum Jahr 2020 der Flächenverbrauch, also die Umwandlung landwirtschaftlicher oder naturbelassener Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen, auf maximal 30 Hektar pro Tag verringert werden soll. Gleichwohl muss vorhandenes Bauland für den Neubau von Wohnungen mobilisiert werden. Nur so kann den steigenden Mieten und der sich damit verstärkenden Segregation entgegengewirkt werden. Hierzu sind eine Weiterentwicklung der Grundsteuer, eine Stärkung der personellen Ressourcen und Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung und neue Steuerungsinstrumente erforderlich. Aber nicht nur in wachsenden, sondern auch in schrumpfenden oder stagnierenden Städten, Gemeinden oder Ortsteilen benötigen wir Instrumente, um der durch Strukturbrüche und Bevölkerungsrückgänge steigenden Zahl von Gebäudeleerständen und Stadtbrachen wirksam und zeitnah begegnen zu können und damit das Abrutschen ganzer Quartiere zu verhindern.

DIE BODENFRAGE IST NICHT GELÖST

Die besonders in den 1970er Jahren radikal geführten Debatten zu einer Bodenreform bzw. zu bodenrechtlichen Steuerungsinstrumenten lieferten auf die Bodenfrage letztlich keine politisch mehrheitsfähigen Antworten.[1] Hinzu kommt, dass die öffentliche Hand ihre Grundstücke in den vergangenen Jahren aus Gründen der kurzfristigen Haushaltskonsolidierung zum Höchstpreisgebot verkauft und damit ein wichtiges Instrument zur Mobilisierung von Bauland verloren hat. Eine strategisch angelegte Liegenschaftspolitik wurde nicht betrieben.

Während Bodengewinne durch öffentliche Leistungen (Planung, Stadterneuerung) erst geschaffen werden, verbleiben diese Gewinne doch zumeist in privatem Besitz. Das ist insofern besonders problematisch, weil Grundstücke privater Eigentümer_innen zurückgehalten werden können. Interventionen der Gemeinde sind wenn überhaupt nur mit hohem Aufwand und ungewissen Erfolgsaussichten möglich. So können zwar Städte und Gemeinden unter anderem mit „städtebaulichen Verträgen“ seit 1993 Eigentümer_innen zur Stadtentwicklung und Sicherung sozialpolitischer Ziele der Kommunen heranziehen. Solche Verträge lassen sich aber überwiegend nur in den wirtschaftsstarken Regionen durchsetzen – nicht hingegen in strukturschwachen Gebieten.

Aktuellen Prognosen zufolge wird die Nachfrage nach preiswertem Bauland weiterhin steigen – vor allem in Boomregionen. Um das durchaus vorhandene Bauland zu mobilisieren, sind neben den Instrumenten einer aktiven Stadtentwicklungspolitik jedoch weitere Maßnahmen erforderlich. Benötigt wird eine neue Bodenpolitik, die den Gemeinden mehr Zugriffsmöglichkeiten auf zusätzliche Bauflächen gibt.

>

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Diese strategische Baulandpolitik bedarf des Zusammenwirkens aller staatlichen Ebenen. Eine zentrale Rolle spielt die kommunale Ebene. Ein vordringliches Ziel einer solchen Strategie und daraus abgeleiteter Maßnahmen ist die Mobilisierung von preiswertem Bauland und eine allgemeine Dämpfung der Bodenpreisentwicklung.

DIE CHANCE ZUR REFORM DER GRUNDSTEUER NUTZEN

Ein wichtiges Element zur Verbesserung der Bodenmobilität ist die Grundsteuer. Das Bundesverfassungsgericht wird die gegenwärtig bestehende Einheitsbewertung von Grundstücken voraussichtlich noch in diesem Jahr als unvereinbar mit dem Gleichheitsgrundsatz erklären, sodass derzeit ein günstiger Moment für die Diskussion einer bodenpolitisch motivierten Reform der Grundsteuer ist.

Seit gut zehn Jahren arbeiten die Länder mehr oder weniger stringent an einer Reform der Bestimmung der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Der Druck ist hoch und ein Kompromiss scheint so nahe wie nie zuvor. Das gegenwärtige System der „verbundenen Grundsteuer" (Besteuerung des Wertes von Boden und Gebäuden) soll nach Meinung vieler Länder beibehalten werden. Der Boden soll mit dem Bodenrichtwert bewertet werden, die Gebäude nach einem pauschalierten, wertabhängigen Gebäudewert. Im Gegensatz zum bestehenden System soll es künftig aber möglich sein, die Steuermesszahlen, also die Faktoren, mit denen Gebäude- bzw. Bodenwert multipliziert werden, innerhalb eines vorgegebenen Rahmens – ggf. länderspezifisch – zu variieren. Eine solche Grundsteuer wäre aus rein finanzwissenschaftlicher Sicht eine gute Gemeindesteuer.

Bezieht man jedoch die Bodenmobilität mit ein, kommt man zu einer deutlich anderen Bewertung: Mit der Besteuerung sollten die relativen Preise (oder je nach Betrachtung die relativen Kosten) so verändert werden, dass Flächen für den Wohnungsbau mobilisiert werden. Dabei sind zwei Nebenbedingungen zu beachten:

- Es gibt eine ökologische Reihenfolge: „Aktivierung von Brachen vor (Nach-)Verdichtung", „(Nach-)Verdichtung vor Ausweisung neuen Baulandes".
- Bei der Festsetzung des Steuertarifs bzw. der Steuerschuld sollte eine demografische Differenzierung zwischen Schwarmstädten, Suburbanisierungsgebieten, Wachstumskernen in Schrumpfungsgebieten sowie schrumpfenden Regionen möglich sein, um Fehlallokationen zu verhindern.

Unter bodenpolitischen Gesichtspunkten spricht demnach alles für die Einführung einer unverbundenen Grundsteuer, in der nur der Boden besteuert wird.

KOMBINIERTE BODENWERT- UND GRUNDSTÜCKSFLÄCHENSTEUER …

Der Vorteil einer unverbundenen Grundsteuer liegt auf der Hand: Die Steuer würde ausschließlich beim Wert des Grundstücks ansetzen. Wer unbebaute oder ungenutzte Grundstücke vorhält, erhält einen größeren Anreiz, seinen Boden zu mobilisieren, damit dieser Erträge erzielt, aus denen die Steuer erbracht werden kann.

Die relevanten Modelle einer unverbundenen Grundsteuer sind:

- die reine Bodenwertsteuer;
- die kombinierte Bodenwert- und Grundstücksflächensteuer.

Das kombinierte Besteuerungsmodell weist einen klaren Vorteil auf. Es erlaubt über die Festsetzung unterschiedlicher Steuersätze (€/qm) recht problemlos eine Differenzierung mit Blick auf die „ökologische Reihenfolge" und die Bevölkerungsentwicklung. Bereits im Jahr 2001 haben das Deutsche Institut für Urbanistik und zuletzt im Jahr 2015 das Institut der Deutschen Wirtschaft in einer umfassenden vergleichenden Analyse deutlich gemacht, dass der kombinierten Bodenwert- und Grundstücksflächensteuer unter finanz- und bodenpolitischen Gesichtspunkten eindeutig der Vorzug zu geben ist.[2]

Aus Sicht des finanzwissenschaftlichen Leistungsfähigkeitsprinzips, demzufolge jeder entsprechend seiner individuellen ökonomischen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung staatlicher Leistungen beitragen soll, gibt es jedoch vor allem drei Einwände gegen eine unverbundene Grundsteuer. Sieht man erstens den Gebäudewert als Teil der individuellen Leistungsfähigkeit an, dann „springt" eine unverbundene Grundsteuer „zu kurz". Zweitens erhöht eine unverbundene Grundsteuer zweifellos die Gefahr der Substanzbesteuerung. Dieser Konflikt ist dieser Form der Besteuerung immanent, weil ja gerade über den Liquiditätseffekt Druck auf eine Mobilisierung des Bodens ausgeübt werden soll. Drittens entsteht ein verteilungspolitisches Problem, weil auf einkommensschwächere Grundstücksbesitzer_innen infolge des Substanzbesteuerungseffekts der Veräußerungsdruck zunimmt.

Realpolitische Einwände stehen einer wissenschaftlichen Bewertung zunächst nicht entgegen. Wenn man aber einen Vorschlag nicht nur theoretisch ausarbeiten, sondern auch in der Praxis umsetzen möchte, kommt dem Aspekt der politischen Durchsetzbarkeit eine besondere Bedeutung zu.

Der Übergang von der verbundenen zur unverbundenen Grundsteuer würde selbst bei gegebenem Steueraufkommen zu Verschiebungen beim Steuerertrag und zu teilweise massiven Veränderungen der individuellen Steuerbelastung führen. Erfahrungsgemäß löst das einen erheblichen Steuerwiderstand aus, über den sich die politischen Entscheidungsträger_innen hinwegsetzen müssten. Vor diesem Hintergrund und dem Damoklesschwert der Verfassungswidrigkeit, das mit dem anstehenden Urteil des Verfassungsgerichts über den politisch Verantwortlichen schwebt, kann Bereitschaft zu einem tief greifenden Systemwechsel wohl nicht erwartet werden.

Der Leitsatz „alte Steuer, gute Steuer" erscheint zwar nicht sehr wissenschaftlich, er sollte aber davor warnen, dass in vergleichbaren Fällen – wie etwa bei der Vermögensteuer – ein ähnliches verfassungsrechtliches Problem (unzulängliche Bewertung von Grundstücken und Gebäuden), versehen mit einem Ultimatum des Verfassungsgerichts, zu einer Abschaffung der Steuer ohne politischen Beschluss geführt hat. Angesichts der aktuell großen Bereitschaft, einen politischen Kompromiss in dieser Frage zu finden, sollte eine notwendige Reform durch einen Systemwechsel nicht leichtfertig verspielt werden. Immerhin verschafft die Grundsteuer den Kommunen einen relevanten fiskalischen Ertrag. Im Jahr 2014 waren das 12,3 Milliarden Euro bzw. 15 Prozent des kommunalen Steueraufkommens.

… ODER BAULANDSTEUER EINFÜHREN

Ein Kompromiss zwischen den realpolitischen und bodenpolitischen Anforderungen an die Ausgestaltung der Grundsteuer könnte die Wiederbelebung einer alten Idee sein. In den 1960er Jahren sollte übergangsweise bis zur Etablierung einer Bodenwertbesteuerung eine „Grundsteuer C" auf unbebaute Grundstücke, die sogenannte Baulandsteuer, erhoben werden. Ziel war, nichtbauwilligen Bodeneigentümer_innen durch eine zeitlich progressiv steigende Grundsteuer einen monetären Anreiz zur Bebauung oder Veräußerung zu geben. Die Vorteile einer Grundsteuer C sind beachtlich:

- Sie wäre systemimmanent, weil sie sich in die Systematik der bestehenden Grundsteuer einfügen würde.
- Sie wäre fiskalisch additiv und würde damit aus Sicht der Gemeinden zu keiner Verschlechterung der Finanzausstattung führen.
- Die negativen Wirkungen bzgl. des Leistungsfähigkeitsprinzips ließen sich eingrenzen.
- Sie könnte auf Wachstumsregionen beschränkt werden.
- Bei der Festsetzung der Steuermesszahl könnte die ökologische Reihenfolge beachtet werden.

Eine solche systemimmanente Weiterentwicklung der Grundsteuer mit einer Baulandsteuer (Grundsteuer C) wäre ebenfalls ein geeignetes Instrument, um die Bodenmobilität zu verbessern.

BESTEHENDE BODENRECHTLICHE INSTRUMENTE

Unabhängig davon, ob man eine ergänzende Baulandsteuer oder eine unverbundene Grundsteuer erhebt, reicht diese Maßnahme allein nicht aus. Deshalb müssen weitere, schon bestehende Instrumente zur Bodenmobilisierung in den Blick genommen werden. Momentan können die Gemeinden auf die folgenden bodenpolitischen Instrumente zurückgreifen:

- Bei Vorhandensein eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans besteht für die Gemeinde gemäß § 176 Abs. 1 Baugesetzbuch die Möglichkeit, ein Baugebot zu erlassen, d. h. die Kommune kann die Eigentümer_innen verpflichten, innerhalb einer angemessenen Frist das Grundstück entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu bebauen.
- Wird ein Grundstück von den Eigentümer_innen an Dritte veräußert, kann gemäß § 24 Baugesetzbuch oder auf Grundlage einer Vorkaufsrechtssatzung ein Vorkaufsrecht für die Gemeinde bestehen.
- Unter bestimmten Voraussetzungen besteht für die Gemeinde gemäß §§ 85 ff. Baugesetzbuch die Möglichkeit der Enteignung.
- Eine weitere Möglichkeit für die Gemeinde, Verfügungsrechte über Flächen zu erlangen, besteht mit der Umlegung gemäß §§ 45 ff. Baugesetzbuch. Von der Umlegung bzw. der Neuordnung der Grundstücke profitieren private Grundstückseigentümer_innen, indem sie besser bebaubare Grundstücke erhalten. Die öffentliche Hand erhält öffentliche Flächen durch Vorwegzuteilung (bzw. Vorreservierung) unentgeltlich.
- Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gemäß § 3 165 ff. Baugesetzbuch sollen Ortsteile und andere Gebiete der Gemeinde entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und kommunale Ordnung erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden.

In der Praxis zeigt sich: Die vorhandenen bodenrechtlichen Instrumente werden nur zurückhaltend genutzt. Das hat unterschiedliche Gründe. Fehlende personelle Kapazitäten, fehlende Qualifikation hinsichtlich der sachgerechten Anwendung oder mangelhafte Kenntnis vorhandener Möglichkeiten sowie fallweise auch fehlender Wille bei Verwaltung und Politik zählen dazu. In der Tat sind die Instrumente nicht immer „anwenderfreundlich". Sie sind kontinuierlich zu überprüfen und müssen bei Bedarf weiterentwickelt werden.

WEITERENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN DES BODENRECHTLICHEN INSTRUMENTARIUMS

Der zunehmende Bedarf nach Bauland macht es daher erforderlich, den Gemeinden in einem einfachen und schnell durchzuführenden Verfahren die Verfügungsrechte über Flächen zu sichern, die für die Umsetzung nachhaltiger Stadtentwicklungskonzepte gebraucht werden. Diskutiert werden zurzeit Überlegungen wie:

- die Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme leichter handhabbar zu machen und auf kleinteilige Fallgestaltungen auszuweiten;
- ein Satzungsrecht der Gemeinde einzuführen, mit dem diese Gebiete definieren kann, in denen ihr aus Gründen des Allgemeinwohls der Grunderwerb unter erleichterten Bedingungen (bis hin zur Enteignung) insbesondere dann ermöglicht wird, wenn bei Grundstückseigentümer_innen eine fehlende Mitwirkungsbereitschaft festzustellen ist;

– das von der Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen vorgeschlagene sogenannte Innenentwicklungsmaßnahmengebiet, das bei schwierigen Problemlagen und dringendem Wohnungsbedarf mittels Entwicklungssatzung und der flächendeckenden Schaffung von Baurecht eine Bauverpflichtung für die Grundstückseigentümer_innen in kurzer Frist ermöglicht.[3]

Diese Instrumente sind eine sinnvolle Ergänzung der bereits aufgeführten steuerlichen Reformen, sodass sie wichtige Schritte hin zum Ziel einer sozialen Wohnungspolitik darstellen.

DAS WACHSTUM DER STÄDTE ERFORDERT ZÜGIGES HANDELN

Die Aktivierung des vorhandenen Baulands erfordert eine selbstbewusste und zugleich dialogbereite Politik ebenso wie eine öffentliche Verwaltung mit adäquaten personellen Ressourcen. Darüber hinaus ist erstens die Veränderung steuerpolitischer Instrumente zur Bodenmobilisierung erforderlich. Hierbei sollte die Grundsteuer zu einer kombinierten Bodenwert- und Grundstücksflächensteuer weiterentwickelt oder alternativ mit der Grundsteuer C eine Baulandsteuer eingeführt werden. Zweitens sind neue Instrumente zügig zu realisieren. Hierzu gehört einerseits ein Satzungsrecht für Gemeinden, mit dem erleichterte Bedingungen für einen öffentlichen Grunderwerb gelten. Andererseits sollte die Innenentwicklungsmaßnahme zügig eingeführt werden, die mittels Entwicklungssatzung und der flächendeckenden Schaffung von Baurecht eine Bauverpflichtung für die Grundstückseigentümer_innen in kurzer Frist ermöglicht. Schließlich sollten drittens Politik und Verwaltung auch die vorhandenen Instrumente nutzen und kontinuierlich weiterentwickeln. Dazu zählen das Baugebot, das Vorkaufsrecht, die Umlegung, die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme und als „Ultima Ratio“ die Enteignung.

Anmerkungen

1 – Siehe etwa: Gustav Heinemann: Bodeneigentum und Städtebau, in: Rettet unsere Städte jetzt, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 28, Köln 1971, S. 30/3.
2 – Vgl. Ralph Henger; Thilo Schaefer: Mehr Boden für die Grundsteuer: Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, IW Policy Paper 32, Köln 2015; Michael Lehmbrock; Diana Coulmas: Grundsteuerreform im Praxistest, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 33, Berlin 2001.
3 – Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen: Empfehlungen der Arbeitsgruppen, AG aktive Liegenschaftspolitik, Berlin 11/2015, S. 3, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_arbeitsgruppen_handlungsempfehlungen_bf.pdf (28.12.2015).

Impressum

© 2016
Friedrich-Ebert-Stiftung
Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

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

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-95861-482-6

Sachstand

Einzelfragen zur Grundsteuer C

© 2017 Deutscher Bundestag

Einzelfragen zur Grundsteuer C

Aktenzeichen:	WD 4 - 3000 - 022/17
Abschluss der Arbeit:	03.03.2017
Fachbereich:	WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 4

2. Werdegang der Grundsteuer C 4
2.1. Einführung und Ziel der Grundsteuer C 4
2.2. Gründe für die Abschaffung der Grundsteuer C 5

3. Wiedereinführung der Grundsteuer C 6
3.1. Aktueller Diskussionsstand 6
3.2. Verfassungsrechtliche Aspekte zur Wiedereinführung 6
3.3. Gesetzgebungskompetenz 7

1. Einleitung

Die Grundsteuer ist eine der ältesten Steuern in Deutschland. Sie hat sich über die Jahre bewährt und ist aus ökonomischer Sicht eine effiziente Steuer, da mit ihr nur geringe Ausweichreaktionen verbunden sind.[1]

Überholt erscheint jedoch ihre Bemessungsgrundlage. Die Grundsteuer B (auf Bauland und bebautes Land) wird heute auf Basis von Einheitswerten erhoben, die auf die Jahre 1964 (West) und 1935 (Ost) zurückgehen. Im Vergleich zu den aktuellen Verkehrswerten der Grundstücke und zu anderen Vermögenswerten sind sie veraltet und wirken verzerrend. Diese Überlegungen hat sich auch der Bundesfinanzhof[2] zu Eigen gemacht.

Eine zeitnahe Reform steht an. Der Bundesrat hat im Herbst 2016 ein Gesetzesentwurf zur Änderung des Bewertungsgesetzes und des Grundgesetzes beschlossen und dem Bundestag vorgelegt.[3]

Einhergehend mit den Reformbemühungen im Bereich der Grundsteuer B werden weitere politische Themen in Bund und Ländern diskutiert. Wohnungsengpässe, Zuwanderung und der Kampf um verfügbares Bauland werfen bauplanungsrechtliche Fragen auf. In diesem Zusammenhang wird eine Wiedereinführung der Grundsteuer C (Baulandsteuer) diskutiert.

Die Grundsteuer C wurde in Deutschland in den Jahren 1961 und 1962 erhoben. Der Sachstand stellt zunächst die Abschaffungsgründe vor. Abschließend wird erörtert, ob sie von Bund oder Ländern (wieder-)eingeführt werden soll.

2. Werdegang der Grundsteuer C

2.1. Einführung und Ziel der Grundsteuer C

Am 23. Juni 1960 verabschiedete der Deutsche Bundestag in dritter Lesung das Bundesbaugesetz[4], in dessen Zehnten Teil im § 172 die Neueinführung der Grundsteuer C verankert wurde.

Der erste Entwurf zum Bundesbaugesetzbuch sah die Grundsteuer C nicht vor. Sie wurde in die Parlamentsberatungen vom Ausschuss für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht eingebracht.[5]

Die grundsteuerrechtlichen Änderungen zielten darauf ab, die stetig steigenden Preise für unbebaute und bebaubare Grundstücke in den Griff zu bekommen. Zudem war vielerorts im Bundesgebiet eine Baulandnot in Erscheinung getreten, der es zu begegnen galt.

---

1 Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2016/2017 Tz. 91.

2 Beschlüsse vom 22.04.2014 (BFH II R 16/13 und 37/14) und vom 17.12.2014 (BFH II R 14/13).

3 BT- Drucksache 18/10751.

4 BGBl. I Nr. 30/1960.

5 Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, zu Drucksache 1794, S. 31.

Wesentlicher Inhalt des § 172 des Bundesbaugesetzes war die Änderung des Grundsteuergesetzes dahingehend, dass mit den neuen §§ 12 a, 12 b und 12 c die Grundsteuermesszahlen C eingefügt worden sind. Die Grundsteuermessbeträge für unbebaute und baureife Grundstücke wurden nach einer Zeitdauer gestaffelt progressiv erhöht. Durch die größere Steuerlast, sollten die nicht bauwilligen Bodeneigentümer angehalten werden, sich entweder doch zu einer Eigenbebauung zu entschließen oder das Baugrundstück dem Verkauf zuzuführen.

2.2. Gründe für die Abschaffung der Grundsteuer C

Erstmals erhoben wurde die Grundsteuer unter Berücksichtigung der neuen Grundsteuermesszahlen C im Jahr 1961. Kurz darauf klagten die Länderfinanzämter über eine Vielzahl eingelegter Rechtsmittel. Die Bürger wandten sich auch an die Finanzgerichte. Sie empfanden die Steuer unsozial und ungerecht. Auch der Bund der Steuerzahler positionierte sich gegen die Grundsteuer C.[6] Sie traf vor allem die finanzschwachen Bürger. Sie konnten die höhere Steuerlast nicht tragen und mussten ihre Grundstücke verkaufen. Der weitaus größere Teil der unbebauten Grundstücke gehörte jedoch dem finanzstärkeren Bevölkerungsteil und den Unternehmen. Dort fiel die progressiv ausgestaltete Steuer nicht ins Gewicht. Im Gegenteil, der Markt der Grundstücksspekulanten boomte. Hinzu kam, dass die gesetzlichen Regelungen offen formuliert waren. Den Gemeinden und Finanzämter blieb ein weiter Spielraum bei der Ausweisung bzw. Bewertung der Grundstücke als baureif. Zudem sah die gesetzliche Regelung zahlreiche Ausnahmetatbestände vor. Zum Beispiel waren land- und forstwirtschaftliche Grundstücke befreit. Darüber hinaus mussten die Grundstücke infrastrukturell erschlossen sein. Das waren bei weitem nicht alle Grundstücke. Weiterhin standen viele unbebaute Grundstücke im Eigentum der Gemeinden. Sie ließen sich von der neuen Steuer nicht tangieren.

Abgeschafft wurde die Grundsteuer C nicht infolge eines Gerichtsurteils, sondern der Gesetzgeber selbst schaffte wenige Jahre nach ihrer Einführung die Steuer wieder ab. Nachdem die Fraktion der FDP am 24.02.1963 einen Antrag gestellt hat, wurde im Bundestag über die Notwendigkeit einer Abschaffung der Grundsteuer C debattiert.[7] Die entscheidenden Gründe für die restlose Annullierung der Grundsteuer C waren, dass sich das Grundstücksangebot entgegen den Erwartungen nicht erhöht hatte und mit einer überhitzten Baukonjunktur im Jahr 1962 nebst einem Anstieg der Grundstückskäufe durch Spekulanten eine unerwünschte Folge eintrat.[8]

Am 10. Juni 1964 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Änderung grundsteuerlicher Vorschriften[9] beschlossen. Damit wurde die Grundsteuer C ersatzlos aufgehoben.

---

6 *Dr. Roland Schupp*, Die Baulandsteuer, Juristische Rundschau 1964, Heft 2, S. 41 – 45 (42).

7 Stenografischer Bericht über die 64. Sitzung des Deutschen Bundestages, Bonn, 13. März 1963 unter: http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/04/04064.pdf

8 Stenografischer Bericht über die 64. Sitzung des Deutschen Bundestages, Bonn, 13. März 1963 unter: http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/04/04064.pdf

9 Verkündet am 16.06.1964, BGBl. I S. 347.

3. Wiedereinführung der Grundsteuer C

3.1. Aktueller Diskussionsstand

Die Einführung einer Baulandsteuer hat einen boden- und baupolitischen Hintergrund. Die Zuwanderung von Flüchtlingen, steigende Mietpreise, Bau- und Grundstücksspekulationen sind nur einige Gründe, die gegenwärtig zu Wohnungsengpässen führen. Hauptsächlich sind Städte betroffen. Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, wurde im Jahr 2016 diskutiert, eine Baulandsteuer einzuführen.

Zunächst berichtete der Tagesspiegel[10] am 15.04.2016, dass sich Berlins Bausenator Andreas Geisel (SPD) im Kampf gegen Bauspekulanten für die Wiedereinführung der Grundsteuer C stark macht.

Auch in der Münchener SPD wird im Juli 2016 die Einführung einer Grundsteuer C befürwortet.[11]

Baulandnot ist ein Problem über das 2016 in Baden-Württemberg diskutiert wurde. Die Grünen in der Landesregierung befürworten ebenfalls die Grundsteuer C. Während sich die CDU dagegen gewandt hat.[12]

Ein über diese Äußerungen hinausgehender Reformvorschlag wurde bislang nicht ausgearbeitet. Die aktuellen Reformbemühungen im Bereich der Grundsteuer konzentrieren sich auf die Neukonzeption der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B. Nähere Pläne zur Wiedereinführung der Grundsteuer C liegen zurzeit nicht vor.

3.2. Verfassungsrechtliche Aspekte zur Wiedereinführung

Die Baulandsteuer gab es nur in den Jahren 1961 und 1962. Gegen die Grundsteuerbescheide 1961 und 1962 sind seinerzeit zahlreiche Bürger gerichtlich ohne Erfolg vorgegangen. Der Bundesfinanzhof erklärte in seinem Urteil vom 19.04.1968[13] die Vorschriften über die sogenannte Baulandsteuer für die Jahre 1961 und 1962 für verfassungsgemäß.

Drei weitere nicht veröffentliche Urteile[14] vom 19.04.1968 legte der Bundesfinanzhof dem Bundesverfassungsgericht mit der Frage vor, ob die Vorschriften über die sogenannte Baulandsteuer

---

10 http://www.tagesspiegel.de/berlin/bauspekulationen-senat-prueft-einfuehrung-einer-neuen-grundsteuer/13450394.html, Abruf: 02.03.2017, 12:19 Uhr.

11 https://spd-muenchen.de/news/spd-begruesst-kampagne-zur-reform-der-grundsteuer-von-nabu-und-mieterbund-eine-gerechte-grundsteuer-ermutigt-wohnungsbau/, Abruf: 02.03.2017, 12:27 Uhr.

12 http://www.szbz.de/nachrichten/artikel/detail/keine-sondersteuer-fuer-bauplaetze-28-5-2016/; Abruf: 02.03.2017, 12:23 Uhr.

13 Aktenzeichen (Az.): III R 78/67.

14 Az.: III R 23/67; III R 30/67 und III R 91/67.

mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Das Bundesverfassungsgericht nahm die Urteile nicht zur Entscheidung an.[15] Da die Baulandsteuer zum 01.01.1963 aufgehoben wurde, habe das Bundesverfassungsgericht keine weiterhin verfassungsrechtlich bedeutsame Frage zu klären. Den Beschwerdeführer entstünde dadurch kein schwerer unabwendbarer Nachteil.

Der Bundesfinanzhof (Urteil v. 19.04.1968 – III R 78/67) hielt die Baulandsteuer für verfassungsgemäß. Dem Steuergesetzgeber stehe hinsichtlich der Ausgestaltung der steuerlichen Regelung ein großer Gestaltungsspielraum zu. Eine Steuer dürfe der Verhaltenssteuerung und Lenkung der Bevölkerung dienen, soweit der Gesetzgeber ein legitimes Ziel in angemessener Wiese verfolgt. Auch dürfe die Steuer einen wirtschaftlichen Nebenzweck anstreben, soweit die Erzielung von Einnahmen für die öffentliche Hand der Hauptzweck der Steuer bleibe. Neben diesen und weiteren Ausführungen zur Rechtsstaatlichkeit der Grundsteuer C (etwaige Verstöße gegen das Bestimmtheitsgebot, gegen das Rückwirkungsverbot, gegen den Vertrauensgrundsatz), befasste sich der erkennende Senat auch mit den gerügten Verstößen gegen die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) und seinen Wesensgehalt (Art. 14, Art. 19 Abs. 2 GG), gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Willkürverbot, gegen das Prinzip der Sozialpflichtigkeit (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 S.1 GG) und gegen das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), deren Verletzung er ohne Ausnahme ablehnte.

In der Literatur hat sich vor allem der damalige Landesvorsitzende des Bundes für Steuerzahler für den Freistaat Bayern, Bürgermeister a.D. und Rechtsanwalt *Dr. Johannes Köhler* kritisch mit der Grundsteuer C auseinander gesetzt. Entgegen der Auffassung des Bundesfinanzhofs ist er der Meinung, die Baulandsteuer verstoße gegen die vom Gericht geprüften verfassungsrechtlichen Bestimmungen.[16]

Für eine (Wieder-) Einführung der Grundsteuer C ist letztlich entscheidend, dass die Einführung einer Steuer mit dem Nebenzweck der Lenkung und Verhaltenssteuerung zulässig sein kann. Bei der Begründung seines Vorhabens, steht dem Gesetzgeber ein großer Gestaltungsspielraum zu.[17] Wobei es seine Aufgabe sein wird, die Neuregelung mit der Verfassung in Einklang zu bringen.

3.3. Gesetzgebungskompetenz

Abschließend verbleibt es zu klären, welche staatliche Ebene die Verbandskompetenz für eine (Wieder-) Einführung der Grundsteuer C innehat.

Die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Finanzen ist in den Art. 105 ff. GG als lex specialis gegenüber den Art. 70 ff. GG geregelt. Art. 105 GG verteilt die Verbandskompetenzen auf

---

15 BVerfG, Beschluss vom 18.12.1968 – 1 BvR 531/68.

16 Vgl. u.a. *Dr. Johannes Köhler*, Die Baulandsteuer (Grundsteuer C) – Eine Darstellung der wirtschaftlichen und verfassungsrechtlichen Problematik dieser Steuer, in: Studieninstitut für angewandte Haushalt- u. Steuerpolitik, München, 1963; Weißbuch über Die Restbaulandsteuer 1961/1962 : eine Darstellung der Rechtslage / *Johannes Köhler*. 3. Folge der Schriftenreihe über die Baulandsteuer (Grundsteuer C), in: Studieninstitut für angewandte Haushalt- u. Steuerpolitik, München, 1967.

17 BFH, Urteil vom 19.04.1968 – Az.: III R 78/67.

dem Gebiet der Steuergesetzgebung zwischen Bund und Ländern. Dabei hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der „übrigen Steuern“. Zu den „übrigen Steuern“ gehört auch die Grundsteuer. [18] Bei der konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besitzen die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht, Art. 72 Abs. 1 GG.

Das aktuelle Grundsteuergesetz (vom 7. August 1973 - BGBl. I S. 965) ist ein Bundesgesetz. Auch die Grundsteuer C von 1961 / 1962 hat der Bund beschlossen. Allerdings hat der Gesetzgeber im Jahre 1994 die Kompetenzen der Länder gestärkt. Art. 72 Abs. 2 GG wurde dahingehend geändert, dass der Bund nur noch dann zuständig sein soll, wenn und soweit sein Tätigwerden zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.

Ob eine bundeseinheitliche Regelung der Grundsteuer erforderlich ist, ist umstritten.[19] Mit der Frage hat sich WD 3 im Jahr 2007 auseinandergesetzt. Der Sachstand befindet sich im **Anhang**. Im Ergebnis wird eine originäre Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 105 Abs. 2, Art. 72 Abs. 2 GG bejaht. Weiterhin steht dem Bundesgesetzgeber gemäß Art. 125 a Abs. 2 S.1 GG eine Änderungsbefugnis im Rahmen der Fortschreibungskompetenz zu. Lediglich für eine vollständige Neukonzeption müsste der Bundesgesetzgeber die bisher bundesrechtlich geregelte Materie an die Länder freigeben (Art. 125 a Abs. 2 S. 2 GG).

Mit dem Reformvorhaben im Bereich der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B kamen jedoch Zweifel auf, ob der Bund befugt ist, die Grundsteuer zu reformieren. Der Bundesrat hat daher einen Gesetzentwurf[20] zur Änderung des Grundgesetzes beschlossen und an den Bundestag weitergeleitet. Der Gesetzentwurf beinhaltet den Vorschlag, dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer zu übertragen. Sollte diese Änderung des Grundgesetzes beschlossen werden, dann hätte der Bund ohnehin die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, um die Grundsteuer C (wieder-)einzuführen.

***

18 *Seiler* in: Maunz/Dürig/Seiler GG Art. 105 Rn. 159, beck-online.

19 Ablehnend: *Hantzsch*, DStZ 2012, 758 - 767; bejahend: *Dr. Julia Becker*, BB 2013, 861- 866.

20 BT- Drucksache 18/10751.