



Arnt von Bodelschwingh, Katharina Enders,
Jochen Lang, Dirk Löh

Bezahlbare Wohnungen sichern

Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemein-
nützigkeit und Gemeinwohlwohnungen

FES diskurs

September 2021

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u.a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

FES diskurs

FES diskurse sind umfangreiche Analysen zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen. Auf Grundlage von empirischen Erkenntnissen sprechen sie wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die Politik aus.

Über die Autor_innen

Arnt von Bodelschwingh, Diplom-Volkswirt, ist geschäftsführender Gesellschafter der RegioKontext GmbH und befasst sich vordringlich mit Beratung und Forschung zu Fragen der Wohnungsmärkte und der Wohnraumförderung.

Katharina Enders, MA Sozialwissenschaften, arbeitet bei RegioKontext GmbH als Projektleiterin, insbesondere zu den Schwerpunkten Wohnungspolitik, Gemeinwohlorientierung sowie Wohnen und Klimaschutz.

Dr. Jochen Lang leitet in der Senatskanzlei Berlin die Abteilung Ressortkoordinierung.

Prof. Dr. Dirk Lühr, Professor für Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier auf dem Umwelt-Campus Birkenfeld, arbeitet insbesondere zu den Themen Bodenpolitik und Eigentumsrechte.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Mareike Le Pelley war als Referentin in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung für die Arbeitsbereiche Stadtentwicklung, Bau, Wohnen und Mobilität zuständig.

Arnt von Bodelschwingh, Katharina Enders, Jochen Lang, Dirk Löhr

BEZAHLBARE WOHNUNGEN SICHERN

Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlwohnungen

3	VORWORT
5	ZUSAMMENFASSUNG
6	1 EINLEITUNG – WOHNEN MUSS BEZAHLBAR SEIN UND BLEIBEN
7	2 ALLEN ANSTRENGUNGEN ZUM TROTZ: IMMER WENIGER BEZAHLBARE WOHNUNGEN
8	3 SOZIALBINDUNGEN SICHERN BEZAHLBARKEIT – DOCH DIE ZAHLEN SINKEN DRAMATISCH
10	4 ZWEI ZENTRALE LÖSUNGSWEGE, DIE SICH GEGENSEITIG VERSTÄRKEN
12	5 ERSTER SCHRITT ZUR LÖSUNG: BEZAHLBARE WOHNUNGEN DURCH SOZIALEN WOHNUNGSBAU
12	5.1 Neubau im geförderten Wohnungssegment schafft mehr Bezahlbarkeit
12	5.2 Mit sozialem Wohnungsbau allein sind nur zeitlich befristete Bindungen möglich
14	6 ZWEITER SCHRITT ZUR LÖSUNG: BEZAHLBARE MIETEN DURCH GEMEINNÜTZIGKEIT UND GEMEINWOHLVERPFLICHTUNG DAUERHAFT SICHERN
14	6.1 Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: Dauerhafte Bindung durch Steuerbefreiung des Wohnungsunternehmens für dauerhaft niedrige Miete
15	6.2 Gemeinwohlwohnungen: Dauerhafte Bindung durch Steuerbefreiung der einzelnen Wohnung für dauerhaft niedrige Miete
16	6.3 Fazit und Perspektive
18	ANHANG
19	Anhang A: Mietverzicht
19	Anhang B: Wohnberechtigung
19	Anhang C: Dauerhafte Bindungswirkung
19	Anhang D: Steuerliche Besserstellung
20	Anhang E: Weitere Erläuterungen
23	Abkürzungsverzeichnis
23	Tabellenverzeichnis
24	Literaturverzeichnis

VORWORT

Wohnen ist ein Grundbedürfnis des Menschen und Teil staatlicher Daseinsvorsorge. Die Debatte, ob ein Recht auf Wohnen ins Grundgesetz aufgenommen werden soll, erhitzt immer wieder die Gemüter. Fest steht, dass das Recht „eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard [...], einschließlich [...] Unterbringung“, bereits in Artikel 11 des auch von Deutschland ratifizierten Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 als Menschenrecht festgehalten ist und Deutschland dazu verpflichtet, „geeignete Schritte [zu unternehmen], um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten“.¹ Ob einklagbar oder nur Zielvorgabe staatlichen Handelns, eine bezahlbare, menschliche Gestaltung des Wohnens ist bedeutend für den sozialen Zusammenhalt und eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Wie aber sieht es mit dem Wohnen in Deutschland, insbesondere in seinen Städten aus?

Zwischen 2009 und 2019 stiegen in den großen Städten Deutschlands die Angebotsmieten um 50 bis 70 Prozent und im Vergleich zur Inflation stark überproportional (Schmid 2020). Zwar erhöhten sich zwischen 2006 und 2018 auch die inflationsbereinigten mittleren Einkommen in den Großstädten um insgesamt 16 Prozent, aber dieser Zuwachs war sehr ungleich verteilt. Sowohl die Anteile einkommensschwacher wie auch einkommensstarker Haushalte nahmen zu (Holm et al. 2021). So weist die Studie „Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme“ im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung darauf hin, dass 2018 53 Prozent der Mieter_innen in größeren Städten in zu kleinen oder im Verhältnis zu ihrem Einkommen zu teuren Wohnungen lebten.² Bei gut einem Viertel der städtischen Haushalte lag die Mietbelastungsquote bei über 40 Prozent, bei knapp zwölf Prozent sogar bei mehr als 50 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens (Holm et al. 2021).

Wie konnte es soweit kommen? Zum einen wurden in den 1980er Jahren die demografischen Entwicklungen der

kommenden Jahre falsch eingeschätzt. So hat die Einwohnerzahl Deutschlands zwischen 2010 und 2019 nicht zuletzt aufgrund der Zuwanderung stetig zugenommen. Auch zogen Menschen wieder vermehrt in Städte, die durchschnittliche Haushaltsgröße reduzierte sich, die Zahl von Ein- und Zweipersonenhaushalten stieg signifikant. Zeitgleich nahm die Zahl der Sozialwohnungen massiv ab. Nicht nur stieg der Bund in den 1980er Jahren aus dem sozialen Wohnungsbau aus, eine Debatte über die Reform der Wohnungsgemeinnützigkeit endete 1990 mit ihrer Abschaffung. In der Folge fiel die Zahl öffentlich geförderter, mietpreisgebundener Wohnungen von über vier Millionen im Jahr 1986 (Der Spiegel 1986) auf 1,14 Millionen Ende 2019 (ZDF heute 2020).

Geblieben sind eine große Knappheit bezahlbaren Wohnraums und eine vielschichtige Diskussion über die Wirksamkeit zahlreicher wohnpolitischer Vorschläge.

Vor diesem Hintergrund stellt das vorliegende Papier einen Dreiklang freiwilliger Instrumente vor, die sich gegenseitig ergänzen und in der Kombination dauerhaft bezahlbaren Wohnraum im Neubau und Bestand sichern können: Für den Neubau, konstatieren die Autor_innen, muss weiter auf eine starke und steigende soziale Wohnraumförderung gesetzt werden. Um Mieten auch nach dem Auslaufen von Mietpreis- und Belegungsbindungen dauerhaft niedrig zu halten, sollen Vermieter_innen über eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit steuerliche Anreize im Gegenzug für Abschläge bei den Mietpreisen angeboten werden. Da sich eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit nur an juristische Personen richtet, schlagen die Autor_innen mit dem neuen Instrument der Gemeinwohlwohnung einen analogen Mechanismus vor, der weitaus mehr Vermieter_innen erreichen kann: Das Instrument der Gemeinwohlwohnung richtet sich an natürliche Personen, die die große Mehrheit an Mietwohnungen in Deutschland halten, sowie an jene Unternehmen, die nicht ihren gesamten Wohnungsbestand in die Gemeinnützigkeit überführen wollen.

Beide Instrumente, die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit wie auch das Instrument der Gemeinwohlwohnungen, richten sich über die Gewährung steuerlicher Vorteile insbesondere auch an die Vermieter_innen von Bestandswohnungen und haben daher nicht nur das Potenzial, das Angebot

¹ Vgl. hierzu https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICESCR/ICESCR_Pakt.pdf (26.6.2021)

² Als zu teuer gilt eine Wohnung, wenn die Bruttowarmmiete (Miete inklusive Betriebs- und Heizkosten) 30 Prozent des Nettohaushaltseinkommens übersteigt (vgl. Holm et al. 2021).

bezahlbarer Wohnungen rascher auszuweiten, als der Neubau allein dazu in der Lage wäre. Sie sind darüber hinaus dafür geeignet, die Entstehung sozialer Brennpunkte zu verhindern. Das neue Instrument der Gemeinwohlwohnungen ist kostengünstig und unbürokratisch angelegt. Es wird im Anhang der vorliegenden Publikation in seinen Grundzügen erläutert und seine Wirtschaftlichkeit in einem modellhaften Rechenbeispiel nachgewiesen. Die Gemeinwohlwohnung bietet dadurch ein niedrighschwelliges, wirtschaftlich attraktives Angebot für die große Zahl von Kleinvermieter_innen sowie langfristig orientierter privater Unternehmen und fördert die Gemeinwohlorientierung auf dem Wohnungsmarkt.

MAREIKE LE PELLEY

Abteilung Analyse, Planung und Beratung der
Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Wohnen muss bezahlbar sein. Damit die Menschen darauf vertrauen können, sich eine angemessene Wohnung leisten zu können, reicht ein faires Mietrecht allein nicht aus: In den meisten Regionen sind die Bau- und Grundstückskosten zu hoch, um durch soziale Mieten refinanziert werden zu können.

Der soziale Wohnungsbau erlebt zu Recht eine Renaissance, da er zusätzliche Wohnungen schafft und weil nur durch Baukostenzuschüsse und verbilligte Darlehen bezahlbare Mieten für Menschen mit niedrigem Einkommen erreicht werden können. Gegenleistung für die Förderung sind Mietpreis- und Belegungsbindungen, die Wohnung darf also nur an Menschen mit nachweisbar niedrigem Einkommen und nur zu einer Miete unter Marktniveau vermietet werden. Allerdings wirken diese Mietpreis- und Belegungsbindungen immer nur für befristete Zeiträume, danach gilt das allgemeine Mietrecht.

Die Vorschläge, eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit einzuführen, werden im vorliegenden Text unterstützt. Im Kern geht es darum, im Gegenzug für dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindungen den Eigentümer_innen eine steuerliche Förderung zu geben. Kurz gefasst bekommen sie also Zuschüsse, um bezahlbare Wohnungen zu bauen, und Steuererleichterungen, um die Mieten dauerhaft bezahlbar zu halten. Nur mit der steuerlichen Förderung sind dauerhafte Bindungen möglich. Darüber hinaus eröffnet sie einen effizienten Weg, Mietpreis- und Belegungsbindungen im Bestand zu ermöglichen, und zwar auch bei solchen Wohnungen, deren Neubau gar nicht oder vor sehr langer Zeit öffentlich gefördert wurde.

In den Diskussionen um die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit wird allerdings oft übersehen, dass damit nur ein sehr überschaubarer Teil des Wohnungsbestands in Deutschland erreicht werden kann. Die große Zahl der privaten Eigentümer_innen, die für mehr als 60 Prozent der Mietwohnungen in Deutschland stehen, kann diesen Weg nicht gehen, da er nur bei juristischen Personen zulässig ist und damit für weniger als 20 Prozent des Mietwohnungsbestands in Deutschland theoretisch überhaupt gangbar wäre. Nicht nur für Kleinvermieter_innen mit wenigen Wohnungen, sondern beispielsweise auch für viele mittelständische Familienunternehmen ist die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit rechtlich nicht nutzbar.

Während die Neubauförderung sich an alle Akteur_innen unabhängig von Status und Rechtsform richtet, fehlt somit ein Instrument zur Sicherung von Bezahlbarkeit im Wohnungsbestand. Wir wollen diese große Lücke schließen durch den Vorschlag einer steuerlichen Förderung von Gemeinwohlwohnungen. Der Vorschlag knüpft am Modell der Neuen Wohngemeinnützigkeit an und bietet für den Wohnungsbestand eine steuerliche Förderung als Anreiz und Gegenleistung für den dauerhaften Erhalt bezahlbarer Mieten.

Bei der Gemeinwohlwohnung wird gesellschaftlich verantwortliches Handeln honoriert: Die Eigentümer_innen verzichten mit entsprechender Erklärung auf einen Teil der Miete und vermieten die entsprechenden Wohnungen nur an Miethaushalte mit Wohnberechtigungsschein. Im Gegenzug stellt das Finanzamt die Einnahmen aus der jeweiligen Wohnung steuerfrei. Diese Erklärung zur Gemeinwohlwohnung erfolgt mit der Steuererklärung und gilt wie bei der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit dauerhaft.

Der Umfang des Mietverzichts orientiert sich am örtlichen Mietspiegel. Die Zielmiete muss mindestens 15 Prozent unter dem konkreten Mietspiegelniveau liegen, damit der beschriebene Mechanismus greift. Die entsprechende Widmung als Gemeinwohlwohnung ist verbindlich auch im Falle eines Verkaufs der Wohnung.

Das Konzept der Gemeinwohlwohnung ist massentauglich und niedrigschwellig zu realisieren. Das schlanke Verfahren erfordert keine tiefgreifende Änderung des Rechtsrahmens und setzt bewusst auf Elemente und Instrumente, die eingeführt und breit akzeptiert sind. Das gilt für den Mietspiegel als Referenzrahmen, den Wohnberechtigungsschein als Bedarfsnachweis und das Widmungsverfahren mittels Steuererklärung.

Wenn der Bund in der nächsten Legislaturperiode die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit und die Gemeinwohlwohnung einführt, setzt er damit nicht nur ein sehr deutliches Zeichen, dass er das Grundbedürfnis bezahlbares Wohnen sehr ernst nimmt. Darüber hinaus könnten die im Neubau mit hohem Förderaufwand geschaffenen Mietpreis- und Belegungsbindungen dauerhaft gesichert und es könnten im Bestand sehr schnell und in großem Umfang dauerhaft niedrigere Mieten für Menschen mit niedrigeren Einkommen geschaffen werden.

1

EINLEITUNG – WOHNEN MUSS BEZAHLBAR SEIN UND BLEIBEN

Aus gutem Grund gibt es in Deutschland ein soziales Mietrecht, das nicht nur die Interessen von Mieter_innen und Vermieter_innen ausgleichen soll, sondern auch soziale Sicherheit bieten und dafür weiterentwickelt werden muss. Denn gutes und dauerhaft verlässlich bezahlbares Wohnen ist ein wesentliches Element sozialer Sicherheit und damit Voraussetzung für sozialen Zusammenhalt und das Vertrauen der Menschen in staatliche Daseinsvorsorge. Eine faire Marktregulierung allein reicht aber nicht, um sozialen Zusammenhalt zu sichern. Eine weitere zentrale Voraussetzung ist ein großes und verlässliches Angebot an dauerhaft bezahlbaren Wohnungen. Dies setzt neben der Marktregulierung auch voraus, dass es ausreichend Wohnungsunternehmen und Vermieter_innen gibt, die sich dem Gemeinwohl explizit verpflichten.

Für eine Gemeinwohlorientierung kommt eine große Bandbreite an Akteur_innen infrage. Das sind zum einen traditionell die Wohnungsbaugenossenschaften und die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften. Daneben gibt es zum anderen viele private Wohnungsunternehmen und Eigentümer_innen, die nicht an kurzfristigem Profit, sondern an langfristig stabilen Erträgen interessiert sind. Dafür brauchen sie zufriedene Mieter_innen, sozial stabile Quartiere und einen Werterhalt ihrer Wohnungen. Solche privaten Akteur_innen, die gemeinwohlfördernd vermieten, können neben sozial orientierten Kleinvermieter_innen auch große langfristig orientierte Bestandshalter_innen sein, wie z. B. familiengeführte Wohnungsunternehmen, kirchliche Unternehmen, Versorgungswerke und Stiftungen oder auch Versicherungen und Pensionsfonds. Mit diesem Diskussionspapier gehen wir u. a. auch der Frage nach, wie es gelingen kann, darüber hinaus weitere privatwirtschaftliche Unternehmen, Einzeleigentümer_innen und andere Akteur_innen für eine solche Gemeinwohlorientierung zu gewinnen.

Dafür skizzieren wir zunächst in diesem Papier den sozialen Wohnungsbau als ersten und bereits etablierten Schritt zu mehr Gemeinwohl am Wohnungsmarkt und dann im zweiten Schritt die steuerliche Förderung in zwei Formen: als Neue Wohnungsgemeinnützigkeit oder als Gemeinwohlwohnungen. Während die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit bereits als Vorschlag vielfältig diskutiert wird, soll mit diesem

Papier die Gemeinwohlwohnung als weiteres Modell vorgestellt werden. Beide Modelle sollen die bestehenden Ansätze bzw. Vorschläge ergänzen und verstärken:

- der soziale Wohnungsbau sorgt dafür, dass zusätzliche bezahlbare Wohnungen entstehen;
- die Wohnungsgemeinnützigkeit und die Gemeinwohlwohnungen sorgen dafür, dass diese Wohnungen auch unter unterschiedlichen Voraussetzungen dauerhaft bezahlbar bleiben.

2

ALLEN ANSTRENGUNGEN ZUM TROTZ: IMMER WENIGER BEZAHLBARE WOHNUNGEN

Der Befund ist nicht neu, hat aber an Dramatik nicht verloren: In vielen urbanen Regionen fehlen massiv bezahlbare Wohnungen. Auf die Lage in diesen hoch angespannten Wohnungsmärkten („Hotspots“) konzentrieren sich die folgenden Ausführungen.

Inzwischen geht es regelrecht um Masse: Das Problem der mangelnden Bezahlbarkeit von Wohnraum ist längst nicht mehr ein „exklusives“ Problem von Haushalten mit niedrigem Einkommen oder Transferbezug. In einigen Regionen Deutschlands hat es inzwischen selbst mittlere Einkommensgruppen erreicht, die bislang fernab von wohnungsbezogenen Transfers waren.

Das Problem tritt vor allem dann zu Tage, wenn sich die Wohnbedürfnisse eines Haushalts ändern. Das kann die Geburt oder der Auszug eines Kindes ebenso sein wie eine Trennung, der Tod von Partner_innen oder auch die Gründung des ersten eigenen Haushalts: Wenn ein Umzug ansteht und damit eine neue Wohnung benötigt wird, wird das hohe Preisniveau spürbar und die fehlende Bezahlbarkeit zum Problem.

Schaut man auf das verfügbare Angebot an Mietwohnungen, sind die geforderten Mieten im Wohnungsneubau meist am höchsten. Das ist nicht überraschend, schlagen doch hier höhere Wohnwerte und Standards (auch energetische) ebenso zu Buche wie die zuletzt massiv gestiegenen Bauland- und Baukosten und auch die Erfordernisse von Kapitaldienst und Renditeerwartung. Günstiger ist es meist bei Angeboten im Bestand: Hier liegen die Wohnwerte üblicherweise niedriger, dabei wird auch mancher bauliche Kompromiss in Anrechnung gebracht. Dennoch sind auch bei diesen Objekten die Mieten, die im Rahmen einer Wiedervermietung aufgerufen werden, insgesamt in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.

Vergleichsweise moderater als bei Neuvermietungen stellen sich die Entwicklungen bei laufenden Mietverträgen dar. Auch hier gibt es Unterschiede: Manche Wohnungsunternehmen und Vermieter_innen ziehen alle Register bei den Mieterhöhungsmöglichkeiten, andere halten sich eher zurück. Die Mietdynamik fällt bei bestehenden Mietverträgen insgesamt deutlich geringer aus, weil mit Ausnahmen (wie z. B. der Modernisierungsumlage) die mietrechtlichen Instru-

mente starke Mieterhöhungen insgesamt erschweren. Typischerweise wird vor allem der Moment der Wiedervermietung genutzt, um den Mietzins anzupassen. So kommt es, dass manch langjähriger Kontrakt vom dort wohnenden Haushalt wie ein Wertpapier angesehen wird.

Die Bezahlbarkeit des Wohnens liegt also in zweierlei Bedeutungen des Begriffs „Bestand“: Es sind die Bereiche einerseits der bestehenden Mietverträge und andererseits des Wohnungsbestandes, die sich am ehesten als „Orte von Bezahlbarkeit“ erweisen.

Das führt zu einem wichtigen Befund: Gerade im Bestand und nicht allein im Neubau sollte eine neue Gemeinwohlorientierung ansetzen, um die günstigen Bedingungen dort zu bewahren, wo sie (noch) existieren. Denn: Bezahlbarkeit im Bestand zu sichern bedeutet auch, die dort bestehende soziale Mischung zu erhalten. Es erleichtert den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und den sozialen Aufstieg von Kindern aus benachteiligten Familien, wenn sie die Nachbarschaft, den Spielplatz, die Bildungseinrichtungen und die Freizeitmöglichkeiten mit Menschen aus allen sozialen Schichten teilen können. Es vermeidet darüber hinaus die Entstehung sozialer Brennpunkte.

3

SOZIALBINDUNGEN SICHERN BEZAHLBARKEIT – DOCH DIE ZAHLEN SINKEN DRAMATISCH

Bezahlbarkeit ist hochgradig individuell bemessen, hängt sie doch einerseits vom Einkommen und andererseits stark von den jeweiligen persönlichen Anforderungen an das Wohnen ab. Sei es die Zimmerzahl oder die Wohnfläche, die Lage oder bestimmte Ausstattungsmerkmale – jeder Haushalt sollte sich im üblichen Rahmen eine bedarfsgerechte Wohnung leisten können. Die normative Bewertung mag sehr unterschiedlich ausfallen, als grundsätzliche Orientierung kann bei den Bedarfen der soziale Wohnungsbau dienen, der grob vereinfacht von einem eigenen Zimmer je Haushaltsangehörigen und einer zeitgemäßen Ausstattung ausgeht. Beim jeweils leistbaren Preis (warme Wohnkosten) orientieren wir uns an der Faustgröße von maximal einem Drittel des Haushaltsnettoeinkommens.³

Für viele Haushalte mit niedrigem oder Transfereinkommen ist die Wohnungsverorgung am freien Markt ungleich schwerer, wenn sie unter starker Marktanspannung mit zahlungskräftigeren Haushalten konkurrieren. Hier helfen Mietpreis- und Belegungsbindungen, die in Kombination Zugang und leistbare Mieten ermöglichen. Diese Sozialbindungen sind damit ein unverzichtbares Zugangsinstrument vor allem für Haushalte mit geringem Einkommen auf angespannten Wohnungsmärkten, weil nur dann ein Teil der Wohnungen für sie „reserviert“ ist und sie nicht mit Haushalten höheren Einkommens konkurrieren. Dieser Mechanismus ist ein entscheidender Vorteil gegenüber einer reinen Subjektförderung, bei der man zuerst einmal eine Wohnung haben muss, um dann die Miete subventioniert zu bekommen.

Die Zahl dieser sozialgebundenen Wohnungen sinkt seit Jahren. Das Auslaufen von Bindungen übersteigt die Zahl neuer geförderter Wohnungen dramatisch. Im Jahr 2006 gab es noch über 2 Millionen gebundene Mietwohnungen. 2018 waren es nur noch knapp 1,2 Millionen Wohnungen mit Miet- und Belegungsbindungen (Deutscher Bundestag 2019a: 4; Deutscher Bundestag 2019b: 24). Auch wenn sich die Ausgaben von Bund und Ländern für die soziale Wohnraumförderung seit 2016 erhöht haben, können die seit Jahren

verstärkt auslaufenden Bindungen nicht in gleichem Maße kompensiert werden.

Das Problem: Die „alten“ Bindungen wurden in langen Jahren und in viel größerer Zahl aufgebaut, als das heute der Fall ist. Zudem wurde zwischenzeitlich jahrelang zu wenig gefördert. Mindestens ebenso wichtig wie die Schaffung bezahlbarer und gebundener Wohnangebote ist daher deren dauerhafte Sicherung. Die Nachkriegszeit hat durch ihre erfolgreiche Wohnungsbaupolitik ein enormes „Guthaben“ an bezahlbarem Wohnraum hinterlassen. Damit wurde schlecht gewirtschaftet. Die hohe erreichte Zahl an Wohnungen zu Beginn der 1980er Jahre führte zu einer Einschätzung, die sich rückblickend als schwerer Fehler erweisen sollte: Deutschland sei fertig gebaut, und die kommenden Bedarfe könnten aus den reinen Marktkräften heraus befriedigt werden. Es kam zu einer tiefgreifenden Neuausrichtung des Wohnungsmarktes, die in der Abschaffung des bis dahin geltenden Erfolgsmodells der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 gipfelte.

Insbesondere ab etwa 2003 entstanden für rund zehn Jahre vergleichsweise wenige zusätzliche Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung (RegioKontext 2011). Als sich ab Beginn des 2010er Jahrzehnts viele Wohnungsmärkte anspannten, wurde dieser Verzicht auf ein ausreichendes „Weiterfördern und Weiterbauen“ schnell schmerzhaft spürbar. Nur zögerlich gelang es, im geförderten Wohnungsbau wieder auf nennenswerte Anzahlen zu kommen. Um das Fördergeschehen wieder in Gang zu bringen, wurde dazu übergegangen, zunehmend kürzere Bindungsfristen zu vereinbaren. Dies sollte die Förderung für den öffentlichen Haushalt billiger und für manche gewinnorientierte private Investor_innen attraktiver machen. Faktisch bedeutet dies, dass im Jahr 2021 bereits die ersten Mietpreis- und Belegungsbindungen schon wieder ausgelaufen sind, die nach dem Wiedereinstieg in eine aktivere Förderpolitik erst zu Beginn des vorigen Jahrzehnts aufgebaut wurden. Auch wenn diese Förderpolitik zum damaligen Zeitpunkt möglicherweise ihre Berechtigung hatte, um den Wiedereinstieg in eine aktive Wohnraumförderung zu unterstützen: Effektiv beschleunigen die eher kurzen Bindungszeiten den aktuellen Verlust an Mietpreis- und Belegungsbindungen.

³ Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bezeichnet eine Mietbelastungsquote über 30 Prozent als hoch und unter 23 Prozent als niedrig (BBSR 2020a: 117f.).

Wenn sich die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen sollen, müssen beim sozialen Wohnungsbau die bestehenden und die neu geschaffenen Mietpreis- und Belegungsbindungen dauerhaft erhalten und durch konsequente Weiterförderung zusätzliche Bindungen aufgebaut werden. Dazu gehört auch, Mittel zu etablieren, durch die Bezahlbarkeit im Bestand effektiv gesichert wird. Der am Gemeinwohl orientierte Teil des Wohnungsmarkts aus öffentlichen Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und langfristig orientierten privaten Vermieter_innen muss ausgebaut werden, um das Angebot an dauerhaft bezahlbaren Wohnungen zu erhöhen. Dazu wollen wir diese Akteur_innen des Wohnungsmarkts mit zielgenauen und auf die jeweilige Rechtsform zugeschnittenen Anreizsystemen stärken.

4

ZWEI ZENTRALE LÖSUNGSWEGE, DIE SICH GEGENSEITIG VERSTÄRKEN

Mehr bezahlbare Wohnungen und damit bessere Teilhabe an der Wohnungsversorgung für Menschen mit niedrigerem Einkommen gibt es dauerhaft nur, wenn zwei Lösungswege kombiniert werden – und damit auch eine wichtige Schlussfolgerung aus den oben beschriebenen historischen Fehlern der deutschen Wohnungspolitik gezogen wird: Erstens braucht es eine starke Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus, um das Angebot bezahlbarer Wohnungen zu erhöhen. Zweitens müssen die damit neu geschaffenen und die vorhandenen Sozialwohnungen dauerhaft gesichert werden, indem deren Mietpreis- und Belegungsbindungen durch eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit verstetigt werden.⁴

Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit bietet dabei vor allem eine auf Dauer angelegte steuerliche Förderung an. Diese kann jedoch nicht von allen Vermieter_innen und Wohnungsunternehmen genutzt werden. Deshalb sollte gerade für am Gemeinwohl orientierte Einzeleigentümer_innen oder für Unternehmen, die nur einen Teil ihrer Bestände als Sozialwohnungen anbieten können, eine weitere Form der steuerlichen Förderung angeboten werden: die Gemeinwohlwohnung. Dieses Modell überträgt die Anreizmodelle der Gemeinnützigkeit auf die Zielgruppe der genannten Akteur_innen, indem ein effektiver Verzicht beim Mietniveau durch steuerliche Vorteile „belohnt“ wird. Damit lässt sich der Kreis der Adressat_innen für eine stärker gemeinwohlorientierte Wohnungsbewirtschaftung erheblich ausweiten.

Dies ist aus unserer Sicht wichtig, denn sozialer Wohnungsbau und Neue Wohnungsgemeinnützigkeit allein reichen nicht aus, um einen großen Teil des Wohnungsangebots dauerhaft sozial zu binden. Das liegt im Kern auch daran, dass die privaten Kleinvermieter_innen mit Abstand die größte Anbietergruppe am Mietwohnungsmarkt sind (vgl. Tabelle 1).

Die Mietforderungen im Rahmen dieser Gruppe liegen nicht selten unterhalb der ortsüblichen Miete. Teilweise ist dies Irrationalitäten oder Versäumnissen geschuldet; es ist allerdings durchaus auch ökonomisch nachvollziehbar: Private Kleinvermieter_innen haben beispielsweise zumeist nicht das Know-how und auch nicht die Mittel für rechtliche Auseinandersetzungen mit den Mieter_innen. Sie sind auf eine gute Beziehung angewiesen. Oftmals wird auch auf eine Ausschöpfung der rechtlich möglichen Mieterhöhungen in der Erwartung verzichtet, dass im Gegenzug auch die Mieter_innen von einer Ausschöpfung ihrer rechtlichen Möglichkeiten absehen. Wie kann erreicht werden, dass die privaten Vermieter_innen noch einen Schritt mit ihren Mietforderungen zurückgehen, und zwar verlässlich und nachhaltig?

Der Weg der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit erscheint diesbezüglich als nicht geeignet. Natürliche Personen können nicht den Status der Gemeinnützigkeit erlangen; dieser ist juristischen Personen vorbehalten (§ 51 Abs. 1 S. 2 AO). Doch auch für Körperschaften können unter Umständen die Bindungen und Regularien abschreckend wirken, die mit dem Status der Gemeinnützigkeit einhergehen. Daher ist ein rechtlich niedrighschwelliger Ansatz als komplementäres Lösungsmodell zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit wünschenswert. Diesen sehen wir in unserem Vorschlag von Gemeinwohlwohnungen.

Bevor dieses Lösungsmodell beschrieben wird, skizzieren wir zunächst den sozialen Wohnungsbau als ersten und bereits etablierten Schritt zu mehr Gemeinwohl am Wohnungsmarkt – und dann den zweiten Schritt der steuerlichen Förderung als Wohnungsgemeinnützigkeit oder als Gemeinwohlwohnungen. Es handelt sich nicht um Alternativen, sondern um sich wechselseitig verstärkende Instrumente. Der soziale Wohnungsbau sorgt dafür, dass zusätzliche bezahlbare Wohnungen entstehen. Die Wohnungsgemeinnützigkeit oder die Gemeinwohlwohnungen sorgen dafür, dass diese Wohnungen dauerhaft bezahlbar bleiben und zusätzliche Bestandswohnungen bezahlbar werden.

⁴ Der hier verwendete Begriff „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ orientiert sich an den entsprechenden, insgesamt ähnlich konfigurierten Vorschlägen aus zwei Gutachten, die für die Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE im Jahr 2015/2017 entstanden. Er greift die steuerrechtliche Konstruktion des Gemeinnützigkeitsrecht auf, mit entsprechenden Anforderungen an Unternehmenszweck, Satzung oder Gesellschaftsvertrag (vgl. Bündnis 90/Die Grünen 2015; Rosa-Luxemburg-Stiftung 2017).

Tabelle 1
Eigentümer_innenstruktur in ausgewählten deutschen Städten

Kategorie	Deutschland	Berlin	Hamburg	München	Köln	Bremen (Stadt)	Erfurt
privates Unternehmen (z. B. Bank, Fonds etc.)	1,6 %	6,8 %	1,8 %	3,3 %	2,0 %	1,8 %	3,1 %
privates Wohnungs- unternehmen	5,3 %	18,0 %	9,6 %	11,5 %	8,0 %	8,2 %	8,5 %
Privatperson, WEG oder Selbstnutzer_innen	81,0 %	49,7 %	58,7 %	68,4 %	74,9 %	74,6 %	55,5 %
davon Privatperson, nicht aufgeteilt in WEG	23,5 %	20,5 %	21,8 %	20,4 %	30,1 %	21,3 %	17,3 %
davon Privatperson, aufgeteilt in WEG	11,7 %	11,3 %	12,2 %	22,3 %	16,7 %	12,3 %	14,5 %
davon Selbstnutzer_innen	44,9 %	15,3 %	23,6 %	24,4 %	26,7 %	39,6 %	21,0 %
öffentlich, genossenschaftlich, gemeinnützig	12,1 %	25,5 %	30,0 %	16,8 %	15,1 %	15,4 %	32,8 %
davon öffentlich	6,2 %	14,5 %	14,7 %	10,1 %	8,3 %	10,5 %	12,9 %
davon genossenschaftlich	5,1 %	9,9 %	14,2 %	4,1 %	6,1 %	3,4 %	19,6 %
davon gemeinnützig	0,8 %	4,9 %	1,8 %	4,8 %	1,4 %	1,6 %	1,7 %
Gesamt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

* WEG = Wohnungseigentümergeinschaft

Quelle: Trautvetter (2020: 9, Tabelle 1; basierend auf Gebäude- und Wohnungszählung 2011).

5

ERSTER SCHRITT ZUR LÖSUNG: BEZAHLBARE WOHNUNGEN DURCH SOZIALEN WOHNUNGSBAU

5.1 NEUBAU IM GEFÖRDERTEN WOHNUNGS- SEGMENT SCHAFFT MEHR BEZAHLBARKEIT

Angesichts der aktuellen Herausforderungen an vielen Wohnungsmärkten dürfen die Anstrengungen beim geförderten Wohnungsbau nicht nachlassen. Im Sinne einer regelrechten Investitionsoffensive müssen Bund, Länder und Kommunen im Zusammenspiel alle Register ziehen, um im aktuellen Wohnungsneubau konsequent auch sozial gebundene Wohnungen entstehen zu lassen. Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass es gerade unter angespannten Marktbedingungen nicht ausreicht, den Markt rein quantitativ zu entlasten (BBSR 2020b: 7). Gerade in Regionen, wo starke Zuzugsgewinne verzeichnet werden, reißen die Umzugsketten besonders schnell ab, die Entlastungswirkungen des Mottos „Bauen, bauen, bauen“ kommen in den größten Bedarfsgruppen nicht an. Wie bereits gezeigt, ist zudem ein aktives Einwirken auf Wohnungsarten und soziale Mischung durch die öffentliche Hand unverzichtbar, um gerade auch beim Wohnungsneubau von vornherein Segregationstendenzen entgegenzuwirken.

Um die Wirkungen dieser steuernden Eingriffe zu verstetigen, sind angemessene Bindungszeiträume unverzichtbar. Kurze Bindungen von 20 Jahren oder sogar weniger lassen die mühevoll „erarbeiteten“ Fördererfolge zu schnell wieder verpuffen. Längere Bindungsfristen sind mit Blick auf die Planungshorizonte der Wohnungswirtschaft absolut vertretbar und kommen längst in mehreren Bundesländern zur Anwendung.

Um den aktuellen sozialen Wohnungsbau nachhaltig aufzustellen, ist es wichtig, weiterhin möglichst viele und unterschiedliche Akteur_innen zu adressieren. Nur so lässt sich das Ziel möglichst vieler und zugleich möglichst breit verteilter sozialer Wohnungsbestände effektiv verfolgen. Das bedeutet, alle Anbietersegmente gleichermaßen zu erreichen, von den kommunalen Wohnungsunternehmen über die Genossenschaften bis hin zu privaten Unternehmen und Investor_innen. So lassen sich durch eine konsequente Bindung der Vergabe von Baugrund aus kommunaler Hand an Vorgaben zum sozialen Wohnungsbau alle Arten von Akteur_innen und Unternehmen effektiv ansprechen, sei es durch das Instrument der Konzeptvergabe oder durch städtebauliche Verträge.

In einem insgesamt dynamischen Umfeld mit starken Preisentwicklungen auf allen Ebenen des Wohnungsbaus bedarf es einer verlässlichen Perspektive seitens der öffentlichen Hand. Ein umfassendes Investitionsprogramm von Bund und Ländern, beispielsweise für die nächsten zehn Jahre, würde einen verlässlichen Rahmen für die Akteur_innen am Wohnungsmarkt bieten. Es entstünde so zudem die Möglichkeit, verbindliche Baulandmodelle und andere bodenpolitische Instrumente zu etablieren und dadurch auch besonders am Gemeinwohl orientierte Akteurstypen zu adressieren.

5.2 MIT SOZIALEM WOHNUNGSBAU ALLEIN SIND NUR ZEITLICH BEFRISTETE BINDUNGEN MÖGLICH

Das über Jahrzehnte etablierte und bis heute geltende Förderkonzept des sozialen Wohnungsbaus ist ein Erfolgsmodell. Natürlich hat es sich über die Zeit verändert, aber Grundlegendes blieb gleich: Der Staat bietet den Bauherr_innen und Betreiber_innen von Wohnungen Zuschüsse oder Finanzierungsvergünstigungen und erhält im Gegenzug Mietpreis- und Belegungsbindungen in den geförderten Wohnungen.

Ausgangspunkt dieses Modells war von Anfang an der Neubau. Inzwischen werden Bindungen auch im Bestand aufgebaut bzw. eingegangen (vor allem durch Modernisierungsförderung und Ansätze zum Ankauf von Bindungen). Der Schwerpunkt des sozialen Wohnungsbaus liegt dennoch immer im Neubau. Anders als bei subjektbezogenen Transfers wie dem heutigen Wohngeld oder den sehr viel umfangreicheren Kosten der Unterkunft bei der Grundsicherung stellt das bewährte Konzept der Objektförderung sicher, dass durch die öffentliche Hand regelrecht mitbestimmt werden kann (und soll), was und für wen Wohnungsbau entsteht. Zudem entstehen für das Steuergeld zusätzliche Wohnungen, statt es nur an Eigentümer_innen von Wohnungen zu geben, die ansonsten nicht bezahlbar sind.

Ein Merkmal dieses Erfolgsmodells war und ist die zeitliche Befristung der Mietpreis- und Belegungsbindung. Das beschriebene „Tauschgeschäft“ von Finanzierungsvorteilen

einerseits und Bindung andererseits ist befristet, wenn auch die Förderung befristet ist. Die formale zeitliche Befristung wird auf absehbare Zeit ein Wesensmerkmal des geförderten Wohnungsbaus bleiben.⁵

Die Befristung von Bindungen ist auf den ersten Blick eine Schwäche des sozialen Wohnungsbaus. Sie hat aber nicht nur Nachteile, sondern etwa auch den bemerkenswerten Nebeneffekt, dass sich der soziale Wohnungsbau architektonisch und qualitativ in Deutschland vielfach nicht erkennbar von „normalem“ Wohnungsbau unterscheidet. Denn mit Blick auf die Phase „danach“ wurden Objekte wie Wohnungen strukturell wie qualitativ marktgängig gestaltet. Nicht nur der genossenschaftliche und kommunale Wohnungsbau, sondern auch Sozialwohnungen von privaten Investor_innen sind daher dem Grunde nach hochwertiger Wohnungsbau.⁶

Nicht zuletzt deshalb stießen diese Bestände durchaus auf das Interesse der neuen finanzmarktgetriebenen Akteur_innen, die seit ca. 20 Jahren auch am deutschen Wohnungsmarkt agieren.

Das eigentliche Problem ist der Verlust an definiertem Zugang zu ehemals sozial gebundenen Wohnungen. Auch wenn die Miete nach dem Wegfall der Bindung möglicherweise stabil bleibt oder nur moderat zulegt, entfällt spätestens im Falle der Wiedervermietung die Notwendigkeit eines Wohnberechtigungsscheins und damit die faktische Widmung zugunsten von Zielgruppen, die bei der Wohnungsvergung Nachteile haben. Zu dem Risiko, dass die vormals gebundenen Mieten steigen, kommt also die Tatsache, dass bei der künftigen Vermietung dieser Wohnungen sich auch Menschen mit höherem Einkommen bewerben können und damit Inhaber_innen von Wohnberechtigungsscheinen doppelt schlechtere Chancen haben.

5 Faktisch ist die Bindung oftmals auch über das markante Datum des Auslaufs hinaus wirksam: Es ist keineswegs ein Automatismus, dass die Miete von Wohnungen, deren Bindung ausläuft, schlagartig in die Höhe schnell. Die Wohnungen sind im Normalfall zu diesem Zeitpunkt bewohnt, und in der Regel werden Vermieter_innen die Konditionen hier zunächst stabil halten. Gerade wenn langfristige Bewirtschaftungsstrategien verfolgt werden, fallen die Reaktionen auf den veränderten Bindungsstatus oft allenfalls behutsam aus: Kommunale Wohnungsunternehmen werden vielfach von ihren Gesellschafter_innen gehalten, das entsprechende Preisniveau zu verstetigen. Genossenschaften verfolgen in der Regel keine explizite Strategie zur Renditemaximierung, sodass auch hier eine aktive wirtschaftliche „Neuausrichtung“ nach Auslaufen der Bindung vielfach nicht zu erwarten ist. Ähnliches ist bei langfristig orientierten privaten Wohnungsunternehmen und -eigentümer_innen zu beobachten. Auch muss das immobilienwirtschaftliche Umfeld deutlich gesteigerte Mietforderungen erst einmal ermöglichen. Das ist nicht überall der Fall. Steigende Mieten in Wohnungen, deren Mietpreis- und Belegungsbindung ausgelaufen ist, sind also möglich, es kommt jedoch stark darauf an, welche Bewirtschaftungsstrategien die jeweiligen Wohnungsunternehmen und Vermieter_innen mit den entsprechenden Objekten verfolgen.

6 Das zeigt eindrucksvoll der vergleichende Blick in Richtung des Sozialwohnungsbaus jenseits der deutschen Landesgrenzen. Denn gerade dort, wo die Schaffung von Sozialwohnungen deutlich stärker getrennt vom eigentlichen Wohnungsmarkt erfolgt (etwa durch den Staat selbst oder staatliche Agenturen für sozialen Wohnungsbau), zeigen sich in struktureller Hinsicht wie auch städtebaulich-architektonisch und in der Bausubstanz meist deutlich niedrigere Qualitäten als beim hiesigen sozialen Wohnungsbau.

6

ZWEITER SCHRITT ZUR LÖSUNG: BEZAHLBARE MIETEN DURCH GEMEIN- NÜTZIGKEIT UND GEMEINWOHL- VERPFLICHTUNG DAUERHAFT SICHERN

6.1 NEUE WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT: DAUERHAFT BINDUNG DURCH STEUERBE- FREIUNG DES WOHNUNGSUNTERNEHMENS FÜR DAUERHAFT NIEDRIGE MIETE

An dieser Stelle setzt das Konzept der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) an: Hier soll die Bindungswirkung, die beim Neubau durch einen Finanzierungsanreiz (Zuschuss, Zinssubvention, Förderdarlehen etc.) erreicht wurde, mithilfe einer Steuerbefreiung für das (gemeinnützige) Wohnungsunternehmen dauerhaft gesichert werden. Die steuerliche Privilegierung verweist auf das Erfolgsmodell der bis 1990 gültigen Wohnungsgemeinnützigkeit.

Der Begriff „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ knüpft an die steuerrechtliche Figur des Gemeinnützigkeitsrechts an. Zur Erlangung des Status als steuerbegünstigte Körperschaft müssen hiernach Satzung oder Gesellschaftsvertrag gesetzlich normierte Inhalte zur selbstlosen, ausschließlichen und unmittlerbaren Zweckverwirklichung sowie zur Mittelverwendung und Vermögensbindung enthalten. Neben der Einhaltung dieser satzungsmäßigen Voraussetzungen muss die tatsächliche Geschäftsführung der Körperschaft auf die ausschließliche und unmittelbare Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke gerichtet sein und den Bestimmungen der Satzung entsprechen. Allerdings gibt es daneben – in Anknüpfung an die „alten Säulen“ der Wohnungsgemeinnützigkeit weitere Elemente –, die zusammen mit einer eingehenderen Betrachtung der steuerlichen Implikationen nachfolgend beschrieben werden sollen.

Ein „Überbleibsel“ hat sich bis heute in der besonderen steuerlichen Behandlung von Wohnungsgenossenschaften gehalten, die sich von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer befreien lassen können. Dieses Beispiel belegt unstrittig und eindrucksvoll die Wirksamkeit des steuerlichen Instruments mit Blick auf die Bereitstellung bezahlbarer Wohnungen.

Indem die Gemeinnützigkeit die gesamten Bestände der betreffenden Wohnungsunternehmen erfasst, werden diese Wohnungen – und alle weiteren, die im Rahmen von sozialem Wohnungsneubau hinzukommen – faktisch einer unbefristeten Bindung hinsichtlich Mietpreis und Belegung unterworfen. Die Gemeinnützigkeit setzt am Unternehmen und nicht am Objekt an. Sie geschieht auf freiwilliger Basis. Die Sozialbindung ist da-

her dauerhaft möglich; sie wird nicht durch die bisherige Rechtsprechung⁷ zur Höchstdauer der Sozialbindung beschränkt.

Durch die Kombination von sozialem Wohnungsbau (Anreiz durch Zuschuss/Zinssubvention) und (einer gegebenenfalls anschließenden) Wohnungsgemeinnützigkeit (steuerlicher Anreiz) werden auch im Wohnungsneubau somit faktisch unbefristete bezahlbare Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung geschaffen. Hinzu könnten, je nach konkreter Ausgestaltung, weitere Begünstigungen kommen, etwa ein privilegierter Zugang zu Bauland als „dritte Förderkomponente“⁸.

Die dauerhafte Sicherung von bezahlbaren Wohnungen ist das zentrale Argument für die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Der Status der Gemeinnützigkeit ist in der deutschen Rechtssystematik jedoch nicht auf alle Arten von Marktakteur_innen anwendbar. Insbesondere ist sie auf juristische Personen beschränkt: Weder eine natürliche Person noch ein Gegenstand kann in diesem Sinne gemeinnützig sein. Damit kann das Konzept der Wohnungsgemeinnützigkeit kein Angebot machen:

- zum einen für alle „Nichtunternehmen“, also die große Mehrheit der privaten Vermieter_innen (natürliche Personen) in Deutschland, denen aktuell die deutliche Mehrheit der Mietwohnungen zugeordnet werden;⁹
- zum anderen gibt es keinen Anreiz für diejenigen Wohnungsunternehmen, die nicht als Ganzes gemeinnützig werden wollen oder dürfen; möglicherweise kann zwar ein gemeinnütziges Tochterunternehmen gegründet werden; eine solche Auftrennung eines Bestandes ist angesichts des Aufwands in der wohnungswirtschaftlichen Praxis wahrscheinlich nicht für alle Wohnungsunternehmen eine nahe liegende Option.

⁷ Abgeleitet wird dies aus BGH, V ZR 176/17 (Bundesgerichtshof 2019); siehe auch WirtschaftsWoche (2019).

⁸ Hier sind gegebenenfalls noch die kommunalhaushaltsrechtlichen und EU-beihilferechtlichen Voraussetzungen zu spezifizieren.

⁹ Aktuelle Angaben liegen zwischen rund 60 Prozent bis rund zwei Drittel (BBSR 2020a; Destatis 2019). Allerdings dürfte bei den statistischen Erhebungen der Anteil der privaten Kleinvermieter_innen strukturell überschätzt werden, wie Trautvetter zu Recht bemerkt (Trautvetter 2020: 40f.).

Der letzte Punkt weist auf eine wichtige Erfahrung aus der Praxis der Wohnraumförderung hin: Für soziale Mischung im Quartier ist es meist sinnvoll, wenn nur ein Teil der Wohnungen sozial gebunden ist. Gerade um die Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus nicht räumlich zu konzentrieren und so gesellschaftliche Teilhabechancen zu begrenzen, hat sich der Ansatz durchgesetzt, innerhalb von Quartieren nach Möglichkeit gebundene und nicht gebundene Bestände zu mischen.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass gemäß den in § 9 Abs. 1 WoFG festgelegten Einkommensgrenzen mehr als ein Drittel der Haushalte in Deutschland theoretisch einen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein (WBS) haben; dieser reicht also bis in die Mittelschicht hinein. Dennoch steht die Befürchtung im Raum, dass durch die Fokussierung auf eine solche Mieterschaft soziale Brennpunkte entstehen könnten, die sich im schlimmsten Fall ähnlich wie die französischen Banlieues entwickeln würden (Spars 2017). Dieser Befürchtung könnte im Rahmen einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit dadurch begegnet werden, dass ein bestimmtes Quantum frei vermieteter Wohnungen (z. B. bis zu 20 Prozent der Flächen) möglichst im räumlichen Zusammenhang mit den preisgedämpften Beständen im Rahmen eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes frei vermietet werden darf.¹⁰ Mit den Überschüssen könnten die sozial gebundenen Wohnungen subventioniert werden.

6.2 GEMEINWOHLWOHNUNGEN: DAUERHAFT NIEDRIGE MIETE

Weil die Wohnungsgemeinnützigkeit nicht für alle Wohnungsunternehmen attraktiv ist und vor allem für die sehr vielen von Privatpersonen gehaltenen Wohnungen nicht genutzt werden kann, ist ein Angebot wichtig, durch das dauerhaft bezahlbare Mieten in Teilbeständen oder sogar einzelnen Wohnungen gesichert werden. Da dies – aus den gezeigten Gründen – nicht unter dem Titel „gemeinnützig“ erfolgen kann, schlagen wir den Status der „Gemeinwohlwohnung“ vor. Es werden hier dauerhafte bezahlbare Mieten (analog zu dauerhaften Bindungen) bei allen Wohnungsanbieter_innen möglich, die langfristig sozial vermieten möchten. Bei den Gemeinwohlwohnungen darf das im Mietvertrag vereinbarte Mietniveau maximal 85 Prozent der ortsüblichen Vergleichsmiete (gemäß Mietspiegel) erreichen. Weitere

¹⁰ Die diesbezüglichen Vermietungsaktivitäten wären steuerlich als „wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb“ (§§ 14, 64 AO) einzustufen und unterlägen keinen steuerlichen Privilegien. Die Gewinne hieraus könnten auch zur Quersubventionierung des gemeinnützigen Bereichs verwendet werden. Ein weiterer Anteil der Wohnungen (z. B. bis zu weitere 30 Prozent der Flächen) könnte mit gegenüber den örtlichen Vergleichsmieten mäßiger Dämpfung angeboten werden (siehe unten mehr). Es wäre zu prüfen, ob die Einstufung dieser Wohnungen als steuerlicher „Zweckbetrieb“ (§ 65 AO) erfolgen könnte. Ein solcher liegt vor, wenn die betreffende Betätigung für die Verfolgung der satzungsmäßigen Zwecke erforderlich ist. Die Anspruchsvoraussetzung könnte an periodisch vorzulegende Einkommensnachweise gekoppelt werden. Die Vermietung an Personen mit WBS (als eigentlichem Adressat der NWG), die mit einem noch höheren Abschlag gegenüber der ortsüblichen Miete erfolgen würde, wäre dem Idealtypus zuzuordnen.

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung ist neben der Mietminderung auch die Bedürftigkeit der Mieter_innen, die in der Regel durch einen Wohnberechtigungsschein nachgewiesen wird.

Analog zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit schlagen wir auch für diese Art der dauerhaften „Bindung“ eine steuerliche Begünstigung derjenigen Mieterträge vor, die auf die Gemeinwohlwohnungen entfallen (hierzu später mehr).

Im Überblick sollen folgende Merkmale für die Gemeinwohlwohnungen gelten:

- Mietverzicht: Miete mindestens 15 Prozent unter ortsüblicher Vergleichsmiete
- Wohnberechtigung: für Haushalte mit Wohnberechtigungsschein
- Dauerhafte Bindungswirkung: für jeweils mindestens zehn Jahre
- Steuerliche Besserstellung: bei der Ertragbesteuerung für die entsprechenden Wohneinheiten

Die Widmungsmöglichkeit als Gemeinwohlwohnungen richtet sich systematisch an den Bestand. Der Neubau von bezahlbaren Wohnungen allein reicht nicht aus, um die vorhandenen Anspannungen auf dem Wohnungsmarkt zu lösen. Die Zahl an bezahlbaren Wohnungen, die durch Neubau geschaffen werden können, kann selbst bei ambitionierten Neubauzielen die riesigen Nachfrageüberhänge nur zum kleinen Teil befriedigen. Umso wichtiger ist es zwar, den Neubau bezahlbarer Wohnungen voranzutreiben. Zugleich muss die ungleich größere Wohnungszahl im Gesamtbestand gezielter für die Sicherung der Bezahlbarkeit herangezogen werden.

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlwohnungen können bestehende Bindungen dauerhaft machen oder sogar neu schaffen, indem bisher nicht gebundene Wohnungen zu gemeinnützigen oder Gemeinwohlwohnungen werden. Damit eröffnet sich neben dem gemeinnützigen Entwicklungspfad, bei dem gesamte Bestände in ein gemeinnütziges Unternehmensmodell überführt werden, ein zweiter Weg zur Sicherung von mehr bezahlbaren Wohnungen im Bestand. Mit diesem werden diejenigen Akteur_innen einbezogen, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht in die Gemeinnützigkeit wechseln können oder wollen. Dies wäre auch aus der Perspektive der Stadtentwicklung begrüßenswert.

Gemeinwohlwohnungen als Teile der Bestände eines Unternehmens vermeiden nebenbei auch die Spaltung des Wohnungsmarkts in Anbieter_innen einerseits hochpreisiger und andererseits niedrigpreisiger Wohnungen. Wenn nicht zwangsläufig das ganze Unternehmen gemeinnützig werden muss, erweitert das zudem den Kreis von Anbieter_innen, die sich dem Gemeinwohl verpflichten, und erleichtert die soziale Mischung in den Quartieren.

Dieser Vorschlag ist neu. Er zielt darauf ab, mehr Wohnungen auch jenseits der aktuellen Förderlogik von öffentlicher Förderung einerseits und Miet-/Sozialbindung andererseits gezielt im Preis zu dämpfen – und dies, ohne dass sich der rechtliche Kontext ändern muss. Damit werden Bestandshalter_innen eingeladen, einen Teil ihrer Wohnungen preisgedämpft anzubieten.

Diese Wohnungen für mehr Gemeinwohl sollen – neben dem Segment der klassischen geförderten Wohnungen – das Angebot an bezahlbaren Wohnungen verbreitern, diesen Sektor quantitativ entlasten und zugleich dämpfend auf den Mietspiegel wirken.

Die Gemeinwohlwohnungen verstehen sich als weiterer Entlastungsbeitrag zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum. Die Anreize sind bewusst steuerlich angelegt, da hier Wohnungsanbieter_innen erreicht werden können, bei denen die Förderung mangels akuter Finanzbedarfe (z. B. zur Sanierung) ins Leere läuft. Ebenso korrespondiert die Anreizwirkung mit dem Lebenszyklus der Immobilie: In einer frühen Phase, wenn die Finanzierungslasten hoch und die Gewinne gering sind, dürfte die soziale Wohnraumförderung das Instrument der Wahl sein. In einer späteren Phase, wenn die Sozialbindung ausläuft und auch die Finanzierungslasten nicht mehr so drücken, setzt dann der steuerliche Anreiz ein. Die Vermögensbindung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung kann so idealerweise verlängert werden.¹¹ Dem Verlust an Steuereinnahmen der öffentlichen Hand stehen wichtige zusätzliche Entlastungsbeiträge für die Wohnungsvorsorgung gegenüber (z. B. Kosten der Unterkunft, Wohngeld).

6.3 FAZIT UND PERSPEKTIVE

Das beschriebene Steuerbefreiungsmodell der Gemeinwohlwohnung könnte ein effektives und zugleich kostengünstiges Mittel darstellen, um Bestände vor allem von privaten Kleinvermieter_innen temporär in eine Sozialbindung zu überführen. Voraussetzung für die Breitenwirksamkeit ist jedoch, dass eine Vermögensbindung nicht zu exzessiv angelegt wird.

Der Mietverzicht der Gemeinwohlwohnungen erfolgt anhand der ortsüblichen Vergleichsmiete, die mindestens um 15 Prozent unterschritten werden muss (siehe auch Anhang). Wegen der Orientierung an den ortsüblichen Vergleichsmieten kann die Beeinträchtigung der Allokationsfunktion des Marktes minimiert werden, das heißt das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage wird nur minimal beeinträchtigt. Zugleich gehen die reduzierten Mieten in den Mietspiegel ein und dämpfen diesen.

Sowohl bei der Effektivität sowie der Frage nach den Kosten der Fördermaßnahme spielt die persönliche Einkommensteuerbelastung der Vermieter_innen eine wesentliche Rolle. Je höher diese ausfällt, umso höher die Effektivität, aber auch umso höher die Opportunitätskosten der Maßnahme (Steuerausfälle) und vice versa.

Es geht um eine konzertierte Anstrengung im gesamten Wohnungssektor, bestehend aus:

- Steuererleichterung für alle dauerhaft gebundenen Wohnungen im Bestand;
- finanzielle Anreize wie Zuschüsse und Förderdarlehen zusätzlich für den (aufwändigeren) Neubau von ge-

bundenen Wohnungen (sozialer Wohnungsbau in der bisherigen Ausrichtung) sowie die ökologische und soziale Transformation von Bestandswohnungen (energetische Sanierung, altengerechtes Wohnen).

Die Wirkungsrichtung von Neuer Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlwohnungen ist dabei die gleiche: Durch steuerliche Anreize werden bestehende Bindungen dauerhaft gemacht oder sogar neu geschaffen, indem bisher nicht gebundene Wohnungen oder solche mit auslaufenden Bindungen zu gemeinnützigen oder Gemeinwohlwohnungen werden.

Das Konzept der Gemeinwohlwohnungen unterstützt die Bemühungen für mehr dauerhafte Bezahlbarkeit entscheidend. Es unterbreitet ein Angebot für diejenigen Akteur_innen, die ohnehin langfristige Bestandshaltungsstrategien verfolgen und daher für gemeinwohlorientiertes Handeln zu gewinnen sind – ohne dass ein Wechsel der Rechtsform erfolgen muss. Ihr wirtschaftliches Handeln wird in die gleiche Richtung gelenkt, in welche die neuen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wirken.

Es vergrößert also zum einen massiv den Kreis der Adressat_innen für mehr Bezahlbarkeit und Bindungen und die Anzahl der damit erreichten Wohneinheiten. Was den Ansatz zum anderen so attraktiv macht, ist, dass er sich systematisch an den Bestand richtet. Der Neubau von bezahlbaren Wohnungen ist ohne Zweifel wichtig, aber er kann nur sehr langsam die gewünschte Wirkung für mehr Bezahlbarkeit entfalten, denn die Zahl der Neubauwohnungen ist gemessen am Gesamtbestand selbst bei ambitionierten Neubauzielen sehr gering. Damit wird Bezahlbarkeit dort gesichert, wo sie heute immer noch am ehesten vorgefunden wird. Es werden Wohnsituationen abgesichert, die sonst eher den Gefahren von Verdrängung und Segregation ausgesetzt wären.

Denn wie eingangs gezeigt, geht es bei bezahlbaren Wohnungen auch um Masse. Voraussetzung für eine effektive Lösung ist daher:

- möglichst viele Wohnungsunternehmen und Vermieter_innen zu erreichen;
- eine möglichst große Anzahl an Wohnungen (also auch im Bestand) zu sichern.

In Kombination sorgen die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit und die Gemeinwohlwohnungen für einen steigenden Anteil bezahlbarer und gebundener Wohnungen von Wohnungsunternehmen und Vermieter_innen, die am Gemeinwohl orientiert sind, indem sie Anreize setzen für kommunale Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und langfristig orientierte private Unternehmen und Wohnungsanbieter_innen gleichermaßen. In dieser Kombination kann es gelingen, der Negativbilanz bei den Sozialwohnungen effektiv und nachhaltig entgegenzuwirken.

Die Mammutaufgabe, bezahlbaren Wohnraum für alle Menschen zu schaffen und zu erhalten, kann nur gemeinsam mit möglichst vielen Wohnungsmarktakteur_innen gelingen. Zu diesem Ziel tragen Wohnungsgemeinnützigkeit, Gemeinwohlwohnungen und geförderter Wohnungsbau

¹¹ Über eine Differenzierung der Bindungsfrist kann ein Anreiz erzeugt werden, die Vermögensbindung der sozialen Wohnraumförderung Überganglos zu verringern.

gemeinsam bei und liefern Angebote für unterschiedlichste Marktakteur_innen und Konstellationen.

Der soziale Wohnungsbau ist gut etabliert und erlebt seit einigen Jahren eine verdiente Renaissance. Er muss weiter verbessert und dauerhaft ausgerichtet werden, damit sich alle am Gemeinwohl orientierten Akteur_innen in Wohnungswirtschaft und Kommunen daran orientieren und verlässlich planen können. Zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit liegen einige gut ausgearbeitete Vorschläge vor, zu deren wesentlichen Inhalten sich ein gewisser Konsens in Teilen der Bundespolitik abzeichnet.

Wir plädieren dafür, eine auf den wesentlichen Gehalt der dauerhaften Sicherung von Mietpreis- und Belegungsbindungen fokussierte Neue Wohnungsgemeinnützigkeit einzuführen. Damit ist allerdings nur ein zwar sehr wichtiger, aber doch überschaubarer Anteil des Wohnungsangebots erreichbar. Dieser wird keinesfalls ausreichen, um vergleichsweise schnell einen erheblichen Teil des Wohnungsmarkts stärker am Gemeinwohl auszurichten. Dafür ist zusätzlich das Modell der Gemeinwohlwohnungen notwendig, das auch für einzelne Wohnungen und nicht zuletzt für private Einzeleigentümer_innen nutzbar ist – und damit für diejenigen, denen die meisten Mietwohnungen gehören.

Der Anhang enthält einige weiterführende Erläuterungen dieses neuen Modells.

ANHANG

GRUNDZÜGE DER STEUERLICHEN FÖRDERUNG DER „GEMEINWOHLWOHNUNG“

Bei den Gemeinwohlwohnungen werden Elemente der Gemeinnützigkeit auf die Wohnungsbestände und sogar einzelne Wohnungen bezogen. Dieses Angebot richtet sich vor allem an langfristig orientierte private Wohnungsunternehmen und Bestandhalter_innen als natürliche Personen, um ihnen den Zugang zu mehr Gemeinwohlorientierung zu erleichtern und sie in diesem Bewirtschaftungsmodell zu stärken.

Sie können auf diese Weise einen Teil ihrer Bestände als gemeinwohlorientiert und damit für eine definierte Dauer von mindestens zehn Jahren faktisch einer Gemeinwohlwidmung unterziehen. Eine Änderung von Rechtsformen ist dafür nicht notwendig. Denn der Anknüpfungspunkt für dieses Modell ist die konkrete Wohnung, nicht die Rechtsform der Eigentümer_innen.

Sie können auf diese Weise einen Teil ihrer Bestände als gemeinwohlorientiert und damit für eine definierte Dauer von mindestens zehn Jahren faktisch einer Gemeinwohlwidmung unterziehen. Eine Änderung von Rechtsformen ist dafür nicht notwendig. Denn der Anknüpfungspunkt für dieses Modell ist die konkrete Wohnung, nicht die Rechtsform der Eigentümer_innen. Ein solcher niedrigschwelliger Ansatz könnte über eine auf die jeweilige Wohneinheit bezogene Befreiung von der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer sowie der Grundsteuer gewährt werden.¹² Als Voraussetzung ist denkbar, dass Eigentümer_innen auch von der erweiterten gewerbsteuerlichen Kürzung Gebrauch machen oder dies könnten (sofern sie nicht der Gewerbesteuer unterliegen). Hierdurch wird eine Begünstigung hotelähnlicher Umsätze ausgeschlossen. Ausnahmen sind z. B. für den Pflegebereich denkbar. Allerdings müsste der Katalog der erlaubten Nebentätigkeiten angepasst werden (Erlaubnis des Neubaus von Mehrfamilienhäusern durch Neue Wohnungsgemeinnützigkeit). In der Folge muss sich die Steuerbefreiung nicht auf die Gewerbesteuer erstrecken. Ebenfalls nicht in die Steuerbefreiung einbezogen werden wegen der beschränkten Dauer der Vermögensbindung einmalig anfallende Steuern (z. B. Grunderwerbsteuer).

Somit ergibt sich eine steuerliche Besserstellung der betreffenden Wohnungsbestände. Diese Besserstellung ist unmittelbar an den Status der Gemeinwohlorientierung geknüpft.

Die Steuerbefreiung gilt grundsätzlich wohnungsbezogen¹³ – die Einkünfte aus der Gemeinwohlwohnung würden nicht

in die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (Einkommensteuer) einfließen (wohl aber in den einkommensteuerlichen Progressionsvorbehalt).

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung ist neben der Mietminderung auch die Bedürftigkeit der Mieter_innen, die in der Regel durch einen Wohnberechtigungsschein nachgewiesen wird.

Zum ersten Mal zielt damit ein Vorschlag darauf ab, mehr Wohnungen auch jenseits der aktuellen Förderlogik von öffentlicher Zuwendung einerseits und Miet-/Sozialbindung andererseits gezielt im Preis zu dämpfen – und dies, ohne dass sich der rechtliche Kontext ändern muss.

Diese Gemeinwohlwohnungen sollen – neben dem Segment der klassischen geförderten Wohnungen – das Angebot an bezahlbaren Wohnungen verbreitern, diesen Sektor quantitativ entlasten und zugleich dämpfend auf den Mietpiegel wirken.

Die Gemeinwohlwohnungen verstehen sich als weiterer Entlastungsbeitrag zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum, mit dem Fokus auf den Wohnungsbestand. Im Wohnungsbestand entfalten direkte finanzielle Förderangebote wie Zuschüsse nur wenig Wirkung. Entsprechend sind bei der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit hier steuerliche Vorteile vorgesehen. Daran lehnt sich das Modell der Gemeinwohlwohnung an und adressiert so gezielter diejenigen Bestandhalter_innen, bei denen die Förderung mangels akuter Finanzbedarfe (z. B. zur Sanierung) ins Leere läuft. Dem Verlust an Steuereinnahmen der öffentlichen Hand stehen wichtige zusätzliche Entlastungsbeiträge für die Wohnungsversorgung gegenüber, und außerdem eine aktive Dämpfung der Mietspiegel.

Die vorgeschlagene Regelung erscheint – bei moderatem Ansatz der Vermögensbindung – hingegen grundsätzlich geeignet, um Bestandswohnungen von Kleinvermieter_innen auf freiwilliger Basis und ohne öffentlichen Mitteleinsatz in eine vorübergehende Sozialbindung zu überführen.

Wie muss man sich die Konditionen für die Gemeinwohlwohnungen konkret vorstellen? Als Ausgangspunkte für die Diskussion schlagen wir folgende Eckwerte vor, die für die Gemeinwohlwohnungen gelten sollen:

¹² Nach dem neuen Grundsteuerrecht ist die Grundsteuer Ländersache, soweit die Länder von der Öffnungsklausel des Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 Gebrauch gemacht haben.

¹³ Beim Einbezug vermögensverwaltender Kapitalgesellschaften sind Modifikationen erforderlich, die vorliegend jedoch nicht ausgeführt werden können.

- Mietverzicht: Miete mindestens 15 Prozent unter ortsüblicher Vergleichsmiete
- Wohnberechtigung: für Haushalte mit Wohnberechtigungsschein
- Dauerhafte Bindungswirkung: für jeweils mindestens zehn Jahre
- Steuerliche Besserstellung: bei der Ertragsbesteuerung für die entsprechenden Wohneinheiten

Im Folgenden werden diese Konditionen im Einzelnen vertieft.

A MIETVERZICHT

Der Mietverzicht stellt sicher, dass auch tatsächlich ein spürbarer Preiseffekt entsteht. Zwar sind die Gemeinwohlwohnungen in den Hotspot-Regionen möglicherweise teurer als geförderte Wohnungen, dennoch verbreitern sie das bezahlbare Angebot unterhalb des Mietspiegels.

In Hotspot-Regionen, also dort, wo Entlastung besonders benötigt wird, ist das Konzept vergleichsweise attraktiver, weil eine Miete im Bestand, die mindestens 15 Prozent unter dem Mietspiegel liegt, immer noch wirtschaftlich tragfähig sein kann (vor allem wenn man den steuerlichen Effekt hinzunimmt). Umgekehrt sorgt diese Regelung dafür, dass in entspannten Regionen mit Angebotsüberhang die Steuervorteile die Nachteile dieses Einnahmeverzichts eher nicht aufwiegen. Damit wird das Modell für solche Regionen berechtigterweise unattraktiv.

Die zwischen Mieter_innen und Vermieter_innen vereinbarten Mieten sind frei zustande gekommen und gehen damit in den örtlichen Mietspiegel ein. Der erwünschte Nebeneffekt ist, dass das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmieten damit tendenziell abgesenkt wird.

Diese Regelung setzt das Vorhandensein eines Mietspiegels mit gewissen Mindeststandards voraus. Es bleibt zu klären, ob Gemeinwohlwohnungen damit nur in solchen Regionen mit Mietspiegel angemeldet werden können. Dies würde gegebenenfalls für Kommunen einen zusätzlichen Anreiz setzen, einen entsprechenden Mietspiegel zu erstellen.

Rechenbeispiel

15 Prozent unter Mietspiegel, das würde nettokalt pro m² gemessen am mittleren Mietspiegelwert bedeuten:

Stadt	mittlerer Mietspiegelwert (F+B)	mittlerer Mietspiegelwert minus 15 Prozent
Stuttgart	10,38	8,82
München	9,72	8,26
Frankfurt/M.	8,69	7,39
Hamburg	8,62	7,33
Düsseldorf	8,50	7,23
Köln	8,47	7,20
Berlin-West	7,40	6,29
Potsdam	6,62	5,63
Erfurt	6,68	5,68
Berlin-Ost	6,65	5,65
Schwerin	6,28	5,34

(berechneter mittlerer Mietspiegel-Vergleichswert gemäß F+B)

Quelle: F+B 2020.

B WOHNBERECHTIGUNG

Der Wohnberechtigungsschein des Mieterhaushalts bzw. im Falle einer Wiedervermietung ist wie bei Sozialwohnungen oder gemeinnützigen Wohnungen auch zum Zeitpunkt der Anmeldung der Gemeinwohlwohnung vorzulegen.

Der Wohnberechtigungsschein muss für die entsprechende Wohnung berechtigen. Es müssen also bspw. für unterschiedliche Haushaltsgrößen Wohnflächengrenzen eingehalten werden. So wird vermieden, dass etwa ein Einpersonenhaushalt mit WBS eine unangemessen große Vier-Zimmer-Wohnung mietet.

Im Falle der Gemeinwohlbindung einer vermieteten Wohnung ist mit der Anmeldung die Wohnberechtigung des aktuell dort wohnenden Haushalts vorzulegen. Ist das nicht möglich, z.B. weil der Haushalt nicht wohnberechtigt ist, kommt eine Gemeinwohlbindung (zu diesem Zeitpunkt) nicht infrage.

C DAUERHAFTES BINDUNGSWIRKUNG

Mit Anmeldung einer Gemeinwohlwohnung (per Steuererklärung) setzt unmittelbar die Bindungswirkung ein. Diese gilt für zehn Jahre.

Für diesen Zeitraum würde also eine steuerliche Vermögensbindung bestehen. Bei Verkäufen der Wohnung wäre die Vermögensbindung für den restlichen Zeitraum vom/von der Käufer_in zu übernehmen. Verstöße gegen die Vermögensbindung würden grundsätzlich zu einer rückwirkenden Nachversteuerung führen. Im Falle eines Verstoßes gegen die Vermögensbindung nach einem Verkauf findet die Nachversteuerung gegebenenfalls in pauschalierter Form statt.

Im Falle eines Wechsels von Mieter_innen ist dies der zuständigen Stelle mitzuteilen und die Wohnung mit „WBS erforderlich“ auszuschreiben. Der Wohnberechtigungsschein für den neuen Mieter_innenhaushalt ist dem zuständigen Finanzamt mit der nächsten Steuererklärung einzureichen.

Wird die Bindung nach zehn Jahren nicht ausdrücklich beendet, verlängert sie sich automatisch um zehn weitere Jahre.

Ein „Opt-Out“ ist nur für Sondersituationen vorgesehen und bedarf einer gesonderten Genehmigung. Für eine Übergangszeit wird dann keine steuerliche Förderung mehr gewährt, die Mietpreis- und Belegungsbindung gilt aber weiterhin. Damit soll eine dauerhafte Gemeinwohlorientierung der Gemeinwohlwohnung sichergestellt werden, die nicht wegen kurzfristiger Änderungen der Marktlage oder, um beispielsweise einen bestimmten Mieter aufnehmen zu können, wieder aufgegeben werden kann.

D STEUERLICHE BESSERSTELLUNG

Als Gegenleistung für diese Verpflichtung erhalten juristische Personen (Kapitalgesellschaften):

- anteilig gemäß der gemeinwohlorientierten Wohnfläche: Befreiung von Körperschaftsteuer;
- ihre Anteilseigner_innen eine Steuerbefreiung für die Ausschüttungen, soweit es sich um natürliche Personen handelt (bei Kapitalgesellschaften gilt ohnehin die Steuerbefreiung bei Ausschüttungen nach § 8b KStG);
- eine anteilige Befreiung von der Gewerbesteuer ist nicht

nötig, wenn die erweiterte gewerbesteuerliche Kürzung zur Voraussetzung für die Gemeinwohlbindung gemacht wird. Dies müsste aus Gründen der Administrierbarkeit allerdings für sämtliche Wohnungen einer Körperschaft gelten.

Natürliche Personen (Personengesellschaften, Kleinvermieter_innen) erhalten als Gegenleistung:

- Befreiung von der Einkommensteuer für den Ertrag der Gemeinwohlwohnung(en);
- eine gesonderte gewerbesteuerliche Befreiung ist nicht nötig, wenn die Regelungen zur Steuerbefreiung an die Möglichkeit der erweiterten gewerbesteuerlichen Kürzung anknüpfen bzw. Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung vorliegen.

Zudem sollte eine Befreiung von der Grundsteuer während der Zeit der Vermögensbindung vorgenommen werden; bei Inanspruchnahme der Länderöffnungsklausel (Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG) durch die Bundesländer ist dies gegebenenfalls in den jeweiligen Landesgrundsteuergesetzen zu regeln.

Die Steuerbefreiung bezieht sich auf die Einkünfte aus der Gemeinwohlwohnung. Die Rechtsform der Vermieter_innen wäre unerheblich.¹⁴

E WEITERE ERLÄUTERUNGEN

WIE WIRD EINE WOHNUNG ZUR „GEMEINWOHLWOHNUNG“?

Unser Konzept sieht eine förmliche Mitteilung an die Finanzbehörde vor, mit der Wohnungseigentümer_innen bezogen auf mehrere oder einzelne Wohnungen für das Modell der Gemeinwohlwohnung optieren. Ähnliche Verfahren sind aus anderen Kontexten bekannt und gut etabliert, etwa bei der Option für den Verzicht auf die Kleinunternehmerregelung (§ 19 Abs. 2 UStG). Damit greift ein vergleichsweise schlankes Verfahren, das mit dem Finanzamt unmittelbar dort angesiedelt ist, wo auch die steuerlichen Vergünstigungen „verwaltet“ werden. Andere kommunale Stellen sind allenfalls nachrichtlich einzubinden (etwa bei der Mitteilung über die Sozialbindung).

Im Idealfall mit der Steuererklärung erfolgt eine Erklärung der gemeinwohlorientierten Widmung einer konkreten Wohnung oder konkreter Wohnungen (Beginn ab) unter Angabe von (formulargebunden):

- genaue Bezeichnung der Wohnung(en);
- Angabe der Wohnfläche/n;
- aktueller Mietzins nettokalt;
- Angabe der ortsüblichen Vergleichsmiete nettokalt (OVM);
- Verzichtserklärung: künftiger Mietzins (OVM minus 15 Prozent);
- Bestätigung des Mieterhaushalts über Wohnberechtigung und Vollzug der Mietdämpfung.

¹⁴ Für Kapitalgesellschaften bedürfte es hier und an einigen weiteren Stellen der Modifikation der in diesem Text vorgestellten grundlegenden Regelungen.

WIE ERFOLGT DIE LAUFENDE KONTROLLE DER EINHALTUNG VON VORGABEN FÜR GEMEINWOHLWOHNUNGEN?

Mit der jährlichen Steuererklärung reicht der/die betreffende Vermieter_in eine aktualisierte Anlage zur förmlichen Mitteilung ein. Die „Mitwissenschaft“ des Mieter_innenhaushalts sichert aus anderer Richtung die Korrektheit der Meldung ab.

KANN DIE WIDMUNG ZURÜCKGEZOGEN WERDEN?

Im Regelfall ist die einmal erklärte Widmung für die Frist von zehn Jahren verbindlich. Die Widmung der Wohnung muss unter Wahrung zu setzender Fristen ausdrücklich beendet werden, damit die Bindung nach zehn Jahren endet. Ansonsten verlängert sie sich automatisch um fünf weitere Jahre.

WELCHE ANREIZWIRKUNGEN SIND KONKRET ZU ERWARTEN?

Beim Steuerbefreiungsmodell handelt es sich um ein Angebot an die Vermieter_innen, das auf Freiwilligkeit beruht. Demnach müssten private Vermieter_innen zumindest gegenüber einer Situation indifferent sein, in der sie auf die Steuerbefreiung verzichten und die möglichen Marktmieten erzielen. Dies ist allerdings keinesfalls gesichert (siehe Infokasten).

Steuerbefreiung als Nachteil?

$$\text{Freier Markt: } (E - K) (1 - t) = G_M$$

$$\text{Steuerbefreiung: } (E - S - K) = G_B$$

Dabei sind **E** die Mieterträge (nettokalt), **K** die laufenden Kosten¹⁵, **t** der Steuersatz, **G_{M,B}** der Gewinn auf dem freien Markt bzw. bei Steuerbefreiung und **S** der Betrag der Mietminderung.

Zu zeigen: $G_M > G_B$, wenn die Opportunitätskosten **S** (Mietminderung) im Vergleich zur Steuerbefreiung ein zu großes Gewicht bekommen.

$$\text{Dann ist } (E - K) (1 - t) > (E - S - K) \rightarrow t (E - K) < S.$$

Die Steuerbefreiung ist also nachteilig, wenn der Mietverzicht **S** stärker als die Steuerbefreiung wiegt. Dies dürfte vor allem bei neueren Gebäuden häufig der Fall sein, wenn die Kosten der Fremdfinanzierung entsprechend hoch wiegen (und damit **K** entsprechend hoch ausfällt). Wenn – bei zunehmendem Alter der Immobilie – auch die Fremdfinanzierungslasten abgetragen sind, kann sich das Bild anders darstellen. Daraus lässt sich zunächst schlussfolgern, dass der Anreiz durch eine Steuerbefreiung bei älteren Immobilien tendenziell höher als bei jüngeren sein dürfte; die Differenz **E - K** wird dann c. p. höher.

Damit ergibt sich die Vermutung, dass eine Steuerbefreiung für ältere Bestandswohnungen tendenziell einen höheren Anreiz als für Wohnungen in Neubauten darstellt. Dementsprechend gehen wir davon aus, dass für bezahlbare Neubauwohnungen ein gutes Förderangebot des sozialen Wohnungsbaus notwendig ist und die steuerliche Förderung – sowohl als Neue Woh-

¹⁵ Es wird implizit unterstellt, dass die Nebenkosten vollständig auf den/die Mieter_inn übertragen werden können.

nungsgemeinnützigkeit oder als Gemeinwohlwohnung – diese bezahlbare Miete dauerhaft sichert, also über die befristete Bindung des sozialen Wohnungsbaus hinaus.

WIE SIEHT ES MIT DER WIRTSCHAFTLICHKEIT AUS?

Aus Vereinfachungsgründen wird bei der nachfolgenden Beispielrechnung als erste Zielgröße zeitpunktbezogen die Cashflow-Eigenkapitalrendite („Cash-on-Cash Return“) nach Abzug von Ertragsteuern herangezogen. Die Cashflow-Eigenkapitalrendite kann die nachhaltige mögliche Ausschüttung an die Anteilseigner_innen ohne die Notwendigkeit einer ausschüttungsbedingten zusätzlichen Fremdkapitalaufnahme erfassen. Dabei muss nicht zwischen der Ertrags- und der Liquiditätsebene unterschieden werden. Geht man vereinfachend davon aus, dass Tilgungen und Abschreibungen nicht allzu sehr voneinander abweichen, entspricht diese Renditegröße ungefähr der Nach-Steuer-Rendite auf den Buchwert des Eigenkapitals. Es wird von einem Eigenkapitalanteil am Investment von 30 Prozent ausgegangen. Zudem wird vereinfachend der operative Cashflow (oCF) mit dem Net Operating Income (NOI) bzw. den Reinerträgen (RE) gleichgesetzt. Bezogen auf das gesamte Investment kann so somit eine Renditegröße ermittelt werden, die dem Liegenschaftszinssatz¹⁶ angenähert ist.

Die zweite Zielgröße ist derjenige Reinertrag, der nötig ist, um die geforderte Cashflow-Eigenkapitalrendite zu erreichen.¹⁷ Bei bezahlbarem Wohnen ist der Reinertrag gegenüber einer freien Vermietung entsprechend vermindert. Aus Vereinfachungsgründen wird mit der Formel der ewigen Rente gearbeitet. Damit wird von der begrenzten Nutzungsdauer der Gebäude abstrahiert.

Weiter wird die Erstellung einer Bilanz fingiert – auch wenn dies, wie bei privaten Vermieter_innen als natürliche Personen – tatsächlich nicht erforderlich ist. Zusätzlich wird (selbst dann, wenn es sich um private Vermieter_innen handelt) die gesamte Ertragsteuerbelastung des Gesamtbildes wegen innerhalb der Bilanz dargestellt. Gewerbesteuer ist annahmegemäß nicht zu berücksichtigen (bei natürlichen Personen liegen ohnehin gewerbesteuerlich irrelevante Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung vor, § 21 EStG). Bei der Darstellung handelt es sich um eine zeitpunktbezogene Betrachtung, sodass sich im Laufe der Zeit einstellende Veränderungen der Kostenstrukturen (abnehmende Finanzierungskosten, zunehmende Instandhaltungen) nicht erfasst werden.

¹⁶ Der Liegenschaftszinssatz ist der Kapitalisierungszinssatz, mit denen die Verkehrswerte von Grundstücken im Durchschnitt marktüblich verzinst werden (§ 193 Abs. 5 Nr. 1 BauGB). Er wird „rückwärts“ aus dem Ertragswertverfahren nach ImmoWertV berechnet, nachdem die besonderen objektspezifischen Grundstücksmerkmale abgesondert wurden.

¹⁷ Also: $(\text{Net Operating Income (NOI)} - \text{Zinsen} - \text{Tilgung}) / \text{Eigenkapital}$. Normalerweise wird der „Cash-on-Cash Return“ vor Ertragsteuern gerechnet, siehe Art. „Cash-on-Cash Return Definition“ in Investopedia (o. J.). Das Net Operating Income stellt die Jahresnetto-Soll-Mieteinnahmen zzgl. sonstiger Einnahmen dar, gekürzt um Leerstandsmieten und nicht umlagefähige Bewirtschaftungskosten. Es entspricht damit in etwa dem Reinertrag. Reinerträge sind die Roherträge (Nettokaltmieten) abzüglich der Bewirtschaftungskosten (Instandhaltung, Verwaltung, Mietausfallrisiko).

Ausgangsfall: Freie Vermietung

Zunächst wird als Referenz ein frei vermietetes Mehrfamilienhaus in Volleigentum herangezogen, das auf dem freien Markt vermietet wird. Die Anschaffungskosten des Bodens betragen 400.000 Euro, die Herstellungskosten des Gebäudes 600.000 Euro. Der hohe Bodenwertanteil indiziert einen angespannten Wohnungsmarkt. Der Liegenschaftszinssatz betrage 3,50 Prozent, die Annuität 3,00 Prozent. Die Nettokaltmiete (Rohertrag) sei 46.667 Euro, die Bewirtschaftungskosten 25 Prozent, sodass sich ein Reinertrag von 35.000 Euro p. a. ergibt.

Tabelle 2
Frei vermietetes Mehrfamilienhaus in Volleigentum

Aktiva			
Position	Invest.	RE/oCF	Rendite
Boden	400.000	35.000	3,50%
Gebäude	600.000		
gesamt	1.000.000	35.000	3,50%
Passiva			
Position	Finanz.	Cashflow	Rendite
Eigenkapital	300.000	9.800	3,27%
EEST (30%)		4.200	
Brutto-Cashflow (Gewinn vor Steuern)		14.000	4,67%
Fremdkapital	700.000	21.000	3,00%
gesamt	1.000.000	35.000	3,50%

EEST steht für „Steuern vom Einkommen und vom Ertrag“, umfasst also Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und mehr.

Quelle: eigene Darstellung.

Auf der Passivseite entfällt nach Abzug der Annuität (Zins und Tilgung i. H. v. 3,00 Prozent p. a.) auf das Eigenkapital eine Nach-Steuer-Cashflow-Rendite auf das Eigenkapital i. H. v. 3,27 Prozent (bei einer Ertragsteuerlast von 4.200 Euro p. a.). Dies stellt die Meßlatte für die Varianten mit Sozialbindung dar.

Variante: Vermietung mit sozialer Wohnbauförderung

Das Ausgangsbeispiel wird nun unter der Annahme modifiziert, dass soziale Wohnraumförderung in Anspruch genommen wird. Es sei angenommen, dass ein Baukostenzuschuss i. H. v. ungefähr 25 Prozent der Gebäudeherstellungskosten verfügbar ist. Die Nettokaltmiete soll im Gegenzug um 15 Prozent reduziert werden. Der Rohertrag sinkt dementsprechend von 46.667 Euro auf 39.667 Euro p. a. Nach Abzug der Bewirtschaftungskosten von 25 Prozent¹⁸ ergibt sich ein Reinertrag von 29.750 Euro. Die sonstigen Annahmen bleiben gegenüber dem Ausgangsfall unverändert.

¹⁸ Es ist nicht unrealistisch, die Bewirtschaftungskosten unverändert zu lassen. Zwar steigt bei einer Begrenzung der Miete der Verwaltungsanteil an den Bewirtschaftungskosten aufgrund des Fixkostencharakters, das Mietausfallrisiko sinkt jedoch.

Tabelle 3
**Mehrfamilienhaus in Volleigentum,
 soziale Wohnraumförderung**

Aktiva			
Position	Invest.	RE/oCF	Rendite
Boden	400.000		
Gebäude	600.000	29.750	3,50 %
	-150.000		
	450.000		
gesamt	850.000	29.750	3,50 %

Passiva			
Position	Finanz.	Cashflow	Rendite
Eigenkapital	255.000	8.330	3,27 %
EEST (30 %)		3.570	
Brutto-Cashflow (Gewinn vor Steuern)		11.900	4,67 %
Fremdkapital	595.000	17.850	3,00 %
gesamt	850.000	29.750	3,50 %

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 4
**Gemeinwohlwohnungen in einem Mehrfamilienhaus
 in Volleigentum**

Aktiva			
Position	Invest.	RE/oCF	Rendite
Boden	400.000		
Gebäude	600.000	28.000	3,29 %
	-150.000		
	450.000		
gesamt	850.000	28.000	3,29 %

Passiva			
Position	Finanz.	Cashflow	Rendite
Eigenkapital	255.000	10.150	3,98 %
EEST (30 %)		0	
Brutto-Cashflow (Gewinn vor Steuern)		10.150	3,98 %
Fremdkapital	595.000	17.850	3,00 %
gesamt	850.000	28.000	3,29 %

Quelle: eigene Darstellung.

Im Beispiel ist dieselbe Eigenkapitalrendite wie bei freier Vermietung zu erzielen. Der/die Investor_in wird bezüglich des teuren aufzubringenden Eigenkapitals erheblich entlastet; es sind lediglich 255.000 Euro anstatt von 300.000 Euro im Ausgangsfall aufzubringen.

Variante: Gemeinwohlwohnung

Nunmehr wird die Variante „soziale Wohnbauförderung“ noch um die Steuerbefreiung ergänzt. Streng genommen impliziert dies eine parallele und keine sequentielle Förderung (die Unterschiede in der Performance sind aber überschaubar). In Abänderung des obigen Beispiels soll die Miete noch ein wenig mehr reduziert werden, nämlich auf 80 Prozent des Ausgangsfall (freie Vermietung). Diese beträgt dann 37.333 Euro; nach Abzug der Bewirtschaftungskosten von 25 Prozent ergeben sich dann jährliche 28.000 Euro Reinertrag, die erwirtschaftet werden müssten.

In der vorliegenden Datenkonstellation kann eine Cashflow-Eigenkapitalrendite von fast 4,00 Prozent erzielt werden; diese ist damit bedeutend höher als auf dem freien Markt. Selbst wenn die Nettokaltmiete auf nur 75 Prozent (statt wie vorliegend auf 80 Prozent) des freien Marktes reduziert würde, erhielte der/die Investor_in noch eine vergleichbare Cashflow-Eigenkapitalrendite wie bei freier Vermietung. Allerdings empfiehlt es sich, im Austausch für die Inkaufnahme der weitergehenden steuerlichen Vermögensbindung dem/der Eigentümer_in auch höhere Renditechancen zuzugestehen.

Bei der bloßen Inanspruchnahme der sozialen Wohnbauförderung ist der Steuervorteil nicht definitiv. Wird hierdurch die Abschreibungsbemessungsgrundlage gemindert, bedeutet dies geringere Abschreibungen in der Zukunft

und dadurch höhere Gewinne und Ertragsteuern. Die Förderung ist also im Ergebnis zu versteuern. Anders bei Gemeinwohlwohnungen: Aufgrund der charakteristischen Kombination der sozialen Wohnbauförderung mit der Steuerbefreiung entfällt während des Zeitraums der Vermögensbindung hier die Besteuerung. Die Förderwirkung ist entsprechend hoch.

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BauGB	Baugesetzbuch
EStG	Einkommensteuergesetz
GG	Grundgesetz
ImmowertV	Immobilienwertermittlungsverordnung
KStG	Körperschaftsteuergesetz
NWG	Neue Wohnungsgemeinnützigkeit
OVM	Ortsübliche Vergleichsmiete
UStG	Umsatzsteuergesetz
WBS	Wohnberechtigungsschein
WoFG	Wohnraumförderungsgesetz

Tabellenverzeichnis

11	Tabelle 1 Eigentümer_innenstruktur in ausgewählten deutschen Städten
21	Tabelle 2 Frei vermietetes Mehrfamilienhaus in Volleigentum
22	Tabelle 3 Mehrfamilienhaus in Volleigentum, soziale Wohnraumförderung
22	Tabelle 4 Gemeinwohlwohnungen in einem Mehrfamilienhaus in Volleigentum

Literaturverzeichnis

Bundesgerichtshof 2019: Urteil V ZR 176/17, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=2019-2-8&nr=93153&pos=1&anz=2> (18.6.2021).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2020a: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/wim-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (18.6.2021).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2020b: Umzugs- mobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-11-2020-dl.pdf;jsessionid=A853CDD150F5DCF9C4C26083698933C2.live11292?__blob=publicationFile&v=3 (18.6.2021).

Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.) 2015: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG): Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0), Berlin.

Der Spiegel 1986: Besser verzichten, in: Der Spiegel 31 (1986), <https://www.spiegel.de/wirtschaft/besser-verzichten-a-e30073b7-0002-0001-0000-000013519527?context=issue> (30.6.2021).

Destatis 2019: Wohnen in Deutschland: Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018, Wiesbaden.

Deutscher Bundestag 2019a: Drucksache19/12786, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/12348, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/127/1912786.pdf> (18.6.2021).

Deutscher Bundestag 2019b: Drucksache19/12234, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 5. August 2019 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/122/1912234.pdf> (18.6.2021).

F+B 2020: F+B-Mietspiegelindex 2020 informiert über Niveau der ortsüblichen Vergleichsmieten aller Mietspiegel in Deutschland, Pressemitteilung, https://www.f-und-b.de/files/fb/content/Dokumente/Immobilienmarktdaten/PM_F+B-Mietspiegelindex_2020.pdf (18.6.2021).

Holm, Andrej; Regnault, Valentin; Sprengholz, Maximilian; Stephan, Meret 2021: Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme: Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten, in: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Working Paper Forschungsförderung 217, https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008039/p_fofoe_WP_217_2021.pdf (30.6.2021).

Investopedia o. J.: Cash-on-Cash Return Definition, <https://www.investopedia.com/terms/c/cashoncashreturn.asp> (18.6.2021).

RegioKontext 2011: Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung, Gutachten im Auftrag des BBSR, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/_alt/WohnenImmobilien/RahmenbedInstrumente/ProjekteFachbeitraege/Wohnraumfoerderung/Fachgutachten_Wohnraumfoerderung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (18.6.2021).

Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.) 2017: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte, Berlin.

Schmid, Eva Dorothee 2020: Mieten im 10-Jahres-Vergleich: Anstieg um bis zu 104 Prozent, in: Wohnglück, 21.1.2020, <https://wohnglueck.de/artikel/mieten-deutschland-10-jahresvergleich-26942> (30.6.2021).

Spars, Guido 2017: Gutachten zur wohnungswirtschaftlichen und sozialpolitischen Einschätzung einer „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“ in Deutschland, Gutachten für den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (VdW Rheinland Westfalen) und den BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V., Wuppertal.

Trautvetter, Christoph 2020: Wem gehört die Stadt: Analyse der Eigentümergruppen und ihrer Geschäftspraktiken aus dem Berliner Immobilienmarkt, Berlin.

WirtschaftsWoche 2019: Dauerhafte Sozialbindung von Wohnungen wohl unzulässig, 11.1.2019, <https://www.wiwo.de/finanzen/immobilien/bundesgerichtshof-dauerhafte-sozialbindung-von-wohnungen-wohl-unzulaessig/23855792.html> (18.6.2021).

ZDF heute 2020: Wieder weniger Sozialwohnungen, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/weniger-sozialwohnungen-100.html> (30.6.2021).

WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN DIESER REIHE

**Kommunen stärken gegen den Klimawandel –
Das Beispiel energetische Gebäudesanierung**

→ WISO direkt 15/2021

**Die „neuen Innenstädte“ –
Zwischen Multifunktionalität und Gemeingut**

→ WISO direkt 14/2021

Smart City – Social City – Putting People First

→ WISO Diskurs 06/2021

**Neue Wohnformen – die soziale Qualität des
Wohnens stärken**

→ WISO direkt 06/2021

**Soziale Orte – Ein Konzept zur Stärkung des
lokalen Zusammenhalts**

→ WISO Diskurs 05/2020

**Smart City in der sozialen Stadt –
Menschen in den Mittelpunkt stellen**

→ WISO Diskurs 11/2019

**Familie braucht ein Zuhause, Dokumentation der
Fachtagung von FES und ZFF am 6. Juni 2019**

→ [www.zukunftsforum-familie.de/wp-content/uploads/
newsletter/FES_Broschuere_Familie_ES_WEB.pdf](http://www.zukunftsforum-familie.de/wp-content/uploads/newsletter/FES_Broschuere_Familie_ES_WEB.pdf)

**Zukunft der Wohnraumförderung –
Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit
am Wohnungsmarkt**

→ WISO Diskurs 13/2017

**Building Culture – Key to Better Urban and Rural
Quality of Life**

→ WISO direkt 26/2017

**Das Programm Soziale Stadt weiterentwickeln –
An aktuelle Herausforderungen anpassen und
präventiv gestalten**

→ WISO direkt 17/2017

**Energie- und Klimapolitik für eine nachhaltige
Stadtentwicklung**

→ WISO direkt 14/2017

Nachhaltige Finanzierung für Kommunen schaffen

→ WISO direkt 12/2017

**Baukultur – Schlüssel zu mehr Lebensqualität in
Stadt und Land**

→ WISO direkt 13/2017

**Bodenpolitik und Bodenrecht gemeinwohl-
orientiert gestalten**

→ WISO direkt 11/2017

**Das Soziale Quartier – Quartierspolitik für Teilhabe,
Zusammenhalt und Lebensqualität**

→ Gute Gesellschaft – soziale Demokratie 2017plus 2016

**Bezahlbare und hochwertige Neubauwohnungen
schaffen – Empfehlungen für Bauherren und Politik**

→ WISO Diskurs 2015

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter

www.fes.de/publikationen



Impressum

© 2021

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Godesberger Allee 149, D-53175 Bonn

Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,

www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: apb-publikation@fes.de

ISBN 978-3-96250-923-1


Titelmotiv: © picture-alliance/SZ Photo/Stephan Rumpf

Gestaltungskonzept: www.stetzer.net, www.leitwerk.com

Satz: Britta Liermann

Druck: www.bub-bonn.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. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.



Wohnen muss für alle Menschen bezahlbar sein und bleiben. Dafür sind ein soziales Mietrecht, eine faire Marktregulierung und mehr sozialer Wohnungsbau wichtig, reichen aber nicht aus. Um sicher zu stellen, dass mehr Wohnungen dauerhaft bezahlbar werden und bleiben, sollte zusätzlich nicht nur eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit eingeführt werden, sondern ebenfalls das neue Instrument der Gemeinwohlwohnung. Dieses richtet sich an die große Zahl der privaten Eigentümer_innen, die für mehr als 60 Prozent der Mietwohnungen in Deutschland stehen. Der Ansatz setzt bei der einzelnen Wohnung an und bietet eine steuerliche Förderung als Anreiz und Gegenleistung für den Verzicht auf einen Teil der Miete.

ISBN 978-3-96250-923-1

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**