

Dirk Löhr

Der Teufel im Detail

Zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

FES diskurs

November 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 den Autor

Prof. Dr. Dirk Löhr, 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, Referentin im Lateinamerika-Referat, war vorher in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung für die Arbeitsbereiche Mobilität, Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen zuständig.

Dirk Löhr

Der Teufel im Detail

Zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

2	VORWORT
4	ZUSAMMENFASSUNG
6	1 HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT
8	2 AUSGESTALTUNG DER NEUEN WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT
8	2.1 Zielgruppe
9	2.2 Mietbindung
9	2.3 Zuschüsse und Vergünstigungen
10	2.4 Gewinnbeschränkung
11	2.5 Vermögensbindung
12	2.6 Corporate Governance
13	3 WIRKUNGEN
13	3.1 Wirtschaftliche Wirkungen
16	3.2 Soziale und städtebauliche Treffsicherheit
18	4 ERGEBNIS UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN
20	ANHANG
22	Abkürzungsverzeichnis
22	Literaturverzeichnis

VORWORT

Im Februar 1982 läutete der Skandal um das gewerkschaftseigene und gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen Neue Heimat das Ende der Wohnungsgemeinnützigkeit ein. Ihre Manager hatten durch Missmanagement, vor allem im Auslandsgeschäft, mehrere Hundert Millionen D-Mark Schulden verursacht und sich jahrelang über Tarnfirmen persönlich bereichert. Die Regierung aus CDU und FDP nahm den Fall der Neuen Heimat zum Anlass, in den Folgejahren aus dem sozialen Wohnungsbau auszusteigen und 1990 die Wohnungsgemeinnützigkeit abzuschaffen. Damit verloren etwa 1.800 gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen ihre Steuerprivilegien. Dabei hatte in den Nachkriegsjahren die gemeinnützige Wohnungswirtschaft entscheidend dazu beigetragen, in Westdeutschland schnell dringend benötigten bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen. In den ersten vier Jahrzehnten der Bundesrepublik baute sie etwa 4,8 Millionen Wohnungen, das entsprach einem Viertel aller Neubauwohnungen. Mit dem Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit und dem massiven Rückgang des sozialen Wohnungsbaus verringerte sich der Bestand mietpreis- und belegungsgebundener Sozialwohnungen von fast 3 Millionen im Jahr 1990 auf knapp 1,13 Millionen im Jahr 2020, und dies nicht nur bei einem gleichzeitigen Anstieg der Bevölkerung, sondern zudem einer überproportionalen Zunahme der Haushalte.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Situation am Wohnungsmarkt scheint die Politik mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 das Kind mit dem Bade ausgeschüttet zu haben. So fehlen heute in den deutschen Großstädten etwa 1,9 Millionen bezahlbare Wohnungen.¹ Was der Niedergang der Neuen Heimat vor allem deutlich machte, waren Schwächen in der Regulierung der Unternehmensführung und Geschäftstätigkeit gemeinnütziger Unternehmen, nicht jedoch das Instrument der Wohnungsgemeinnützigkeit an sich, auch wenn dieses vor dem Hintergrund veränderter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen hätte reformiert werden müssen.

¹ <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/weniger-sozialwohnungen-100.html> (11.7.2021).

Das Problem ist, dass Sozialwohnungen nicht dauerhaft Sozialwohnungen bleiben. Nach einer bestimmten Frist entfallen die Mietpreis- und Belegungsbindung und die Wohnungen können zu üblichen Konditionen am Markt vermietet werden. Zwar nimmt seit einigen Jahren die staatliche Förderung sozialen Wohnraums wieder zu, aber noch immer fallen deutlich mehr Sozialwohnungen aus der Bindung heraus als neue gebaut werden.

1986 erklärte Wohnungsbauminister Oscar Schneider (CSU), um die Mieter_innen müsse sich die Politik nicht mehr kümmern. Das mache nicht länger „die subventionierte Bürokratie, sondern nur der Markt“. Der nämlich wisse „genau, wann, wo und wie viel investiert werden soll, um der Wohnungsnachfrage gerecht zu werden“.² Der Markt hat es hingegen nicht gerichtet und wird es auch in Zukunft nicht tun.

Wohnen ist kein Wirtschaftsgut wie andere. Wohnen ist nicht „nur“ Menschenrecht und Teil der Daseinsvorsorge, Wohnraum lässt sich auch nicht beliebig neu schaffen. Grund und Boden ist bekanntlich endlich und nicht immerzu neu produzierbar wie reguläre Waren. Die Knappheit des Faktors Bauland spiegelt sich in den hohen Preissteigerungen der letzten Jahrzehnte, vor allem in den großen Städten, wider. Auch aufgrund dieser Preissteigerungen sind die Kosten für die Errichtung von Wohnungen stark gestiegen, wobei das Bauland einen immer höheren Anteil an ihnen ausmacht. So führt der Bau neuen Wohnraums in angespannten Wohnungsmärkten nicht automatisch zu sinkenden Mieten, einkommensschwächere Haushalte und immer größere Teile der Mittelschicht können damit am Wohnungsmarkt nicht bedient werden. Nicht nur kann eine Ausweitung von Bauland und damit Wohnraum nicht endlos weitergehen, auch dauert die Erhöhung des Bestands durch Neubau ihre Zeit. Daher bedarf es zur Schaffung und Sicherung bezahlbaren Wohnraums eines Instrumentenkastens, der unterschiedliche Vermietergruppen und unterschiedliche Teile des Wohnungsmarktes anspricht.

In der vorliegenden Publikation wird die Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) als ein wirksames Instrument untersucht, die Mietpreis- und Belegungsbindung von Sozialwohnungen über Steuerbefreiungen dauerhaft zu erhalten. Darüber hinaus kann die NWG Anreize bieten, Bestandswohnungen aus dem freien Markt in die Gemeinnützigkeit zu überführen und damit zusätzliche bezahlbare Wohnungen bereitzustellen. Der Autor untersucht, unter welchen Bedingungen eine NWG für Vermieter_innen, insbesondere im Erbbaurecht,³ wirtschaftlich attraktiv sein und zugleich sozial ausgerichtet werden kann. Da eine NWG jedoch nur auf juristische Personen anwendbar ist, werden neben einer NWG weitere Ansätze nötig sein, um die große Anzahl privater Kleinvermieter_innen zu motivieren, die Gemeinwohlorientierung des Wohnungsmarktes durch die Bereitstellung bezahlbarer Wohnungen zu verbessern.

MAREIKE LE PELLEY

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

² <https://www.spiegel.de/wirtschaft/besser-verzichten-a-e30073b7-0002-0001-0000-000013519527?context=issue> (26.6.2021).

³ Erbbaurecht ist das beschränkt dingliche Recht, auf oder unter der Oberfläche eines Grundstücks ein Bauwerk zu haben. Für das Erbbaurecht ist ein Erbbauzins an den Grundstückseigentümer zu zahlen.

ZUSAMMENFASSUNG

Zu Beginn der 1990er Jahre wurde infolge des Skandals um die Neue Heimat die Wohnungsgemeinnützigkeit abgeschafft. In der letzten Dekade spitzten sich die wohnungspolitischen Probleme insbesondere in wachsenden Großstädten deutlich zu. So kam es zu einer Diskussion über die Wiederauflage der Wohnungsgemeinnützigkeit (Neue Wohnungsgemeinnützigkeit, kurz: NWG). Mittlerweile hat die Fraktion DIE LINKE einen Antrag und die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht. NWG-Unternehmen sollen sich von freien Wohnungsunternehmen vor allem in folgenden Punkten unterscheiden:

- Die Mieten liegen deutlich unterhalb der Marktmiete.
- Die Eigenkapitalrendite wird beschränkt.
- Es gibt eine Mieter_innenmitbestimmung.

Teilweise wird eine unmittelbare oder mittelbare Bauverpflichtung gefordert.

Im Gegenzug werden die NWG-Unternehmen privilegiert:

- Sie erhalten eine Steuerbefreiung.
- Ihre Investitionen unterliegen der Wohnraumförderung.
- Sie erhalten einen bevorzugten Zugang zu Bauland.

Der Wechsel in das NWG-Regime soll freiwillig erfolgen.

Die skizzierten bislang auf dem Tisch liegenden Vorschläge stellen einen guten Anfang dar, bedürfen aber der Weiterentwicklung. Allerdings steckt hierbei der Teufel im Detail.

Die (Wohnungs-)Gemeinnützigkeit ist eine steuerrechtliche Figur. Mit Blick auf die Steuerbefreiung ist genau zu überlegen, für welche Unternehmen mit welchen Geschäftsmodellen sie gelten soll und für welche nicht. Will man solche mit „hotelähnlichen“ Umsätzen von der NWG ausschließen, bleiben vermögensverwaltende Kapitalgesellschaften übrig, die nicht mit Gewerbesteuer belastet sind. Dass sich die 15-prozentige Körperschaftsteuer im Rahmen der Gemeinnützigkeit einsparen lässt, dürfte als Anreiz für einen Wechsel jedoch zu gering sein. Daher müssten auch die Ausschüttungen an die Anteilseigner_innen steuerfrei gestellt werden. Mit Blick auf

das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung ist zu beachten, dass eine Bauverpflichtung angesichts des Mangels an Bauland oft ins Leere gehen dürfte. Hier ist zu erwägen, ob nicht auch eine Rückverteilung überschüssiger Mittel an die Mieter_innen infrage käme. Ebenso ist Sorge dafür zu tragen, dass die Einbringung von Wirtschaftsgütern und Teilbetrieben in NWG-Unternehmen nicht zu prohibitiven Steuerfolgen beim Einbringenden führt. Die zuweilen beschworene Gefahr der Ghettoisierung dürfte zwar übertrieben sein. Das Argument könnte jedoch noch weiter entkräftet werden, wenn ein bestimmter Anteil der Wohnungen im räumlichen Zusammenhang mit dem geförderten Wohnraum auch frei bzw. „gedämpft“ vermietet werden dürfte – Letzteres im Rahmen eines steuerbegünstigten Zweckbetriebs.

Bezüglich der Wohnraumförderung ist zu überlegen, ob man sie in die Förderkulissen der Länder integriert oder ergänzend der Bund ein eigenständiges Förderprogramm auflegen sollte. Dies würde allerdings die Zuständigkeit für das Wohnungswesen wieder zu einem Teil weg von den Ländern hin zum Bund verlagern.

Will man die Unternehmen beim Zugang zu Bauland bevorzugen, sind das Kommunalwirtschaftsrecht sowie das EU-Beihilferecht zu beachten. Über eine Vergabe des Bodens im Wege des Erbbaurechts können die wirtschaftlichen Potenziale – auch zugunsten der Mieter_innen – noch mehr gesteigert werden.

Mit Blick auf die Auflagen dürfte eine Kostenmiete nicht die richtigen Anreize schaffen. Besser – insbesondere in Kombination mit einer Rückverteilung überschüssiger Mittel an die Mieter_innen – wäre ein Abschlag von der ortsüblichen Miete.

Für die Renditebeschränkung auf das Eigenkapital ist eine feste Höchstgrenze zu starr und außerdem manipulationsanfällig. Besser erscheint die (aktivseitige) Orientierung an (regionalen oder bundesdurchschnittlichen) Liegenschaftszinssätzen, verbunden mit einer Mindesteigenkapitalquote.

Da es in angespannten Märkten oft schwierig ist, mehr Neubauten zu errichten, müssen nicht zuletzt die Wohnungsunternehmen als Bestandhalter angesprochen werden. Die Mieter_innenmitbestimmung sollte daher vor allem kleinere Unternehmen nicht überfordern. Sinnvoll wäre jedoch eine

Mindestquote von Mietervertreter_innen in Aufsichts- oder einzurichtenden Beiräten.

Die Erwartungen an die NWG sollten allerdings nicht überfrachtet werden. Die Masse der kleinen Bestandhalter_innen, die als natürliche Personen vermieten, lässt sich nicht erreichen. Hier sind komplementäre Fördermechanismen notwendig.

1

HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

Bei den Prinzipien der Gemeinnützigkeit ging es – auch jenseits der Wohnungsgemeinnützigkeit – immer um eine Alternative und um eine Ergänzung zu marktwirtschaftlichen Prinzipien. Ähnlich wie in England entwickelten sich auch in Deutschland im Wesentlichen zwei Unternehmensformen: die gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften (mit dem sie prägenden Fürsorgecharakter) einerseits und die auf dem Selbsthilfeprinzip basierenden Wohnungsbaugenossenschaften andererseits. Die tragenden Säulen waren schon in der 1847 gegründeten „Berliner gemeinnützigen Baugesellschaft“ sichtbar. Es handelte sich um:

- Vermietung der Wohnungen an sozial benachteiligte Haushalte;
- Orientierung am Kostendeckungs- statt am Gewinnprinzip;
- Begrenzung der jährlichen an die Gesellschafter_innen auszuschüttenden Dividende auf vier oder fünf Prozent der Einlage;
- Bindung des gesamten Unternehmensvermögens an den privilegierten Zweck.

Der preußische Staat gewährte schon damals Steuerprivilegien (Holm/Horlitz 2015: 3).

In den 1920er Jahren erreichte die Wohnungsgemeinnützigkeit ihre Blüte, nachdem in der Weimarer Verfassung die Versorgung aller Bürger_innen mit angemessenem Wohnraum zum Gebot erhoben worden war. Die öffentliche Hand unterstützte unter anderem mit Förderungen, die über eine Hauszinssteuer finanziert wurden. Im Gegenzug mussten die Unternehmen Einblick in ihre Rechnungslegung gewähren und eine Mitsprache bei der Auswahl der Mieter_innen zulassen. 1940 wurde schließlich ein Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) verabschiedet, das im selben Jahr durch eine Durchführungsverordnung ergänzt wurde.

Bis zur weitgehenden Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit stellte die gemeinnützige Wohnungswirtschaft die größte unternehmerische Bauherrngruppe in der Bundesrepublik dar. Zwischen 1949 und 1989 errichtete sie circa 4,8 der insgesamt 19 Millionen Wohnungen (Holm/Horlitz 2015: 7). In der Spitzenzeit in den 1950er Jahren machte die Bautätigkeit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen circa

40 Prozent des jährlichen Bauvolumens aus. Zwischenzeitlich galt Deutschland als „gebaut“. Die nachlassende Neubautätigkeit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen war jedoch auch auf die sinkenden öffentlichen Förderungen zurückzuführen. Die in § 6 WGG enthaltene Baupflicht konnte nicht mehr hinreichend erfüllt werden; die gemeinnützigen Wohnungsbaunternehmen konzentrierten sich immer mehr auf die Bestandserhaltung.

Ihren Tiefpunkt erlitt die Wohnungsgemeinnützigkeit mit dem Skandal um die Neue Heimat, der 1982 aufflammte. Vorstandsmitglieder des damals größten Immobilienunternehmens Europas hatten sich jahrelang an dem gewerkschaftseigenen und gemeinnützigen Unternehmen bereichert. In der Öffentlichkeit wurde der Eindruck erweckt, dass die Verfehlungen des Managements mit der Wohnungsgemeinnützigkeit in unmittelbarem Zusammenhang stünden. Die eingesetzten Untersuchungsausschüsse relativierten dies und forderten, die Möglichkeiten zur Konzernbildung zu beschränken und die regionale Verankerung sicherzustellen. Außerdem sollten Auflagen für die Corporate Governance erlassen werden (zum Beispiel Erschwerung unzulässiger Provisionszahlungen an Dritte) (Holm/Horlitz 2015: 12).

Nach dem Regierungswechsel 1983 sollten vorhandene Subventionen abgebaut werden, das Bundesfinanzministerium erhielt einen entsprechenden Prüfauftrag. Im Mai 1984 setzte Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg die „Unabhängige Kommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen“ ein. Damit wurde die Wohnungsgemeinnützigkeit nicht mehr unter wohnungspolitischen, sondern primär unter fiskalischen Gesichtspunkten betrachtet (Holm/Horlitz 2015: 12 f.). Die Kommission kam in ihrem 1985 vorgelegten Gutachten zu folgenden Schlüssen:

- Die Steuerbefreiungen der wohnungsgemeinwirtschaftlichen Unternehmen seien nicht als Äquivalent für deren Geschäftsbeschränkungen anzusehen.
- Eine Steuerbefreiung zur Schaffung gesunder und preiswerter Wohnungen sei weder erforderlich noch geeignet.
- Für die gemeinnützigkeitsrechtliche Mietpreisbindung gebe es keine Rechtfertigung mehr.

Dementsprechend plädierte die Stoltenberg-Kommission für eine ersatzlose Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit. Bestehende Mietpreisbindungen und Wohnungsbelegungsrechte sollten sukzessive abgebaut und durch Maßnahmen der Subjektförderung ersetzt werden (Holm/Horlitz 2015: 13). Nach einigem politischen Hin und Her legte schließlich der Bundesfinanzminister Anfang 1988 einen Gesetzentwurf vor, der auch die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit enthielt. Nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat wurde das Steuerreformgesetz am 2.8.1988 verkündet und die Wohnungsgemeinnützigkeit mit Wirkung zum 1.1.1990 (abgesehen von einer Übergangsfrist) aufgehoben.

Angesichts der derzeitigen wohnungspolitischen Probleme in Wachstumsräumen erklingt seit geraumer Zeit der Ruf nach einer Neuauflage der Wohnungsgemeinnützigkeit. Zu verweisen ist hierbei vor allem auf die Arbeiten von Kuhnert/Leps (2015), Holm/Horlitz (2015) und Holm et al. (2017). Mittlerweile haben DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen auch einen Antrag bzw. Gesetzentwurf zur Wiedereinführung der Gemeinnützigkeit in den Bundestag eingebracht (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2020; Fraktion DIE LINKE 2020). Nachfolgend werden diese Vorstellungen als „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ (NWG) bezeichnet. Die dort skizzierten Vorschläge stellen einen guten Anfang dar, bedürfen aber der Weiterentwicklung. Denn der Teufel steckt hierbei im Detail.

2

AUSGESTALTUNG DER NEUEN WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT

Das Gemeinnützigkeitsrecht ist eine steuerliche Materie; dementsprechend knüpft der Begriff „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ (NWG) an die betreffende steuerrechtliche Figur an. Nur Körperschaften können den Status der Gemeinnützigkeit erlangen, keine natürlichen Personen. Zur Erlangung des Status einer steuerbegünstigten Körperschaft muss die Satzung oder der Gesellschaftsvertrag gesetzestreue Regelungen zur selbstlosen, ausschließlichen und unmittelbaren Zweckverwirklichung sowie zur Mittelverwendung und Vermögensbindung enthalten. Ferner muss die tatsächliche Geschäftsführung der Körperschaft auf die ausschließliche und unmittelbare Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke gerichtet sein und den Bestimmungen der Satzung entsprechen. Die NWG ist nun dadurch gekennzeichnet, dass neben diese herkömmlichen Säulen der Gemeinnützigkeit weitere Elemente treten, die – zusammen mit einer eingehenderen Betrachtung der steuerlichen Implikationen – nachfolgend beschrieben werden.

2.1 ZIELGRUPPE

Die alte Wohnungsgemeinnützigkeit war nicht auf besondere Zielgruppen ausgerichtet. Nur solche Unternehmen, die auch Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau erhielten, waren im Rahmen der betreffenden Förderbestimmungen den einschlägigen Auflagen und Belegungsbindungen unterworfen. In § 5 WGG war sogar festgeschrieben, dass Wohnungsunternehmen die Überlassung von Wohnungen nicht auf bestimmte Personen beschränken dürfen. Lediglich über Wohnungsgröße und -zuschnitt wurden indirekt bestimmte Zielgruppen angesprochen (Holm et al. 2017: 23).

Angesichts der gegenwärtigen Probleme auf dem Wohnungsmarkt ist jedoch eine gezieltere Versorgung mit Wohnraum wünschenswert. Vor dem Hintergrund, dass die in § 9 Abs. 2 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) festgelegten Einkommensgrenzen nahezu den Schwellenwerten der als armutsgefährdet einzustufenden Haushalte entsprechen, könnte der Wohnberechtigungsschein (WBS) als Anspruchsvoraussetzung für eine Wohnung dienen (Holm et al. 2017: 24). Hierauf haben oder hätten mehr als ein Drittel der Haushalte

in Deutschland Anspruch; dieser reicht also bis in die Mittelschicht hinein. Allein dies sollte der Befürchtung den Wind aus den Segeln nehmen, dass durch die Fokussierung auf eine einkommensschwache Mieterschaft soziale Brennpunkte entstünden, die sich im schlimmsten Fall ähnlich wie die französischen Banlieues entwickeln würden (Spars 2017: 28).⁴

Zusätzlich könnte der Gesetzgeber dieser Befürchtung im Rahmen einer NWG auch dadurch entgegenzutreten, dass ein bestimmtes Quantum an Wohnungen (zum Beispiel bis zu 20 Prozent der Flächen) möglichst im räumlichen Zusammenhang mit den gebundenen Wohnungen (Quartier oder Gebäude) frei vermietet werden darf. Die freien Vermietungen wären steuerlich als „wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb“ (§§ 14, 64 Abgabenordnung [AO]) einzustufen; die Erträge hieraus wären regulär zu versteuern und könnten zur Quersubventionierung des gemeinnützigen Bereichs verwendet werden. Ein weiterer Anteil der Wohnungen (zum Beispiel bis zu weitere 30 Prozent der Flächen) könnte mit „mäßiger Dämpfung“ (in Relation zu den örtlichen Vergleichsmieten) angeboten werden. Hierbei könnte man sich daran orientieren, ob die betreffenden Haushalte die Einkommensgrenzen des § 9 Abs. 2 WoFG um einen zu definierenden Prozentsatz übersteigen (zum Beispiel 50 Prozent; vgl. auch § 4 des Gesetzesentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen). Es wäre zu prüfen, ob die Vermietung dieser Wohnungen als steuerbegünstigter „Zweckbetrieb“ (§ 65 AO) qualifiziert werden könnte; eine Klarstellung auch seitens des Bundesfinanzministeriums (zum Beispiel ein Schreiben betreffend die steuerliche Behandlung) wäre wünschenswert. Ein Zweckbetrieb liegt vor, wenn die betreffende Betätigung erforderlich ist, um die satzungsmäßigen Zwecke zu verfolgen. Die begünstigten Mieter_innen könnten dazu verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen Einkommensnachweise vorzulegen.

⁴ Nach den Vorstellungen von Bündnis 90/Die Grünen sollen die Einkommen die Grenze von 150 Prozent der nach § 9 Abs. 2 bestimmten jährlichen Einkommensgrenze des Wohnraumförderungsgesetzes des Bundes nicht übersteigen. Bei höherem Einkommen hätten die Mieter_innen eine Ausgleichsabgabe zu zahlen, die dem Staat zufließt. Siehe § 7 Abs. 1 und 2 des Gesetzesentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen.

Mit Blick auf das Argument der „Fehlbelegung“ bestünde ein weiterer Vorteil einer solchen Lösung darin, dass Mieter_innen, die aus bestimmten Einkommenskategorien hinauswachsen, nicht umzuziehen bräuchten. Lediglich ihre Miete würde sukzessive angepasst. Die Unternehmen der NWG könnten ein Portfolio aus verschiedenen Marktsegmenten verwalten, allerdings wären im Rahmen des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs und des Zweckbetriebs quotaler Obergrenzen zu beachten. Ähnliche Konzepte haben einige Kommunen umgesetzt, zum Beispiel im Rahmen der „Flexiquote“ in Düsseldorf (Stadt Düsseldorf 2013). Verstöße wären nicht zu befürchten, da ansonsten die unten noch zu besprechenden Sanktionen (Nachversteuerung, Haftung der Organe) greifen. Eine so oder ähnlich geartete Lösung scheint die berechtigten Intentionen von Holm et al. (2017: 25 f.) flexibler und einfacher zu erreichen als ihr Vorschlag, in bestimmten Regionen feste Vermietungsquoten für bestimmte Einkommensklassen festzulegen.

2.2 MIETBINDUNG

Die Miete der gebundenen Wohnungen wird beschränkt. Hierfür kommen grundsätzlich zwei Varianten in Betracht:

- die „traditionelle“ Kostenmiete;
- die ortsübliche Miete minus Abschlag.

Die Kostenmiete erscheint aus Gründen der Anreizwirkung problematisch. Für das Management besteht kein monetärer Druck, die Kosten zu senken. Die Folge kann überhöhter verdeckter Managementkonsum sein (luxuriöse Dienstreisen, Essen etc.). Wie auch immer die Aufsichtsorgane ausgestaltet werden – es besteht immer eine gewisse Informationsasymmetrie zwischen ihnen und dem Management. Damit gibt es nur eingeschränkte Möglichkeiten, solches Verhalten aufzudecken. Bei einem Versagen der Corporate Governance wären die Leidtragenden aber am Ende die Mieter_innen.

Eine deutlich bessere Anreizwirkung hat die Variante „Ortsübliche Miete x (1 – X %)“. Dies impliziert, dass in zentralen Lagen eine in Absolutbeträgen höhere Mietminderung als in peripheren Lagen erfolgt. Das „X“ wäre für die „Kernklientel“ mit WBS höher anzusetzen als für die Gruppe der Mieter_innen, die gerade nicht mehr die Voraussetzungen für den WBS erfüllen (zum Beispiel 20 Prozent versus 10 Prozent).

Voraussetzung hierfür ist ein Mietspiegel, der gewisse Mindestanforderungen erfüllt.

Man unterscheidet zwischen einem einfachen und einem qualifizierten Mietspiegel. Beim einfachen Mietspiegel ist lediglich erforderlich, dass dieser von der Gemeinde oder von Interessenvertreter_innen der Vermieter_innen gemeinsam erstellt oder anerkannt wurde (§ 558c Bürgerliches Gesetzbuch [BGB]). Beim qualifizierten Mietspiegel (§ 558d BGB) wird verlangt, dass er nach wissenschaftlichen Grundsätzen alle zwei Jahre erarbeitet und von der Gemeinde oder von Interessenvertreter_innen der Vermieter_innen und der Mieter_innen anerkannt wird. Vor der Sommerpause 2021 wurden noch das Mietspiegelreformgesetz (MsRG) sowie die Mietspiegelverordnung (MsV) beschlossen, mit denen die Anforderungen an den

>

>

qualifizierten Mietspiegel erleichtert und präzisiert werden sollen. Für größere Städte ab 50.000 Einwohner_innen werden Mietspiegel Pflicht. Allerdings wäre zu diskutieren, ob dann die förderpolitischen Anforderungen an den vor allem von kleineren Kommunen erstellten einfachen Mietspiegel (scherzhaft oft „Rotweiniemtspiegel“ genannt) ausreichen. Andererseits dürfte ein qualifizierter Mietspiegel viele kleinere Kommunen überfordern. Aus diesem Grund wäre eine Zwischenform zu erwägen, mit der ein einfacher Mietspiegel über ein Mindestmaß an Differenzierungen (Lage, Gebäudetyp, Ausstattung etc.) erweitert wird. Liegt ein qualifizierter Mietspiegel vor, wäre ein solcher „Fördermietspiegel“ obsolet. Eine Verpflichtung zur Erstellung eines solchen Fördermietspiegels sollte den Kommunen jedoch nicht auferlegt werden; gerade in kleineren Kommunen ist zumeist der Wohnungsmarkt weniger angespannt, sodass sie keine Zielmärkte von NWG-Unternehmen sind. In Kommunen, in denen NWG-Unternehmen tätig sein wollen, dürften sowohl die Gemeinde, die Mieter_innen und ihre Vertreter_innen als auch die Unternehmen selbst ohnehin ein Interesse an der Erstellung eines solchen Fördermietspiegels haben.

Mit einem prozentualen Abschlag von der ortsüblichen Miete kann ein Anreiz zu effizientem Wirtschaften geschaffen werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn außerdem ein Teil der Managementvergütung an den Gewinn gekoppelt wird. Weitere Maßnahmen sorgen dafür, dass vom Effizienzgewinn auch und gerade die Mieter_innen auf angemessene Weise profitieren. Hierzu gehören vor allem die Begrenzung von Mieten und Rendite sowie gegebenenfalls eine Überschussbeteiligung der Mieter_innen.

2.3 ZUSCHÜSSE UND VERGÜNSTIGUNGEN

Im Rahmen der NWG wird ein erweiterter Zugang zu öffentlichen Fördermechanismen und Vergünstigungen eröffnet. Im Mittelpunkt steht hier zunächst die Befreiung von der Körperschaftsteuer sowie der Grunderwerb- und Grundsteuer. Gegebenenfalls müssten, sofern es sich um eine länderspezifisch ausgestaltete Grundsteuer auf Grundlage des Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 Grundgesetz handelt, die Grundsteuergesetze angepasst werden. Mit Blick auf die Gewerbesteuer empfiehlt es sich, die NWG nur für solche Unternehmen zu öffnen, die auch die Voraussetzungen für die erweiterte gewerbesteuerliche Kürzung (§ 9 Nr. 1 Satz 2 Gewerbesteuergesetz [GewStG]) erfüllen. Zweck dieser Vorschrift ist, Unternehmen, die nur kraft Rechtsform der Gewerbesteuer unterliegen, gleichzustellen mit Einzel- und Personenunternehmen, deren Gesellschafter_innen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (§ 21 Einkommensteuergesetz [EStG]) erzielen. Damit würde man vor allem vermögensverwaltende Kapitalgesellschaften erfassen und solche mit „hotelähnlichen“ Umsätzen ausnehmen (anderer Ansicht Holm et al. 2017: 35). Auf diese Weise ließe sich das von der Bundestagsfraktion DIE LINKE verfolgte Ziel erreichen, die Steuervorteile nur solchen Unternehmen zuzugestehen, die sich auf die Verwaltung, Instandhaltung und den Ankauf und Neubau von Miet- oder Genossenschaftswohnungen sowie bestimmte Infrastrukturleistungen beschränken. In diesem Fall wäre eine gesonderte Befreiung von der Gewerbesteuer überflüssig. Allerdings

müsste der Katalog des § 9 Nr. 1 Satz 2 GewStG (erlaubte Nebentätigkeiten) unter anderem mit Blick auf den Neubau von Mehrfamilienhäusern angepasst werden. Ausnahmen wären zum Beispiel für Alten- und Pflegeheime denkbar. Die Alternative wäre eine explizite Befreiung von NWG-Unternehmen von der Gewerbesteuer. Für Leistungen jenseits der Vermietung, die im Rahmen des Zweckbetriebs erbracht werden, wäre dann gegebenenfalls auch eine umsatzsteuerliche Befreiung sinnvoll. Wird steuerlich verstricktes Betriebsvermögen veräußert oder entnommen, werden die aufgedeckten stillen Reserven⁵ grundsätzlich versteuert. Auch bei einer Einbringung von Betriebsvermögen in ein NWG-Unternehmen fände eine steuerliche Entstrickung statt. Daher ist dafür Sorge zu tragen, dass bei der Einbringung von Grundstücken in das gebundene NWG-Vermögen keine prohibitiven ertragsteuerlichen Folgen auftreten. Hier ist eine ausdrückliche Befreiung wünschenswert (EStG, Körperschaftsteuer- [KStG] und Umwandlungssteuergesetz [UmwStG]).

Neben den steuerlichen Vergünstigungen sind zwei weitere Förderbausteine zu nennen, die nicht unmittelbar mit der steuerlichen Privilegierung zusammenhängen (Holm et al. 2017: 30):

- Zuschüsse im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung (Zins-, Tilgungs- oder Baukostenzuschüsse): Dabei sind Einmalzuschüsse zu Beginn der betreffenden Investitionsmaßnahmen vorzugswürdig (siehe unten). Nicht zuletzt wegen des – wahrscheinlich anhaltenden – niedrigen Zinsniveaus sind Zinszuschüsse lediglich die zweite Wahl. Nach den Vorstellungen der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen soll schließlich Fördervoraussetzung sein, dass sich die betreffenden Wohnungen in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten befinden (ohne dass bei Wegfall dieser Voraussetzung die Förderung rückabgewickelt wird). Zu diskutieren wäre, ob die Zuschüsse an die bestehenden länderspezifischen Regelungen der sozialen Wohnraumförderung anknüpfen sollen oder nicht vielmehr – entsprechend den Vorstellungen der Bundestagsfraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen – eine einheitliche bundesweite Förderkulisse ergänzend notwendig ist. Letzteres würde allerdings erfordern, einen Teil der wohnungsbaupolitischen Kompetenzen auf den Bund zurückzuverlagern. Die Kosten der Programme werden mit circa 3 Milliarden Euro (Bündnis 90/Die Grünen) bzw. 10 Milliarden Euro (DIE LINKE) veranschlagt, wobei beim Vorschlag der Linken die bisherigen Finanzhilfen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau der Länder eingerechnet sind.
- Erweiterter Zugang zu Bauland bei Neubauten: Damit sich die Bewirtschaftung der Immobilien trotz der niedrigen Mieten rechnet, sollte der Bodenwert im Rahmen der Vergabe durch die Kommunen auf eine vertretbare Höhe reduziert (Volleigentum) bzw. der Boden zu einem entsprechend moderat bemessenen Erbbauszinssatz im Erbbaurecht vergeben werden. Bei der Vergabe von Grund-

stücken im Erbbaurecht können die wirtschaftlichen Potenziale für preisgünstigen Wohnraum noch einmal deutlich erhöht und wenigstens zum Teil an die Mieter_innen weitergegeben werden. Dies wird für NWG-Unternehmen im Rahmen einer formalen Analyse im Anhang dargestellt. Problematisch können das Gemeindehaushaltsrecht sowie das EU-Beihilferecht sein. Die Gemeindehaushaltsordnungen einiger Länder müssten gegebenenfalls angepasst werden, damit Gemeinden ihre Grundstücke unterhalb des Marktwerts abgeben können. Europarechtlich ist die soziale Wohnraumförderung (europarechtlicher Terminus: „sozialer Wohnungsbau“) in Art. 2 Abs. 1 lit. c) des Freistellungsbeschlusses der Europäischen Union (Europäische Kommission 2019) als „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) ausdrücklich erwähnt. Die Mitgliedsstaaten verfügen hier auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) über einen weiten Ermessensspielraum. Die betreffenden Leistungen dürfen finanziell kompensiert werden, ohne dass hierdurch ein der Beihilfekontrolle unterliegender Tatbestand entsteht.

Die wirtschaftlichen Effekte der NWG-Fördermaßnahmen werden in Abschnitt 3.1 ausführlicher diskutiert.

2.4 GEWINNBSCHRÄNKUNG

Auch die zulässigen Renditen sollen gedeckelt werden. Der Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE und die Gesetzesinitiative der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen sehen hier eine Deckung der Eigenkapitalrenditen von 4,0 bzw. 3,5 Prozent vor (Bündnis 90/Die Grünen: § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs). Holm et al. schlagen als Grenze den aktuellen Basiszinssatz nach § 247 BGB plus zwei Prozent bei einer Maximalgrenze von vier Prozent vor (Holm et al. 2017: 22).

Möglicherweise zielführender ist eine aktivbezogene Deckelung (Gesamtkapitalrendite). Hierbei ist auch eine Orientierung an Liegenschaftszinssätzen⁶ denkbar. Zu diesem Zweck könnte man sich an den vom Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA) für ganz Deutschland veröffentlichten durchschnittlichen Liegenschaftszinssätzen für Mehrfamilienhäuser orientieren (für 2019 siehe AK OGA 2019: 100, Abb. 4-130). Vorstellbar ist aber auch, zumal die meisten Wohnungsbaugesellschaften regional orientiert sind, an die von den regionalen Gutachterausschüssen veröffentlichten Liegenschaftszinssätze anzuknüpfen. Die erzielbaren Renditen können nämlich regional sehr unterschiedlich sein. Die Orientierung an den Liegenschaftszinssätzen hätte den Vorteil, dass die Deckelung laufend an die Marktverhältnisse angepasst würde.

⁵ Stille Reserven sind der Unterschiedsbetrag zwischen dem steuerlichen Entnahme- oder Veräußerungswert und den fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Wirtschaftsgütern.

⁶ Der Liegenschaftszinssatz ist der Kapitalisierungszinssatz, mit dem die Verkehrswerte von Grundstücken im Durchschnitt marktüblich verzinst werden (§ 193 Abs. 5 Nr. 1 Baugesetzbuch [BauGB]). Er wird „rückwärts“ aus dem Ertragswertverfahren nach der Immobilienwertvermittlungsverordnung berechnet, nachdem die besonderen objektspezifischen Grundstücksmerkmale abge sondert wurden.

Unabhängig davon, wie vorgegangen wird, sollte auch eine Mindesteigenkapitalquote (Vorschlag: 30 Prozent der Bilanzsumme) vorgeschrieben werden. Bei einer eigenkapitalbezogenen Renditedeckelung wäre es ansonsten möglich, die Eigenkapitalrendite durch eine – wirtschaftlich möglicherweise nicht zielführende – Anpassung der Fremdfinanzierungsquote zu manipulieren: Ersetzt man nämlich Eigen- durch Fremdkapital, so erhöht sich bei einem gegebenen Gewinn die Eigenkapitalrendite und umgekehrt. Sinnvoll ist eine Mindestquote jedoch auch bei einer aktivbezogenen Deckelung der Rendite, um eine Mindestbonität zu gewährleisten – dies nicht zuletzt im Interesse der Mieter_innen.

NWG-Unternehmen mit Objekten im Erbbaurecht sollte allerdings insoweit eine höhere Renditeschranke zugestanden werden als solchen im Volleigentum, da diese auch höhere Risiken auf sich nehmen (vor allem Erbbauzinsen als Fixkosten). Im Anhang findet sich eine Erläuterung.

Holm et al. (2017: 27 f.) schlagen vor, eventuell überschüssige Mittel (die aus fehlenden Neubauvorhaben resultieren und nicht zeitnah verausgabt werden können) in einen zentralen Fonds abzuführen. Allerdings kann auch hiermit nicht das Problem fehlenden Baulands gelöst werden, das viele Neubauvorhaben vereitelt. Einfacher und allokativ vorzugswürdiger scheint hier ergänzend eine Rückverteilung der überschüssigen Mittel an die Mieter_innen zu sein. Auch die Mieter_innen haben dann ein Interesse an einer sparsamen Bewirtschaftung der Bestände; zudem zieht ein gewisses genossenschaftliches Element in die NWG ein. Eine Gemeinnützigkeitsschädlichkeit ist nicht zu erkennen; dies sollte das Bundesfinanzministerium aber gegebenenfalls klarstellen.

2.5 VERMÖGENSBINDUNG

Eine weitere Säule der NWG ist die mit der Gemeinnützigkeit einhergehende unbefristete Vermögensbindung. Das Vermögen ist damit zur Verfolgung der steuerbegünstigten Zwecke, wie es § 55 Abs. 2 Nr. 4 AO vorschreibt, zu verwenden. Die Vermögensbindung basiert auf § 61 Abs. 1 und 3 AO und den Anforderungen an die tatsächliche Geschäftsführung nach § 63 Abs. 2 AO.⁷ Die Erträge aus dem gebundenen Vermögen müssten in jedem Fall der Erfüllung der Zwecke im Rahmen der Satzung der Körperschaft dienen. Von der grundsätzlich zeitnahen Verwendung der Mittel gibt es Ausnahmen (Rücklagenbildung). Eine Verletzung der Vermögensbindung durch die Geschäftsführung in Gestalt der Prinzipien der Selbstlosigkeit, Ausschließlichkeit und Unmittelbarkeit würde einen Verlust der Steuerbegünstigung nach sich ziehen, möglicherweise auch rückwirkend (siehe unten).

Die Vermögensbindung setzt über die Gemeinnützigkeit am Unternehmen und nicht am Objekt an. Die Sozialbindung wird nicht durch die bisherige Rechtsprechung zur Höchstdauer der Sozialbindung beschränkt.⁸ Damit tritt die NWG der Tendenz zu immer kürzeren Bindungsfristen bei der sozialen Wohnraumförderung entgegen.

Es könnte sinnvoll sein, die Vermögensbindung über die üblichen Gemeinnützigkeitsregelungen hinaus sogar noch strenger zu gestalten: So könnte eine Veräußerung gebundener Bestände nur an ebenfalls der NWG unterliegende Unternehmen oder unter Auflagen an die öffentliche Hand erlaubt werden. Die übernommenen Bestände müssten im Rahmen der NWG dem gebundenen Vermögen zugeführt werden. Ausnahmen wären möglich, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Bei der Veräußerung gebundenen Vermögens könnte ein Höchstwert festgelegt werden, der sich an einem unter Fortführung der bisherigen Sozialbindung tragfähigen Preis orientiert. Allerdings macht eine solche Verschärfung einen freiwilligen Eintritt in die Gemeinnützigkeit nicht unbedingt attraktiver.

Denkbar ist, dass ein Unternehmen versucht, sich aus der unbefristeten Vermögensbindung durch eine bewusste Verletzung der Anforderungen an die Gemeinnützigkeit zu verabschieden. Hierbei können hohe Ertragspotenziale auf dem Markt eine Rolle spielen (umsatzsteuerliche Aspekte dürften hingegen keine Bedeutung haben, da die Vermietung für Wohnzwecke nach § 4 Nr. 12 Umsatzsteuergesetz [UStG] steuerfrei ist und ein Vorsteuerabzug regelmäßig nicht infrage kommt, § 15 Abs. 2 UStG). Ein Abschied aus der Gemeinnützigkeit könnte beispielsweise erfolgen, indem die Satzungsbestimmungen zur Vermögensbindung nachträglich in einer Weise geändert werden, dass sie nicht mehr den Anforderungen von § 55 Abs. 1 Nr. 4 und § 61 AO genügen. Auch die tatsächliche Geschäftsführung kann gegen den Grundsatz der Vermögensbindung verstoßen. Dann kann es zur rückwirkenden Besteuerung kommen, die einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren vor der Verletzung der Bestimmungen über die Vermögensbindung betreffen kann. Ebenso können schwerwiegende Verstöße gegen das Gebot der ausschließlichen Mittelverwendung für satzungsmäßige Zwecke (§ 55 Abs. 1 Nr. 1), gegen die Beschränkung der Rückgewähr eingezahlter Kapitalanteile und den gemeinen Wert geleisteter Sacheinlagen (§ 55 Abs. 1 Nr. 2 AO) sowie gegen das Drittbegünstigungsverbot (§ 55 Abs. 1 Nr. 3 AO) zur rückwirkenden Besteuerung führen.

Für das Management sind mit bewussten Verstößen gegen die betreffenden Vorschriften auch persönliche Haftungsrisiken verbunden: Die gesetzlichen Vertreter_innen haften nach § 69 AO mit ihrem gesamten eigenen Vermögen für steuerliche Ansprüche gegenüber ihrer Körperschaft, wenn diese aufgrund vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung der steuerlichen Pflichten nicht oder nicht rechtzeitig erfüllt werden. Dies ist allein deswegen ernst zu nehmen, weil eine Gesellschaft durch die Nachversteuerung leicht in die Insolvenz geraten kann.

Wenn die Beitreibung steuerlicher Rückstände bei einer Körperschaft keinen Erfolg mehr verspricht, erwägen die Finanzbehörden bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen häufig eine Inanspruchnahme des gesetzlichen Vertreters, insbesondere dann, wenn der Verlust der Gemeinnützigkeit auf ein Fehlverhalten des Managements zurückgeht (Veranlasserhaftung aufgrund konkret fehlverwendeter Beträge).

⁷ Die tatsächliche Geschäftsführung der Körperschaft muss auf die ausschließliche und unmittelbare Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke gerichtet sein und den Bestimmungen entsprechen, die die Satzung über die Voraussetzung für Steuervergünstigungen enthält.

⁸ Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 8.2.2019, Az. V ZR 176/17, online: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&az=v%20ZR%20176/17&nr=93153> (15.7.2021).

Schon unter den geltenden Regeln ist ein bewusster Verstoß gegen die Gemeinnützigkeit unwahrscheinlich, weil mit zu hohen Risiken verbunden.

2.6 CORPORATE GOVERNANCE

Schon bei der alten Wohnungsgemeinnützigkeit gab es einen Pluralismus an rechtlichen Formen, die allesamt Körperschaften darstellten. Dabei dominierten die Rechtsformen der Genossenschaft (eG), der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) sowie der Aktiengesellschaft (AG). Circa 60 Prozent des gemeinnützigen Wohnungsbestands befanden sich in der Hand von zumeist öffentlichen Wohnungsbau-gesellschaften, die in der Regel als GmbHs oder AGs firmierten (Holm/Horlitz 2015: 9). Ein Überbleibsel der Gemeinnützigkeit besteht mit den sogenannten Vermietungsgenossenschaften bis heute, die mindestens 90 Prozent ihrer Geschäftstätigkeit auf die Vermietung ihrer Wohnungsbestände an Mitglieder ausgerichtet haben (§ 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG, § 3 Nr. 15 GewStG).

Die NWG sollte an die bestehenden rechtlichen Formen und Möglichkeiten anknüpfen, denn diese haben sich größtenteils bewährt. Außerdem sollte man mit den existierenden Akteuren des Wohnungsmarktes zusammenarbeiten. Die Probleme auf dem Wohnungsmarkt werden zudem nicht nur durch Neubau gelöst werden können. Daher müssen Anreize geschaffen werden, die Bestände der derzeitigen Akteure in die Sozialbindung zu überführen.

An dieser Stelle ist auch über die Mieter_innenmitbestimmung nachzudenken, die nach den Vorstellungen der Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE ja ebenfalls eine tragende Säule der NWG darstellen soll. Je nachdem, wie massiv die Änderung der Corporate Governance ausfällt, erleichtert dies unter Umständen nicht den freiwilligen Übergang in die NWG – mit der Mieter_innenmitbestimmung gehen eben auch zusätzliche Kosten einher, die den zwischen den Stakeholdern verteilbaren Kuchen verkleinern. Dennoch wäre eine Mieter_innenmitbestimmung unter anderem mit Blick auf die vorliegend ebenfalls vorgeschlagene Überschussbeteiligung der Mieter_innen in Gestalt einer verpflichtenden Mindestquote in den Aufsichtsräten bzw. Beiräten (die dann überall verpflichtend einzurichten wären) ratsam. Bei darüber hinausgehenden gesetzlichen Eingriffen in die Verfügungsrechte ist aber Zurückhaltung geboten. Nur so kann das Ziel erreicht werden, mit der NWG ein niedrighwelliges Instrument zu schaffen, das auch für kleinere Unternehmen attraktiv ist (vgl. Holm et al. 2017: 30).

3

WIRKUNGEN

3.1 WIRTSCHAFTLICHE WIRKUNGEN

Betrachtet man den Lebenszyklus einer Immobilie, so bietet es sich an, eine frühere und eine spätere Phase zu unterscheiden. In der früheren Phase sind die kumulierten Abschreibungen und die Aufwendungen für Instandhaltung wie Modernisierung noch gering; sie nehmen mit höherem Alter zu. Andererseits sind die Belastungen durch Zinsaufwendungen und Tilgungszahlungen anfangs noch typischerweise hoch. Profitabel wird die Immobilie erst in der späteren Phase – vorausgesetzt, die Instandhaltungen und Modernisierungsaufwendungen schlagen nicht zu sehr zu Buche.

Vor diesem Hintergrund ist die Wirkung der oben dargestellten wichtigsten Fördermechanismen zu beurteilen.

A) ZUSCHÜSSE IM RAHMEN DER SOZIALEN WOHNUNGSBAUFÖRDERUNG

Im Rahmen der sozialen Wohnungsbauförderung kann hinsichtlich der Wirkung einmal zwischen laufend gezahlten Zuschüssen (vor allem Zinszuschüssen) und solchen Zuschüssen unterschieden werden, die in der Regel als Einmalzahlung oder als größere anfängliche Zahlungen (zumeist Zuschüsse zu den Tilgungs- und Herstellungskosten) fließen. Diese verschiedenen Arten von Zuschüssen haben auch unterschiedliche Effekte:

- Kapitalmarktverhältnisse: Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Kapitalmarktverhältnisse sind die Unterschiede in den Konditionen zwischen Darlehen mit vergünstigten Zinssätzen und Darlehen, die auf dem freien Kapitalmarkt erhältlich sind, gering. Dies spricht dafür, primär auf Baukosten- und Tilgungszuschüsse anstatt auf Zinszuschüsse zu setzen.
- Diskontierungseffekt: Regelmäßig dürften die Kapitalkostenforderungen der öffentlichen Zuschussgeber deutlich geringer als diejenigen der privaten Zuschussnehmer_innen sein. Gründe hierfür sind die hohe Bonität der öffentlichen Hand sowie die „Stadttrendite“.⁹ Ausnahmen sind in Einzelfällen möglich, wenn zum Beispiel die – für den anzulegenden Kapitalisierungszinssatz maßgebliche –

nächstbeste Alternativinvestition die Tilgung hochverzinslicher Altschulden ist. Wenn der Wert der jeweiligen Förderungen verglichen werden soll, muss er durch Abzinsung der laufend gezahlten Förderungen mit der Einmalzahlung gleichnamig gemacht werden. Aufgrund der unterschiedlichen Kapitalkostenforderungen erfolgt bei einer laufend gezahlten Förderung (wie beim Wohngeld oder bei Zinszuschüssen) die Diskontierung beim Zuschussgeber aber mit einem geringeren Satz als beim Zuschussnehmer – dies gilt unabhängig davon, ob der Investor unmittelbarer (Objektförderung) oder mittelbarer (Subjektförderung) Empfänger der Subvention ist. Die Summe der Barwerte der hingegebenen Förderung ist damit höher als die Summe der Barwerte der vom Zuschussnehmer erhaltenen Förderung. Dies spricht dafür, auf laufend gezahlte Förderungen möglichst zu verzichten. Einmalzahlungen, wie sie im Rahmen der Objektförderung vorgenommen werden können, sind insoweit förderpolitisch effizienter. In konsolidierter Betrachtung von Zuschussgeber_in und Zuschussnehmer_in entsteht hier nämlich kein Diskontierungsverlust – ein erheblicher und in der förderpolitischen Diskussion bislang vernachlässigter Vorteil der Objekt- gegenüber der Subjektförderung.

- Eigenkapitaleffekt: Vor allem wegen der Risiken, die es trägt, handelt es sich beim Eigenkapital um das teuerste Kapital. Zugleich ist zum Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung der Anteil des Fremdkapitals an einer Investition in aller Regel deutlich höher als derjenige des Eigenkapitals. Tilgungs- und Baukostenzuschüsse wirken sich nun aber unmittelbar und spürbar auf die vertikale Kapitalstruktur (Relation von Eigen- zu Fremdkapital) aus. Wird ein Zuschuss als Minderung der Gebäudeanschaffungs- bzw. Herstellungskosten verbucht, kann zudem das teure Eigenkapital reduziert und für andere Investitionen frei gemacht werden.

⁹ Der Begriff der „Stadttrendite“ bezeichnet den sich nicht unmittelbar in höheren Gelderträgen niederschlagenden sozialen, ökologischen und auch ökonomischen Nutzen städtebaulicher Maßnahmen, vgl. Spars/Heinze (2009).

All diese Gründe sprechen dafür, primär auf Einmalzahlungen in Form von Tilgungs- oder Baukostenzuschüssen zu setzen anstatt auf eine Bezuschussung der Zinskosten.

B) STEUERBEFREIUNG

Im Rahmen der klassischen sozialen Wohnraumförderung bewirkt eine Reduktion der Anschaffungs- oder Herstellungskosten durch einen Baukostenzuschuss normalerweise eine Minderung der Abschreibungsbemessungsgrundlage und des Abschreibungsvolumens. Die Folge sind höhere Gewinne und damit eine höhere Steuerlast in der Zukunft, sodass die Besteuerung durch die Förderung gar nicht gemindert, sondern lediglich aufgeschoben wird (bei einer eventuellen Verbuchung als passiver Rechnungsabgrenzungsposten und dessen anschließender erfolgswirksamer Auflösung gilt nichts anderes). Aufgrund der vorgesehenen dauerhaften Steuerbefreiung kommt es im Rahmen der NWG nicht zu dieser späteren Steuermehrbelastung. Die Steuerbefreiung ist definitiv; die Wirksamkeit der Zuschüsse ist daher in Kombination mit der Steuerbefreiung höher als ohne Steuerbefreiung.

Ein weiterer wichtiger Effekt der Steuerbefreiung ergibt sich vor dem Hintergrund des typischen Lebenszyklus einer Immobilie. Tilgungs- und/oder Baukostenzuschüsse bewirken vor allem eine Entlastung während der Investitionsphase (siehe oben). Da zu Beginn die Belastung aufgrund der Fremdfinanzierung entsprechend hoch ist und in der Regel kaum Steuern anfallen, wirkt hier auch der Steuerbefreiungseffekt nur mäßig. Der stimulierende Effekt durch die Steuerbefreiung kommt erst zu einem späteren Zeitpunkt richtig zum Tragen, wenn die Finanzierungsbelastung weitgehend abgebaut ist. Hier kann auch die Überführung von Beständen in die NWG durchaus eine attraktive Variante darstellen. Gerade die Kombination von objektbezogener Förderung und definitivem Steuervorteil entlastet somit über die gesamte Nutzungsdauer des Gebäudes hinweg den Investor.

Sollte dem Vorschlag gefolgt werden, die Steuerbefreiung nur solchen (vermögensverwaltenden) Kapitalgesellschaften zugestehen, welche die Voraussetzungen für eine erweiterte gewerbsteuerliche Kürzung nach § 9 Nr. 1 Satz 2 ff. GewStG erfüllen und daher de facto keine Gewerbesteuer zahlen, so unterlägen diese nur der Körperschaftsteuer (alternativ könnte eine Befreiung der NWG-Unternehmen von der Gewerbesteuer explizit geregelt werden). Die 15 Prozent Ersparnis, die sich aus einem Eintritt vermögensverwaltender Kapitalgesellschaften (die ansonsten nur der Körperschaftsteuer unterlägen) in die NWG ergäben, dürften dann aber in vielen Fällen keinen Anreiz darstellen, um das Unternehmen der NWG zu widmen. Es sollte dann ebenfalls überlegt werden, die Steuerbefreiung auch auf die Anteilseigner_innen zu erstrecken, soweit es sich hierbei um natürliche Personen handelt (im Rahmen des § 3 EStG). So entstünde auch ein Druck seitens der Anteilseigner_innen auf das Management, für die NWG zu optieren.

C) ZEITNAHE VERWENDUNG DER MITTEL

Weitere wirtschaftliche Effekte resultieren aus der zeitnahen Verwendung der Mittel, die mit der Gemeinnützigkeit verbunden ist. Hiermit wird vor allem ein Geschäftsmodell verhindert, das zuweilen kommerziell orientierte Wohnungsgesellschaften fahren. Diese schieben häufig Instandhaltungen auf, um nach einer gewissen Zeit eine umfassende Modernisierung vornehmen zu können. Die Kosten der Modernisierung können innerhalb bestimmter Grenzen auf die Mieter_innen umgelegt werden. Die Mieterhöhung ist jedoch nachhaltig und endet nicht etwa nach der Amortisation der Modernisierungsmaßnahmen. Können die bestehenden Mieter_innen die erhöhten Mieten nicht bezahlen, bietet dies zuweilen eine willkommene Möglichkeit, sie durch zahlungskräftigere Mieter_innen zu ersetzen. Teilweise wird auch auf Entmietung und anschließenden Verkauf abgezielt.

Sofern es sich bei den Modernisierungsmaßnahmen um nachträgliche Herstellungskosten handelt, müssen diese aktiviert werden. Die Aufwendungen schlagen sich dann nicht unmittelbar in der Gewinn- und Verlust-Rechnung nieder; diese wird nur insoweit betroffen, als sich hierdurch die Abschreibungen pro rata temporis (und gegebenenfalls auch die Zinsaufwendungen) erhöhen. Da die Gehälter des Managements auch teilweise an den Unternehmenserfolg gekoppelt sind, wird so ein systematischer Anreiz geschaffen, Instandhaltungsaufwendungen zu minimieren und stattdessen in bestimmten Zeitabständen umfassende Modernisierungsmaßnahmen durchzuführen.

Im Rahmen der NWG würde hingegen das Gebot der zeitnahen Verwendung der überschüssigen Mittel für den gemeinnützigen Zweck greifen. Gleichzeitig sind sowohl das Mieterhöhungspotenzial wie auch die maximal zulässige Rendite begrenzt. Dies erhöht den Druck, die laufende Instandhaltung zu intensivieren, und zwar ohne die im kommerziellen Bereich üblichen zum Teil erheblichen Mieterhöhungen. Alternativ können die überschüssigen verfügbaren Mittel in Neubauten investiert werden. Die Bildung gebundener Rücklagen zu diesem Zweck ist bereits im Rahmen des geltenden Gemeinnützigkeitsrechts grundsätzlich möglich (ähnlich Holm et al. 2017: 44). Vorliegend wird ebenfalls vorgeschlagen, die Rückverteilung überschüssiger Mittel an die Mieter_innen zu ermöglichen und dies vom Bundesfinanzministerium gemeinnützigkeitsrechtlich prüfen bzw. klarstellen zu lassen.

D) ZUGANG ZU LAND

Eine weitere Förderkomponente kann der vergünstigte Zugang zu öffentlichem Land sein. Die Vergabe von Grundstücken an NWG-Unternehmen durch die öffentliche Hand müsste zu einem „tragfähigen Bodenwert“ erfolgen: Die Anschaffungskosten der Grundstücke müssten so weit reduziert werden, dass die geforderten – wenngleich im Rahmen der NWG gedeckelten – Renditen auch erreichbar sind. Die Ermittlung eines tragfähigen Bodenwerts kann zum Beispiel per Ertragswertverfahren geschehen.¹⁰ Allerdings müssten

¹⁰ Ein guter Überblick über die verschiedenen Verfahren zur Boden(richt)wertermittlung findet sich in Hendricks (2017).

einige Bundesländer hierfür das Kommunalhaushaltsrecht anpassen. Zudem ist – soweit die De-minimis-Grenzen überschritten werden – das EU-Beihilferecht zu beachten.

Eine Alternative zur Abgabe öffentlicher Grundstücke in Volleigentum ist das kommunale Erbbaurecht. Im Anhang wird dargestellt, dass ein NWG-Unternehmen im Erbbaurecht eine höhere Gesamtkapitalrendite als im Volleigentum erzielen kann, wenn der Erbbauzins marktgerecht festgesetzt wird. Diese höhere Rendite ist zwar angesichts der höheren Risiken des Erbbaurechtnehmers auch gerechtfertigt (siehe Anhang). Da die Rendite aber gedeckelt ist, kann das NWG-Unternehmen unter Umständen einen Teil des Ertragspotenzials an die Mieter_innen weitergeben.

E) LEISTUNGSFÄHIGKEIT DER NWG (BEISPIELRECHNUNG)

Nachfolgend wird anhand einer einfachen Beispielrechnung illustriert, dass es über die NWG möglich ist, die sozialen Zielsetzungen zu erfüllen und gleichzeitig eine befriedigende Rendite zu erzielen. Die Unterwerfung unter das Gemeinnützigkeitsregime wäre freiwillig. Die Berechnungen zeigen, dass bei entsprechend großzügiger Festlegung der Renditegrenze Unternehmen und Anteilseigner_innen dazu bewegt werden könnten, diesen Schritt auch deswegen zu gehen, weil vergleichbare oder sogar höhere Nachsteuerrenditen als auf dem freien Markt erzielbar wären. Diese schmolzen im freien Markt bei Neuinvestitionen während der Niedrigzinsphase immer weiter ab. Dies gilt insbesondere für Investitionen in angespannten Märkten, wo die hohen Bodenpreise die Rendite besonders belasten.

In der Beispielrechnung wird aus Vereinfachungsgründen als erste Zielgröße zeitpunktbezogen auf die Cashflow-Eigenkapitalrendite („cash-on-cash return“) nach Abzug von Zins- und Tilgungszahlungen, aber auch nach Abzug von Ertragsteuern abgestellt.¹¹ Diese privatwirtschaftliche Zielgröße ist nicht mit der gesetzlichen Deckelung der Eigenkapitalverzinsung zu verwechseln. Mit dieser Zielgröße, die in der Immobilienwirtschaft geläufig ist, kann die nachhaltige mögliche Ausschüttung an die Anteilseigner_innen ohne die Notwendigkeit einer ausschüttungsbedingten zusätzlichen Fremdkapitalaufnahme erfasst werden. Es muss nicht zwischen der Ertrags- und der Liquiditätsebene unterschieden werden. Nicht zahlungswirksame Aufwendungen und Erträge werden nicht ausdrücklich berücksichtigt – sie gleichen sich ohnehin über die Totalperiode hinweg aus. Geht man vereinfachend davon aus, dass Tilgungen und Abschreibungen nicht allzu sehr voneinander abweichen, entspricht diese Renditegröße ungefähr der Nachsteuerrendite auf den Buchwert des Eigenkapitals. Es wird pauschalierend von einem Eigenkapitalanteil am Investment von 30 Prozent ausgegangen. Die Vereinfachungen

in der nachfolgenden Modellrechnung implizieren zudem, dass der operative Cashflow (oCF) mit dem Net Operating Income (NOI) bzw. dem Reinertrag (RE) gleichgesetzt wird. Bezogen auf das Investment (Aktivseite) erhält man somit eine Renditegröße, die dem Liegenschaftszinssatz angenähert ist.

Die zweite relevante Zielgröße stellt der Reinertrag dar, der notwendig ist, um die angestrebte Eigenkapitalrendite zu erzielen. Bei bezahlbarem Wohnen ist der Reinertrag gegenüber einer freien Vermietung entsprechend vermindert.

Ebenfalls aus Vereinfachungsgründen wird mit der Formel der ewigen Rente (als reziproker Multiplikator) gearbeitet und damit von der begrenzten Nutzungsdauer der Gebäude abstrahiert. Es wird unterstellt, dass es sich bei dem Investor um eine vermögensverwaltende Kapitalgesellschaft handelt, die lediglich der Körperschaftsteuer und nicht der Gewerbesteuer unterliegt (Inanspruchnahme der erweiterten gewerbesteuerlichen Kürzung, § 9 Nr. 1 Satz 2 und 3 GewStG). Die einkommensteuerlichen Auswirkungen auf der Gesellschafterebene bleiben unberücksichtigt. Schließlich bleiben auch Anschaffungsnebenkosten (inklusive Grunderwerbsteuer) außer Betracht bzw. sind schon in den angesetzten Werten enthalten. Aufgrund des Zeitpunktbezugs können sich im Laufe der Zeit einstellende Veränderungen in der Kostenstruktur (abnehmende Finanzierungskosten, zunehmende Instandhaltungen) nicht erfasst werden.

Ausgangsfall: freie Vermietung

Zunächst wird als Referenz ein Mehrfamilienhaus in Volleigentum herangezogen, das auf dem freien Markt vermietet wird (siehe Tabelle 1 unten).

In der Modellrechnung wird vereinfachend angenommen, dass sich die Erträge in der Relation zu den Werten auf das Grundstück (mit 12.000 Euro p. a.) sowie das aufstehende Gebäude (mit 28.000 Euro p. a.) verteilen.¹² Es ergibt sich ein Liegenschaftszinssatz von circa 4,00 Prozent p. a. Auf der Passivseite entfällt nach Abzug der Annuität (Zins und Tilgung in Höhe von 3,50 Prozent p. a.) auf das Eigenkapital eine Nach-Steuer-Cashflowrendite in Höhe von 4,39 Prozent (bei einer Ertragsteuerlast von 2.320 Euro p. a.). An dieser Eigenkapitalrendite müssen sich sowohl soziale Wohnraumförderung wie NWG messen lassen.

Variante: Vermietung mit sozialer Wohnraumförderung

Das obige Beispiel wird nun unter der Annahme modifiziert, dass soziale Wohnraumförderung in Anspruch genommen wird. Es sei vereinfachend angenommen, dass ein Baukostenzuschuss in Höhe von ungefähr 25 Prozent der Gebäudeherstellungskosten verfügbar ist und zudem die aufzubringende Annuität durch einen überschaubaren Zinszuschuss reduziert wird. Die sonstigen Annahmen bleiben gegenüber dem Ausgangsfall unverändert (siehe Tabelle 2 unten).

¹¹ Also: (Net Operating Income [NOI] – Zinsen – Tilgung)/Eigenkapital. Normalerweise wird der „cash-on-cash return“ vor Ertragsteuern gerechnet. Siehe Artikel „Cash-on-Cash Return Definition“ in Investopedia, <https://www.investopedia.com/terms/c/cashoncashreturn.asp> (19.7.2021). Das Net Operating Income stellt die Jahresnetto-Soll-Mieteinnahmen zuzüglich sonstiger Einnahmen dar, gekürzt um Leerstandsmieten und nicht umlagefähige Bewirtschaftungskosten. Es entspricht damit in etwa dem Reinertrag. Reinerträge sind die Roherträge (Nettokaltemieten) abzüglich der Bewirtschaftungskosten (Instandhaltung, Verwaltung, Mietausfallrisiko).

¹² Diese Annahme dürfte in der Realität zwar nicht zutreffen; die Berücksichtigung dieses Umstands ändert aber nichts an den Schlussfolgerungen, sondern verkompliziert lediglich die Argumentation. Vgl. hierzu Huth et al. (2021).

Die Reinerträge können auf knapp 80 Prozent derjenigen bei freier Vermietung gesenkt werden, ohne dass die Eigenkapitalrendite beschränkt werden muss. Vorliegend wird der Investor bezüglich des teuren aufzubringenden Eigenkapitals erheblich entlastet; es sind bei einer Ziel-Eigenkapitalquote von 30 Prozent lediglich 247.500 Euro anstatt 300.000 Euro im Ausgangsfall aufzubringen.

Variante: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

Nunmehr wird die Variante „soziale Wohnraumförderung“ noch um eine Steuerbefreiung ergänzt. Von einem möglichen vergünstigten Zugang zu Bauland wird jedoch abstrahiert; würde man diesen einbeziehen, wären die Effekte noch deutlicher. Alle anderen Annahmen sind gegenüber der zuvor dargestellten Variante wieder unverändert (siehe Tabelle 3 unten).

Hier ist eine Absenkung der Reinerträge sogar auf circa 74 Prozent einer freien Vermietung möglich, ohne dass von der Eigenkapitalrendite Abstriche gemacht werden müssten. Würde die Eigenkapitalrendite (etwa mit Blick auf eine Steuerbefreiung der Anteilseigner_innen) noch weiter reduziert, könnte dies zusätzlich den Mieter_innen zugutekommen. Zu den Potenzialen, die eine Kombination der NWG mit dem kommunalen Erbbaurecht bietet, siehe den Anhang. Wiederum handelt es sich um eine zeitpunktbezogene Betrachtung. Für die zeitraumbezogene Betrachtung sei auf die obigen Ausführungen zum Diskontierungseffekt verwiesen, wonach im Allgemeinen Einmalzuschüsse förderpolitisch effizienter als eine laufend gezahlte Förderung sind.

3.2 SOZIALE UND STÄDTEBAULICHE TREFFSICHERHEIT

Die Bedeutung des Wohngelds ist in Großstädten bislang vergleichsweise gering; viele Anspruchsberechtigte rutschen in die Inanspruchnahme der Kosten der Unterkunft ab oder überschreiten die relevanten Einkunftsgrenzen.¹³ Hier ist die soziale Wohnraumförderung von höherer Relevanz. Die NWG ergänzt nun die soziale Wohnraumförderung durch weitere Förderbausteine und führt diesen Ansatz damit weiter. Im Gegensatz zu einem Ausbau der Subjektförderung (vor allem Wohngeld) wird mit der NWG kein weiteres Öl in das Feuer angespannter Wohnungsmärkte (über eine Erhöhung der wirksamen Nachfrage) gegossen. Um die Wohnungsproblematik in den Griff zu bekommen, darf sich der Blick jedoch nicht nur auf den Neubau richten. Die Potenziale sind vor allem in angespannten Märkten nicht groß genug (vor allem Mangel an Bauland). Vielmehr müssen auch die Bestände einbezogen werden. Vor dem Hintergrund der finanziellen Attraktivität kann es jedoch durchaus für Bestandshalter_innen interessant sein, ihre Bestände der NWG zu widmen.

Die soziale Treffsicherheit ist in der NWG gegeben. Eine Ghettoisierung ist dann nicht zu befürchten, wenn auch andere Gruppen dem Mieter_innenbestand „zugemischt“ werden. Insbesondere im Erbbaurecht sind – ausgehend von den Wünschen der Kommune – noch weiter gehende Steuerungsmöglichkeiten als im Volleigentum möglich, sodass im Zuge einer Durchmischungsstrategie zum Beispiel auch Gruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt zielgerichtet versorgt werden können (siehe Anhang).

Ein Problem des Ansatzes bleibt allerdings, dass er die dominierende Gruppe der Kleinvermieter_innen mit Bestandswohnungen (mit fast 60 Prozent der Bestandswohnungen; Destatis 2019, Tabelle 8, eigene Berechnungen) kaum adressiert. Die Kleinvermieter_innen betätigen sich aber in den allermeisten Fällen als natürliche Person. Hier wäre ein komplementäres Förderregime notwendig (Bodelschwingh et al. 2021).

¹³ Es gibt für gering verdienende Menschen zwei Systeme der Mietkostenunterstützung nebeneinander: 1. die Zuschussung der Miete oder der Kosten bei selbst genutztem Wohneigentum durch Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz als besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs (SGB) und 2. die Zahlung der Kosten der Unterkunft nach SGB II.

Tabelle 1
Frei vermietetes Mehrfamilienhaus in Volleigentum (vermögensverwaltende GmbH)

Aktiva				Passiva			
Position	Investition	RE/oCF	Rendite	Position	Finanzierung	Cashflow	Rendite
				Eigenkapital	300.000	13.180	4,39 %
Boden	300.000						
		40.000	4,00 %	KSt-Verbindlichkeit (15 %)		2.320	
Gebäude	700.000			Fremdkapital	700.000	24.500	3,50 %
Gesamt	1.000.000	40.000	4,00 %	Gesamt	1.000.000	40.000	4,00 %

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 2
Mehrfamilienhaus in Volleigentum (vermögensverwaltende GmbH), soziale Wohnraumförderung

Aktiva				Passiva			
Position	Investition	RE/oCF	Rendite	Position	Finanzierung	Cashflow	Rendite
				Eigenkapital	247.500	10.880	4,39 %
Boden	300.000						
		31.500	3,81 %	KSt-Verbindlichkeit (15 %)		1.920	
Gebäude	700.000 -175.000 = 525.000			Fremdkapital	577.500	18.700	3,23 %
Gesamt	825.000	31.500	3,81 %	Gesamt	825.000	31.500	3,81 %

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 3
NWG (ohne Subventionierung des Baulands), Mehrfamilienhaus in Volleigentum

Aktiva				Passiva			
Position	Investition	RE/oCF	Rendite	Position	Finanzierung	Cashflow	Rendite
				Eigenkapital	247.500	10.880	4,39 %
Boden	300.000						
		29.580	3,59 %	KSt-Verbindlichkeit (15 %)		Steuerfrei	
Gebäude	700.000 -175.000 = 525.000			Fremdkapital	577.500	18.700	3,23 %
Gesamt	825.000	29.580	3,59 %	Gesamt	825.000	29.580	3,59 %

Quelle: eigene Darstellung.

4

ERGEBNIS UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die NWG kann ein sehr wirksames Instrument sein, um soziale und städtebauliche Ziele zu erreichen. Dies gilt insbesondere dann, wenn über das kommunale Eigentum an den Grundstücken zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten geschaffen und die Grundstücke im Erbbaurecht vergeben werden. Auch die soziale Treffsicherheit kann über die Art der Grundstücksvergabe weiter erhöht werden.

Mit der NWG kann die in der sozialen Wohnraumförderung grundsätzlich nur beschränkte Bindungsfrist perpetuiert werden. Die Kombination von sozialer Wohnraumförderung und Steuerbefreiung verspricht finanzielle Anreize, die nicht nur für Neubauvorhaben, sondern auch für Bestandhalter_innen interessant sind. Gleiches gilt für kommunale Wohnungsunternehmen als weitere bedeutsame Zielgruppe.

Die schon vorliegenden Initiativen der Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE sind zwar ein guter Anfang, sollten aber weiterentwickelt werden, um die NWG zu einem Erfolgsmodell zu machen. Dies betrifft vor allem folgende Punkte:

Die Miete sollte in Form eines Abschlags von der ortsüblichen Miete gedeckelt werden. Die Begrenzung könnte mit der Möglichkeit der Rückverteilung überschüssiger Mittel an die Mieter_innen kombiniert werden. Diese Anreizkombination ist – unter anderem angesichts des knappen Baulands – zielführender als eine Kostenmiete bei gleichzeitiger Bauverpflichtung. Die Zulässigkeit einer Rückverteilung überschüssiger Mittel an die Mieter_innen ist bezüglich der Kompatibilität mit der Gemeinnützigkeit (zeitnahe Mittelverwendung) seitens des Bundesfinanzministeriums klarzustellen.

Den NWG-Unternehmen sollte gestattet werden, einen bestimmten Anteil ihrer Wohnungen im Rahmen eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs im räumlichen Zusammenhang mit den geförderten Wohnungen frei zu vermieten. Ebenso sollten Wohnungen an solche Haushalte im Rahmen eines Zweckbetriebs ermäßigt vermietet werden können, die die Kriterien für einen WBS gerade nicht mehr erfüllen.

Das Angebot des Wechsels in die Gemeinnützigkeit kann sich auf vermögensverwaltende Kapitalgesellschaften beschränken, die nicht der Gewerbesteuer unterliegen. Weil die Befreiung von der Körperschaftsteuer wohl als Anreiz zu gering ist, sollte dann ebenfalls eine Befreiung der Anteils-

eigner_innen von der Einkommensteuer auf Ausschüttungen geprüft werden, soweit es sich um natürliche Personen handelt. Die Einbringung von Betriebsvermögen in die Gemeinnützigkeit sollte ohne prohibitive steuerliche Folgen (Versteuerung stiller Reserven) möglich sein.

Anstatt einer gesetzlichen numerischen Fixierung sollte sich die Renditebeschränkung für NWG-Unternehmen an den Liegenschaftszinssätzen orientieren. Betreiben NWG-Unternehmen Immobilien im Erbbaurecht, sollte die Renditeschranke insoweit noch anteilig erhöht werden. Zusätzlich sollte eine Untergrenze für die erforderliche Eigenkapitalquote eingeführt werden.

Bezüglich der Förderkulisse ist zu prüfen, ob diese in diejenigen der Länder eingepasst werden oder aber eine eigenständige bundespolitische Regelung geschaffen werden soll. Die Bundesländer sollten – soweit dies noch nicht geschehen ist – ihr Kommunalhaushaltsrecht anpassen, um insbesondere eine verbilligte Abgabe von Bauland zu ermöglichen.

Die Mieter_innen wären mindestens über eine verpflichtende Quote in den Aufsichts- oder Beiräten an der Kontrolle der Unternehmensführung mitzubeteiligen. Allerdings sollten vor allem kleinere vermögensverwaltende Kapitalgesellschaften nicht durch die Mieter_innenmitbestimmungsregeln überfordert werden.

Zudem sollte man sich über die Grenzen der NWG im Klaren sein: Die wichtigste Gruppe auf dem Wohnungsmarkt – nämlich die privaten Kleinvermieter_innen – wird durch die NWG nicht adressiert. Hier bedarf es eines komplementären Regimes, das vor allem natürliche Personen als Bestandhalter_innen adressiert.¹⁴ Gleichwohl kann die NWG eine wichtige Bereicherung im Strauß der wohnungspolitischen Maßnahmen darstellen.

¹⁴ Der FES diskurs „Bezahlbare Wohnungen sichern. Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlwohnungen“ (FES September 2021) stellt das Konzept der Gemeinwohlwohnung als neues Instrument vor, das in erster Linie diese privaten Kleinvermieter_innen anspricht und bezahlbaren Wohnraum dauerhaft sichern kann.

ANHANG

PERFORMANCE EINES MARKTGERECHTEN ERBBAURECHTS IM VERGLEICH ZU VOLLEIGENTUM, NWG

Nachfolgend wird gezeigt, dass sich die wirtschaftlichen Spielräume von NWG-Unternehmen bei einer Grundstücksvergabe im Rahmen von Erbbaurechten noch erweitern lassen, wenn die Erbbauzinsen marktgerecht angesetzt werden. Dies schafft weiteren Spielraum für eine Reduzierung der Mieten.

Es wird unterstellt, dass die Förderungen in Gestalt eines Zuschusses zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten von Boden und Gebäude so bemessen sind, dass auch bei Vorliegen einer Sozialbindung bei Volleigentum die üblichen Renditen (hier: orientiert an den Liegenschaftszinssätzen) erreicht werden können. Dabei wird angenommen, dass die Förderung im Rahmen der NWG bei Volleigentum so bemessen wird, dass der Liegenschaftszinssatz (freie Vermietung) erzielbar ist:

$$\frac{E_S - K}{G_S + B_S} = r_V = \frac{E - K}{G + B}$$

Dabei sind:

- E Rohertrag (ortsübliche Miete)
- E_S Rohertrag, der sich unter Einbeziehung der Sozialbindung ergibt ($E_S < E$)
- K Bewirtschaftungskosten (ohne Abschreibungen); bei NWG und freier Vermietung als gleich angenommen
- B Verkehrswert des Bodens
- B_S tragfähiger Bodenwert, der sich unter Berücksichtigung der Sozialbindung ergibt ($B_S < B$)
- G Gebäudekosten ohne Wohnbauförderung
- G_S Gebäudekosten, die sich unter Berücksichtigung der Wohnbauförderung (Sozialbindung) ergeben ($G_S < G$)
- r_V aktivseitige Rendite des Investors in Volleigentum (entspricht näherungsweise dem Liegenschaftszinssatz)

Zu zeigen

Im Erbbaurecht kann ein NWG-Unternehmen eine höhere aktivseitige Gesamtkapitalrendite r_Z erzielen als im Volleigentum (hier: Liegenschaftszinssatz r_V). Das gilt auch bei einer verbilligten Vergabe von Bauland bei Volleigentum. Also: $r_Z > r_V$

Beweis

Die aktivseitige Rendite einer NWG-Immobilie im Erbbaurecht (Perspektive: Erbbaurechtnehmer) sei r_Z , q ist der Erbbauzinssatz. Dabei muss der Erbbauzinssatz q , wenn er marktgerecht sein soll, allerdings so festgelegt werden, dass $q < r_V$. Dies ist gerechtfertigt, weil es dem Erbbaurechtgeber möglich ist, gebäude- und mieterspezifische Risiken auf den Erbbaurechtnehmer überzuwälzen. Die geforderte Risikoprämie muss daher gegenüber Volleigentum absinken (Löhr/Braun 2020).

SOZIALER WOHNUNGSBAU, WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT UND GEMEINWOHLWOHNUNGEN

Bei unterstellter linearer Relation von Rendite und Risiko gilt:

$$q = a \cdot r_V \text{ mit } 0 < a < 1$$

Die Variable a bezeichnet dabei den Anteil des beim Erbbaurechtgeber verbleibenden Risikos.

Dann gilt:

$$q < r_V \rightarrow a \cdot r_V < r_V \rightarrow a < 1 \text{ bzw. } 0 < a < 1$$

Die Rendite des Erbbaurechtnehmers (NWG) r_Z kann nun so ausgedrückt werden:

$$\frac{E_S - K - q \cdot B_S}{G_S}$$

Wenn nun das Erbbaurecht zu einer höheren Gesamtkapitalrendite als die NWG im Volleigentum (verbilligte Vergabe von Bauland, Vorliegen einer Mietbindung, Steuerbefreiung) führt, muss gelten:

$$r_Z > r_V$$

$$\text{Und damit: } \frac{E_S - K - q \cdot B_S}{G_S} > \frac{E_S - K}{G_S + B_S}$$

$$\text{Wegen } \frac{E_S - K}{G_S + B_S} = r_V \text{ ergibt sich nach Umformung:}$$

$$r_V \cdot (G_S + B_S) - r_V \cdot G_S > q \cdot B_S \rightarrow r_V > q$$

Schon bei einem marktgerecht festgesetzten Erbbauzinssatz kann also ein NWG-Unternehmen eine höhere Rendite erzielen als in Volleigentum. Eine höhere Renditeforderung im Rahmen des Erbbaurechts ist zwar schon wegen der höheren Risiken angemessen (sogenanntes Leverage-Risiko, das dem Erbbaurechtnehmer wegen der festen Erbbauzinsverpflichtung entsteht); eine Herabsetzung des Erbbauzinssatzes unter das Marktniveau (Stadtrendite) eröffnet noch zusätzlichen Spielraum für die Weitergabe von Teilen der Ertragspotenziale an die Mieter_innen in Gestalt einer noch weiter „gedämpften“ Miete.

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
DAWI	Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
EStG	Einkommensteuergesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
KStG	Körperschaftsteuergesetz
MsRG	Mietspiegelreformgesetz
MsV	Mietspiegelverordnung
NOI	Net Operating Income
NWG	Neue Wohnungsgemeinnützigkeit
oCF	operativer Cashflow
RE	Reinertrag
SGB	Sozialgesetzbuch
UmwStG	Umwandlungsteuergesetz
UStG	Umsatzsteuergesetz
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

Literaturverzeichnis

AK OGA 2019: Immobilienmarktbericht Deutschland, Oldenburg.

Bodelschwingh, Arnt von; Enders, Katharina; Lang, Jochen; Löhr, Dirk 2021: Bezahlbare Wohnungen sichern. Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlwohnungen; hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. APB, FES diskurs, September 2021, Bonn.

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

Europäische Kommission 2019: Mitteilung an die Bundesrepublik Deutschland vom 31. Januar 2019, SA.44264 (2016/MX) – Überwachung von unter den DAWI-Beschluss fallenden Beihilferegelungen – Beihilfen im Bereich der Wirtschaftsförderung, online: https://www.smul.sachsen.de/laendlicher_raum/download/referat31/infomail/Anlage_Beihilfe_DAWI.pdf (15.7.2021).

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2020: Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohngemeinnützigkeit. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/17307, Berlin.

Fraktion DIE LINKE 2020: Neue Wohngemeinnützigkeit einführen, einen nicht-profitorientierten Sektor auf dem Wohnungsmarkt etablieren. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/17771, Berlin.

Hendricks, A. 2017: Bodenrichtwertermittlung. Habilitationsschrift, Universität der Bundeswehr München, Institut für Geodäsie, Neubiberg.

Holm, A.; Horlitz, S. 2015: Neue Gemeinnützigkeit – Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, Berlin.

Holm, A.; Horlitz, S.; Jensen, I. 2017: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Zweiter Teil der Arbeitsstudie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin.

Huth, T.; Löhr, D.; Olah, N. 2021: Boden, der vergessene Produktionsfaktor, in: Wirtschaftsdienst 101, S. 221–226.

Kuhnert, J.; Leps, O. 2015: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0). Gutachten, herausgegeben von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin.

Löhr, D.; Braun, O. 2020: Warum hat es das Erbbaurecht so schwer? – Zur Erhöhung der Akzeptanz von Erbbaurechten durch mehr Marktgerechtigkeit, in: Zeitschrift für Immobilienökonomie (mathematischer Anhang), online: <https://doi.org/10.1365/s41056-020-00048-y> (15.7.2021).

Spars, G. 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.

Spars, G.; Heinze, M. 2009: Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen – Chancen und Potenziale für die Stadtentwicklung, in: vhw FWS 2, März–April 2009, S. 69–74.

Stadt Düsseldorf 2013: Zukunft Wohnen. Düsseldorf: Ein Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt, Düsseldorf.

WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN ZUM THEMA

Bezahlbare Wohnungen sichern – Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlmwohnungen

→ [FES diskurs](#) September 2021

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

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 gemeinwohlorientiert gestalten

→ [WISO direkt](#) 11/2017

Das Soziale Quartier – Quartierspolitik für Teilhabe, Zusammenhalt und Lebensqualität

→ [Gute Gesellschaft – soziale Demokratie 2017plus](#) 2016

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/apb

Bestellungen/Kontakt: apb-publikation@fes.de

ISBN 978-3-96250-949-1

Titelmotiv: © picture alliance/K-H Spremberg/Shotshop

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

Satz: www.stetzer.net

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.

Zu Beginn der 1990er Jahre wurde infolge des Skandals um die Neue Heimat die Wohnungsgemeinnützigkeit abgeschafft. Die Politik scheint jedoch mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit das Kind mit dem Bade ausgeschüttet zu haben. So fehlen heute in den deutschen Großstädten etwa 1,9 Millionen bezahlbare Wohnungen. Folglich kam es zu einer Diskussion über die Wiederaufnahme der Wohnungsgemeinnützigkeit. Der Gesetzentwurf, der dazu mittlerweile in den Bundestag eingebracht wurde, bietet eine gute Grundlage, bedarf aber einer Weiterentwicklung. Der Autor untersucht, unter welchen Bedingungen eine Wohnungsgemeinnützigkeit für Vermieter_innen, insbesondere im Erbbaurecht, wirtschaftlich attraktiv sein und zugleich sozial ausgerichtet werden kann.

ISBN 978-3-96250-949-1

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

