

Konzept für eine Neue Wohngemeinnützigkeit



Konzept für eine Neue Wohngemeinnützigkeit

Gutachten von Jan Kuhnert (KUB) im Auftrag
des Deutschen Mieterbundes e. V.



KUB Kommunal- und
Unternehmensberatung GmbH

INHALT

Vorwort	5
1. Zusammenfassung	6
2. Wohnungs- und Mietenkrise	10
3. Eckpunkte einer Neuen Wohngemeinnützigkeit	14
4. Effekte für Mieterinnen und Mieter	35
5. Effekte für die öffentliche Hand und den Wohnungsmarkt	45
6. Wie kann die Neue Wohngemeinnützigkeit umgesetzt werden? ...	48
Impressum	50

Seit einer Reihe von Jahren setzt sich der Deutsche Mieterbund mit Nachdruck für die Wiedereinführung einer Wohnungsgemeinnützigkeit ein, wie sie mit Erfolg in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland existierte, aber im Zuge des sogenannten „Neue Heimat-Skandals“ 1990 abgeschafft wurde.

Immer wieder haben wir darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, auf diese Weise vor allem, aber nicht nur, Menschen eine bezahlbare Wohnung zu verschaffen, die angesichts der hohen und weiter steigenden Mieten insbesondere in den Metropolen und Universitätsstädten angesichts relativ geringer Einkünfte keine Wohnung mehr finden, die sie sich leisten können.

Auf mehreren Deutschen Mietertagen wurden dazu Beschlüsse gefasst, die eine oder andere politische Partei hat auch Sympathie für dieses Instrument gezeigt und es in ihr jeweiliges Wahlprogramm aufgenommen, aber die politisch Verantwortlichen haben es bis zur Bundestagswahl 2021 nicht in Regierungshandeln umgesetzt.

Umso erfreuter waren wir, als das Thema Eingang in den Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition fand, und zwar nicht nur in Form eines Prüfauftrags, sondern als klare Maßgabe.

Daran wollen wir gern im Interesse von Mieterinnen und Mietern mitwirken und haben daher bei Jan Kuhnert, einem profunden Kenner der Materie, das Gutachten in Auftrag gegeben, das wir nun vorlegen. Es enthält konkrete Vorschläge zur Wiedereinführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit und versteht sich als Unterstützung für all diejenigen, die dieses Ziel ebenfalls anstreben. Der Bundesregierung bieten wir mit diesem Gutachten, das natürlich die Sicht von Mieterinnen und Mietern im Fokus hat, unsere konstruktive Mitarbeit bei der Ausgestaltung an.

Herzlichen Dank an Jan Kuhnert, der das Gutachten in einem intensiven Diskussionsprozess mit einer Arbeitsgruppe des Deutschen Mieterbundes entwickelt hat. Aus dieser Arbeitsgruppe gab es eine Menge Input, den er konstruktiv verarbeitet hat. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben etliche Sitzungen abgehalten, in denen es durchaus kontroverse Diskussionen gab. Ihnen gebührt mein besonderer Dank für dieses über das normale Maß der Begleitung einer Gutachtenerstellung deutlich hinausgehende Engagement. Namentlich sind das DMB Vizepräsident Reiner Wild, Dr. Armin Hentschel, Leiter des Instituts für Soziale Stadtentwicklung, Dr. Rainer Tietzsch, Vorsitzender des Berliner Mietervereins, Franz Michel, Leiter Wohnungs- und Mietenpolitik des DMB und in der Vollendungsphase Dr. Ulrike Hamann, Geschäftsführerin des Berliner Mietervereins.

Mit ihnen gemeinsam hofft der Deutsche Mieterbund, trotz der bisher völlig ablehnenden Haltung der Immobilienwirtschaft, auf die Realisierung möglichst vieler Gedanken aus dem Gutachten, begleitet von einer breiten Diskussion über die richtigen wohnungspolitischen Rezepte, auch vor dem Hintergrund der derzeitigen Krise und der durch die Decke schießenden Energiepreise.

Wir wünschen den politisch Verantwortlichen den notwendigen Mut und die Durchsetzungskraft, um den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag auch gegen Widerstände durchzusetzen und einen gemeinnützigen Wohnungssektor wieder einzuführen, in dem dann zum Beispiel geförderte Wohnungen angesiedelt werden, deren Sozialbindung nicht mehr zeitlich befristet ist, sondern bestehen bleibt, solange die Wohnung existiert.

Berlin, den 28.11.2022

Lukas Siebenkotten
Präsident des Deutschen Mieterbundes

1. Zusammenfassung

In den letzten Jahren haben schon lange wirkende Verschlechterungen im deutschen Wohnungsmarkt sich noch einmal massiv verstärkt ausgewirkt. So sind von fast drei Millionen preisgünstigen Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus im Jahr 1990¹ derzeit nur noch etwas über eine Million übrig². Gleichzeitig sind die Mieten überall, besonders in den Großstädten drastisch gestiegen. Allein in Berlin haben sich seit 2010 in vielen Wohnlagen die Mieten fast verdoppelt, in den Großstädten liegen die Angebotsmieten nettokalt durchschnittlich zwischen 11,50 und 17,75 Euro je m².³

Einerseits sind also viele preisgebundene Wohnungen verloren gegangen, die dann nach Auslaufen der förderbedingten Bindungen teurer wurden, und andererseits sind die Mieten der anderen, nicht geförderten Wohnungen deutlich gestiegen. Die Kosten für Miete, Heizung und Nebenkosten sind für viele Haushalte zu einer kaum mehr bewältigbaren Belastung geworden. Knapp die Hälfte aller Mieterhaushalte in Großstädten musste bereits 2018 über 30 % ihres Einkommens für die Bruttowarmmiete aufwenden, 12 % sogar mehr als die Hälfte ihres Einkommens.⁴ Aktuell sind auch wegen der steigenden Energiepreise immer mehr Haushalte bis weit in die Mittelschicht hinein durch die Wohnungskosten überlastet.

Hier ist dringend ein aktives Gegensteuern durch die Politik erforderlich. Gegen diesen

Trend muss ein Sektor langfristig preisgünstiger Mietwohnungen aufgebaut werden, der eine Alternative zum rasanten Preisanstieg auf dem kaum regulierten Wohnungsmarkt bietet. Die in der Bundesrepublik bis 1989 gültige Wohnungsgemeinnützigkeit ist ein Instrument für preisgünstige Wohnungen gewesen, mit dem an den tatsächlichen Kosten orientierte Mieten vorgeschrieben waren und so die Maximierung von Mietsteigerungen für hohe Gewinnausschüttungen verhindert werden sollte. Die Begrenzung der Gewinnausschüttung auf maximal 4 %, eine Sicherung des durch Steuerbefreiung geförderten Vermögens für die gemeinnützigen Zwecke und eine Verpflichtung zur Reinvestition von Überschüssen in Bestandsentwicklung und Neubau waren weitere wesentliche Eckpunkte des bis 1989 geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG).

Allerdings waren manche der damaligen Regelungen nicht präzise genug und die Aufsicht erfolgte weitgehend nur durch Prüfverbände, deren Mitglieder die zu prüfenden gemeinnützigen Wohnungsunternehmen waren. So wurden Misswirtschaft und Gesetzesverstöße bei der Wohnungsgesellschaft „Neue Heimat“ erst durch die Medien aufgedeckt und waren ein von der damaligen Bundesregierung genutzter Anlass, die Beschränkungen aus dem WGG aufzuheben und das angesammelte Vermögen weitgehend in den freien Markt zu überführen.

Ende der 1980er Jahre umfasste der preisgünstige gemeinnützige Wohnungssektor in der Bundesrepublik ca. 3,4 Millionen Wohnungen. Durch ihre niedrigen Mieten hatten sie auch eine mietpreisdämpfende Wirkung. Erst mit der Aufhebung der Vermögensbindung ab 1990 waren Verkäufe der über viele Jahrzehnte steuergeförderten Wohnungsunternehmen auch an Finanzinvestoren möglich. Allein die öffentliche Hand verkaufte schließlich über 600.000 Wohnungen. Die in dieser Zahl enthaltenen ca. 420.000 verkauften kommunalen Wohnungen gingen etwa zur Hälfte an private Akteure, der Rest waren Verkäufe an andere

1 Warum in Deutschland so viele Sozialwohnungen fehlen, Süddeutsche Zeitung vom 4. August 2018 unter <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sozialwohnungen-warum-in-deutschland-so-viele-fehlen-1.4081722#:~:text=1990%20gab%20es%20noch%20fast%20drei%20Millionen%20Sozialwohnungen%20in%20Deutschland>.

2 Im Jahr 2021 waren es noch rd. 1,097 Mio. Sozialwohnungen (2002 ca. 2,57 Mio. Wohnungen), Quelle: Jahrespressekonferenz des GdW am 07.07.22, Präsentation Folie 27 unter https://www.gdw.de/media/2022/07/presentation_gdw-jahrespressekonferenz-2022.pdf.

3 <https://www.immobilienscout24.de/wohnbarometer.html> („Durchschnittliche Angebotsmieten ziehen im dritten Quartal [2022] im Bundesdurchschnitt um rund drei Prozent an“, in München um 4,8 % und in Hamburg um 4,5 %).

4 <https://de.statista.com/infografik/25096/haushalte-in-grossstaedten-die-folgenden-anteil-ihrer-nettoeinkommens-fuer-die-bruttowarmmiete-bezahlen/> auf der Basis einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung über 77 Großstädte (Zahlen für 2018), siehe auch <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-33590.htm>.

kommunale Unternehmen, wie etwa Stadtwerke oder Sparkassen. Mit der Verkaufswelle seit der Jahrtausendwende stieg der Besitz von finanzmarktorientierten Wohnungsunternehmen um über 800.000 Wohnungen⁵.

Die aktuelle Bundesregierung hat sich nun vorgenommen, an die positiven Effekte des damaligen WGG anzuknüpfen, aber Fehler der Vergangenheit zu vermeiden. Daher wurde im Koalitionsvertrag festgehalten:

„Wir werden zeitnah eine neue Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg bringen und so eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen.“⁶

Mit den hier vorgelegten konkreten Vorschlägen wird ein Beitrag zur qualifizierten und zeitnahen Umsetzung dieses politischen Versprechens der Regierung geleistet.

Im Unterschied zum alten WGG ist bei der Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) eine stärkere Fokussierung der Förderung der Wohnraumversorgung auf Haushalte mit begrenztem Einkommen vorgesehen, da diese Haushalte derzeit besonders durch die Entwicklungen im Mietwohnungsmarkt überlastet sind.

Wie in der Koalition vereinbart, wird eine Kombination von steuerlicher Förderung für NWG-Unternehmen durch Befreiung von Ertrags- und Grundsteuern mit einem Zuschussprogramm des Bundes vorgeschlagen, das für die Schaffung von dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen eingesetzt wird. Die bereitgestellten öffentlichen Mittel sollen sich hierbei an den damit erzielten sozialen Effekten durch eine nachfolgend beschriebene Zielgruppenorientierung ausrichten, um eine „Gießkannenförderung“ zu vermeiden. Wesentliche Prinzipien dieses NWG-Konzepts werden zunächst hier in einer Übersicht kurz umrissen. Genauere Beschreibungen der vor-

geschlagenen Instrumente und Regelungen sind den entsprechenden nachfolgenden Kapiteln zu entnehmen.

Zielgruppenorientierte Förderung

Die Zielgruppen der Steuerbefreiung und der Zuschussförderung wurden durch ein gestuftes System der Vorgaben bei der Wohnungsvermietung konkretisiert: Mit drei Stufen von 100 % der sogenannten Bundeseinkommensgrenze (BEG)⁷ über 150 % bis zu 200 % dieser BEG kann die Vermietung in der NWG sowohl benachteiligten Haushalten helfen als auch bei Übernahme älterer Bestände die bestehenden sozialen Strukturen in den Siedlungen des früheren sozialen Wohnungsbaus praxisnah berücksichtigen. An diesen Belegungsbindungen für diese drei zu fördernden Zielgruppen sollte sich auch der staatliche Mitteleinsatz orientieren. Mit drei unterschiedlich hohen Förderstufen wird der jeweilige soziale Effekt der Vermietungsvorgabe je Zielgruppe berücksichtigt. Daraus ergäbe sich für die Steuerbefreiung wie auch für die Zuschussförderung nachfolgendes Förderschema:

Förderungssätze gestuft nach Zielgruppen		
Zielgruppe	Steuersatz	Zuschuss
1 bis 100 % BEG	0 %	20 %
2 bis 150 % BEG	25 %	15 %
3 bis 200 % BEG	50 %	10 %
4 über 200 % BEG	100 %	0 %

Die Zielgruppen 1 bis 3 sind das vorrangige Förderziel der NWG und orientieren sich dabei an den Förderkonzepten der Bundesländer. Mit der Zielgruppe 4 ist nicht die Vermietung von Bestandswohnungen gemeint, diese soll für die Haushalte mit Einkommen oberhalb von 200 % der BEG in der NWG ausge-

⁵ Wohnungstransaktionshandel seit vier Jahren auf niedrigem Niveau, BBSR-Analysen Kompakt 05/2020, S. 12.

⁶ Quelle: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

⁷ Sie wird in § 9 des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) geregelt.

schlossen bleiben. In begrenztem Umfang können die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen jedoch, wie später dargestellt wird, auch Neubauwohnungen ohne Belegungsbindungen, also für diese Zielgruppe 4 mit gehobeneren Einkommen, errichten. Für solche Wohnungen würden allerdings keine objektbezogenen Fördermittel oder Zuschüsse bereitgestellt werden.

Grundsätzlich sollen die nach der NWG organisierten Wohnungsunternehmen als Firmen steuerbefreit werden, dies ggf. anteilig gemäß ihrer Zielgruppenversorgung (Unternehmensförderung). Für die von diesen Unternehmen mit dauerhafter Mietpreis- und Belegungsbindung zur Verfügung gestellten Wohnungen soll, ggf. in Ergänzung der Landesförderprogramme, das Zuschussprogramm der Bundesebene für die Schaffung dieser Dauerbindungen eingesetzt werden (zusätzliche Objektförderung). Um größere Mengeneffekte für die NWG zu erreichen, ist es sinnvoll, das neue Programm der NWG mit den bestehenden Wohnungsbauprogrammen der Bundesländer zu kombinieren und deren Förderung zur Schaffung von Dauerbindungen um einen Bundeszuschuss gestaffelt bis zu 20 % auf die Gestehungskosten des Neubaus zu ergänzen.

Die NWG sollte zudem auch Zuschüsse beim Ankauf von Wohnungsbeständen vorsehen, damit mehr dauerhaft gebundener Wohnraum gesichert wird. Denn den größten Mengeneffekt kann die NWG dann entfalten, wenn auch Zuschüsse für die (nachträgliche) Schaffung von Mietpreis- und Belegungsbindungen im bereits gebauten Bestand angeboten werden. Diese Zuschüsse aus dem Bundesprogramm sollten in der Höhe ebenfalls nach den Zielgruppen gestaffelt und auf den jeweiligen abgeschriebenen Buchwert der in Dauerbindung eingebrachten Wohnanlagen bezogen werden. Wohnungsunternehmen könnten diese Bestandsförderung auch nur für Teile ihres Wohnungsbesitzes, etwa für einzelne Großsiedlungen, in Anspruch nehmen, ohne sich mit dem restlichen Besitz den Regelungen der NWG unterwerfen zu müssen. Hierfür wären

steuerbefreite Teilbetriebe oder Tochterunternehmen eine denkbare Organisationsform.

Die Förderung des „Ankaufs“ von Dauerbindungen im jetzigen Wohnungsbestand zielt insbesondere auf diejenigen gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen, die bisher schon in vielen Städten einen unverzichtbaren Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung leisten. Dieser stadtpolitisch bedeutsame Beitrag soll durch die neue Förderung massiv unterstützt und auf eine langfristige Perspektive mit dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen ausgerichtet werden. Die ergänzende Zuschussförderung für Neubau oder Bestandsankauf⁸ kann gerade auch für neu gegründete oder kleinere Wohnungsunternehmen, insbesondere die an neuen Wohnkonzepten interessierten Wohnungsgenossenschaften, zu einem wichtigen, ihre Eigenkapitalbasis stärkenden Faktor werden, wodurch die Genossenschaftsanteile für neue Vorhaben deutlich niedriger ausfallen können.

Dauerhaft günstige Mieten

Ein weiterer zentraler Punkt des Konzepts ist die Einführung von Instrumenten, die zu dauerhaft günstigen Mieten führen sollen. Grundsätzlich sollen die Mieten der NWG-Unternehmen bis zu 20 % unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM) bleiben. Da aber die OVM in den letzten Jahren drastisch angestiegen ist, werden zusätzliche Einschränkungen greifen. Künftige Mieterhöhungen sollen sich nur an den inflationsabhängigen Bewirtschaftungskosten orientieren, die mit 25 % der Nettokaltmiete angesetzt wird, dies wird im Kapitel 4 genauer ausgeführt. Entsprechend dem Verbraucherpreisindex kann dann die Miete zwar steigen, aber eben nur um ein Viertel der jeweiligen Indexänderung.

8 Auch das Wohnungsbündnis des Bundes hat sich vor Kurzem dafür ausgesprochen, ehemals kommunale Bestände zurückzukaufen (Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive, Beschluss vom 12.10.22 unter https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/buendnis-wohnraum/20221012-buendnis-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=3, S. 60.

Auch für den Neubau ist ein differenziertes Mietenkonzept vorgesehen. Der zusätzliche Fördereffekt der NWG soll bei Inanspruchnahme von Landesförderprogrammen für entsprechend reduzierte Mieten genutzt werden. Bei Neubauwohnungen von NWG-Unternehmen, die nur durch die unternehmensbezogene Steuerbefreiung gefördert werden, sollen deren Mieten die OVM jüngster Baujahre nicht überschreiten.

Wichtig ist aber auch zu beachten, dass die Belastung aus der absoluten Miethöhe je nach Einkommen sehr unterschiedlich ausfällt. Deshalb ist eine „Leistbarkeitsgarantie“ in der NWG zu verankern. Ansteigend je nach Einkommen soll der mietende Haushalt nicht mehr als 25 bis 35 % seines Einkommens für die Bruttokaltmiete (Miete + kalte Betriebskosten) zahlen müssen. Miete und Mieterhöhungen dürfen diese Obergrenze nicht überschreiten.

Dieser Gedanke der einkommensabhängigen Miete soll auch bei steigendem Einkommen beibehalten werden. Daher enthält das Konzept die Idee einer „solidarischen Miete“, damit finanziell stärkere Schultern auch einen größeren Beitrag zur Finanzierung der Kosten der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen leisten. Die Bruttokaltmiete würde dementsprechend – im Rahmen der beschriebenen Beschränkungen – einkommensabhängig mit steigenden Einkommen erhöht werden. Sinkt das Einkommen, wird die Miete wieder reduziert. Im Rahmen der NWG sollen auch Haushalte mit steigendem Einkommen möglichst lange in den gemeinnützigen Siedlungen, mit entsprechend angepassten Mieten, wohnen bleiben. Wenn allerdings ein solcher Haushalt einmal ausziehen sollte, dann würde die Wohnung wieder an die mit der Förderung festgelegte Zielgruppe vermietet und die Miete entsprechend reduziert werden. In den weiteren Kapiteln werden diese Vorschläge genauer dargestellt und noch mit weiteren Ideen ergänzt.

Aus den Erfahrungen der Vergangenheit muss die NWG auch eine bessere Kontrolle

und mehr Transparenz gewährleisten. Neben klarer staatlicher Kontrolle und detaillierten Geschäftsberichten ist hierfür als notwendiger Teil der Neuen Wohngemeinnützigkeit auch die Einrichtung von solchen Mietergremien erforderlich, die bei Investitionsentscheidungen mitbestimmen können.

Mit der NWG ist das Ziel verbunden, die bisher durch Landesförderungen nur befristet gebundenen Sozialwohnungen mittels Steuerbefreiung und Zuschussförderung des Bundes zu dauerhaft preis- und belegungsgebundenen Wohnungen weiterzuentwickeln. Es ist ökonomisch nicht sinnvoll, dass nach Auslaufen der Förderbindung, je nach Landesprogramm in 20 oder 30 Jahren, der Staat dann wieder Milliarden Euro in die Hand nehmen muss, um erneut gebundenen preisgünstigen Wohnraum für die ausgelaufenen Bindungen als Neubau zu fördern. Auch ökologisch ist es unververtretbar, dass für den deshalb erforderlichen Neubau wieder Bauland zusätzlich versiegelt würde, von den zwischenzeitlich gestiegenen Grundstücks- und Baukosten ganz zu schweigen.

Das Konzept der NWG will Neubau- und Bestandswohnungen unter das Dach der NWG bringen und so einen möglichst stark wachsenden Sektor von preiswerten Mietwohnungen schaffen, die von denjenigen Haushalten gemietet werden können, die nur über begrenzte Einkommen verfügen.

Mit der NWG ist aber kein gesetzlicher Zwang für die derzeitigen Wohnungsunternehmen verbunden: die Vertreterversammlung bei den Genossenschaften, die Gesellschafterversammlung in einer GmbH bzw. die Hauptversammlung der Aktiengesellschaft kann frei entscheiden, ob das Unternehmen die NWG-Förderung in Anspruch nehmen will!

Der Einstieg in die NWG ist für ein Unternehmen ganz oder teilweise möglich. So kann etwa eine Kommune entscheiden, dass künftig ihr ganzes städtisches Wohnungsunternehmen vollständig gemeinnützig tätig sein soll und vielleicht werden bisherige steuerpflichtige Tätigkeiten als Teilbetrieb ausgegliedert werden.

Ein umgekehrter Zugang zur NWG ist aber ebenso möglich, indem z. B. eine private Kapitalgesellschaft oder eine Genossenschaft oder auch eine kommunale Gesellschaft künftig als Unternehmen wie bisher steuerpflichtig tätig bleibt, aber einzelne komplexe Wohnungsbestände, z. B. Großsiedlungen, als steuerbefreiter Teilbetrieb oder Tochterunternehmen ausgegliedert und in die Neue Gemeinnützigkeit mit entsprechenden Zuschüssen für die Schaffung der Dauerbindungen eingebracht werden.

Der Bund kann bei der Umsetzung der NWG auch seine eigenen Instrumente einsetzen. So wäre die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) eine geeignete Einrichtung, um die derzeit in Planung befindlichen Wohnungen für Bundesbeschäftigte in eine NWG-Dauerbindung einzubringen. Auch könnte der Bund für die künftigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eine besondere Privilegierung beim Zugang zu Boden und zu Fördermitteln einräumen.

Also: Jedes Wohnungsunternehmen, ob öffentliche oder private Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, kann an der Neuen Wohngemeinnützigkeit teilnehmen! Das Konzept enthält bewusst differenzierte Übergänge, um möglichst viele Unternehmen mit unterschiedlicher bisheriger Praxis anzusprechen.

Es liegen nun konkrete praxisorientierte Vorschläge für eine Neue Wohngemeinnützigkeit vor. Mit einer Facharbeitsgruppe, eingeladen vom federführenden Bundesministerium, sollte die von der Koalition versprochene „zeitnahe“ Umsetzung der NWG jetzt sofort begonnen werden. Die nachfolgend skizzierten Förderelemente können so konkretisiert und in einen Gesetzentwurf umgesetzt werden. In diesen Arbeitsprozess sollten die Immobilienverbände und die Mieterverbände mit Diskussionsveranstaltungen eingebunden werden und durch ergänzende öffentliche Fachveranstaltungen können zusätzliche Erkenntnisse für die Gesetzesformulierung genutzt werden.

Das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ auf Bundesebene hat mit dem jüngsten Maß-

nahmenpapier vom 12.10.22 eine „konstruktiv-kritische Begleitung eines Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit“ angekündigt, hierfür leistet das hier vorgelegte Konzept einen umsetzungsorientierten Beitrag.

2. Wohnungs- und Mietenkrise

In den letzten Jahrzehnten hat eine Reihe von Entwicklungen am deutschen Wohnungsmarkt einen erheblichen sozial- und wohnungspolitischen Handlungsdruck erzeugt. Was derzeit als *Wohnungs- und Mietenkrise* diskutiert wird, ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sich sowohl die Mieten als auch die Immobilienpreise von der Einkommensentwicklung und der Mietzahlungsfähigkeit einer wachsenden Zahl an Haushalten abgekoppelt haben.

Trotz verstärktem Neubau fehlt ein ausreichendes Angebot an leistbaren preisgünstigen Wohnungen. Die Schere zwischen einem bezahlbaren Wohnraumangebot und gesunkener Wohnkaufkraft wird weiter zunehmen, wenn keine geeigneten Maßnahmen ergriffen werden. Das hier vorgestellte Konzept für eine Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) ist ein gemeinwohlorientierter Baustein, um den im Folgenden umrissenen drei wesentlichen Entwicklungen entgegenzuwirken und sie mit langfristiger Wirkung zu stoppen.

1) Der Anteil an belegungs- und mietpreisgebundenen Mietwohnungen hat sich verringert und wird in den kommenden Jahren aufgrund des Auslaufens von befristeten Sozialbindungen auf eine kleine Restgröße schrumpfen.

2) Seit der Jahrtausendwende wurden große Mietwohnungsbestände und ganze öffentliche Unternehmen privatisiert. Dadurch ist der Spielraum der Gebietskörperschaften vom Bund bis hinunter zu den Gemeinden für eine sozial- und stadtpolitische Steuerung der Wohnraumversorgung verringert worden,

während seitdem der politische Handlungsdruck in der Stadtentwicklungs- und Sozialpolitik zugenommen hat.

3) Vor allem in den letzten drei Jahrzehnten geht eine gewachsene Wohnungsnachfrage mit einer zunehmend polarisierten Einkommensentwicklung einher. Gerade in den Ballungsräumen stehen sich eine gesunkene Mietzahlungsfähigkeit im unteren Einkommenssegment und gestiegene Mietkosten gegenüber. Das Ergebnis sind teilweise stark gestiegene Wohnkostenbelastungen, die den wirtschaftlich notwendigen und sozialpolitisch verantwortbaren Umfang deutlich überschreiten.

Das NWG-Konzept soll einen langfristigen Weg bieten, um dem Wegfall an preisgünstigen Wohnungen entgegenzuwirken und den Spielraum zur sozialen Steuerung durch ein unternehmensbezogenes Handlungskonzept zu bewahren und zu erweitern. Der Hintergrund der angerissenen Fehlentwicklungen wird im Folgenden knapp erläutert.

2.1. Verlust von gebundenem Wohnraum

Bei der Konzeption des alten Sozialen Wohnungsbaus auf Grundlage des I. und II. Wohnungsbaugesetzes „bestand Einigkeit, daß es sich um ein Instrument für den Übergang handeln sollte.“⁹ Die damalige „Philosophie des Übergangs“, die in Grundzügen bis heute beibehalten wurde, sah befristete Förder- und Bindungszeiträume für staatlich geförderte Sozialwohnungen vor. Diese Befristung führt heute zu der rasch sinkenden Anzahl sozial gebundener Wohnungen.

Schon in den letzten Jahren vor der Übertragung des geförderten Wohnungsbaus im Rahmen der Föderalismusreform an die Länder reduzierte sich der Bestand an gebundenen Wohnungen zwischen 2002 und 2006

von 2,5 Millionen auf 2,1 Millionen (um 16 %). Von 2007 bis 2017 ist die Zahl der gebundenen Wohnungen bundesweit auf 1,2 Millionen zurückgegangen. Im Zehnjahreszeitraum ist das ein Rückgang um rund 40 Prozent.¹⁰ In Nordrhein-Westfalen ist beispielsweise damit zu rechnen, dass von 2020 bis 2030 46 % des derzeit noch gebundenen Mietwohnungsbestands aus der Mietpreis- und Belegungsbindung fallen werden.¹¹

Der weiterhin anhaltende Verlust an gebundenem Wohnraum¹² schlägt sich vor allem in den großen Städten nieder, in denen der Druck durch das Bevölkerungswachstum und die Polarisierung der Einkommen am stärksten ist. So wird sich in Berlin laut IBB-Prognose von 2020 bis 2030 die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen um 55 % auf rund 43.000 Wohnungen reduzieren, obwohl mehr als ein Drittel der Berliner Bevölkerung sozialwohnungsberechtigt ist.¹³ Eine Kompensation dieses Wegfalls durch den Neubau an Sozialwohnungen ist zurzeit schwer denkbar.

2.2. Mietsteigerungen durch Privatisierung und fehlenden Neubau

Die Zahl preisgünstiger Mietwohnungen, die für untere und mittlere Einkommensgruppen noch bezahlbar sind, ist über einen längeren Zeitraum gesunken. Beim Rückgang dieses Angebots spielen mehrere Entwicklungen eine Rolle: der Wegfall von Sozialbindungen durch vertragsgemäßes Auslaufen oder vorzeitige Rückzahlung, die geringere Marktmacht gemeinwohlorientierter Unternehmen als Anbie-

⁹ GEWOS im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, Bonn 1990, S. 304.

¹⁰ Antwort der Bundesregierung auf schriftliche Fragen (Christian Kühn, Bündnis 90/Die Grünen), Bundestagsdrucksache 19/3592 vom 27.07.2018 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/035/1903592.pdf> S. 15.

¹¹ NRW-Bank: Preisgebundener Wohnungsbestand 2020, S. 30, https://www.nrwbank.de/export/.galleries/downloads/Research/NRW.BANK_Preisgebundener_Wohnungsbestand_2020.pdf.

¹² Insgesamt ist in der Bundesrepublik in den letzten 10 Jahren die Zahl der mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen seit 2011 von nur noch 1.490.700 um ein Viertel auf 1.128.875 Wohnungen (2020) abgeschmolzen (Antwort der Bundesregierung vom 13.5.22 auf eine Anfrage der Fraktion Die Linke Drs. 20/1824), <https://dserver.bundestag.de/btd/20/018/2001824.pdf>.

¹³ IBB Wohnungsmarktbericht 2021, S. 34 <https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb-wohnungsmarktbericht-2021.pdf>.

ter am Mietwohnungsmarkt, die gesunkene Neubauleistung von bezahlbaren Mietwohnungen und die dank planmäßiger Schlupflöcher weitgehend wirkungslosen mietpreisrechtlichen Schutzregelungen bei Wiedervermietung.

Der planmäßige oder vorfristig ermöglichte Wegfall von Preis- und Belegungsbindungen durch Darlehensrückzahlung wurde bereits erwähnt. Wenn auch nicht in allen Fällen die sozial gebundenen Wohnungen zu den preisgünstigsten Beständen unterhalb der Vergleichsmiete gehörten¹⁴, hat der Wegfall öffentlicher Bindungen den Preisauftrieb beschleunigt.

Der Kreis der Vermieter, die sich aufgrund ihrer Geschäftsstrategie, ihres rechtlichen Rahmens und/oder des politischen Einflusses von Gebietskörperschaften bei Mieterhöhungen und Wiedervermietung zurückhalten, ist deutlich kleiner geworden. Genossenschaften und öffentliche Unternehmen, die aufgrund ihres Selbstverständnisses oder wegen der politischen Kontrolle durch den öffentlichen Gesellschafter am Markt sozialer auftreten, spielen in den städtischen Wohnungsmärkten nur noch eine eingeschränkte Rolle.

Allein von 1999 bis 2021 wechselten rund 3,8 Millionen Wohnungen den Eigentümer. Dabei ist der öffentliche Besitz von Kommunen, Ländern und dem Bund um 608.000 Wohnungen gesunken. Finanzmarkt- und börsenorientierte Investoren haben weitgehend diese Wohnungen gekauft und ihre Bestände in diesem Zeitraum um 815.000 Wohnungen vergrößert.¹⁵ Auch nach dem Ende der Verkaufswelle wird seitens interessierter Kreise weiterhin dafür geworben, dass Kommunen doch ihre Wohnungsbestände verkaufen sollten und sich der Staat auf die Objektförderung durch Wohngeld und Kosten der Unterkunft beschränken solle.¹⁶

14 In einer IBB-Studie für Berlin wird wegen des früheren Fördersystems der Anteil an Sozialwohnungen, die 2008 oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete lagen, mit 37 % beziffert. Quelle: Senatsvorlage Nr. S-2957/2010, S. 10.

15 Aktuelle Ergebnisse der BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen, BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2022, S. 7, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2022/ak-08-2022-dl.pdf;jsessionid=147400E917F-767CAF126028822D26B3.live21323?__blob=publicationFile&v=3.

16 Tobias Just (Deutsche Bank Research) und Michael Voigtländer (Institut der Deutschen Wirtschaft): Zur Rolle der öffentlichen Hand auf dem Wohnungsmarkt, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12.2011, S. 661 ff.

Die Folgen dieser Entwicklung für die Anbieterlandschaft in Städten werden durch die amtlichen Erhebungen der Gebäude- und Wohnraumzählung (GWZ) dokumentiert. 2011 hielten die kommunalen (12 %) und genossenschaftlichen Unternehmen (13 %) in den vom IFSS untersuchten acht Fallstädten¹⁷ zusammen nur noch 25 % der Mietwohnungen. Die Bedeutung dieser im weiteren Sinne sozialpflichtigen Vermieter ist zugunsten der privaten Anbieter deutlich gesunken. Die Anteile der von Mitgliedern von Wohneigentümergemeinschaften vermieteten Wohnungen lagen in diesen Städten mittlerweile auf gleichem Niveau bei 25 %.¹⁸ Die privaten Wohnungsunternehmen hielten im Durchschnitt der Fallstädte 14 % aller Mietwohnungen. Durch diesen Trend, der sich auch in der Folgezeit fortgesetzt hat, haben zunehmend Eigentümergruppen den Mietwohnungsmarkt beeinflusst, die nach jeweiliger Marktlage möglichst hohe Mieten realisieren wollen.

Nicht alle Mittel- und Großstädte mit bedeutenden Mietwohnungsanteilen standen durch Zuzug unter großem Nachfragedruck wie die sieben größten Städte.¹⁹ Aber der Kreis der wachsenden Städte ist größer geworden.²⁰ Der Nachfragedruck²¹ hat in diesem erweiterten Kreis auch deshalb zugenommen, weil der Bau neuer Mietwohnungen nicht mit dem Bevölkerungswachstum Schritt gehalten hat. Mittelt man rechnerisch die bundesweit

17 Die Zahlen mitteln die Ergebnisse der Gebäude- und Wohnraumzählung 2011 (GWZ) für die Fallstädte Berlin, München, Köln, Leipzig, Dortmund, Nürnberg, Mannheim, Magdeburg. Sie wurden untersucht, um nicht ausschließlich die Städte mit überdurchschnittlichem Wachstumsdruck in Augenschein zu nehmen. Quelle: Armin Hentschel, Peter Lohauß (IFSS), Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik: Beiträge zur Kritik des Immobiliensektors, Marburg 2020.

18 Für Westberlin hatte die GWZ 1987 einen Anteil von 5 % Wohnungen im Besitz von Wohneigentümergemeinschaften an allen Wohnungen (selbstgenutzt und vermietet) ermittelt. 2011 lag der Anteil im vereinigten Berlin bei gut 20 %.

19 BBSR: Wachstumsdruck in deutschen Großstädten, BBSR-Analysen KMPAKT 10/2017 unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2017/ak-10-2017.html>.

20 Siehe die aktuelle Untersuchung des BBSR: Wohnungsmärkte und Immobilienmärkte 2020 unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/wim-2020.html>.

21 Auf die Hintergründe des Nachfragedrucks, der mit innerdeutscher und innereuropäischer Migration zusammenhängt, ist hier nicht einzugehen. Es handelt sich um überwiegend politisch verursachte Prozesse, auf die in den meisten Studien nicht eingegangen wird: Vgl. dazu: A. Hentschel, Peter Lohauß, Marburg 2020.

neu entstandenen Mietwohnungen nach den Mikrozensuszahlen, dann wurden im Zeitraum zwischen 1979 und 1990 pro Jahr noch 228.000 Mietwohnungen gebaut, im Zeitraum 1990-2010 wurden nur noch 128.000 Mietwohnungen pro Jahr und im Folgezeitraum 2011 bis 2018 lediglich 57.000 Mietwohnungen gebaut.²² Trotz des Anstiegs der Neubautätigkeit in den letzten vier Jahren sind die Fertigstellungszahlen des Mietwohnungsbaus am stärksten in dem Zeitraum ab 2010 gesunken, in dem die zuwanderungsbedingte Nachfrage sprunghaft angestiegen ist.

Nicht nur der rückläufige Neubau an Mietwohnungen insgesamt und an preisgünstigen Mietwohnungen im Besonderen sind für den Mangel an leistbaren Angeboten verantwortlich. Die Lücken in den gesetzlichen Schutzregelungen der „Mietpreisbremse“ bei Wiedervermietung wurden systematisch durch Modernisierungsmaßnahmen ausgenutzt und waren für den galoppierenden Preisauftrieb mitverantwortlich. Wie eine Studie zeigt, sind die geltenden Regelungen darüber hinaus vor allem von den privaten Anbietern systematisch umgangen worden, während sich die kommunal kontrollierten Anbieter überwiegend an die gesetzlichen Regelungen gehalten haben.²³ Hinzu kommt, dass die aktuelle Begrenzung der Miete bei Wiedervermietung auf dem System der ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM) fußt, die als unbestimmter Rechtsbegriff vielfach nicht hinreichend bestimmt ist und zu rechtlichem Streit Anlass böte, der aber wiederum wegen des erheblichen wirtschaftlichen Risikos von den Mieterhaushalten selten gegen den Vermieter geführt wird. Auch dieser Sachverhalt zeigt, wie wichtig Anbieter sind, die sich aufgrund unternehmensbezogener gesetzlicher Vorschriften und wegen ihres Versorgungsauftrags gemeinwohlorientiert verhalten (müssen).

22 Quelle: Mikrozensus 2018, eigene Berechnungen des IFSS-Instituts für soziale Stadtentwicklung, Dr. Armin Hentschel. Die Baualtersgruppen sind in der Mikrozensusstichprobe unterschiedlich großen Zeiträumen zugeordnet. Deshalb können nur rechnerisch ermittelte Durchschnittswerte pro Jahr genannt werden. Die Verteilung der Fertigstellungen erfolgte selbstverständlich nicht gleichmäßig auf alle Jahre verteilt.

23 IFSS: Die Wirkung der Mietpreisbremse – Zwischenbilanz für Berlin, München, Hamburg, Frankfurt am Main, August 2016, Berlin 2016.

2.3. Steigende Wohnkostenbelastung in den Städten

Die Auswirkungen, die die geschilderten Entwicklungen auf die Wohnkostenbelastung von Mieterhaushalten gehabt haben, stellt sich in Zahlen so dar: Rund 14 Millionen Menschen lebten im Jahr 2020 in den teuersten 29 Stadt- und Landkreisen mit Angebotsmieten, die über 11 Euro je m² liegen. Die Einwohnerverteilung zeigt, dass sich vor allem in den Ballungsräumen mit hohem Mietwohnungsanteil die Mietenprobleme potenzieren. Hier befinden sich nicht nur die Angebotsmieten, sondern auch die Bestandsmieten in einer dynamischen Aufwärtsbewegung. In den 93 preisgünstigeren Stadt- und Landkreisen mit etwa 12,5 Millionen Einwohnern liegen die Angebotsmieten unterhalb von 6 Euro je m².²⁴

Obwohl die Einkommen im statistischen Durchschnitt jüngst wieder angestiegen sind, hat die Einkommensentwicklung über einen längeren Betrachtungszeitraum hinweg mit dem Anstieg der Miet- und Immobilienpreise nicht Schritt gehalten. Bereits 2019, also vor Beginn des Ukraine-Kriegs und dem rapiden Anstieg der Inflationsrate, hatten 15 % der Mieterhaushalte in Deutschland eine Mietbelastung von 40 % und mehr durch die Bruttokaltmiete.²⁵

Wohnkostenbelastungen sind allerdings relative Größen. Wenn Einkommen und Wohnkosten im Gleichschritt steigen, sollte es zu keinen Höherbelastungen kommen. In den meisten Großstädten entwickelte sich jedoch in den vergangenen Jahrzehnten eine andere Situation: Die Mieten stiegen stärker als die Einkommen. Insbesondere die Neubau- und Angebotsmieten waren auf Einnahmeerwartungen und Mietzahlungspotenziale ausgerichtet, denen nur wenige Haushalte und Personen im obersten Einkommenszehntel entsprechen konnten. Parallel zu dieser Entwicklung hat bundesweit die Zahl der Haus-

24 Bundesinstitut für Bau-, Raum- und Stadtforschung (BBSR), Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020, S. 113.

25 Ebenda, S. 116.

halte zugenommen, die weniger als 60 % des Durchschnittseinkommens beziehen.²⁶ Nach europäischen Standards werden sie als Haushalte im Armutsbereich bezeichnet.

Die so definierte Armutsquote ist seit 2006 kontinuierlich – und trotz eines Abbaus der Arbeitslosigkeit – gestiegen. 2006 lag sie deutschlandweit bei 14,0 %, 2021 bei 16,6 % (16,2 % in 2020). Bundesweit lebten 2020 rund 13,8 Millionen Menschen unterhalb der Armutsgrenze. In elf Bundesländern lag die Quote 2020 – die bis 24,8 % reichte – oberhalb von 16,1 %; es gab eine deutliche Nord-Süd-Differenz mit den nördlichen und östlichen Bundesländern als Armutsschwerpunkten. In den Stadtstaaten mit hohen Mietwohnungsanteilen sah das Bild so aus: In Hamburg lag die Armutsquote 2020 bei 15,7 %, in Berlin bei 19,7 % und in Bremen bei 22,3 %. Da in den Städten über 75 % der Wohnungen Mietwohnungen sind und Mieter traditionell zu den einkommensschwächeren Haushalten gehören,²⁷ muss man davon ausgehen, dass überdurchschnittlich hohe Mietbelastungen in diesem Kreis der Nachfrager die Regel sind. In den 77 deutschen Großstädten zahlen bereits rund 20 % der Mieterhaushalte über 40 % ihres Einkommens für die Warmmiete. Fast 12 % aller Mieter müssen sogar über 50 % ihres Einkommens für die Wohnkosten entrichten.²⁸

Eine gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik, zu der die NWG beitragen will, muss sich in besonderem Maße dem steigenden Armutsrisiko durch die Mietenentwicklung widmen. Durch die langfristig mietpreisdämpfenden Regelungen der NWG wird sich Jahr für Jahr ein anwachsender Bestand an Mietwohnungen aufbauen, der durch den Abstand zu den üblichen Marktmieten Wohnungen zu leistbaren Preisen bereitstellen kann.

26 Definition der Bundesregierung: „Der Indikator Armutsrisikoquote misst den Anteil der Bevölkerung, dessen Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle liegt. Es zeigt, wieviel Menschen in Deutschland weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens haben.“ Zitat aus Website unter <https://www.gut-leben-in-deutschland.de/indikatoren/einkommen/armutsrisikoquote/>.

27 Der Paritätische Gesamtverband, Armutsberichte 2022 und 2021 <https://www.der-paritaetische.de/themen/sozialpolitik-arbeit-und-europa/armut-und-grundsicherung/armutsbericht-2022/>.

28 Angaben nach einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung unter <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-33590.htm>.

3. Eckpunkte einer Neuen Wohngemeinnützigkeit

3.1 Warum eine neue Förderung durch die NWG?

Zu Recht wird gefragt, warum denn der Bund eine Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) unterstützen sollte, wenn es doch schon die allgemeinen Förderungen für den Wohnungsbau durch Abschreibungen oder die allgemeinen Wohnungsbauförderprogramme gibt. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen (GWU), die sich den gesetzlichen Regelungen der NWG unterwerfen, haben langfristig eine besondere Rolle für die öffentliche Hand. Sie sind künftig diejenigen Vermieter, deren langfristig günstigen Mietpreise den Staat bei der sogenannten Subjektförderung, insbesondere bei Wohngeld und Kosten der Unterkunft, entlasten werden. Gleichzeitig werden sie durch ihre dauerhafte Belegungsbindung ihres möglichst großen Bestands Bund und Ländern in späteren Jahren bei der Objektförderung sehr hohe Finanzierungskosten für neuen Sozialwohnungsbau ersparen können, da die Wohnungen der GWU nicht mehr aus der Bindung laufen und deshalb nicht wieder mit viel Geld neu gebaut werden müssten, um Ersatz für die weggefallenen Bindungen zu schaffen.

Derzeit werden Milliarden Euro in den geförderten Wohnungsbau mit Bindungsfristen zwischen 15 und 30 Jahren investiert, deren Wohnungen dann wegen der vertraglich vereinbarten befristeten Bindungen voraussichtlich in zwei bis drei Jahrzehnten schon wieder durch dann noch teurere Neubauten ersetzt werden müssten, um weiterhin ausreichend gebundenen Wohnungsbestand zu haben. Deshalb wird dieses Fördersystem auch als „soziale Zwischennutzung“ von durch den Staat subventioniertem privatem Immobilienvermögen kritisiert.

Mit diesem Konzept wird vorgeschlagen, nun die derzeitige öffentliche Wohnungsbauförderung um ein Instrument zu ergänzen, mit dem erstmals seit 1990 wieder dauerhafte Bin-

dungen geschaffen würde: die Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG). Diese Förderung sollte als Bundesprogramm mit Steuerbefreiungen und Zuschussmitteln aufgebaut werden und die jeweiligen Landesprogramme der sozialen Wohnraumförderung ergänzen.

Im Unterschied zu anderen Bauherren von Sozialwohnungen bleiben bei den GWU die Wohnungen auch nach Auslaufen der Förderbindungen langfristig günstig, weil sie dauerhaft stark mietbegrenzenden Regelungen unterliegen. Die Wohnungen stehen auch langfristig immer wieder bei einer erneuten Vermietung der jeweiligen Zielgruppe von am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten zur Verfügung, ohne dass später eine erneute Förderung aus Steuermitteln für diese Bindungen gezahlt werden muss. Damit würde ein finanziell wesentlich effizienterer und nachhaltiger Einsatz der öffentlichen Gelder als mit den bisherigen Wohnungsbauförderprogrammen der Länder möglich.

Ein Rückblick

Die Idee einer staatlichen Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau hat in Deutschland eine lange Tradition. Um der Wohnungsnot nach dem ersten Weltkrieg zu begegnen, wurde ab 1921 von Mietern eine Abgabe in Höhe von 5 % ihrer Miete erhoben.²⁹ Diese Abgabe war für den Wohnungsneubau zu verwenden und sollte nur ausbezahlt werden, „wenn die Bauten im Eigentum öffentlich-rechtlicher oder gemeinnütziger Stellen verbleiben“. Private Bauherren konnten danach nur gefördert werden, „wenn durch geeignete Maßnahmen³⁰ verhindert wird, daß der Bauherr (Eigentümer) aus der Vermietung oder

dem Verkauf einen übermäßigen Gewinn erzielt“. Wegen der damaligen Inflation konnten allerdings nur wenige Gelder eingesammelt und als Förderung vergeben werden.

Dies änderte sich nach der Inflation mit der Neufassung des „Gesetzes über den Geldwertausgleich bei bebauten Grundstücken“ 1926³¹, wodurch die Mieten im Unterschied zum Reichsmietengesetz durch Verordnungen erhöht werden konnten, um wieder den Wert der „Friedensmiete“ von 1914 zu erreichen. Gleichzeitig wurde eine „Aufwertungssteuer“ vom Grundbesitz erhoben, um die durch die Inflation weitgehend entschuldeten Grundstückseigentümer an der Finanzierung des Wohnungsbaus zu beteiligen, diese Steuer wurde auch Hauszinssteuer genannt. Sie wurde mit 10 bis 25 % der Friedensmiete festgesetzt. Diese zusätzlichen Einnahmen waren vorrangig für Wohnungsbauförderung³² vorgesehen. Die Zweckbindung eines Teils der Erträge wurde allerdings ab 1930 schrittweise verringert und 1932 aufgehoben, sodass die Hauszinssteuer immer mehr für die allgemeine Staatsfinanzierung genutzt wurde.³³

Mit einer Verordnung wurde 1930 eine neue Grundlage für die Förderung des Kleinwohnungsbaus gelegt. Die als Gemeinnützigkeitsverordnung³⁴ bezeichnete Regelung präziserte die Vorgaben der durch die Wohnungsbauförderabgabe von 1921 und der Hauszinssteuer 1926 als gemeinnützig begünstigten Wohnungsunternehmen. Ihnen wurde damit ab 1931 weitgehende Steuerfreiheit eingeräumt. Im Gegenzug hatten sie sich auf den Siedlungs- und Kleinwohnungsbau zu beschränken und keine höheren Mieten zu verlangen, als es die Aufwendungen zur De-

29 „Gesetz über die Erhebung einer Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaus“ vom 26.06.1921 (RGBl. Nr. 66, S. 773). Die Abgabe wurde nur für Wohnungen in bis Juli 1918 errichteten Gebäuden verlangt. Die Gültigkeit war zunächst auf 1921 bis 1941 beschränkt, wegen der auf den Stand von 1914 festgeschriebenen Friedensmiete war die Belastung der Mieterschaft durch die Miete mit 5 % ihres Einkommens vergleichsweise gering. Wegen der geringen Rendite bei begrenzten Mieten waren private Investoren nicht am Wohnungsbau interessiert.

30 Das 2. Änderungsgesetz (RGBl. I, Nr. 27, S. 235 ff.) sah hierfür „dingliche Sicherungen“ vor (Grundbucheintragen).

31 RGBl. I Nr. 32, S. 251 ff.

32 Nach § 1 (5) waren die Gelder „insbesondere für den Kleinwohnungsbau für die minderbemittelte Bevölkerung und kinderreiche Familien sowie zur Erhaltung dieser Art Altwohnungen zu verwenden“. (Ebd. S. 252).

33 Vgl. die Darstellung in Witt, Peter-Christian: Inflation, Wohnungszwangswirtschaft und Hauszinssteuer. Wuppertal 1979 unter <https://histat.gesis.org/histat/en/project/details/EB6BA66D9585363D4B85BE7F766439A6>.

34 „Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“ vom 01.12.1930, RGBl. I Nr. 47, S. 517 ff. Die nach parlamentarischen Beratungen als Notverordnung erlassene Regelung enthielt im 7. Teil mit Kapitel III (S. 593 ff.) die Vorgaben zur „Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen“.

ckung der Kreditzinsen nebst Tilgung „sowie für Verwaltung und Instandhaltung (unter Berücksichtigung der Schaffung einer angemessenen Rücklage für größere Instandsetzungen usw.) erfordern“.³⁵

Ohne hier die weitere Entwicklung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts skizzieren zu wollen³⁶ wurde diese Gemeinnützigkeitsverordnung durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) von 1940 ersetzt.³⁷ Im Wesentlichen blieb dieses Gesetz bis zu seiner Aufhebung zum 01.01.1990 unverändert bestehen. Die Förderung des gemeinnützigen Wohnungswesens vor und nach dem Zweiten Weltkrieg hatte einen sehr großen Sektor preisgebundener Wohnungen entstehen lassen, die mit ihren günstigen Mieten besonders für Haushalte mit kleineren Einkommen tragbar waren. 1986 waren fast 2.000 gemeinnützige Wohnungsunternehmen (GWU) tätig, davon etwa zwei Drittel kleinere Wohnungsgenossenschaften. Insgesamt verwalteten die GWU ca. 3,4 Millionen Wohnungen³⁸. Diese Unternehmen waren zentrale Träger des Wiederaufbaus von Wohnungen in der Nachkriegszeit und ihr Wohnungsbestand war zu großen Teilen neben der steuerlichen Förderung des Unternehmens auch direkt als sozialer Wohnungsbau finanziert worden.

Mit der Aufhebung des WGG zum Jahresbeginn 1990 ist allerdings die Steuerbefreiung für Wohnungsunternehmen nicht vollständig gestrichen worden. Vielmehr wurde den Wohnungsgenossenschaften und Vereinen eine Fortsetzung der Steuerbefreiung als sogenannte Vermietungsgenossenschaft³⁹ angeboten. Die ca. eine Million Wohnungen der Wohnungsgenossenschaften, von denen 1980 immerhin noch zu drei Vierteln durch die

Wohnungsbauförderung mietpreis- und belegungsgebunden waren, wurden durch entsprechende Gesetzesänderungen steuerlich begünstigt, wenn die Genossenschaft dies wollte. Ein besonderer sozialer Auftrag, etwa ein Belegungsrecht, ist mit dieser Steuerbefreiung allerdings nicht verbunden, sie müssen nur mindestens 90 % des Umsatzes mit ihren ordentlichen Mitgliedern erzielen.

Alle anderen Wohnungsunternehmen anderer Rechtsformen verloren ihre steuerlichen Privilegien, aber auch alle mietbegrenzenden und vermögenserhaltenden Beschränkungen. Ein Teil des ehemals gemeinnützigen Bestands wurde, auch von der öffentlichen Hand, an Finanzinvestoren veräußert. Sie bilden heute den Kern der börsennotierten Wohnungsunternehmen in Deutschland.⁴⁰

3.2 Zielgruppen einer Förderung nach der NWG

Das Konzept einer Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) muss sich deutlich von dem bis 1990 geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) unterscheiden. Einerseits haben sich verschiedene Rechtsgrundlagen geändert, insbesondere im Rahmen von Rechtssetzungen der Europäischen Union mit dem sogenannten Beihilferecht. Andererseits haben sich die Probleme auf dem Wohnungsmarkt verändert, denn es fehlen nicht mehr allgemein Wohnungen, sondern es fehlen vorrangig preisgünstige Mietwohnungen sowie gebundene Sozialwohnungen (vgl. Kapitel 2).

Beide Änderungen der Rahmenbedingungen führen zu einer neuen Aufgabenstellung der NWG. Im alten WGG wurde mit § 5 ein „betreuter Personenkreis“ umschrieben, der praktisch unbegrenzt war. Ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen (GWU) durfte danach „die Überlassung der Wohnungen, insbesondere ihre Veräußerung und Vermietung, nicht auf bestimmte Personen oder eine bestimmte

35 Art. 10 der Ausführungsverordnung zur Gemeinnützigkeitsverordnung vom 20. März 1931 in RGBl I Nr. 9, S. 74.

36 Vgl. hierzu Kuhnert/Leps Neue Wohnungsgemeinnützigkeit, Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum, 2017, S. 45 ff.

37 „Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGG)“ vom 29.02.1940, RGBl I Nr. 38, S. 438 ff.

38 Siehe Kuhnert/Leps a.a.O., S. 55.

39 Nach § 5 (1) Nr. 10 KStG i.d.F.v. Steuerreformgesetz 1990 [darin das WGG-Aufhebungsgesetz] vom 25.07.1988, BGBl. I, S. 1093, Daten zu Genossenschaften bei Kuhnert/Leps 2017, S. 56.

40 Detaillierte Ausführungen mit Zahlenangaben enthält das Kapitel 2.1.

Zahl von Personen beschränken“. Seine Tätigkeit war nur hinsichtlich der zu bauenden Wohnungen eingegrenzt: „Das Wohnungsunternehmen darf sich satzungsgemäß und tatsächlich nur mit dem Bau und der Betreuung von Kleinwohnungen im eigenen Namen befassen (gemeinnütziger Zweck)“.⁴¹ Die familiengerechte Kleinwohnung, die eben nicht dem gehobenen Bedarf entsprechen sollte, war zunächst auf eine Größe von 90 m² beschränkt⁴². Bei dieser Regelung ging man davon aus, dass hierdurch nur Wohnungen entstehen würden, die für Haushalte mit geringem Einkommen von Interesse sind. Eine ausdrückliche soziale Zweckbestimmung hatte das damalige WGG nicht.

In dem immer noch gültigen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz von Österreich ist in der aktuellen Fassung eine Wohnungsgröße von 150 m² als Obergrenze vorgegeben⁴³, die faktisch freie Vermietung der günstigen Wohnungen wird allerdings als möglicherweise europarechtlich nicht zulässig bewertet. Als kritisch wird in diesem Zusammenhang vor allem das Fehlen einer „klaren, genau abgegrenzten Zielgruppendefinition gesehen, welche auf benachteiligte Bürger oder soziale schwächere Bevölkerungsgruppen abzielen muss“.⁴⁴

Im Rahmen der europarechtlichen Regelungen ist das Instrument der „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) entstanden, mit dem die Europäische Union absichern will, dass bestimmte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen als entsprechende Dienstleistung von öffentlichen oder privaten Unternehmen erbracht werden können. Der Staat darf hierfür Ausgleichsleistungen für den Dienstleistungserbringer gewähren, damit dieser die eventuell nicht vollständig

wirtschaftlich sich deckende gemeinwirtschaftliche Dienstleistung erbringen kann. Das Ziel solcher Dienstleistungen kann allerdings nicht die Allgemeinheit sein, sondern muss sich auf Bevölkerungsgruppen beziehen, für die solche Dienstleistungen erforderlich sind.

Naheliegend ist zur Definition desjenigen Bevölkerungskreises, der bei der Wohnraumversorgung einer staatlichen Unterstützung im Sinne einer DAWI bedarf, sich an den eingeführten Kriterien der deutschen Wohnungsbauförderung zu orientieren. Im sogenannten sozialen Wohnungsbau sind Einkommensgrenzen für diejenigen Haushalte definiert worden, die in die geförderten Wohnungen einziehen dürfen. In § 9 (2) Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) hat der Bund festgelegt: „Die Einkommensgrenze beträgt: für einen Einpersonenhaushalt 12.000 Euro, für einen Zweipersonenhaushalt 18.000 Euro, zuzüglich für jede weitere zum Haushalt rechnende Person 4.100 Euro.“⁴⁵ Jedoch sind seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes am 13. September 2001 diese Bundeseinkommensgrenzen (BEG) bisher nicht angehoben worden. Gemäß § 9 (3) WoFG können die Länder allerdings abweichende Einkommenshöhen zu diesen Bundeseinkommensgrenzen (BEG) festlegen und die meisten Bundesländer haben davon Gebrauch gemacht. So sind beispielsweise in Berlin zwei Grenzen eingeführt worden, mit denen die BEG im ersten „Fördermodell“ auf 140 % und für das 2. Fördermodell auf 180 % erhöht wurden.⁴⁶

Im Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen wurde nur eine Einkommensstufe vorgeschlagen, die bei 150 % der BEG liegen solle.⁴⁷ Für eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) wird dagegen ein differenzierteres System vorgeschlagen. Durch drei unterschiedliche Einkommensgrenzen für die Vermietung von durch die NWG geförderte Wohnungen kann den unterschiedlichen

41 Verordnung über die Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen vom 1. Dezember 1930 in RGBl I, Nr. 47, S. 594, so auch im WGG von 1940 in RGBl I, Nr. 38, S. 438.

42 Art. 9 der Ausführungsverordnung zur Gemeinnützigkeitsverordnung 1931 a.a.O., S. 74.

43 Gesamte Rechtsvorschrift für Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, § 7 (1) unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011509>

44 Vgl. die Darstellung der Diskussion in Kuhnert/Leps (2016), S. 183 und 238 ff., hier S. 239.

45 https://www.gesetze-im-internet.de/wofg/_9.html

46 Vgl. <https://stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/wohnen.shtml>

47 Einkommen, das „die Grenze von 150 Prozent der nach § 9 Absatz 2 bestimmten jährlichen Einkommensgrenze des Wohnraumförderungsgesetzes des Bundes nicht überschreitet“, Bundestagsdrucksache 19/17307 § 7 (1).

Interessen ausreichend Rechnung getragen werden. Damit wird einerseits die europarechtliche Begrenzung des durch die DAWI zu unterstützenden Bevölkerungskreises beachtet und gleichzeitig dem Interesse der Wohnungswirtschaft an sozial gemischten Neubauquartieren im Rahmen gespreizter Einkommensstufen gefolgt. Es werden hierfür in Anlehnung an bisherige Konzepte⁴⁸ folgende Zugangsstufen zur Vermietung von gemeinnützig geförderten Mietwohnungen vorgeschlagen, die sich an den Zielen einer DAWI orientiert:

- a) enger sozialer Auftrag: 100 % der BEG bzw.
- b) mittlerer sozialer Auftrag: 150 % der BEG sowie schließlich
- c) breiterer sozialer Auftrag: 200 % der BEG.

Entsprechend der sozialen Wirkung des so differenziert zur Verfügung gestellten Wohnraums wird mit Blick auf die europarechtlichen Anforderungen eine zu begrenzende Kompensation der für öffentliche Aufgaben vom Unternehmen zu tragenden Mehrkosten vorgeschlagen, also auch die Förderung nach dem jeweiligen Effekt ebenso gestaffelt anzubieten. Damit könnte ein Fördersystem zur Anwendung kommen, in dem die staatliche Förderung im Rahmen der Steuerbefreiung an die gemäß den Zielgruppen gestaffelten Einkommensstufen mit entsprechend günstigen Mieten ausgerichtet wird⁴⁹:

- a) enger sozialer Auftrag: 100 % der BEG mit der maximal möglichen Förderung,
- b) mittlerer sozialer Auftrag: 150 % der BEG mit drei Viertel der möglichen Förderung sowie schließlich
- c) breiterer sozialer Auftrag: 200 % der BEG mit der halben möglichen Förderung.

- d) oberhalb von 200 % der BEG würde dementsprechend keine Förderung angeboten werden.⁵⁰

Mit diesem Förderkonzept können sozial gemischte Quartiere im Neubau entstehen. Die Mieten in den jeweiligen Förderstufen müssen sich dabei auch an den unterschiedlichen Haushaltseinkommen orientieren. Hierfür wird im nachfolgenden Kapitel eine differenzierte einkommensorientierte prozentuale Obergrenze vorgeschlagen⁵¹.

3.3 Förderinstrumente der NWG

» Steuerbefreiungen

Ein zentraler Baustein der öffentlichen Förderung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) ist das bereits bei anderen staatlichen Privilegierungen von sozialen Aufgaben bekannte Instrument der Steuerbefreiung. Durch die §§ 51 ff. der Abgabenordnung (AO) werden Steuerbefreiungen von der Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer sowie teilweise auch von der Grundsteuer für gemeinnützige, mildtätige und kirchliche Zwecke geregelt.

Zu den hier für die NWG vorgeschlagenen Steuerbefreiungen gehört die, je nach Zielgruppe ggf. nur anteilige, Befreiung von nachfolgenden Steuerarten:

- alle Ertragsteuern, wie Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer,
- alle am Boden ansetzenden Steuern, wie Grundsteuer und Grunderwerbsteuer und
- Freistellung von der Umsatzsteuer auch für Tätigkeiten über die reine Vermietung hinaus.

⁴⁸ Vgl. Kuhnert/Leps 2017, S. 286 ff.

⁴⁹ Ziel der Konzeption ist eine am sozialen Effekt orientierte staatliche Förderung.

⁵⁰ In nachfolgenden Ausführungen wird präzisierend dargelegt, dass für Wohnungen, die ohne Objektfördermittel für Haushalte mit einem Einkommen oberhalb von 200 % BEG errichtet werden, das gemeinnützige Wohnungsunternehmen trotzdem steuerbefreit wirtschaften könnte, wenn der Umsatzanteil aus diesen Wohnungen unterhalb von 10 % des Gesamtumsatzes bleibt.

⁵¹ Vgl. Kapitel 4.2.

Die aufgeführten Steuerbefreiungen, insbesondere für die Ertragsteuern, haben allerdings für jüngere Wohnungsunternehmen nur eine begrenzte Wirkung. In der Immobilienbewirtschaftung werden größere Überschüsse erst im Laufe der Zeit erzielt, wenn allmählich die mit dem Bau bzw. dem Kauf der Wohngebäude entstandenen Kreditbelastungen durch Tilgung zurückgehen und dann steuerpflichtige Gewinne entstehen können. Auch die Grunderwerbsteuer fällt nur zum Zeitpunkt des Erwerbs von Grundstücken oder Erbbau-rechten an.

» Zuschussprogramm

Um die Entstehung eines möglichst schnell wachsenden Segments preisgünstiger und belegungsgebundener Wohnungsbestände zu unterstützen, ist für die Neue Wohngemeinnützigkeit über die Steuerbefreiung hinaus das Instrument einer Zuschussförderung des Bundes vorgeschlagen worden⁵². Eine solche Zuschussförderung ist ein attraktives Instrument insbesondere für diejenigen Wohnungsunternehmen, die derzeit planen, geförderten Wohnungsbau zu errichten.

Wenn die Zuschüsse auf den Betrag von 10 bis 20 % der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten gestaffelt werden, ist das quasi Eigenkapital ersetzende Zuschussprogramm besonders vorteilhaft für eigenkapitalschwächere oder jüngere Wohnungsunternehmen. Damit könnte dem dringend erforderlichen Neubau von geförderten Wohnungen in Deutschland der nötige Schwung verliehen werden und das Ziel der Bundesregierung von jährlich 100.000 geförderten Wohnungen hätte eine realistische Chance.

Nach dem grundsätzlichen Konzept der NWG sollen sich auch die Zuschüsse an der vorher geschilderten Staffelung der sozialen Zielgruppen orientieren und daher wie die Steuerbefreiung nach dem jeweiligen sozialen Effekt gestaffelt werden, der für die Ver-

sorgung von am Wohnungsmarkt besonders benachteiligten Haushalten für entsprechende Einkommensgruppen erreicht wird.

Eine nach dem sozialen Effekt gestufte öffentliche Förderung ist auch mit dem EU-Recht vereinbar. So hat die Europäische Kommission u.a. formuliert: „Bei höherer Leistungsqualität dürfen auch die Kosten der Erbringung der Leistung höher sein; der Ausgleich darf alle dem Unternehmen tatsächlich entstandenen Kosten abdecken.“⁵³

Die Steuerbefreiung und die Zuschussförderung können also mit folgendem Schema dargestellt werden:

Förderungssätze gestuft nach Zielgruppen		
Zielgruppe	Steuersatz	Zuschuss
1 bis 100 % BEG	0 %	20 %
2 bis 150 % BEG	25 %	15 %
3 bis 200 % BEG	50 %	10 %
4 über 200 % BEG	100 %	0 %

Um möglichst viele der zurzeit noch preiswerten Mietwohnungen, insbesondere früher bereits geförderte Wohnungen, deren Bindungen zwischenzeitlich ausgelaufen sind, in das Konzept der NWG integrieren zu können bzw. die sie verwaltenden Wohnungsunternehmen anzusprechen, sollte das Zuschussinstrument nicht nur für Neubau oder Bestandsankauf genutzt werden, sondern auch für den sogenannten Bindungskauf an Bestandswohnungen des GWU zur Verfügung gestellt werden.

Wenn also ein Wohnungsunternehmen (WU) Teile seines Bestands, beispielsweise einzelne Siedlungen, für eine dauerhafte Bewirtschaftung mit Mietpreis- und Belegungsbindungen nach den Kriterien der NWG anbietet, dann sollte das WU hierfür ebenfalls einen Zuschuss in vergleichbarer Höhe erhalten, also je nach Einkommensgruppe zwischen 10 bis 20 %. Allerdings bezieht sich der Zuschuss dann nicht auf die historischen Anschaffungskosten, die

⁵² Gesetzesentwurf von Bündnis 90/Die Grünen: Neues Wohngemeinnützigkeitsgesetz – NWohnGG, Artikel 8 § 4, mit Zuschüssen von 10 und 20 % je nach Einkommensgruppe (Bundestag, Drs. 19/17307).

⁵³ Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, 2013, zitiert nach Kuhnert/Leps 2017, S. 251.

bereits durch Mietzahlungen weitgehend finanziert wurden, sondern auf dem abgeschriebenen aktuellen Buchwert einer nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) erstellten Bilanz. Das Zuschussprogramm der NWG sollte so offen ausgestaltet werden, dass es den unterschiedlichen Bedingungen von Neubau, Bestandsankäufen und Einbringung mit Dauerbindung (Bindungskauf) gerecht werden kann.

Die Zuschussförderung für die nachträgliche oder erstmalige Mietpreis- und Belegungsbindung von Mietwohnungen nach den Regeln der NWG ist faktisch eine Prämie für die Einbringung von Wohnungsbeständen in die NWG, weil diese Wohnungen dann einer NWG-Dauerbindung unterliegen. Dieses Zuschussprogramm schafft einen erheblichen Liquiditätszufluss für das entsprechende bestandseinbringende Unternehmen, mit dem es etwa wiederum neue geförderte Wohnungen – auch im Neubauzuschussprogramm der NWG – finanzieren könnte. Dem Ausbau des preiswerten Bestands von gemeinnützigen Wohnungen würde dann ein zusätzlicher deutlicher Schub gegeben werden.

» Vorrang bei Grundstücksvergaben

Bei der Vergabe von Grundstücken der öffentlichen Hand, egal ob Kommune, Land oder Bund, sollte den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) ein Vorrang eingeräumt werden. Im Rahmen der sogenannten Konzeptvergaben, bei denen nicht der Höchstpreis, sondern die Nutzungskonzeption im Mittelpunkt der Entscheidung über den künftigen Bodeneigentümer oder Nutzer steht, sollte der nachfolgend noch genauer beschriebene Gesichtspunkt des effizienten Einsatzes öffentlichen Vermögens durch die GWU besonders gewertet werden.

Die für den Staat langfristig auch ökonomisch positiven Effekte der NWG wurden zu Beginn dieses Kapitels dargestellt und begründen eine Bevorzugung der GWU bei der Baulandvergabe. Diese Argumente gelten selbstverständlich auch dann, wenn der öffentliche Grund nicht mehr verkauft, son-

dern sinnvollerweise im Erbbaurecht zur Bebauung vergeben wird. Auch hier sollten bei der Erbbauzinsfestlegung die finanziellen Vorteile der NWG für die öffentliche Hand durch die jeweilige Gebietskörperschaft zinsreduzierend berücksichtigt werden.

» Zusätzliche Förderprogramme

Was vorstehend für die Vergabe von Grundstücken oder Erbbaurechte vorgeschlagen wurde, nämlich eine vorrangige Berücksichtigung von Unternehmen der NWG, das sollte auch für den Einsatz anderer Fördermittel für Bau, Modernisierung und Klimaanpassung gelten. Es wäre sehr sinnvoll, auch für solche Fördermittel nicht eine Vergabe nach dem Windhundprinzip durchzuführen, sondern hier ebenfalls eine Konzeptvergabe oder einen Förderwettbewerb einzuführen und dabei auch den langfristigen sozialen und ökonomischen Effekt der GWU für die öffentlichen Hände als Priorität zu berücksichtigen.

Gerade wenn größere Bestände von bindungsfrei gewordenen Siedlungen des früheren Sozialwohnungsbaus nachträglich in die Bindungen der NWG eingebracht werden oder solche Bestände angekauft werden, dann wäre der Einsatz eines Sonderförderprogramms für diese Siedlungen und andere ältere Wohnungsbeständen der GWU sehr sinnvoll, um diese Wohnungen möglichst kurzfristig den geänderten klimatischen und demografischen Bedingungen anzupassen. Da massive Mietsteigerungen durch Modernisierungsumlagen in der NWG nicht möglich sind, ist der Einsatz eines eigenen Klimaprogramms für Wohnungen im Rahmen der NWG sehr sinnvoll, da neben dem positiven Klimaeffekt gleichzeitig noch gesichert wird, dass die Wohnungen auch nach der Modernisierung preisgünstig bleiben und so dauerhaft für geförderte Zielgruppen leistbar bleiben.

3.4 Aufgaben der GWU

» Gebietsabgrenzung

Auch wenn durch die NWG geförderte Wohnungsunternehmen ihren Neubau nur in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten⁵⁴ realisieren sollen, um eine Fehlförderung mit eventuellen künftigen Leerständen zu vermeiden, soll der Geltungsbereich der NWG nicht auf diese Gebiete beschränkt werden. Eine vollständige Beschränkung der NWG-Förderung auf die sogenannten angespannten Mietmärkte würde die neuen Träger auf die Rolle als Neubauinvestoren verengen. Es gibt jedoch wichtige bestandsbezogene Aufgaben, insbesondere die Sicherung von preiswertem und belegungsgebundenem Wohnraum auch außerhalb der stark wachsenden Großstädte, sowie die Aufgabe einer sozialverträglichen Anpassung von Wohnungsbeständen hinsichtlich der klimapolitischen und demografischen Herausforderungen.

Mit der NWG soll deshalb ein Angebot geschaffen werden, in dem derzeit noch bestehende kostengünstige Mietwohnbestände auch außerhalb der Ballungsräume mittels einer Förderung in die NWG eingebracht und gebunden werden können, um so dauerhaft preiswerten Wohnraum belegungsgebunden für am Wohnungsmarkt benachteiligte Haushalte auch außerhalb der Ballungsgebiete zu sichern.

» Bestandspflege

Im Zentrum der unternehmerischen Tätigkeit von GWU muss die Pflege und Weiterentwicklung ihres Wohnungsbestandes stehen. Hierfür müssen auch langfristig die erforderlichen Gelder für eine gute Instandhaltung zur Verfügung stehen. Hierfür wird im Abschnitt 3.5 Vermögenssicherung eine neue Idee einer finanziellen Absicherung künftiger Instandhaltungsmaßnahmen vorgeschlagen.

Die Anpassung des älteren Wohnungsbe-

stands an ökologische und demografische Anforderungen wird aber trotz aller guten Planungen nicht allein aus den Instandhaltungsmitteln als Teil der Kaltmieten zu stemmen sein. Wegen der großen Bedeutung eines langfristig preisgünstigen Wohnraums, der dauerhaft für Haushalte mit geringerem Einkommen zur Verfügung steht, ist es – wie bereits erwähnt – gerechtfertigt, neben der Förderung von Neubau und Ankauf durch die NWG (mit Steuererminderung und Zuschuss) auch eigene Förderprogramme für die Anpassung des Bestands im Rahmen der NWG für die GWU zu entwickeln. Jeder hier eingesetzte öffentliche Euro wird in der NWG mit einer maximalen ökonomischen und dauerhaften sozialen Effizienz investiert. Mit einer solchen speziellen Bestandsförderung im Rahmen der NWG für klimatische und demografische Anpassungen sollen auch nach einer umfassenden Sanierung dauerhaft günstige Mieten bestehen bleiben. Für dieses Programm der NWG wären, neben zinsgünstigen Krediten, besonders Zuschüsse geeignet, die die umlagefähigen bzw. zu finanzierenden Kosten unmittelbar senken.

» Neubau

In den Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt kann der Neubau eine Entlastung schaffen. Daher sollte es den GWU in solchen Gebieten⁵⁵ ermöglicht werden, hier Neubau zu realisieren. Jedoch geht der Bau hochpreisiger Miet- oder Eigentumswohnungen am tatsächlichen Bedarf der Bewohnerinnen und Bewohner vorbei. Dies ist gerade nicht eine Aufgabe der GWU, sie sollen vielmehr preisgünstige Mietwohnungen für Haushalte mit begrenzter Finanzkraft bauen. Die NWG zielt grundsätzlich auf eine Ergänzung der jeweiligen Landeswohnungsbauförderung.

Während die „klassisch“ von den Ländern geförderten Wohnungen nach 15 bis 30 Jahren wieder „aus der Bindung fallen“ und des-

⁵⁴ Der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen sieht demgegenüber in Art. 1 § 6 eine räumliche Beschränkung der GWU auf Gebiete mit hohen Mietstufen oder nach § 556 BGB mit angespanntem Wohnungsmarkt bzw. nach § 558 BGB mit Kappungsgrenzen vor.

⁵⁵ Die Kopplung mit entsprechenden landesrechtlichen Festlegungen einer Gebietskulisse ist noch zu präzisieren – vgl. Art. 1 § 6 GE Bündnis 90/Die Grünen.

halb dann teurer werden, sollen mit der zusätzlichen steuerlichen bzw. Zuschussförderung der NWG aus den befristeten Bindungen der Landesprogramme ein möglichst großer dauerhaft mietpreis- und belegungsgebundener Bestand von Wohnungen werden. In begrenztem Umfang können die GWU im Rahmen eines steuerpflichtigen Teilbetriebs auch Neubauwohnungen ohne Belegungsbindungen zur Schaffung gemischter sozialer Strukturen errichten. Sofern der zu versteuernde Ertrag des Teilbetriebs oder Tochterunternehmens die Höhe von 10 % des Gesamtumsatzes des GWU nicht übersteigt, bliebe das GWU insgesamt, ggf. anteilig, steuerbefreit.

Die Kombination von Landesförderung des sozialen Wohnungsbaus und der NWG-Förderung ermöglicht neben der Dauerbindung durch die zusätzliche Bundeszuschussförderung eben auch entsprechend günstigere Mieten als im jeweiligen Landesprogramm, die trotzdem betriebswirtschaftlich auskömmlich sind. Die Zuschussförderung der NWG kann auch Eigenkapitalanteile für Neubau oder Modernisierung ersetzen, deren Verzinsung dann nicht mehr aus den Mieten erwirtschaftet werden muss. Die Steuerbefreiungen wirken langfristig, insbesondere nach Rückzahlung der Finanzierungskosten, mietpreisdämpfend, da die erwirtschafteten Überschüsse nicht versteuert werden müssen. Alle Instrumente der NWG sollen dahingehend entwickelt werden, dass sie einen möglichst dauerhaften kostensparenden Effekt haben.

Sofern die hier vorgeschlagene Bundesförderung der NWG als Zuschussprogramm in Anspruch genommen wird, kann ein GWU ggf. auch ohne zusätzliche Inanspruchnahme von Landesfördermitteln einen geförderten mietpreis- und belegungsgebundenen Neubau errichten.⁵⁶ Hierfür sind im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung des Bundes mit den Ländern geeignete Regelungen zu vereinba-

ren, da die Zuschussförderung sinnvollerweise über die Förderstellen der Länder abgewickelt werden sollte.

» Bestandsankauf

Neben dem Neubau können die GWU auch Wohnungsbestände am Markt erwerben. Auch hierfür steht den (ggf. anteilig) steuerbefreiten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen das Zuschussprogramm zur Verfügung. Je nach Festlegung der künftigen Zielgruppe (von 100 bis zu 200 % der BEG) können, wie unter 3.3 dargestellt, hierfür Zuschüsse von 20 bis 10 % auf die Gesamtkosten eingesetzt werden. Angekaufte Miethäuser müssen jedoch grundsätzlich einer der drei zu fördernden Zielgruppen zugeordnet werden und erhalten eine dementsprechende Förderung. Ein Ankauf ohne Belegungsbindung wäre mit dem Ziel eines langfristig preisgünstigen Bestandes für die Versorgung von am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten nicht vereinbar. Der Ankauf selbst wird schon durch die entsprechende Befreiung von der Grunderwerbsteuer vergünstigt werden.

Das Ziel solcher Ankäufe sollten vorrangig Bestände von kapitalmarktorientierten Wohnungsunternehmen sein, so etwa frühere Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus. Damit können künftige Preissteigerungen oder gar Umwandlung in Wohnungseigentum verhindert werden und die ehemals geförderten Wohnungen können durch neue Preis- und Belegungsbindung nun wieder dauerhaft dem ursprünglichen Ziel der Versorgung der am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte dienen.

» Zusätzliche Aufgaben für die Kommune

Wenn eine öffentliche Gebietskörperschaft einem GWU im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben ganz oder teilweise überträgt, dann sollte dies künftig so gestaltet werden, dass die Gründe für die Steuerbefreiungen nicht gefährdet werden. Sofern etwa ein getrennter Buchungskreislauf (Teilbetrieb) oder die Ausgliederung in ein Tochterunterneh-

⁵⁶ Zwar könnte im Rahmen der 10 %-Regel für zugelassene steuerpflichtige Tätigkeiten von GWU auch sogenannter freifinanzierter Neubau ohne Fördermittel errichtet werden, dies wird aber angesichts anderer steuerpflichtigen Nebenaufgaben (z. B. gewerbliche Flächen für Nahversorgung etc.) eher die Ausnahme sein.

men die Übertragung von Finanzvorteilen aus der steuerbefreiten Wohnungsverwaltung in die steuerpflichtigen Unternehmenstätigkeiten verhindert, sollten Aufgaben wie die Sanierung oder die Bausteuerung von Kitas, Schulen und anderen öffentlichen Gebäuden ermöglicht werden. Das Know-how aus Wohnungsbau und -verwaltung kann hier kostensparend für die öffentliche Hand eingesetzt werden, die Wirtschaftlichkeit der gemeinnützig geförderten Wohnungsverwaltung darf jedoch dadurch nicht verschlechtert werden.

Die GWU müssen auch im Rahmen einer Neuen Wohngemeinnützigkeit in der Lage sein, Finanzierung und Betrieb von das Wohnen ergänzenden Einrichtungen, wie Gemeinschaftseinrichtungen und Mobilitätszentren o. ä., zu übernehmen. Sofern sie etwa in Siedlungen mehrheitlich durch die eigene Mieterschaft genutzt werden, sollten sie auch entsprechend steuerbefreit und bezuschusst werden können.

Sie sollen daher nicht pauschal auf Mietwohnungen beschränkt werden. Bau und Betrieb von „Wohnfolgeeinrichtungen“, zu denen auch Sport- und Freizeiteinrichtungen, Einkaufsmöglichkeiten sowie gewerblich vermietete Räume für Dienstleistungen und medizinische Versorgung zählen, sollten ebenfalls ermöglicht werden. Sofern darin allerdings gewerbliche Nutzungen stattfinden, wie Läden und Büros, zählen diese zu den steuerpflichtigen Nebentätigkeiten von GWU.

Erträge daraus dürfen, in Anlehnung an die steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaften, nicht mehr als 10 % der Gesamtumsätze betragen⁵⁷.

⁵⁷ § 5 KStG: Eine Steuerbefreiung ist möglich für „Genossenschaften sowie Vereine, soweit sie a) Wohnungen herstellen oder erwerben und sie den Mitgliedern auf Grund eines Mietvertrags oder auf Grund eines genossenschaftlichen Nutzungsvertrags zum Gebrauch überlassen; den Wohnungen stehen Räume in Wohnheimen im Sinne des § 15 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes gleich; b) im Zusammenhang mit einer Tätigkeit im Sinne des Buchstabens a Gemeinschaftsanlagen oder Folgeeinrichtungen herstellen oder erwerben und sie betreiben, wenn sie überwiegend für Mitglieder bestimmt sind und der Betrieb durch die Genossenschaft oder den Verein notwendig ist. Die Steuerbefreiung ist ausgeschlossen, wenn die Einnahmen des Unternehmens aus den in Satz 1 nicht bezeichneten Tätigkeiten 10 Prozent der gesamten Einnahmen übersteigen.“

3.5 Vermögenssicherung

» Vermögensschutz

Entscheidend für den Aufbau eines langfristig wachsenden generationsübergreifenden gemeinnützigen Immobilienvermögens ist eine klare gesetzliche Absicherung in der NWG, dass das von der öffentlichen Hand subventionierte Vermögen auch dauerhaft den gesetzlichen Zwecken der NWG gemäß gewidmet bleibt. In der Vergangenheit wurde fälschlicherweise von einem gesättigtem Wohnungsmarkt ausgegangen. Daraus wurde nach Abschaffung des WGG abgeleitet, dass das seit dem Beginn der Gemeinnützigkeit für Wohnzwecke geschaffene steuerlich privilegierte Immobilienvermögen künftig ohne weitere Beschränkungen bewirtschaftet und verwendet werden könnte.

Mit Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzes zum 1.1.1990 wurden bis auf die Vermietungsgenossenschaften alle gemeinnützigen Wohnungsunternehmen aus der Steuerbefreiung entlassen. Eine Nachversteuerung wurde durch den sogenannten Teilwerterlass des Bundesfinanzministeriums weitgehend vermieden, selbst die voll abgeschriebenen Buchwerte wurden für die steuerliche Anfangsbilanz mit einem Teilwert angesetzt, gegenüber der vorherigen Handelsbilanz konnte nun ein erheblicher Abschreibungsbedarf auf die Sachanlagen gewinn- und damit steuermindernd geltend gemacht werden⁵⁸.

Für die künftige neue Wohngemeinnützigkeit muss ein solcher „Ausstieg“ aus der Gemeinnützigkeit von vorneherein und irreversibel ausgeschlossen werden. Jedes in der NWG geförderte Vermögen darf dauerhaft nur innerhalb der Zwecke der NWG genutzt werden. Sollte ein GWU gegen wesentliche Vorschriften verstoßen und deshalb nicht mehr als gemeinnütziges Unternehmen nach der NWG tätig sein dürfen, dann sollen derartige Verstöße nicht zur Entlassung des geförderten Wohnungsvermögens aus den Vorschriften

⁵⁸ Vgl. Das neue Steuerrecht für Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften, GGW-Schriftenreihe 32, Köln 1989, insb. S. 160 ff.

der NWG und zu einer Nachversteuerung führen, sondern durch die Aufsichtsbehörde ist eine Eigentumsübertragung auf andere GWU zu organisieren. Auch in der Gemeinnützigkeit nach der Abgabenordnung ist vorgeschrieben, dass nach § 55 (1) AO das verbleibende Vermögen „nur für steuerbegünstigte Zwecke verwendet werden [darf] (Grundsatz der Vermögensbindung)“.

Willentliche Verstöße sollen zwar einen Entzug der steuerlichen Vorteile der NWG für das Unternehmen zur Folge haben, aber das geförderte Wohnungsvermögen soll trotzdem dauerhaft den Zielen der NWG erhalten bleiben. Sollte allerdings der Gesetzgeber erneut wie 1988 die Rechtsgrundlage der Wohnungsgemeinnützigkeit aufheben, ist bereits mit Verabschiedung eines neuen Gesetzes über die NWG festzulegen, dass dann eine Nachversteuerung rückwirkend erfolgen muss. Diese ist mindestens so festzulegen, wie sie bei Verstößen gegen die Gemeinnützigkeitsregeln der Abgabenordnung anzuwenden ist.⁵⁹

Mitglieder oder Gesellschafter gemeinnütziger Unternehmen dürfen gemäß Abgabenordnung „bei Auflösung oder Aufhebung der Körperschaft nicht mehr als ihre eingezahlten Kapitalanteile ... zurückerhalten“. Diese Regelung aus § 55 AO soll, wie beim alten WGG, auch für die künftigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gelten, egal ob sie als Kapitalgesellschaft, Genossenschaft oder als Verein organisiert sind. Eine Mitnahme des geförderten Immobilienvermögens soll damit ausgeschlossen werden.

» Gewinnbeschränkung

Eine gemeinnützige Körperschaft nach der Abgabenordnung (§§ 51 ff. AO) ist für ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke (steuerbegünstigte Zwecke) steuerbefreit. Die Führung der gemeinnützigen Geschäfte hat nach § 55 AO selbstlos zu erfolgen, alle Erträge sind

deshalb für den gemeinnützigen Zweck zu verwenden.

Bei der Gemeinnützigkeit nach der AO dürfen gemäß § 55 AO Mitglieder oder Gesellschafter gemeinnütziger Unternehmen „keine Gewinnanteile ... aus Mitteln der Körperschaft erhalten.“ Abweichend von der „allgemeinen“ Gemeinnützigkeit nach §§ 51 ff. AO sollen die Mitglieder oder Gesellschafter der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen allerdings eine Rendite erhalten können. Bereits in der früheren Wohnungsgemeinnützigkeit wurde festgelegt, dass „Mitglieder oder Gesellschafter des Wohnungsunternehmens ... bei der Verteilung des Reingewinns höchstens jährlich vier vom Hundert ... ihrer eingezahlten Kapitaleinlagen ... erhalten“ (§ 9 WGG).

In einem führenden Kommentar zum WGG wurde diese Gewinnbeschränkung nachvollziehbar begründet: „Schon aus dem Begriff der Gemeinnützigkeit folgt, daß diese Wohnungsunternehmen in erster Linie öffentlichen – und nicht privaten – Interessen dienen sollen. Dies erfordert ein möglichst hohes Eigenkapital des Wohnungsunternehmens, da insbesondere für die Neubautätigkeit ein bestimmter Prozentsatz der Gesamtkosten durch Eigenkapital erbracht werden muss. ... Eine hohe Gewinnbeteiligung der Mitglieder und Gesellschafter ... würde das für die eigentliche (gesetzlich vorgeschriebene) Unternehmenstätigkeit zur Verfügung stehende Eigenkapital verringern.“⁶⁰ Im Unterschied etwa zu börsennotierten Wohnungsgesellschaften⁶¹ sollen GWU eben die Mieten (fast vollständig) für die Verwaltung, Entwicklung und Erweiterung des Wohnungsbestands verwenden.

Die Gewinnbeschränkung als weiterer Schutz des öffentlich geförderten Wohnungs-

⁵⁹ Eine Nachversteuerung kann bei Verlust der Gemeinnützigkeit bis zu 10 Jahre nachträglich erfolgen, vgl. Anwendungserlass des BMF zu § 61 Abgabenordnung (unter <https://ao.bundesfinanzministerium.de/ao/2020/Abgabenordnung/Zweiter-Teil/Dritter-Abschnitt/Paragraf-61/ae-61.html>).

⁶⁰ Helmut Jenkis (Hrsg.): Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, Hamburg 1988, S. 195 f. Im Kommentar heißt es weiter: „Die Notwendigkeit zur Gewinnbeschränkung der Kapitalgeber ergibt sich im Übrigen aus dem sogenannten Stiftungscharakter des bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen angesammelten Vermögens.“

⁶¹ Nach Berechnungen hat die Vonovia im Jahr 2021 ca. 45 % der laufenden Mieteinnahmen als Dividende ausgeschüttet. Knut Unger: Vonovia – Ein Problem das immer größer wird, RLS-Studie, S. 18 unter https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Broschur_Vonovia_Web.pdf. Vgl. auch Rouzbeh Taheri, Präsentation zur Anhörung der Expertenkommission Vergesellschaftung am 09.06.22 unter <https://www.berlin.de/kommission-vergesellschaftung/downloads/#Juni2022>.

bestandes ist allerdings an die heutigen Verhältnisse anzupassen. Steuerbefreite Vermietungsgenossenschaften nach § 5 (1) KStG können durchaus auf die Geschäftsanteile der Mitglieder eine Gewinnausschüttung vornehmen. Sofern es die Ertragslage zulässt und das zuständige Organ dies beschließt, können also Zinsen auf die eingezahlten Genossenschaftsanteile gezahlt werden. Bei einer Vermietungsgenossenschaft wird entsprechend geworben: „Ihr Vorteil: Der Geschäftsanteil wird jährlich mit 4,00 % verzinst, soweit die Mitgliederversammlung eine Dividendenausschüttung beschließt.“⁶²

Eine solche begrenzte Gewinnausschüttung sollte auch für die steuerbefreiten GWU im Rahmen der NWG ermöglicht werden. Um möglichst viele Partner für eine Neue Wohngemeinnützigkeit gewinnen zu können, ist statt eines Ausschüttungsverbots eine limitierte Gewinnausschüttung erforderlich, um das zentrale Ziel eines ausreichenden Wohnungsangebots für Haushalte mit geringerer Finanzkraft zu erreichen. Nicht nur private Investoren wollen eine Verzinsung ihres Eigenkapitals sehen, auch manche kommunale Wohnungsunternehmen, die sicherlich für die NWG prädestiniert sind, sollen an ihre Städte Finanzbeiträge aus den steuerpflichtigen Gewinnen ausschütten.

Die an das alte WGG anschließende Obergrenze von 4 % für Gewinnausschüttungen für Vermietungsgenossenschaften und Vereine⁶³ sollte für die NWG neu definiert werden. Im Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom Februar 2020 wurde eine Obergrenze von 3,5 % vorgeschlagen.⁶⁴

62 Eisenbahnerwohnungsgenossenschaft Schwerte eG, eine steuerbefreite Vermietungsgenossenschaft (siehe <https://www.ewg-schwerte.de/mitgliedschaft.html>).

63 Sie ist auch in vielen Satzungen für Wohnungsgenossenschaften enthalten. Der dem DGRV angehörende Genossenschaftsverband hat jedoch in seiner Mustersatzung für Wohnungsgenossenschaften in § 41 Gewinnverwendung keine Obergrenze für die Ausschüttung vorgegeben (siehe unter <https://www.genossenschaftsverband.de/site/assets/files/60290/wohnungsgenossenschaft.pdf>). Auch in der Mustersatzung des GdW für kleine Wohnungsgenossenschaften (Bewohner-genossenschaft) fehlt eine konkrete Obergrenze der Gewinnverteilung.

64 Art. 1 § 4 NWGG-E von Bündnis 90/Die Grünen.

Eine variable an die Zinslandschaft angepasste Regelung in Kombination mit einer festen Obergrenze ist sachangemessener, um auch in Niedrigzinsphasen eine zu hohe Begünstigung der Kapitalgeber zu vermeiden. Eine Gewinnausschüttung, die zwar 2 % oberhalb des Basiszinses der Deutschen Bundesbank liegt, aber wie im alten WGG nicht höher als 4 % sein darf, wäre eine geeignete Kombinationsregelung. Sie limitiert die Ausschüttung auch in Niedrigzinszeiten auf angemessene Sätze, verhindert durch den 4%-Deckel aber, dass inflationäre Tendenzen sich unakzeptabel auswirken können.

Nach derzeitigem Stand liegt der Basiszins der Bundesbank seit 2015 unverändert bei -0,88 %⁶⁵; demnach wäre eine Gewinnausschüttung in der NWG maximal bis zu 1,12 % auf das Kapital bzw. die Anteile zulässig (2 % über Basiszins von -0,88 %). Würde der Basiszins aber erheblich ansteigen, könnten die Ausschüttungen trotzdem nicht mehr als 4 % betragen. Das steuerlich geförderte gemeinnützige Vermögen wird so vor hohen Abflüssen geschützt, damit es auch langfristig seine gesetzliche Aufgabe erfüllen kann.

Die Überschüsse, die nicht ausgeschüttet oder für erforderliche Rücklagen verwendet werden, sind in den Bestand zu reinvestieren. Dies ist bei den meisten Wohnungsgenossenschaften auch langjährig gelebte Praxis, weshalb sie gut instand gehaltene Wohnungen zu deutlich unter den sonst üblichen Neuvermietungs-mieten anbieten können.

» Langfristige gute Bestandssicherung

Zentrale Aufgabe der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) muss die Sicherung eines qualitativen Niveaus der Wohnungen sein. Während beim Neubau in den ersten Jahren weniger Instandhaltungsarbeiten anfallen, ist bei älteren Wohngebäuden mit vermehrtem Reparaturaufwand zu rechnen. Gerade GWU müssen hier vorbildlich mit dem von

65 Zum 1. Juli 2022 hat die Bundesbank bekannt gegeben, dass der Basiszinssatz (seit 1.1.2015 unverändert) bei -0,88 % liegt <https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/organisation/agb-und-regelungen/basiszinssatz-607820>.

den Mieterinnen und Mietern gezahlten Geld umgehen. Denn die Miete wird nicht nur für die Abzahlung von Finanzierungskosten aus Neubau oder Ankauf und für den laufenden Verwaltungsaufwand gezahlt, sondern sie soll auch die Kosten für eine gute Bestandserhaltung abdecken. Zahlreichen kapitalmarkt-orientierten Wohnungsunternehmen wird oft unterstellt, sie würden die Bestandspflege zugunsten einer für Kapitalanleger und Eigentümer attraktiven Gewinnausschüttung vernachlässigen und wollten dies dann eventuell im Zusammenhang mit späteren Modernisierungsmaßnahmen einschließlich entsprechender Mieterhöhungen nachholen.

Diesen Weg sollen die GWU nicht gehen, sondern sie müssen durch eine solide Planung die künftigen größeren Instandhaltungsausgaben absichern und hierfür Teile der Bewirtschaftungsüberschüsse einsetzen. Deshalb ist mit der NWG eine Regelung einzuführen, die eine laufende gute Instandhaltung absichert.

Hierfür wäre ein bestimmter Anteil der laufenden gezahlten Miete kalkulatorisch für die Instandhaltung zu reservieren⁶⁶. Unter Bezug auf Praxiswerte in der Immobilienwirtschaft scheint sinnvoll, ein Fünftel der tatsächlich vereinnahmten Kaltmiete für die laufende Instandhaltung anzusetzen.⁶⁷

Dieser Durchschnittswert wird bei Neubauten oder frisch sanierten Objekten zunächst in den ersten Jahren nicht benötigt, da die laufenden Reparaturen und ähnliche Aufgaben der Instandhaltung erst nach einigen Jahren finanziell spürbar werden. Trotzdem soll auch bei diesen Gebäuden die Quote von 20 % für die

Instandhaltungsplanung angesetzt werden, um die aktuell nicht verbrauchten Mittel für künftige Instandhaltungen aufzusparen. Daraus entsteht ein mittelfristig einsetzbarer Überschuss in der Instandhaltungskalkulation.

Das GWU sollte im Rahmen der NWG verpflichtet werden, in seinem öffentlichen Geschäftsbericht darzustellen, welche Kosten für die Instandhaltung angefallen sind und wie hoch der 20 %-Anteil an der Nettokaltmiete rechnerisch wäre⁶⁸. Sofern das Unternehmen in diesem Jahr weniger als 20 % der Kaltmiete für Instandhaltung ausgegeben hat, sind die trotzdem mit den Mieten vereinnahmten, aber nicht verausgabten Anteile einem eigenen Geldkonto des GWU zuzuführen. Damit bildet sich im Laufe der Jahre ein Instandhaltungsfonds.

Die verbleibenden Restmittel sind also nicht nur bilanziell, etwa als „Bauerneuerungsrücklage“, zu buchen, sondern sollen auch tatsächlich als Liquidität zur Verfügung stehen, um kommende künftig auch noch teurer werdende Großinstandhaltungen ohne Mieterhöhungen zu ermöglichen, ohne dass hierfür extra Liquidität beschafft werden muss. In den Jahren, in denen diese größeren Maßnahmen finanziert werden, werden dann entsprechende Mittel aus dem Instandhaltungsfonds entnommen. Die Geldmittel aus diesem Fonds können vom GWU dann allerdings nicht als Eigenkapital für Neubau oder Ankauf eingesetzt werden.

3.6 Ein Solidarfonds der NWG

Nun ist das Ziel der NWG nicht die Ansammlung von bilanziellen Gewinnen. Daher soll ein Instrument zur Abschöpfung geschaffen werden, an das die nicht für Bestandspflege oder Neubauvorhaben erforderlichen Überschüsse abgeführt werden. Auch mit Blick auf das EU-Recht im Rahmen des DAWI-Freistellungsbeschlusses ist zur Vermeidung von Überkompensation, also einer Förderung, die

⁶⁶ Bereits im Reichsmietengesetz vom 24.03.1922 (RGBl 1922, Nr. 23, 273 ff.) ist zu einer Grundmiete ein prozentualer Zuschlag für die laufende Instandhaltung (§ 3 Ziff. 3) und für große Instandsetzungsarbeiten (§ 7 ff.) ein weiterer prozentualer Zuschlag vorgeschrieben worden, die von den obersten Landesbehörden festzusetzen waren.

⁶⁷ Dieser Vorschlag orientiert sich an tatsächlichen Ausgaben der 6 landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins aus dem öffentlichen Bericht der Wohnraumversorgung Berlin (AöR) über 2019: S. 27 und 31: Bei ca. 330.000 Wohnungen wurde 2018 eine durchschnittliche Kaltmiete von monatlich rd. 6,11 €/m² eingenommen und daraus wurden 2018 für Instandhaltungskosten (inklusive Verwaltungsgemeinkosten) durchschnittlich 1,46 €/m² aufgewendet; dies ergibt rechnerisch einen Anteil von knapp 24 %. <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/WVB-Wirtschaftsbericht-LandesWU.pdf>. Für die Übertragung auf die künftige gemeinnützige Wohnungswirtschaft wird der Anteil der Instandhaltungspauschale auf 20 % festgesetzt.

⁶⁸ Das Reichsmietengesetz 1922 enthielt in § 6 eine deutlich weitergehende Regelung, denn danach hatte der Vermieter den „Instandhaltungszuschlag ... sachgemäß zu verwenden“ und „der Mietervertretung auf Antrag die Verwendung der Gelder nachzuweisen“.

höher als notwendig ist, ein entsprechender Rückforderungsmechanismus einzurichten⁶⁹. Regelmäßig alle drei Jahre müssen gemäß DAWI-Freistellungsbeschluss die Einhaltung der Vorgaben sowie die Frage geprüft werden, ob die gewährte Förderung durch Steuerverzicht oder Zuschussprogramme angemessen oder überhöht ist. Eine mögliche Überkompensation muss im Rahmen regelmäßiger Prüfungen ermittelt werden.⁷⁰

Die eventuell als Überkompensation vom GWU abzuführenden Gelder sollten aber nicht als Rückfluss an die öffentlichen Haushalte gehen, sondern wieder dem gemeinnützigen Wohnungssektor für seine Ausweitung zur Verfügung stehen. Hierfür könnte ein gemeinschaftlich von der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft verwalteter oder bei einer Bundesbehörde angesiedelter Fonds geschaffen werden, über den ergänzend zu Bundesprogrammen Finanzmittel für die GWU zur Verfügung gestellt werden könnten. Langfristig könnte ein solcher Fonds ein eigenständiges Förderinstrument werden und in späteren Jahren eine Weiterentwicklung des Sektors auch ohne zusätzliche öffentliche Fördermittel ermöglichen.

Gerade bei den Wohnungsunternehmen, die nicht durch Neubau oder kürzlich durchgeführte Ankäufe finanziell stark belastet sind, können erhebliche Überschüsse entstehen. Überschüsse von GWU, die auch mittelfristig nicht verwendet werden, etwa weil ein Neubau wegen der dortigen Wohnungsmarktlage nicht sinnvoll ist, sollten nicht einfach im Unternehmen angesammelt und dem Eigenkapital zugeschlagen werden. Vielmehr wäre es sehr wünschenswert, im Rahmen der NWG eigene Ausgleichsmechanismen zu entwickeln, die längerfristig nicht benötigten Mittel des einen GWU für andere GWU mit hohem Finanzierungsbedarf zur Bestands-

sanierung⁷¹ oder Bestandserweiterung als eigenkapitalersetzende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

Überkompensationszahlungen und nicht benötigte Bewirtschaftungsüberschüsse über den Bundesfonds der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft an diejenigen GWU weiterzuleiten, die damit eine Bestandserweiterung des gemeinnützigen Wohnungssektors durch Ankauf bzw. Neubau stärken, wären eine auch überregional gelebte Solidarität in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Auch für den Anpassungsbedarf größerer am Markt erworbener Siedlungen könnte der Fonds entsprechende Fördermittel zur Verfügung stellen, wenn nach einigen Jahren dort genug Mittel angesammelt wurden.

Ein vergleichbarer Fonds ist der 1967 gegründete Landesbaufonds in Dänemark. Er verwaltet die Überschüsse der 650 dänischen gemeinnützigen Wohnvereine⁷², die „entstehen, wenn die Baukredite abbezahlt sind, und da dies mittlerweile für die meisten Wohnungen zutrifft, sammeln sich hier viele Milliarden Kronen, die für Renovierung und Instandhaltung vorgesehen sind“.⁷³ Nach der Selbstdarstellung des Landesbaufonds gehen zwei Drittel der Mieten von den gemeinnützigen Wohnvereinen an den Fonds, „wenn die ursprüngliche Hypothek zurückgezahlt ist“. Der Fonds ist revolving und wirkt wie eine „Sparkasse für den Sektor des sozialen Wohnens in Dänemark“.⁷⁴ Die Wohnvereine können für umfassende Instandhaltungen, Bestandserweiterungen, Verbesserung der Infrastruktur oder für soziale Leistungen in benachteiligten Wohngebieten Darlehen und Zuschussmittel des Landesbaufonds beantragen.

71 Nach § 7 (3) Reichsmietengesetz 1922 konnten Gemeinden „einen Ausgleichsfonds einrichten, aus dem für große Instandsetzungsarbeiten, ... an wirtschaftlich Schwache Beihilfen nach billigem Ermessen gewährt werden können“. Wenn also der Zuschlag für Großinstandhaltung nach § 7 (1) für einen finanzschwachen Vermieter nicht reichte, konnte der Fonds Mittel zuschießen, die über einen Zuschlag zur sogenannten Hauszinssteuer vor Ort zu beschaffen waren. Siehe Gesetz über die Erhebung einer Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaues vom 26.06.1921, RGBl. 1921 Teil I, Nr. 66, S. 377 ff.

72 Sie bewirtschaften etwa 20 % des dänischen Wohnungsbestandes mit ca. 575.000 Wohnungen in 7.500 Siedlungen für ein Sechstel der Bevölkerung (<https://www.lbf.dk/om-lbf/english-the-danish-social-housing-model/>)

73 Feature vom SWR 2 vom 29.05.2019 über Gemeinnütziges Wohnen in Dänemark unter <https://www.swr.de/swr2/programm/download-swr-5580.pdf>.

74 Auf Englisch unter <https://www.lbf.dk/om-lbf/english/>.

69 Vgl. die Ausführungen mit weiteren Nachweisen zur Kontrolle von Überkompensation in Kuhnert/Leps 2017, S. 251 f.

70 Vgl. Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen Art. 1 § 11 Abs. 3: „Die Einhaltung der wohngemeinnützigen Voraussetzungen wird vom Finanzamt regelmäßig, mindestens jedoch alle drei Jahre, überprüft.“

3.7 Transparenz und Kontrolle

Ein noch auszuarbeitendes Gesetz für die Neue Wohngemeinnützigkeit muss klare Regelungen über die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften, die eine Steuerbefreiung begründen, enthalten. Der künftige Sektor gemeinnützigen Wohnens muss durch ausreichende Transparenz und effektive Kontrollmechanismen vor gravierenden Fehlentwicklungen geschützt sein, wie sie unter dem damaligen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz offenbar möglich waren und zu der sogenannten Neue-Heimat-Krise Anfang der 1980er Jahre geführt haben. Nur wenn ausreichend Informationen für die Öffentlichkeit und funktionierende staatliche wie auch interne Kontrollen bestehen, wird sich der neue Sektor auch gegenüber kritischen Stimmen behaupten können. Die heute geltenden Regeln der Compliance in der Wohnungswirtschaft⁷⁵ würden zumindest einigen der damaligen Fehler bei der Neuen Heimat einen Riegel verschieben und viele Unternehmen haben bereits unabhängige interne Prüfstrukturen eingerichtet. Aber auch in dieser Branche sind hier noch weitere Verbesserungen möglich.⁷⁶

In der NWG geht es aber nicht nur um das mit Compliance gemeinte rechtskonforme Verhalten, sondern auch um die Einhaltung der mit der Steuerbefreiung und eventuellen Förderprogrammen verbundenen zusätzlichen Auflagen. Die Ergebnisse der behördlichen Prüfungen über die Einhaltung insbesondere der mit der NWG verbundenen sozialen Zielsetzungen müssen deshalb veröffentlicht werden.

Zum Thema Transparenz werden ohne den Anspruch auf Vollständigkeit hier einige wichtige Punkte herausgegriffen. Im Abschnitt „Bestandssicherung“ wurde bereits vorgeschlagen, dass die GWU verpflichtet sind, öffentlich über

die Einnahme und Verwendung von Instandhaltungsgeldern zu berichten.⁷⁷

Im Geschäftsbericht sollte darüber hinaus auch dargestellt werden, wie das Unternehmen im Rahmen seiner Vermietungspraxis den sozialen Wohnraumversorgungsauftrag hinsichtlich der zu versorgenden Zielgruppen erfüllt.⁷⁸ Dieser Bericht kann auch durch eine Darstellung weiterer Leistungen des GWU ergänzt werden, um eine „Gemeinwohl-Bilanz“ zu präsentieren. Die von den GWU beauftragten Wirtschaftsprüfer müssen sich neben den Bilanzen auch der Berichterstattung der GWU über ihre NWG-spezifischen Leistungen annehmen (Sozialbilanz oder Förderbericht).

3.8 Mitbestimmung von Mieterinnen und Mietern

Finanzielle Fehlentscheidungen in der Wohnungswirtschaft, auch im gemeinnützigen Sektor, müssen – wie die Vergangenheit gezeigt hat – immer die Mieterinnen und Mieter mit dann höheren Mieten abdecken. Gerade deshalb haben sie in der NWG zu Recht einen besonderen Anspruch auf Transparenz und Beteiligung. Sie können dann auch mithelfen, die GWU auf dem richtigen Kurs zu halten und wirken als weitere Kontrolle über die Einhaltung der gesetzlichen Ziele.

Die Beteiligung der Mieterinnen und Mieter darf sich nicht in Konsultationen durch die Unternehmensleitung erschöpfen. Ein reiner Dialog ohne Folgewirkungen lässt das Beteiligungsinteresse der Mieterschaft oft erlahmen. Dabei geht das Bewohnerinteresse nicht nur darum, wie oft unterstellt wird, für die Mieterschaft finanziell vorteilhafte Lösungen zu erzielen. Wenn ein Wohnungsunternehmen eine transparente Geschäftspolitik verfolgt, mit der auch die rechtlichen, finanziellen und

75 Vgl. z. B. die Arbeitshilfe Nr. 78 des GdW „Compliance in der Wohnungswirtschaft“.

76 Vgl. KPMG und ICG: Governance-Studie für die Immobilienwirtschaft 2021 unter https://cache.pressmailing.net/content/0d4fe7bb-176a-4af9-ba8d-38c793b4eb31/21_11_icg_kpmg_governance_studie.pdf, S. 13 ff.

77 Wie erwähnt ging § 3 des Reichsmietengesetzes von 1922 weiter und legte fest, dass ein Vermieter der Mietervertretung auf deren Antrag hin die Verwendung der Instandhaltungsmittel nachzuweisen hatte.

78 Vgl. Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen § 2 (3) „Es ist ferner darzustellen, wie das Wohnbauunternehmen seine Verpflichtung zur Versorgung des begünstigten Personenkreises erfüllt hat.“

betriebswirtschaftlichen Zwänge des Betriebs offengelegt werden, kann auch auf Mieterseite ein Verständnis entwickelt werden und entsprechende Rahmenbedingungen können in die Entscheidungen einbezogen werden und zu konsensualen Prozessen führen.

Partizipation kann in diesem Sinne zu einem insgesamt besseren Ergebnis des Unternehmens und stärkerer Akzeptanz der Entscheidungsprozesse führen. Diese Wirkung wird aber nur eintreten, wenn Mietergremien an Unternehmensentscheidungen beteiligt sind. Hierfür gibt es verschiedene Praxisbeispiele, die zum Teil schon seit Jahrzehnten zeigen, dass auch starke Mitbestimmungsrechte der Mieterinnen und Mieter nicht die wirtschaftliche Substanz der Wohnungsunternehmen schädigen, sondern vielmehr zu stabileren Prozessen und einer optimierten Investitionsstrategie führen. Nachfolgend werden einige dieser Beispiele skizziert, auch um für die NWG aus diesen Vorbildern Anregungen zu gewinnen.

» Beispiel Gießen

1992 ist beim kommunalen Unternehmen Wohnbau Gießen GmbH ein durchstrukturiertes System der Mietermitbestimmung eingeführt worden. Das Unternehmen zeichnet sich trotzdem durch gute Bestandspflege und solide wirtschaftliche Ergebnisse aus. Hierzu heißt es in einer Selbstdarstellung des Unternehmens: „Dieses Modell, was derzeit das weitestreichende in Deutschland ist, gibt ihnen [den Mieterinnen und Mietern] entscheidende Einfluß-Möglichkeiten auf die Geschäftspolitik.“⁷⁹

Im Wohnungsbestand von etwa 7.100 Wohnungen wird in 13 Bezirken jeweils ein dreiköpfiger Bezirksmierrat gewählt, der Konsultationsrechte bei ihn betreffenden Investitionen hat. Je Bezirk wird eine Person in den Unternehmensmierrat gewählt, der als Unternehmensorgan eine starke Stellung hat. „Der Unternehmensmierrat hat ein Recht

auf Mitbestimmung bei Entscheidungen der Geschäftsführung über a) das Wohnungsbauprogramm, b) das Instandhaltungsprogramm, c) das Modernisierungsprogramm...“⁸⁰ Wenn die Geschäftsführung für ihre Maßnahme keine Zustimmung erhält, kann sie den Aufsichtsrat bitten, die fehlende Zustimmung zu ersetzen. Im Aufsichtsrat sitzen neben Vertretern der kommunalen Politik auch zwei vom Unternehmensmierrat vorgeschlagene Vertreter der Mieterschaft.

» Beispiel Berlin

Für die sechs Wohnungsunternehmen des Landes Berlin mit aktuell ca. 330.000 Wohnungen wurde nach einem Mietenvolksentscheid durch ein eigenes Landesgesetz „zur Beteiligung an Unternehmensentscheidungen“ ein direktgewählter Mierrat auf Unternehmensebene eingerichtet.⁸¹ Die Mierräte nehmen ohne Vetorecht Stellung „insbesondere zu den Unternehmensplanungen bei den Neubau-, Modernisierungs- und Instandsetzungsprogrammen, bei der Quartiersentwicklung sowie bei Gemeinschaftseinrichtungen und erhalten die dazu erforderlichen Informationen“. Deshalb müssen die Unternehmensleitungen den Investitionsplan vor Entscheidung des Aufsichtsrats den Mierräten vorstellen. Sein Mitbestimmungsrecht übt der Mierrat dann direkt im Aufsichtsrat durch ein stimmberechtigtes Mitglied und einen ständigen Gast aus.

» Beispiel Bielefeld

Bei der Baugenossenschaft Freie Scholle Bielefeld eG mit gut 5.100 Wohnungen wurde ein weit über die sonst übliche genossenschaftliche Praxis hinausgehendes Konzept der Beteiligung eingeführt.⁸² Die Bewohnerinnen und Bewohner eines Hauses wählen in einer Haus-

⁷⁹ „Die Mietermitbestimmung“ unter <https://www.wohnbau-giessen.de/gremien/der-unternehmensmierrat>. Die Wohnbau Gießen versorgt mit ca. 7.100 Wohnungen etwa ein Sechstel der Wohnbevölkerung der Universitätsstadt.

⁸⁰ Gesellschaftsvertrag der Wohnbau Gießen GmbH § 23 i.d.F. vom 24.12.2012.

⁸¹ Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (WoVG) vom 24.11.2015 GVBl. Berlin Nr. 25, S. 421 ff. Mit Artikel 2 dieses Gesetzes wurde das Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung verabschiedet.

⁸² Websiteinformationen unter <https://www.freie-scholle.de/wohnen/genossenschaft/beteiligung>.

versammlung einen Haussprecher. In den elf Siedlungen der Genossenschaft als nächster Ebene werden Siedlungssprecher gewählt, die zusammen mit den Haussprechern den Siedlungsrat bilden. Dort wird die Jahresplanung für die Siedlung mit dem Instandhaltungs- und Modernisierungsplan zur Diskussion vorgestellt.

Das skizzierte Konzept der Beteiligung und Mitsprache auf den unteren Ebenen wird bei dieser Genossenschaft allerdings noch mit den oberen Gremien verbunden. Alle direkt gewählten Mitglieder der Vertreterversammlung und die von den Siedlungsräten delegierten Haussprecher bilden eine jährliche Genossenschaftskonferenz. „Zusammen mit Aufsichtsrat und Vorstand legen sie hier die Grundzüge der Geschäftspolitik der Freien Scholle fest“, so die Selbstdarstellung der Freien Scholle.⁸³

» Das dänische Beispiel

In Dänemark hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein starker gemeinnütziger Wohnungssektor entwickelt, der ca. 20 % des gesamten Wohnungsbestandes aller Rechtsformen organisiert⁸⁴. In den ca. 575.000 Wohnungen in 7.500 Siedlungen wohnt ein Sechstel der dänischen Bevölkerung⁸⁵. Die meisten der 650 gemeinnützigen Unternehmen sind kommunale Wohnungsgesellschaften, rund 40 % sind Wohnungsgenossenschaften⁸⁶. Sie engagieren sich ausschließlich im staatlich geförderten sozialen Wohnungsbau, der allen Einkommensschichten offensteht.

Dieser Sektor ist durch eine europaweit einmalige „Bewohnerdemokratie“ bekannt. Bereits seit 1958 kann die Mieterschaft beratende Mitglieder in den Aufsichtsrat der gemeinnützigen Unternehmen schicken. Durch einen Vertrag zwischen dem Unternehmensverband und der nationalen Mieterorganisa-

tion wurden seit 1970 formalisierte Mietervertretungen eingerichtet. Auf der Ebene der Abteilungen (Siedlungen⁸⁷) entscheiden gewählte Vertreter über bauliche Maßnahmen und Gemeinschaftseinrichtungen. Seit 1984 stellen Mietervertreter sogar die Mehrheit im Aufsichtsrat⁸⁸ und können damit die Unternehmenspolitik wesentlich mitbestimmen. Auf der Siedlungs- bzw. Abteilungsebene wird ein Vorstand gewählt und für alle Abteilungen wählt eine Vollversammlung auf Unternehmensebene einen Vorstand. „Die Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungsbaugesellschaft haben sowohl im obersten Gremium als auch im Vorstand die Mehrheit.“⁸⁹ Ab einer Mieterhöhung von 15 % muss die Abteilungsversammlung zustimmen, wenn dies mindestens ein Viertel der Bewohnerschaft verlangt.⁹⁰ Die Ablehnung von Investitionsentscheidungen kann allerdings durch die oberste Wohnungsbehörde ersetzt werden, sofern die Maßnahme aus Sicht der Gemeinde notwendig ist.⁹¹

» Regelungen der Mietermitbestimmung in der NWG

Die diesen Abschnitt einleitend geschilderten Vorteile einer Mitbestimmung der Mieterinnen und Mieter sind ein wichtiges Merkmal der NWG. Transparenz und Partizipation können wesentliche Stützen sein, damit die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nicht ihren sozialen Kompass verlieren oder gesetzliche Vorgaben der NWG nur begrenzt umsetzen. Insoweit soll in das NWG-Gesetz eine Mietermitbestimmung als allgemeiner Fördergrundsatz aufgenommen werden, um eine ausreichende Transparenz abzusichern und den

83 Ebd.

84 Der Rest sind 51 % Eigentumswohnungen, 8 % private Genossenschaftswohnungen, ca. 21 % private Mietwohnungen. Tornow, Britta: Zur Entwicklung gemeinschaftlichen Wohnens in Dänemark. Werkstattbericht Nr. 7, 2017, S. 7 unter https://www.transnik.de/transnik-wAssets/docs/TransNIK_Werkstattbericht_Nr_7_Daenemark_WS_IWU.pdf

85 <https://www.lbf.dk/om-lbf/english-the-danish-social-housing-model/>

86 Darstellung Werkstattbericht a.a.O.

87 Abteilungen sind zusammenhängende Baugebiete oder Siedlungen, werden wirtschaftlich eigenständig verwaltet und sind zwischen 15 und 1.000 Wohnungen groß (ebd.).

88 § 33 im Kapitel 2 Bewohnerdemokratie im Gesetz über den gemeinnützigen Wohnungsbau, einschließlich Bewohnerdemokratie, Weisungen, Finanzierung etc. vom 08.03.2020 (dänische Fassung unter <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1203>).

89 Auf Dänisch unter <https://bpst.dk/da/Bolig/Almeneboliger/Beboerdemokrati>.

90 § 37 Gesetz über gemeinnützigen Wohnungsbau a.a.O.

91 Ebd. § 37 Abs. 4; einzelne Modernisierungen von Bädern oder Küchen dürfen ohne Zustimmung der Abteilung nicht durchgeführt werden.

„Mieterinteressen Geltung zu verschaffen“.⁹² In Auswertung der vorstehenden Praxisbeispiele wird nachfolgend der Baustein der Mietermitbestimmung in der NWG skizziert.

» Die Hausebene

In den einzelnen Häusern oder mehreren zu Wirtschaftseinheiten zusammengefassten Objekten sollen die Mieterinnen und Mieter berechtigt sein, ein eigenes Vertretungsgremium zu wählen.⁹³ Diese Wahl ist freiwillig, durch Haussprecher können aber eventuelle Probleme im Haus mit dem Unternehmen und den übergeordneten Mietergremien leichter und praxisbezogener kommuniziert werden. Gleichzeitig stärken Beteiligungsstrukturen auf Hausebene die Nachbarschaftskommunikation und können oft schneller zu Konfliktlösungen beitragen.

» Die Siedlungsebene

Auf der nächsthöheren Ebene von Siedlungsstrukturen sind verbindliche Mietergremien zu bilden. In Gießen sind sie als Bezirksmieterräte, in Berlin als Mieterbeiräte und in Dänemark als Abteilungen bezeichnet. Auf dieser Ebene wird jeweils ein Mietergremium gewählt. Beim Siedlungsrat sind alle die Siedlung betreffenden Themen zu behandeln. Hier gelten wesentliche Mitentscheidungsrechte der NWG, denn kleinteilige Partizipationsstrukturen bieten die Chance eines guten, konsensorientierten Entscheidungsprozesses. Nach dem Gießener Vorbild werden die Siedlungsräte bei der Planung von Großinstandhaltungsmaßnahmen, Modernisierungsinvestitionen und Freiflächengestaltungen durch die Unternehmensleitungen direkt angesprochen und deren Anregungen sollen möglichst in die Vorlage für die höheren Ebenen eingearbeitet werden.

» Die Unternehmensebene

Die Siedlungssprecher und deren Stellvertreter bilden die Wahlversammlung für den Unternehmensmieterrat, in Berlin Mieterrat genannt. Durch dieses Delegationswahlverfahren wird die Anbindung der „oben“ bei der Unternehmensleitung diskutierenden Mitglieder des Unternehmensmieterrats (UMR) ermöglicht. Der Unternehmensmieterrat hat nach dem Gießener Beispiel ein Vetorecht bei Investitionen, die den Wohnungsbestand betreffen, wie Großinstandsetzungen oder Modernisierungen. Die Unternehmensleitung kann dieses Veto durch Entscheidung des Aufsichtsrates überstimmen lassen, sie muss diese jedoch begründen und die Gegenargumente der Mietervertretungen dabei abwägen. Sitzungen des UMR und Empfehlungen zu Aufsichtsratsentscheidungen sind, ohne personenbezogene Angaben selbstverständlich, öffentlich zu protokollieren, damit die Mieterinnen und Mieter die Beratungen und Entscheidungsprozesse nachvollziehen können.

Bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen der öffentlichen Hand muss diese eine Mehrheit im Aufsichtsgremium haben. Sofern wegen der Größe des Unternehmens keine Drittelbeteiligung oder Parität der Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsgremium vorgeschrieben ist, sollten mindestens zwei stimmberechtigte Vertreter der Mieterschaft in den Aufsichtsrat auf Vorschlag des Unternehmensmieterrates entsandt werden.⁹⁴

Ein Fachbeirat auf Unternehmensebene, besetzt von mit der Wohnraumversorgung befassten Stellen und Verbänden, von Stadtverwaltung über Gewerkschaften und Mietervereine bis hin zu Wohlfahrtsverbänden, sollte eingerichtet werden, um über allgemeine Strategien des GWU zur Umsetzung des gemeinnützigen Unternehmenszwecks umsetzungsorientiert zu diskutieren. Zur Stärkung der Transparenz sollten die Themen sowie die

⁹² Begründung zu § 3 im GE von Bündnis 90/Die Grünen Drs. 19/17307, S. 19: „Durch eine umfassende Mietermitbestimmung ist in den Wohnungsunternehmen, die Förderung nach diesem Gesetz in Anspruch nehmen, für eine ausreichende Transparenz über die Bewirtschaftung und Vermietung der Wohnungen zu sorgen und sind Mieterinteressen Geltung zu verschaffen.“

⁹³ Bereits mit dem Reichmietengesetz von 1922 wurde in § 17 eine „Mietervertretung“ auf Hausebene durch eine Vertrauensperson oder einen „Mieterausschuß“ zugelassen, siehe Reichmietengesetz 1922 a.a.O.

⁹⁴ Falls die Mieterschaft nur mit einer Person vertreten sein können, sollte für ein „Vier-Augen-Prinzip“ wie in Berlin vorgeschrieben werden, indem die Aufsichtsgremien eine weitere Person als ständigen Gast zulassen, die ebenfalls vom UMR nominiert wird.

zentralen Argumente für Entscheidungen des Fachbeirats öffentlich protokolliert werden.

» Transparenz und Mitbestimmung gehören zusammen

Transparenz und Partizipation ergänzen sich. Die bereits angesprochene Berichterstattung in Geschäftsberichten über die Erfüllung der gemeinnützigen Ziele sollte sich insbesondere an die jeweilige Kommune wenden, um ein Interesse der Stadtbevölkerung und der Kommunalpolitik an einer effizienten und sozial erfolgreichen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zu schaffen und längerfristig aufrechtzuerhalten. Durch die verschiedenen Ebenen der Kontrolle, von innerbetrieblicher Mietermitbestimmung, über öffentliche Berichterstattungen, eine Kontrolle durch die zu schaffenden gemeinnützigen Prüfverbände und durch die Aufsicht der zuständigen Landesbehörden kann der neue Sektor des gemeinnützigen Wohnens auch bei starkem Wachstum auf Kurs bleiben und so können Fehler aus der Zeit der früheren Wohnungsgemeinnützigkeit vermieden werden.

3.9 Die NWG: Ein Konzept für alle Unternehmen

Die Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) will einen möglichst großen Sektor preisgünstiger Wohnungen aufbauen, der aufgrund seiner Dauerbindungen insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen ein sicheres Wohnen bietet. Angesichts des aktuell dramatischen Mietpreisanstiegs (vgl. Kapitel 2) ist Eile geboten. Die NWG wendet sich deshalb an alle wohnungswirtschaftlichen Unternehmen, um möglichst viele der noch preiswerten Wohnungen in ihrem derzeitigen Mietniveau zu erhalten und sie vor allem denjenigen Haushalten zur Verfügung zu stellen, die auf günstige Mieten angewiesen sind.

Die NWG ist offen für alle Rechtsformen von Wohnungsunternehmen: egal ob Wohnungsgenossenschaft oder Kapitalgesellschaft

(GmbH bzw. AG) oder Stiftung und vergleichbare Träger, sie alle können von der Steuerbefreiung und dem Zuschussprogramm der NWG profitieren. Da die Unternehmen dauerhafte finanzielle Entlastungen bei den Steuerzahlungen erhalten und einmalige Zuschüsse für Neubau, Bestandsankauf oder Bindungskauf erhalten, ermöglicht die Förderung den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) gezielt, die Mieten möglichst langfristig günstig zu halten. Dies ist eine klassische Win-win-Situation sowohl für die Unternehmen als auch für deren Mieterinnen und Mieter!

„Was ist der Anreiz für Wohnungsunternehmen, Wohnungsbestände in die NWG einzubringen“, fragen sich sicherlich viele Unternehmensleitungen. Er besteht insbesondere darin, dass viele der Wohnungsunternehmen faktisch bereits mit einzelnen Wohnungsbeständen oder als gesamtes Unternehmen ein Handeln entsprechend der künftigen NWG praktizieren, aber hierfür keine staatliche finanzielle Unterstützung erhalten. Deshalb wird ein auf die unterschiedlichen Situationen angepasstes differenziertes Angebot vorgeschlagen. Dabei sei nochmal daran erinnert, dass das Konzept einer Wohngemeinnützigkeit bereits in sich eine differenzierte Staffelung der Vermietungsvorgaben enthält (gestufte Einkommensvorgaben – siehe Kapitel 3.2).

Drei verschiedene Wege in die NWG

» Die Neugründung

Der einfachste Weg in die NWG ist sicherlich eine Neugründung eines Wohnungsunternehmens, das sich von vornherein den sozialen Zielen der Wohngemeinnützigkeit verpflichtet fühlt. Dies können etwa neue Projekte in genossenschaftlicher Form sein, die beispielsweise im Rahmen von Wohnprojekten der Verbände der freien Wohlfahrtspflege Wohnungen für benachteiligte Haushalte bauen wollen. Viele neu gegründete Wohnungsgenossenschaften der letzten Jahre haben sich der Umsetzung solcher sozialen Ziele verschrieben.

Für derartige Neugründungen sind zunächst weniger die steuerlichen Erleichterungen von Interesse als die Zuschussförderung, die für Zielgruppen mit geringem Einkommen bis zu 20 % betragen kann und damit für eigenkapitalschwache junge Genossenschaften einen guten Einstieg in die Schaffung von neuem Wohnraum bieten kann. Gerade Wohnungsunternehmen im Umfeld von sozialen Trägern können die Vorteile der NWG gut nutzen, da die soziale Zielsetzung der Förderung gerade ihren unternehmerischen Zielen entspricht.

Eine weitere Gruppe von Wohnungsunternehmen, die von der Einführung der NWG stark profitieren würde, sind neu gegründete oder künftig gegründete Wohnungsunternehmen der öffentlichen Hand. In manchen Städten fehlen Wohnungsunternehmen, die bereit sind, öffentlich geförderte Wohnungen zu bauen. Deshalb wird beispielsweise in Niedersachsen die Neugründung eines Landeswohnungsunternehmens diskutiert.⁹⁵ Eine Umsetzung ist durch die neue Regierung zu erwarten.⁹⁶ Die Perspektive der angestrebten Neugründung wird u.a. so beschrieben: „Die Wohnungen bleiben dauerhaft im Eigentum der staatlichen bzw. kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und würden ihre Sozialbindung langfristig behalten. Durch die bezahlbaren Mieten bei den öffentlichen Wohnungen würde das Land die Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt entschärfen.“⁹⁷ Diese Orientierung auf langfristigen Vermögenserhalt und soziale Aufgaben spricht sehr dafür, dass diese Landesgesellschaft als Unternehmen der Neuen Wohngemeinnützigkeit gegründet wird und für die geplanten Dauerbindungen entsprechende Zuschüsse erhält.

95 SPD und Bündnis 90/Die Grünen in Niedersachsen für Neugründung einer Landeswohnungsgesellschaft: <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Landeswohnungsgesellschaft-Patt-im-Landtag-in-Hannover,wohnungsbau468.html>. Der nach der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit erfolgte Verkauf der Landesgesellschaft NILEG 2005 durch die Landesregierung war eines von vielen Beispielen, warum die Streichung des Vermögensschutzes der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft ein großer Fehler war. Nun wird erneut ein vergleichbares Unternehmen neu gegründet.

96 Vgl. <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Niedersachsen-Rot-Gruene-Koalition-steht,rotgruen150.html> vom 31.10.22.

97 SPD: MEHR BEZAHLBARER WOHNRAUM FÜR NIEDERSACHSEN! <https://www.spdnds.de/wohnraum-schaffen/>.

» Bestehende Wohnungsunternehmen: ganz oder teilweise in die NWG

Wegen fehlender Sozialwohnungen wurde im Sommer 2020 das kommunale Wohnungsunternehmen „WiO – Wohnen in Osnabrück“ gegründet. Dieses Unternehmen will die Mietpreise „an der Einkommenshöhe der Mieter orientieren“⁹⁸. Die Wohnungen sollen in einem sozial gemischten Konzept errichtet werden: 40 % für die niedrigeren Einkommen, 20 % für mittlere Einkommen und die restlichen 40 % sollen nicht preisgebunden vermietet werden. Ein Beirat „aus Fachleuten von Sozialverbänden, der Stadt Osnabrück, der Mieterschaft und der kommunalen Wohnungsgesellschaft“ soll „insbesondere bei der Vergabe des geförderten Wohnraums“ mitwirken und durch „das Aufstellen von Kriterien zur Wohnungsvergabe ... für eine diskriminierungsfreie, transparente Vermietung“ sorgen.⁹⁹ All diese Strukturen und Ziele sind gut im Rahmen der NWG zu realisieren.

Das hier vorgestellte Konzept der NWG ist auch für sozial gemischte Ziele des Wohnungsbaus zu nutzen. So kann nach unserem Verständnis den recht strengen EU-Vorgaben im Beihilferecht auch dadurch Rechnung getragen werden, indem für den freifinanzierten Wohnungsbau ein steuerpflichtiger Teilbetrieb gegründet wird.¹⁰⁰ Sofern im preisfreien Bestand größere Gewinne erzielt werden, können die Erträge als Querfinanzierung für den geförderten Wohnungsbau eingesetzt werden.

Auch im Frankfurter Umland besteht ebenfalls Mangel an gefördertem Wohnraum. Hier wurde die Dreieichbau 2016 als kommunale Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) gegründet.

98 „Leitlinien der kommunalen Wohnungsgesellschaft“ unter <https://www.stadtwerke-osnabrueck.de/wohnen/wio-leitlinien>.

99 <https://www.stadtwerke-osnabrueck.de/wohnen/wio-beirat>.

100 Dies wäre auch in Osnabrück erforderlich, da die hier angestrebten 40 % der Bauleistung für ungebundenen Neubau kein geringfügiger Umsatz mehr sind.

Sie soll „selber überwiegend Wohnraum im öffentlich-geförderten Bereich, sowie Flüchtlingsunterkünfte und Obdachloseneinrichtungen bauen“.¹⁰¹ Die Finanzierung soll dabei überwiegend aus Förderdarlehen des Landes erfolgen und zu einem Teil aus Eigenkapital von der Stadt. Gerade für solche Vorhaben ist die NWG ein sehr gut passendes Konzept, denn mit ihren Zuschüssen für dauerhaft gebundenen Wohnraum kann sie gerade für die neu gegründeten Wohnungsunternehmen einen wichtigen Finanzierungsbeitrag leisten und somit den kommunalen Beitrag zur Finanzierung verringern.

Auch eine Kapitalgesellschaft, die sogar noch das Attribut „gemeinnützig“ im Namen trägt, die „Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Ingolstadt GmbH“ (GWG) würde gut im Konzept der Neuen Wohngemeinnützigkeit arbeiten können. Das Unternehmen, an dem neben der Stadt auch die AUDI AG mit 14 % beteiligt ist¹⁰², hat bei einer Neufassung des Gesellschaftsvertrags „die gemeinnützige Zielsetzung“ für die Zukunft festgeschrieben: „Der Mietpreis orientiert sich an der Kostendeckung und die Dividende beschränkt sich auf 4 %.“¹⁰³ Im Geschäftsbericht heißt es: „Hauptzweck der Gesellschaft ist eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung (gemeinnütziger Zweck) im Raum Ingolstadt.“¹⁰⁴ Gemäß dem Konzept der NWG müsste der Gesamtbestand der GWG nicht einheitlich einer der drei Zielgruppen gewidmet werden, sondern die verschiedenen Siedlungen könnten künftig mit unterschiedlichen – an der Ist-Situ-

ation angepassten – Quoten von Zielgruppen dauerhaft gebunden und für die Neuschaffung von Dauerbindungen bezuschusst werden.¹⁰⁵

» Einbringung von Siedlungen

Viele Wohnungsunternehmen verfolgen bereits langjährig mit einem Teil ihres Bestandes faktisch derzeit die sozialen Ziele der NWG, ohne hierfür eine finanzielle Förderung zu erfahren. Insbesondere viele der größeren Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus der 50er bis 70er Jahre des letzten Jahrhunderts, die für nicht ausreichend mit Wohnraum versorgte Haushalte mit geringerem Einkommen errichtet und subventioniert wurden, haben auch heute noch eine wichtige soziale Funktion in vielen Großstädten. Insbesondere bei größeren Migrationswellen hat sich gezeigt, dass solche Siedlungen als ‚Ankunftsquartiere‘ wichtig sind, da in ihnen „niedrige Eintrittsschwellen für den Zugang zu Erwerbsstrukturen und soziale Netzwerke bestehen, die ein wirkliches Ankommen überhaupt erst möglich machen“.¹⁰⁶ Die Bedeutung solcher Quartiere besteht in ihren Mietniveaus: „Die Konzentration preiswerter Mietangebote besteht oft in Quartieren mit höheren Anteilen an Wohnungsbeständen der Wiederaufbauphase bis hin zu den größeren Siedlungserweiterungen der 1970er Jahre bzw. den Plattenbaugebieten in Ostdeutschland.“¹⁰⁷

Solche Siedlungen werden – angesichts der Notwendigkeit künftiger Zuwanderung für die Sicherung des Arbeitsmarktes – auch langfristig diese besonderen sozialen Leistungen für die Gesamtstadt erfüllen. Umso sinnvoller ist es, hier das Konzept einer dauerhaften Sicherung des preisgünstigen Bestands mit einer langfristigen sozialen Vermietungsstrategie zu verknüpfen, damit diese Wohnungen auch

101 https://www.dreieich.de/rathaus/aktuelles/_2_010_010_pressemeldungen.php?sp-view=print&sp-mo-de=memorise&showpm=true&pmurl=http%3A%2F%2Fwww.dreieich.de%2Fguiapplications%2Fnewsdesk%2Fpublications%2FPressereferat%2F17801010000033003.php. Die Dreieichbau hat zwischenzeitlich ihre erste Sozialwohnungssiedlung mit 37 Wohnungen in Modulbauweise realisiert (vgl. Iris Darstein-Ebner: Hohe Qualität für sozial geförderten Wohnraum, in: DW 05/2022, S. 44 ff.).

102 Anteilseigner Stadt Ingolstadt 75 %, AUDI AG 14 %, Sparkasse 9 % und weitere kleine Anteile (umgerechnet ohne eigene Anteile), siehe <https://www.gemeinnuetzige.de/unternehmen.html>.

103 <https://www.gemeinnuetzige.de/unternehmen/chronik/aufhebung-gemeinnuetzigkeitsgesetz.html>.

104 Geschäftsbericht 2020, S. 11 unter https://www.gemeinnuetzige.de/fileadmin/user_upload/Gemeinnuetzige_Ingolstadt/Unternehmen/Geschaeftsberichte/GWG_geschaeftsbericht_2020_webversion.pdf.

105 Grundsätzlich wäre auch eine gebäudeweise Zuordnung zu den Zielgruppen bei der Einbringung von Wohnungsbeständen möglich, jedoch werden in der Wohnungswirtschaft zumeist Gebäude je nach Bauvorhaben in Verwaltungs- oder Wirtschaftseinheiten zusammengefasst und verwaltet.

106 Stephan Willinger/Katharina Hackenberg: Einführung S. 6, in: „Ankunftsstädte gestalten, 6. Projektaufruf Stadtentwicklung und Migration“, BBSR 2021, unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/ankunftsstaedte-gestalten-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

107 Beitrag von empirica in ebd. S. 11.

künftig für die zu versorgenden Zielgruppe leistbar bleiben.

Das Konzept der NWG kann für diese Siedlungen passgenau eingesetzt werden: Das Wohnungsunternehmen, egal in welcher Rechtsform, kann die betreffende(n) Siedlung(en) in einen Teilbetrieb ausgliedern, der für die Steuerbefreiung nach der NWG angemeldet wird. Je nach gewählten Vermietungsstufen kann also eine gemischte Bewohnerschaft in den drei Einkommensstufen abgebildet werden. Für die dann eingebrachten Bestände würde das Wohnungsunternehmen für die Schaffung der dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen entsprechende Zuschüsse von 10 bis 20 % des Buchwerts erhalten. Diese Zuschüsse könnten dann auch wieder für neuen geförderten Wohnungsbau, ggf. auch in Nachverdichtung der betreffenden Siedlungen, eingesetzt werden. Auch die Steuerbefreiungen wären dann gemäß der Zielgruppenstruktur gestaffelt und trügen zu den günstigen Mieten bei.

» Fazit

- a) Wie vorstehend geschildert, besteht die Möglichkeit, das ganze bisherige Wohnungsunternehmen oder eine Neugründung mit seinen Beständen in die NWG einzubringen und für die so geschaffenen neuen Dauerbindungen die Steuerbefreiungen und die entsprechenden Zuschüsse zu erhalten.
- b) Sofern dieses Unternehmen allerdings neben Bau und Verwaltung eigenen Wohnungsbestands umfangreichere andere steuerpflichtige Aufgaben erfüllt, könnte das gemeinnützige Wohnungsunternehmen diese anderen Aufgaben in einen steuerpflichtigen Teilbetrieb ausgliedern. Die Erträge daraus würden dem steuerbegünstigten Unternehmen zufließen und dort gemeinnützigkeitskonform eingesetzt werden.
- c) Umgekehrt kann ein derzeit steuerpflichtiges Wohnungsunternehmen weiterhin steuerpflichtig bleiben und seine bisherigen Tätigkeiten unverändert weiterführen. Sofern

es allerdings zum Beispiel, wie beschrieben, Siedlungen mit langfristig sozialen Aufträgen verwaltet, könnten diese Bestände in einen steuerbefreiten Teilbetrieb ausgegliedert werden und künftig nach den Regeln der NWG verwaltet und auch gefördert werden.

Die NWG ist also ein flexibles Instrument, das auf die unterschiedlichen Interessenlagen von Wohnungsunternehmen eingehen kann. Gleichzeitig ist die NWG darauf ausgerichtet, durch das differenzierte Zielgruppenkonzept auch die gewachsenen unterschiedlichen Einkommensstrukturen der mietenden Haushalte zu berücksichtigen und durch die differenzierte Förderung sowohl bei Einbringung auch von großen Wohnungsbeständen als auch im Neubau gemischte Bewohnerstrukturen zu erhalten und zu ermöglichen.

4. Effekte für Mieterinnen und Mieter

In diesem Kapitel werden die für die Mieterinnen und Mieter wesentlichen Regelungen einer Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) dargelegt, insbesondere einige detaillierte Regelungen über künftige Mieten und deren Erhöhungsmöglichkeiten. Zunächst werden Mietregelungen für den Wohnungsbestand beschrieben. Anschließend an die Definition einer leistbaren Miete, die nicht überschritten werden soll, wird der Vorschlag eines solidarischen Mietenkonzepts unterbreitet, der diese Idee der leitbaren Miete auch für steigende Einkommen umsetzt. Schließlich werden Mietregelungen für die unterschiedlichen Konstellationen von Wohnungsneubau in der NWG vorgestellt.

Die nachfolgend skizzierten Überlegungen unterscheiden die Mietenfestlegungen nach Mieten im laufenden Vertrag, bei der Wiedervermietung und nach einer Modernisierung. Alle diese Vorschläge sind so entworfen worden, dass sie als dauerhafte Mietpreisbindun-

gen wirken können und dennoch eine langfristige wirtschaftliche Stabilität des neuen Sektors gemeinnütziger Wohnungsunternehmen ermöglichen.

4.1. Mieten im Bestand

» Obergrenzen der Bestandsmieten

Durch die Einführung der NWG sollen möglichst viele preiswerte Mietwohnungen erhalten oder im Neubau geschaffen werden. Preiswert und leistbar sind für Haushalte mit mittleren und kleineren Einkommen allerdings unserer Meinung nach nicht diejenigen Mieten, die bereits das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM) erreicht oder gar überschritten haben. Dadurch sind heute schon viele Haushalte überlastet (vgl. Kapitel 2).

Die Regelungen des BGB über die „ortsübliche Vergleichsmiete“ (OVM) lösen Mietpreisspiralen aus. Eingang in den Mietspiegel finden aktuell nur die in den letzten sechs Jahren neu vereinbarten oder veränderten, fast ausnahmslos erhöhten Mieten, und zwar mit dem erreichten Mietpreis, selbst wenn dieser weit (gar jenseits der Wuchergrenze von 50 %) über den „üblichen“ Mieten liegt. Modernisierungsbedingte Mietsteigerungen gehen ohne Rücksicht auf das ortsübliche Niveau ebenfalls in die ortsübliche Vergleichsmiete ein. Auch Indexmietverträge wirken erhöhend auf die OVM. Diese Mieterhöhungsdynamik ist vom Gesetzgeber für den freifinanzierten Wohnungsbau bewusst vorgesehen. Jeder Vermieter kann davon ausgehen, dass ihm mindestens die dann in Mietspiegeln ausgewiesene Miete „zusteht“, bei Neuvermietung mindestens ein 10 % darüber liegender Mietpreis. Wer nicht als „wirtschaftlich dumm“ oder „Gutmensch“ dastehen will, verlangt mindestens diese Mieten.

Ist in der NWG festgelegt, dass die Mietspiegelmieten deutlich unterschritten werden müssen, dann könnten die Fehler im Mietspiegelsystem ignoriert werden. Zudem ist damit sichergestellt, dass die für die gemeinnützigen

Wohnungen gewährten Förderungen im Ergebnis zumindest im Vergleich mit am Markt erzielbaren Mieten zu relativ preiswerter Wohnraumvermietung führen.

Das mit der NWG neu zu schaffende Segment eines wachsenden preiswerten und belegungsgebundenen Mietwohnungsbestands soll unbedingt einen deutlichen Abstand zum Mittelwert der OVM einhalten. Daher dürfen die Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft im Bestand nicht teurer als 20 % unterhalb der OVM vermietet werden. Regelungen der Miethöhen im geförderten Wohnungsbau mit einem Abstand zur OVM sind nicht unüblich.¹⁰⁸

Um die Wirtschaftlichkeit der künftigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) zu sichern und möglichst viele Wohnungen in die langfristige Sicherung einer neuen Gemeinnützigkeit einbeziehen zu können, soll bei eingebrachten Beständen keine Mietsenkung erzwungen werden. Wenn die Bestandsmiete bereits bei Einbringung in die NWG dieses Niveau überschritten hat, könnten zunächst keine weiteren Mieterhöhungen erfolgen, bis die OVM entsprechend angestiegen ist, um den Abstand von 20 % wieder einzuhalten. Dabei ist aber weiterhin § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes¹⁰⁹ zur Mietpreisüberhöhung zu beachten, denn es sollte für Wohnungsunternehmen der NWG selbstverständlich sein, keine überhöhten Mieten zu nehmen.

108 So hat z. B. das Land Hessen in seiner Förderrichtlinie 2020 zu Neubauten für Haushalte mit geringem Einkommen festgelegt: „Bei der erstmaligen Vermietung darf keine höhere Miete (ohne Betriebskosten) als die ortsübliche Vergleichsmiete im Sinne von § 558 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) abzüglich 20 Prozent vereinbart werden.“ Ziff. 4.3, S. 11 der „Richtlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietwohnraumförderung“ unter <https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2021-07/Richtlinie%20Mietwohnungsbau.pdf>.

109 Danach sind Mieten überhöht, wenn sie unter „Ausnutzung eines geringen Angebots“ mehr als 20 % oberhalb der OVM liegen, vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/wistrg_1954/_5.html, auch wenn die Schutzregelung durch Rechtsprechung des BGH faktisch außer Kraft gesetzt worden ist.

» Regelungen zur Mieterhöhung

Die NWG ist eine Alternative zu den ständig steigenden Mieten. Auch wenn sich viele sozial orientierte Wohnungsunternehmen, insbesondere Wohnungsgenossenschaften und kommunale Wohnungsunternehmen, mit Mieterhöhungen zurückhalten, steigen Jahr für Jahr die durchschnittlichen Mieten in Deutschland. Die Miete sollte aber so berechnet werden, dass sie für die Bewirtschaftung des Hauses ausreichend ist.

Daher soll sich die Erhöhung von Bestandsmieten künftig nicht an Gewinnerwartungen von Kapitalgebern, sondern an den Kostensteigerungen für die Bewirtschaftung der Wohnungen durch den Vermieter orientieren. Die unvermeidbaren Kostensteigerungen für die Bewirtschaftung der Wohnungen durch den Vermieter sollen damit abgedeckt werden. Mieterhöhungen sollen sich deshalb auf die eventuell steigenden Bewirtschaftungskosten beschränken.

Deshalb soll auch nur der Teil der Miete, der für diese Kosten vom Vermieter verwendet wird, zur Anpassung an gestiegene Kosten erhöht werden können. Nur für diesen Teil der Miete kann eine Erhöhung unter Bezug auf den Verbraucherpreisindex¹¹⁰, auch Inflationsindex genannt, durchgeführt werden. Dadurch soll die Wirtschaftlichkeit des Bestands trotz Mietbeschränkung erhalten bleiben.

Unter Bewirtschaftungskosten werden nach der Zweiten Berechnungsverordnung (II. BV) folgende Ausgaben des Vermieters verstanden: Betriebskosten, Instandhaltungskosten, Verwaltungskosten und Mietausfallwagnis.¹¹¹ Die in der II. BV ebenfalls enthaltenen Ansätze für Abschreibung sind in der NWG bei einer Betrachtung einer Mieterhöhung zur Deckung geänderter Kosten nicht einzubeziehen, da die Abschreibung mit fixen Prozentsätzen der

ursprünglichen Baukosten berechnet wird und nicht einer allgemeinen Kostensteigerung unterliegt¹¹². Nach einer Empfehlung des Immobilienverband IVD Bundesverbands wären bei Wohngebäuden 20 bis 35 % der Nettokaltmiete als Bewirtschaftungskosten für Bewertungszwecke anzusetzen.¹¹³ Unter Herausrechnung der Abschreibung¹¹⁴ wäre dann von einem Mittelwert von 25 % der Nettokaltmiete auszugehen, die für die Bewirtschaftungskosten anzusetzen sind.

Dieser Vorschlag orientiert sich auch an den Auswertungen von Angaben für Berlin.¹¹⁵ Wenn also den gemeinnützigen Vermietern die Möglichkeit angeboten wird, die Mieten in dem Maß zu erhöhen, in dem dies zur Kostendeckung erforderlich ist, dann wären demnach die vorgeschlagenen Indexorientierungen nur auf ein Viertel der Nettokaltmiete anzuwenden. Umgerechnet kann also in der NWG die Nettokaltmiete nur anteilig um ein Viertel der Änderung des Inflationsindex (Verbraucherpreis) erhöht werden. In den zehn Jahren von 2011 bis 2020 lag der Verbraucherpreisindex gemittelt bei 1,3 %, erst im Jahr 2021 stieg er auf 3,1 %.¹¹⁶ Selbst wenn der Index auf 10 % ansteigt¹¹⁷, würden in der NWG mit der hier vorgeschlagenen gedeckelten Mieterhöhung die Mieten im Jahr nur um 2,5 % ansteigen können. Um den in Deutschland räumlich unterschiedlichen Wohnungsmärkten Rechnung zu tragen, könnte auch der Verbraucherpreis-

¹¹⁰ Vgl. dazu die Definition des Statistischen Bundesamtes unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/_inhalt.html. Die Inflationsrate wird als Veränderung des Verbraucherpreisindex (VPI) zum Vorjahresmonat gemessen.

¹¹¹ Siehe § 24 Bewirtschaftungskosten in Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (Zweite Berechnungsverordnung – II. BV) vom 17.10.1957 i.d.F.v. 23.11.2007 unter https://www.gesetze-im-internet.de/bvo_2/BJNR017190957.html.

¹¹² Vgl. § 25 II. BV a.a.O.

¹¹³ Empfehlung des IVD vom Dezember 2021 unter <https://ivd.net/wp-content/uploads/2021/12/Liegenschaftszins%C3%A4tze.pdf>.

¹¹⁴ Der Mittelwert der Spanne von 20 bis 35 % beträgt 27,5 %, zum Abzug der Abschreibung gerundet auf 25 %.

¹¹⁵ Es werden Instandhaltungskosten von durchschnittlich 1,00 €/m² unterstellt, zuzüglich 1,00 €/m² für Verwaltungskosten ergibt einen inflationsabhängigen Kostenblock von ca. 2,00 €/m². Bei 7,66 €/m² Bestandsmiete bei Unternehmen im Berliner Verband BBU entsprächen 25 % 1,92 €/m² (Quelle: Bestandsmiete für 2020 im BBU: IBB Wohnungsmarktbericht 2021, Berlin März 2022, S. 70 unter <https://www.ibb.de/de/ueber-uns/publikationen/wohnungsmarktbericht/2021.html>).

¹¹⁶ Siehe destatis unter <https://www.genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=1&step=1&titel=Ergebnis&levelid=1659439384930&acceptscookies=false#abreadcrumb>.

¹¹⁷ Im September 2022 lag die Inflationsrate (Änderung vom Verbraucherpreisindex) bei +10,0 %, Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 23.10.2022 unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemittelungen/2022/10/PD22_438_611.html;jsessionid=60304EC8606AA0B0C7562A-03A5E067AA.live741.

index des jeweiligen Bundeslandes zugrunde gelegt werden.¹¹⁸

Auch bei dieser indexorientierten Mieterhöhung ist trotzdem die zuvor beschriebene Kappung in der NWG zu beachten, wonach die Mieten der laufenden Verträge nach Mieterhöhung mindestens 20 % unterhalb der OVM bleiben müssen. Selbstverständlich müssen auch die weiteren mietrechtlichen Begrenzungen durch die NWG-Unternehmen beachtet werden, wie zum Beispiel die Kappung im Rahmen von § 558 BGB. Dort ist derzeit geregelt, dass in drei Jahren die Miete um nicht mehr als 20 % steigen darf, in vielen Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt ist diese Grenze auf 15 % festgelegt worden.¹¹⁹ Die neue Bundesregierung hat sich vorgenommen, diese Grenze von 15 % auf 11 % in drei Jahren zu senken.¹²⁰ Sollten etwa also allgemeine inflationäre Preisentwicklungen die Lebenshaltungskosten stärker antreiben, dann wirken diese mietrechtlichen Regelungen als zusätzliche Obergrenze bei Mieterhöhungen in der NWG.

Es sind innerhalb der NWG auch weitergehende Regelungen zur Beschränkung von Mieterhöhungen möglich, die etwa vom Gesellschafter des gemeinnützigen Wohnungsunternehmens vorgegeben werden. So können zum Beispiel Städte, Kreise oder Bundesländer mit ihren kommunalen Wohnungsunternehmen eigene mietbegrenzende Regelungen, sogenannte Kooperationsverträge, abschließen, wonach die regelmäßige Mieterhöhung auf absolute Prozentwerte begrenzt wird. So hat das Land Berlin mit seinen Wohnungsgesellschaften eine Kappungsgrenze von maximal 4 % in zwei Jahren für Mieterhöhungen vereinbart, die für den einzelnen Mietvertrag

gilt.¹²¹ Im Nachgang zur Aufhebung des sogenannten Mietendeckels in Berlin wurde den sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen seitens der Regierung zusätzlich vorgegeben, bis Ende 2024 die Mieten nur um 1 % jährlich zu erhöhen, ab 2025 könnten die Mieten in Höhe der Inflationsrate angehoben werden.¹²²

Die für die NWG vorgesehene Begrenzung von Mieterhöhungen auf die Änderung des Inflationsindex ist offenbar selbst für solche Wohnungsunternehmen tragbar, die sich eher an Gewinnausschüttungen als an gemeinnützigen Zielen ausrichten. Seit März 2021 hat die Vonovia für ihre Frankfurter Bestände mit der Stadt Frankfurt eine „Vereinbarung für klimagerechtes und bezahlbares Wohnen in Frankfurt“ abgeschlossen, mit der Zuwachs an Mieteinnahmen des gesamten Bestands in Frankfurt für drei Jahre auf zunächst 1 % und in zwei Folgejahren auf die Inflationsrate begrenzt wurde; auch für Berliner Bestände dieses Unternehmens gelten derzeit gleichlautende Regelungen.¹²³

Nach den hier skizzierten Regelungen der neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) kann das vermietende Wohnungsunternehmen die Bestandsmieten regelmäßig nach dem Index der Lebenshaltungskosten, ggf. differenziert nach Bundesland, anteilig nach der oben beschriebenen Regel erhöhen. Dies könnte jedoch durchaus zu einer Überlastung von Haushalten mit begrenztem Einkommen führen. Damit die Mieten aber trotzdem leistbar bleiben, ist in diesem Konzept der NWG ergänzend zu den

118 Die regionalisierten Angaben von Destatis sind online abrufbar und werden jährlich im Jahresbericht über Verbraucherpreisindizes für Deutschland veröffentlicht, siehe https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/_inhalt.html. (Jahresbericht 2021, S. 261 ff. unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Publikationen/Downloads-Verbraucherpreise/verbraucherpreisindex-jahresbericht-pdf-5611104.pdf?__blob=publicationFile).

119 Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_558.html.

120 Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag Bund 2021, S.91 unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

121 Die Erhöhung der Bestandsmieten der landeseigenen Wohnungsunternehmen wird regelmäßig durch die Wohnraumversorgung Berlin AöR auf Einhaltung dieser Obergrenzen untersucht, siehe Bericht 2021, S. 12 f. unter <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/WVB-Bericht-KoopV2021.pdf>.

122 Gemäß Pressemitteilung des Beschlusstextes vom Senat Berlin am 01.06.2021 unter <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1090628.php>. Auch in Frankfurt/M. ist 2016 mit der städtischen Wohnungsgesellschaft ABG vereinbart worden, dass die Mieten jährlich nur noch um 1 % steigen dürfen.

123 Vgl. Vereinbarung Stadt Frankfurt und Vonovia vom 10.03.21 unter <https://presse.vonovia.de/de-de/aktuelles/210308-stadt-frankfurt-und-vonovia-gemeinsam-fuer-klimagerechtes-und-bezahlbares-wohnen>, eine gleichlautende Zusage haben vonovia und Deutsche Wohnen für ihre Berliner Bestände abgegeben, siehe <https://www.deutsche-wohnen.com/ueber-uns/presse-news/pressemitteilungen/deutsche-wohnen-und-vonovia-unterzeichnen-vereinbarung-ueber-zusammenschluss-beider-unternehmen> (Pressemitteilung vom 24.05.21 zum „Zukunfts- und Sozialpakt Wohnen“).

vorstehend beschriebenen Kappungen der maximalen Mieterhöhung (Obergrenze nach § 558 BGB und Abstandsregel von 20 % unterhalb der OVM) zusätzlich eine individuelle Obergrenze der Mietbelastung für den jeweiligen Haushalt vorgesehen, die an späterer Stelle (4.2) erläutert wird.

4.1.1. Festlegung der Wiedervermietungsmiete

In vielen Fällen wird vom Vermieter bei Abschluss eines neuen Mietvertrags eine höhere Miete verlangt, als die vorherige Mietpartei zahlen musste. Diese höhere Miete geht dann auch in die Daten zum Mietspiegel ein und treibt damit den Mietendurchschnitt nach oben. Im Rahmen der sogenannten Mietpreisbremse nach § 556 d BGB können Bestandswohnungen grundsätzlich sogar 10 % oberhalb der OVM vermietet werden.

Der generell zulässige Zuschlag im Falle der Wiedervermietung trägt im System der ortsüblichen Vergleichsmiete massiv zur Steigerung des Mietenniveaus bei, ohne dass es für diesen Zuschlag eine wohnungswirtschaftliche Rechtfertigung gibt. Für etwaige Modernisierungen zwischen der Alt- und der Wiedervermietung gelten im gemeinnützigen Bestand die besonderen Regelungen, es bedarf damit auch keiner komplizierten Abgrenzungsversuche zwischen „einfacher“ und „umfassender“ Modernisierung. Während bei zum Kauf angebotenen Mietwohnungen auch der erwartbare Mietpreis im Falle einer Wiedervermietung für die Kaufpreisgestaltung eine Rolle spielt (und wiederum den Kaufpreis erhöht), soll dagegen der gemeinnützige Wohnungsbestand dauerhaft preisgünstig gehalten werden.

Wohnungswirtschaftlich gesehen gibt es für den Vermieter faktisch keinen Grund, eine höhere Miete als vom Vormieter zu verlangen. Das häufiger vorgetragene Argument, dass die Wohnung nach dem Auszug renoviert

werden müsste, greift hier nicht, da ja mit der Miete auch die eventuellen Instandhaltungsaufwendungen durch den Vormieter bereits abgegolten wurden, eventuell vom mietenden Haushalt unterlassene Schönheitsreparaturen werden in der Regel durch die Mietsicherheit abgedeckt.

Mit Blick auf die Schaffung eines dauerhaften generationsübergreifenden Sektors preisgünstiger Mietwohnungen in Deutschland sollten Mietpreiserhöhungen bei Wiedervermietungen nicht erfolgen dürfen. Für den gemeinnützigen Wohnungsbestand ist eine kostenorientierte Miethöhenregelung völlig ausreichend, um die Wirtschaftlichkeit der geförderten Wohnungsunternehmen zu sichern. Daher soll im Konzept der NWG auf einen „Wiedervermietungs Zuschlag“ verzichtet werden und die Wohnungen auf der Basis des vorherigen Mietpreises zur Anmietung angeboten werden. Es wäre dementsprechend in der NWG nicht mehr zulässig, bei einer Wiedervermietung die neue Miete einfach zu erhöhen.

Bei Abschluss eines neuen Mietvertrags bleiben auch in der NWG die vorstehend beschriebenen turnusgemäßen Möglichkeiten der Mietanpassung erhalten und sind durch die jeweiligen Kappungsgrenzen gedeckelt. Der Verzicht auf einen Wiedervermietungs Zuschlag in der NWG wird angesichts der derzeit niedrigen Fluktuationsrate (Anzahl von Wiedervermietungen) nur einen entsprechend geringen Einfluss auf die Einnahmen der GWU haben.

Auch im Rahmen der NWG sind die Regelungen der öffentlichen Wohnungsbauförderung gemäß dem jeweiligen Förderbescheid zu beachten. In diesen geförderten Wohnungen werden durch Verträge eigene Mieten und Erhöhungsregelungen vereinbart. Diese Bindungen, die in der Regel bis zur Rückzahlung der Förderdarlehen gelten, sind auch von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu beachten. Wenn jedoch beim künftigen Bau von geförderten Wohnungen die NWG-Unternehmen neben der jeweiligen Landesförde-

rung noch zusätzlich die Zuschussförderung im Rahmen der künftigen Bundesförderung in Anspruch nehmen, sind in diesem so geförderten Neubau zusätzliche Regelungen zu beachten (vgl. Kapitel 4.4).

Für Unternehmen, die die Vorteile der steuerlichen Förderung oder die Zuschüsse nach dem NWG für das ganze Unternehmen oder Teile ihres Bestands in Anspruch nehmen wollen, gelten sich ergänzende Regelungen zur Miethöhe und zu Mieterhöhungen. So sollen einerseits die Mieten mindestens 20 % unterhalb der Vergleichsmiete bleiben, andererseits dürfen die älteren Bestandsmieten nur allmählich bis zu dieser Obergrenze angehoben werden. Die jährliche Mieterhöhung ist in der NWG auf ein Viertel der Änderung des Verbraucherpreisindex beschränkt, sofern nicht bereits die Grenzen des Mietrechts nach § 558 BGB niedriger liegen. Mit dieser doppelten Kappung soll das neue gemeinnützige Segment leistbarer Mietwohnungen dauerhaft preisgünstig bleiben, aber trotzdem kostendeckend bewirtschaftet werden können.

4.1.2. Miete nach Modernisierung

Durch mehr oder weniger umfassende Modernisierungen mit anschließender Umlage der Kosten auf die Mieterinnen und Mieter sind in den letzten Jahren viele preiswerte Wohnungen vom Markt verschwunden. Die Mietpreisbremse mit ihrer schwammigen Ausnahme für umfassend modernisierte Wohnungen in § 556 e BGB hat dabei als Brandbeschleuniger gewirkt. Mit Blick auf die drohende Klimakatastrophe muss aber die energetische Modernisierung des Wohnungsbestands intensiviert werden, um die Klimaziele noch zu erreichen.

Für Unternehmen im Rahmen einer Wohngemeinnützigkeit muss der Ausgleich der sozialen und ökologischen Ziele einer zukunftsorientierten Wohnungswirtschaft das zentrale Anliegen sein. Da die preislich dauerhaft gebundenen Wohnungsbestände der

NWG einen großen langfristigen finanziellen Entlastungseffekt für die öffentliche Hand haben (vgl. Kapitel 5), sollte für diese Wohngebäude ergänzend zur Förderung der NWG eine zusätzliche Modernisierungszuschussförderung des Bundes angeboten werden – verbunden eben mit dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen.

Auch durch die vorgeschlagene Förderung der NWG mit einem einmaligen Zuschuss an Unternehmen, die ihren Wohnungsbestand oder einzelne Siedlungen nachträglich den dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen unterwerfen (vgl. Kapitel 3), kann zusätzliches Eigenkapital für die energetische Bestandsmodernisierung auch großer älterer Siedlungen eingesetzt werden, was die umlagefähigen Kosten wiederum reduzieren würde. Damit bliebe der modernisierte Bestand weiterhin trotz Qualitätsverbesserung anteilig preisgünstiger als ohne diese Förderung. Auch für Mieten nach einer Modernisierung soll die Leistbarkeit der Mieten auch für Haushalte mit begrenztem Einkommen gewährleistet werden, hier ist auf das nachstehende Instrument einer einkommensbezogenen Belastungsobergrenze zu verweisen.

4.2. Leistbarkeit der Miete

Im Zusammenhang mit Modernisierungsmieterhöhungen haben sich Gerichte mehrfach mit der Auslegung des nach § 559 Abs. 4 BGB zulässigen Einwands befasst, dass die künftige Bruttokaltmiete (Miete mit Betriebskosten) „für den Mieter eine Härte bedeuten würde, die ... nicht zu rechtfertigen ist“. Eine solche finanzielle Härte wurde in einigen Urteilen in den Fällen als unzumutbar angesehen, wenn die Aufwendungen für die Wohnung nach der Modernisierung mehr als 30 % des Einkommens verschlingen würden.

Trotz unterschiedlicher Urteile ist dies ein geeigneter Orientierungsrahmen. Die Höhe der Bruttokaltmiete ist auch Maßstab für die Berechnung der Mietbelastungsquote.¹²⁴

Um eine Überlastung der Mieterinnen und Mieter zu vermeiden, soll mit der NWG eine sogenannte Härtefallregelung eingeführt werden. Eine solche Schutzklausel für die Mieterinnen und Mieter ist nicht neu. So wurde bereits 2015 in Berlin für die öffentlich geförderten Wohnungen¹²⁵ ein Mietzuschuss gesetzlich beschlossen, den Haushalte mit Einkommen unterhalb von 140 % der Bundeseinkommensgrenze (BEG) beantragen können. Als Maßstab wird hier sogar die Bruttowarmmiete angelegt, die auf 30 % des anrechenbaren Einkommens durch Zuschuss reduziert wird.

Beschränkte sich diese landesgesetzliche Regelung nur auf den klassischen sozialen Wohnungsbau in Berlin, so wurde 2015 für die landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU) Berlins ergänzend eine ähnliche landesgesetzliche Regelung, die auch für die ca. 270.000 landeseigenen Wohnungen ohne Förderbindungen gilt.

Darauf aufbauend hat das Land Berlin in einer Kooperationsvereinbarung 2017 mit seinen Wohnungsunternehmen vereinbart, dass alle Mieterhaushalte mit Einkommen unterhalb von 140 % BEG beantragen können, dass ihre Nettokaltmiete vom Wohnungsunternehmen auf 30 % des Haushaltseinkommens zu Lasten des Unternehmens abgesenkt wird, eine Umstellung der Obergrenze auf Bruttokalt hat sich die Berliner Landesregierung noch vorgenommen.¹²⁶

Diese Härtefallregelungen bei den LWU gelten für Haushalte mit niedrigem Einkommen, beispielsweise für einen Zweipersonenhaushalt mit Kind bei rund 26.000 Euro Jahreseinkommen. Eine derartige Schutzklausel ist sozial gerecht und auch wirtschaftlich tragbar. In der NWG soll eine solche Belastungsgrenze für die Bruttokaltmiete festgelegt werden.¹²⁷ Da die absolute Höhe des nach Zahlung der Bruttokaltmiete verbleibenden Einkommens eine große Bedeutung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben hat, soll die Obergrenze für die Mietbelastung umso niedriger sein, je geringer das Haushaltseinkommen ist. Auch in der Steuerpolitik gilt dieses Prinzip „Starke Schultern müssen mehr tragen als schmale Schultern“¹²⁸. Deshalb ist Teil des Konzepts der NWG eine nach Einkommen ansteigend gestaffelte Leistbarkeitsgrenze der Bruttokaltmiete. Das Stufenmodell ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

124 Definition der Bundeszentrale für politische Bildung: „Mietbelastungsquote: Die Mietbelastung eines Haushalts ist der Anteil der Bruttokaltmiete am Haushaltsnettoeinkommen. Die Bruttokaltmiete setzt sich aus der Nettokaltmiete (Grundmiete) und den kalten Nebenkosten zusammen. Das sind zum Beispiel die monatlichen Betriebskosten einer Wohnung für Haus- und Straßenreinigung, Müllabfuhr, Allgemeinstrom, Hausmeisterleistungen, Schornsteinreinigung, Kabelanschluss; die Grundsteuer oder Gebäudeversicherungen gehören ebenfalls dazu. Die auf die einzelne Wohnung bezogenen Kosten für Heizen, Warmwasser und Strom sind kein Bestandteil der Bruttokaltmiete.“ Unter <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/daten-report-2021/wohnen/330000/preise-und-wohnenkosten/>.

125 Art. 1 WoVG Bln zum Mietzuschuss unter https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/WoVG_Gesetzblatt_05.12.15.pdf.

126 Art. 2 WoVG § 2 und 3 sowie Kooperationsvereinbarung Berlin 2017, Ziff. 4.4 unter <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/wohnungsbaugesellschaften/de/kooperationsvereinbarung.shtml>; der Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung sieht eine Umstellung dieser Härtefallklausel auf die Bruttokaltmiete (Nettomiete + kalte Nebenkosten) vor.

127 Ein Schutz vor extrem steigenden Energiekosten ist hiermit zwar nicht verbunden, aber dies ist außerhalb der NWG für alle Mieterinnen und Mieter mit begrenzten Einkommen übergreifend durch den Bund zu regeln.

128 So Bundesfinanzminister Lindner am 11.08.22 zu seinen Steuerplänen im Interview mit RTL (siehe <https://www.stern.de/wirtschaft/lindner---starke-schultern-muessen-mehr-tragen--als-schmale-schultern--32622132.html>).

Obergrenze für die Bruttokaltmiete		
Zielgruppe	BEG*	Obergrenze
1	100 %	25 %
2	150 %	30 %
3	200 %	35 %
4	über 200 %	35 %
*BEG: Bundeseinkommensgrenze (§ 9 WoFG)		

Mit der Neuen Wohngemeinnützigkeit wäre damit ein Solidarkonzept verbunden, welches mehr soziale Gerechtigkeit in den künftigen gemeinnützigen Wohnungsmarkt bringen kann. Diese Begrenzung der Höchstmiete (bruttokalt) an den Einkommensstufen des Förderkonzepts der NWG gemäß der jeweiligen Zielgruppe führt zu unterschiedlichen Mieterträgen je nach Zielgruppe. Deshalb ist in diesem Konzept der NWG auch die Förderung (Steuerbefreiung bzw. Zuschüsse) umso höher, je niedriger das Einkommen des zu versorgenden Haushalts ist. Da in der NWG die Miete sich nicht auf die (ursprünglichen) Objektkosten bezieht, wie dies im alten WGG mit der gemeinnützigkeitsrechtlichen Kostenmiete der Fall war, ist wegen des gestaffelten Konzeptes mit den unterschiedlichen Zielgruppen innerhalb des gemeinnützigen Wohnungsunternehmens auch ein Querausgleich zwischen den Erträgen aus den Mieten für die unterschiedlichen Zielgruppen ermöglicht. Diesem Gedanken des sozialen Ausgleichs entspringt auch die nachfolgend skizzierte Regelung eines solidarischen Mietenkonzepts.

4.3. Ein solidarisches Mietenkonzept

Eine häufig vorgetragene Kritik am öffentlich geförderten Wohnungsbau zielt auf die soziale Nutzung des öffentlich geförderten Wohnungsvermögens. Zwar werde beim Einzug in die Wohnung geprüft, ob die jeweiligen Einkommensobergrenzen nicht überschritten würden, aber im Laufe der Jahre könnten die

Einkommen steigen, ohne dass sich die staatlich subventionierte Miete entsprechend anpasse. Als Zuschläge auf die Miete von Haushalten, die in Sozialwohnungen nach Einzug die Einkommensgrenzen überschritten hatten, wurde in den 1990er Jahren eine sogenannte Fehlsubventionierungs- bzw. Fehlbelegungsabgabe eingeführt, die nach einigen Jahren wieder abgeschafft wurde.

Auch heute sind verschiedene Landesinstrumente in Kraft, die eine Fördergerechtigkeit schaffen wollen. In Hessen gilt wieder seit 2015 ein „Gesetz über die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe in der öffentlichen Wohnraumförderung“.¹²⁹ Hiernach ist ab einem Überschreiten der gültigen Einkommensgrenze um mehr als 20 % eine nach dem Ausmaß der Überschreitung gestaffelte Abgabe zu zahlen, die die Miete bis auf das Niveau einer vergleichbaren ungeforderten Wohnung anheben kann, aber auf Höchstbeträge gekappt ist.¹³⁰ Die zusätzlichen Zahlungen der Mieterinnen und Mieter sind zweckgebunden in den hessischen Gemeinden zur Förderung von neuen Mietwohnungen zu verwenden.

Wie bereits betont, sollen Haushalte auch bei steigendem Einkommen in den NWG-geförderten Wohnungen weiterhin wohnen bleiben können, auch im Sinne der stabilen Nachbarschaften. Die gewährte öffentliche Subvention der NWG wäre allerdings bei einer einkommensbezogene Mietenanpassung sozial effizienter eingesetzt und ein vermutete Fehlförderung¹³¹ würde hierdurch vermieden.

Zwar ist eine Regelung einer solchen (Fehlförderungs-)Abgabe an den Staat als Teil der EU-rechtlichen Kompensationsregelungen vorstellbar. Sinnvoller wäre jedoch eine grundsätzlich einkommensorientierte Mietregelung für den neuen Wohnungsmarktsektor, die sich an der vorstehend entwickelten „Härtefallre-

¹²⁹ <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/aiz-jlr-FehlBeIAbgGHErahmen%4020210601>.

¹³⁰ GVBl Hessen 2016, Nr. 5, S. 50 unter <https://www.bad-vilbel.de/upload/0/185/H%C3%B6chstbetragsverordnung.pdf>.

¹³¹ Vgl. zur Beschreibung einer Fehlförderung wegen steigender Einkommen im sozialen Wohnungsbau <https://www.juraforum.de/lexikon/fehlbelegungsabgabe>.

gelung“ orientiert und somit Fehlförderungen reduziert: Die Bruttokaltmiete orientiert sich an der Quote von 25 bis 35 % des Haushaltsnettoeinkommens. Steigt das Haushaltseinkommen, dann hat das Wohnungsunternehmen entsprechende Mieterhöhungsspielräume, die allerdings – unter Beachtung der anderen Miethöhenregelungen der NWG – nur im Rahmen der vorstehend beschriebenen prozentualen Obergrenzen genutzt werden können. Sinkt das Haushaltseinkommen danach unverschuldet, dann kann der Mieterhaushalt kurzfristig einen Antrag auf Mietsenkung stellen.

Eine sich an der gestuften Belastungsquote orientierende Miete wäre ein solidarisches Instrument zum Aufbau des Sektors und für ein generationsübergreifendes Vermögen. Mit steigendem Einkommen wird zwar dann ein nominal höherer Beitrag für die Miete in der Wohngemeinnützigkeit gezahlt, aber die Belastung bleibt tragbar. Da die Mehrerträge wieder für Qualitätsentwicklung und Ausweitung des Wohnungsbestands innerhalb der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eingesetzt werden müssen, entsteht damit eine solidarische Finanzkraft der GWU.¹³²

Die Regelungen sollten transparent und praktikabel sein. Im Mietvertrag wären diese Regelungen der Mietanpassung nachvollziehbar aufzunehmen und zu vereinbaren, dass der mietende Haushalt alle drei Jahre einen aktuellen Nachweis ihres Einkommens gegenüber der Gemeinde einreichen muss¹³³, von der eine Bescheinigung über die Einkommensentwicklung an das Wohnungsunternehmen zur entsprechenden Mietanpassung (Erhöhung oder Absenkung) übersandt wird.

Sofern das Einkommen unverschuldet seit mehr als drei Monaten gesunken ist, wäre auch ein kurzfristiger Antrag auf Mietsenkung mit entsprechendem Einkommensnachweis möglich.

An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass auch die anderen mietpreisbegrenzenden Regelungen der NWG weiterhin gelten, die Grundmiete also nur nach den vorgesehenen prozentualen Erhöhungsgrenzen steigen kann und damit auch die einkommensbezogene Mieterhöhung auch nur schrittweise umgesetzt werden kann. Sofern das Einkommen sinkt, wäre auf Antrag je nach Einkommensstufe eine Absenkung auf den dann gültigen Satz von 25 bis 35 % Bruttokaltmietanteil am Haushaltsnettoeinkommen umzusetzen.

Wenn ein Haushalt mit einem höherem Einkommen und entsprechend erhöhten Mieten die Wohnung kündigt, gilt anschließend wieder die zielgruppenspezifische Grundmiete ohne die vorherige einkommensbezogene Anpassung. Dabei sind eventuelle Regelungen nach den drei Zielgruppen der Förderung (bis 100 %, bis 150 % und bis 200 % der Bundeseinkommensgrenze) mit daran gebundenen Mietregelungen zu beachten. Grundsätzlich steht also die Wohnung dann wieder der gemäß der ursprünglichen Förderregelung festgelegten Zielgruppe zur Verfügung – und dies in der NWG dauerhaft!

4.4. Miete im Neubau

Dieses Konzept der NWG will den gemeinnützigen Unternehmen genügend Spielraum für ihre Investitionsstrategie im Neubau lassen. Es ist zu hoffen, dass in der NWG viele neue Wohnungen mit öffentlichen Fördermitteln über die Landesprogramme finanziert werden. Aber je nach örtlicher Situation kann auch freifinanzierter Wohnungsbau von einem NWG-Unternehmen unter Verzicht auf jede Objektförderung errichtet werden. Daher sind unterschiedliche Mietregelungen für den freifinanzierten und den geförderten Wohnungsneubau in der NWG erforderlich.

¹³² Zur Abschöpfung eventuell nicht benötigter Überschüsse durch einen Fonds siehe nachstehende Ausführungen.

¹³³ Zeitraum und Verfahren entsprechen der derzeit in Hessen gültigen Fehlförderungsabgabe.

4.4.1. Miete im Neubau ohne Förderung

Grundsätzlich können NWG-Unternehmen in gewissem Umfang auch Wohnungen ohne die klassische Wohnungsbauförderung und ohne Zuschuss aus der NWG errichten. Um den Schwerpunkt der zielgruppenorientierten Wohnraumversorgung durch die GWU abzusichern, sollte eine Obergrenze des jährlichen Neubauvolumens für diese Wohnungen festgelegt werden. Daher sollten nur bis 20 % der Wohnfläche einer größeren Neubaumaßnahme (z. B. ab 100 Wohnungen) ohne direkte Förderung errichtet werden können. Für diese Wohnungen gelten dann die besonderen mietpreisrechtlichen Vorgaben.

In der Summe soll aber sichergestellt werden, dass die Neubauten ohne Belegungsbindung, jedoch mit den nachfolgenden Preisregelungen, nur als ergänzendes Instrument zur Entwicklung gemischter Nachbarschaften genutzt wird. Neben der erwähnten Flächenobergrenze von 20 % je größerem Bauvorhaben soll deshalb eine wirtschaftliche Obergrenze gleichfalls gelten. Die Summe aller Einnahmen aus Wohnungen ohne Belegungsbindung soll 10 % des Gesamtertrags des Wohnungsunternehmens nicht überschreiten. Die an der Steuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften orientierte Grenze soll auch sicherstellen, dass das steuergeförderte Unternehmen den gemeinnützigen Zweck auch tatsächlich hauptsächlich verfolgt und so eine Benachteiligung der nicht geförderten Wohnungswirtschaft vermieden wird.

Wenn ein NWG-Unternehmen ohne zusätzliche Landesförderung Wohnungsneubau errichtet, dann sollen für diese Wohnungen Orientierungen am Mittelwert der ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM) des jüngsten Baujahrgangs gelten, sofern nicht andere, die Miete stärker begrenzende Regelungen gelten. Hier ist dieser Mittelwert als Grenze gemeint und nicht noch zusätzlich – wie bei den Bestandsmieten – ein besonderer Abstand zu diesem Grenzwert einzuhalten.

Selbstverständlich können die GWU bei diesen Neubauten auch allgemeine Förderprogramme des Bundes, wie sie etwa über die KfW angeboten werden, in Anspruch nehmen. Aus diesen Subventionen der KfW für Neubauten entstehen allerdings keine Belegungs- oder Mietpreisbindungen für die Zielgruppen der NWG. Um die Finanzierbarkeit des Neubaus zu ermöglichen, wird in diesem Fall – im Unterschied zu den Bestandswohnungen – in den ersten 20 Jahren auf den sonst bei der NWG üblichen Abstand der Miete von 20 % zur OVM der jüngsten Baualtersklasse verzichtet, danach sind dies faktisch keine Neubauwohnungen mehr und sie unterliegen den sonst geltenden Regelungen. Allerdings sind dann nach 20 Jahren die sogenannten Belegungsrechte, also die Vermietung nur an Haushalte mit geringerem Einkommen, bei diesen ungeforderten Wohnungen nur für die höchste Einkommensklasse bis 200 % der BEG anzuwenden.

Insgesamt würden solche Mietwohnungen im Rahmen der NWG zwar durch die Steuerbefreiung des Unternehmens, nicht aber durch objektbezogene Fördermittel der NWG oder der Landeswohnungsbauprogramme subventioniert werden¹³⁴.

4.4.2. Miethöhe im Neubau mit Förderung

» a) Mietwohnungen mit zusätzlicher Landesförderung

Im Rahmen der NWG sind grundsätzlich zwei verschiedene Wege der Wohnungsbauförderung mit dem Ziel niedrigerer Mieten möglich. So können die NWG-Unternehmen die jeweiligen Fördermittel des betreffenden Bundeslands in Anspruch nehmen und zusätzlich für neugeschaffenen Wohnraum eine Zuschussförderung durch die NWG erhalten, die im vorherigen Kapitel beschrieben wurde. Diese zusätzliche Zuschussförderung ist vollumfäng-

¹³⁴ Sofern die steuerrechtliche Schranke von mehr als 10 % des Umsatzes aus diesen Neubauwohnungen überschritten wird, ist ggf. ein steuerpflichtiger Teilbetrieb hierfür zu bilden.

lich von den Kosten abzuziehen, die im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Miethöhenermittlung angesetzt werden. Diese Regelung entspricht § 559 a BGB¹³⁵, der – im Zusammenhang mit einer Modernisierungsförderung – ausdrücklich festlegt, dass „Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten“ bei Modernisierungen nicht zu den umlagefähigen Kosten der Maßnahme gehören.

Der Effekt der Bundesförderung in der NWG soll direkt bei den Mieterinnen und Mietern der gebundenen Wohnungen durch eine entsprechend niedrigere Miete ankommen. Die Belegungsbindung, also die zulässige Einkommenshöhe, mit der eine zusätzlich durch die NWG geförderte Wohnung angemietet werden kann, entspricht dann den jeweiligen Fördermodellen der Landesprogramme. Die Miethöhen der jeweiligen Förderrichtlinie sind jedoch um den Anteil zu senken, der durch die Bundeszuschussförderung, abgestuft nach den Zielgruppen, abgedeckt wird. Obwohl die Mietpreis- und Belegungsbindungen der jeweiligen Landesprogramme wegen Darlehensrückzahlung auslaufen, greifen jedoch ab diesem Zeitpunkt die dauerhaften Bindungen nach der NWG – so entsteht mittelfristig der dauerhaft gebundene preiswerte Mietwohnungssektor der Wohngemeinnützigkeit auch nach Auslaufen der Bindungen aus den Förderprogrammen.

» b) Neubau nur mit Bundesförderung der NWG

Neben dem Wohnungsbau mit Förderprogrammen der Länder und ergänzender NWG-Förderung kann ein NWG-Unternehmen auch nur mit der Bundesförderung nach der NWG neue Wohnungen errichten. In diesen Fällen wird zwar – neben der Steuerbegünstigung des Unternehmens – die objektbezogene Zuschussförderung nach der NWG in Anspruch genommen, nicht aber noch die jeweilige Landesförderung für den sozialen Wohnungsbau. Der die Baukosten senkende Zuschuss aus

dem Bundesprogramm ist aber ebenfalls bei der Berechnung der Miethöhe zu berücksichtigen. Der Zuschuss senkt die Finanzierungskosten dauerhaft und schafft somit gebundene Wohnungen deutlich unterhalb der sonst üblichen „freifinanzierten“ Neubaumieten.

Ob ein Neubau nur mit der Bundesförderung wirtschaftlich sinnvoll ist, hat das GWU zu entscheiden. Es muss dabei aber berücksichtigen, dass mit der nach den drei Zielgruppen gestaffelten Zuschussförderung auch entsprechende dauerhafte Belegungsbindungen verbunden sind und auch die Mietobergrenzen, insbesondere die gestufte Belastungsquote, zu beachten sind. Wenn für Neubauwohnungen nur die Zuschussmittel des Bundes nach dem Programm der NWG, nicht jedoch zusätzliche objektbezogene Fördermittel der Länder, in Anspruch genommen werden, dann soll trotzdem ein preisgünstiger belegungsgebundener Bestand entstehen.

Während diejenigen ungebundenen Neubauwohnungen, die wie unter 4.4.1 beschrieben nicht mit NWG-Zuschuss oder Landesprogrammen errichtet werden und daher nur über die Steuerbefreiung des Unternehmens gefördert werden, die ortsüblichen Vergleichsmieten des jüngsten Baujahrgangs nicht überschreiten dürfen, muss die Miete in den mit Bundeszuschüssen der NWG geförderten Wohnungen um den Fördereffekt gemindert sein und darf nicht höher als 10 % unterhalb der OVM-Grenze des jüngsten Baujahrgangs sein. Damit soll sich der Fördereffekt aus dem Zuschussprogramm der NWG in einer niedrigeren Miete widerspiegeln.

5. Effekte für die öffentliche Hand und den Wohnungsmarkt

Die Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) ist – wie bereits detailliert dargestellt – ein differenziertes Konzept, mit dem sowohl die dringend notwendigen positiven Wirkungen im Wohnungsmarkt erreicht werden sollen, aber gleichzeitig auch sparsam und effizient mit

¹³⁵ https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_559a.html.

den hierfür erforderlichen öffentlichen Fördermitteln umgegangen werden soll. In diesem Kapitel werden diese Aspekte noch einmal zusammengefasst.

5.1. Effizienter Einsatz öffentlicher Mittel

Die NWG will mit ihren konkreten Vorgaben durch Steuervorteile und Zuschussförderung einen wachsenden Bestand an Wohnungen schaffen, der dauerhaft mietpreisgebunden ist und gemäß dem Zielgruppenkonzept auch eine dauerhafte Vermietungsregelung, Belegungsbindung genannt, sicherstellt.

Mit diesen Bindungen ermöglicht die NWG einen sinnvollen Ausstieg aus einem immer teurer werdenden Kreislauf: Sozialwohnungen werden vom Staat mit viel Geld als Neubau gefördert, dann werden vom Vermieter die Darlehen zurückgezahlt und die Bindungen der geförderten Wohnungen laufen aus und stehen nicht mehr der zu versorgenden Zielgruppe zur Verfügung. Nach einiger Zeit steigen auch die Mieten auf ein Niveau, das sich Haushalte mit begrenzten Einkommen nicht mehr leisten können. Daher fehlen die gebundenen Wohnungen und es wird, sowie derzeit gerade wieder, ein neues Programm für die Wohnungsbauförderung aufgelegt.

Dies ist in mehrfacher Hinsicht ineffizient und nicht nachhaltig: Einerseits müssen immer wieder neue Wohnungen zu den wiederum gestiegenen Baupreisen subventioniert werden, um wieder eine ausreichende Anzahl mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen anbieten zu können. Hierfür müssen für vergleichbare Wohnflächen schließlich immer mehr öffentliche Mittel eingesetzt werden. Die NWG wird viel ökonomischer mit den eingesetzten Geldern des Bundes und der Länder umgehen, weil mit der einmaligen Förderung des Bundes dauerhafte Bindungen der Wohnungen geschaffen werden, die nicht Jahrzehnte später wieder erneut als Neubau oder durch Bindungskauf finanziert werden müssen.

Das bisherige System befristeter Bindungen im sozialen Wohnungsbau ist aber auch in anderer Hinsicht nicht nachhaltig. Es ist kaum vorstellbar, dass die dann erforderlichen Flächen für geförderten Wohnungsbau im erforderlichen Umfang in den Städten trotz aller Nachverdichtungspotenziale zur Verfügung stehen. Angesichts des Ziels der Bundespolitik, auch aus klimatischen Gründen weniger Flächen neu zu versiegeln, ist auch eine weitere Expansion der Siedlungsräume in die Natur, etwa als Trabantenstädte, keine gute Antwort auf den Verlust von Bindungen im Wohnungsbestand.

Es wäre also daher sinnvoller, im bereits gebauten Bestand neue Bindungen (wieder) zu schaffen und den derzeit neuen geförderten Wohnungsbau gleich mit dauerhaften Bindungen zu errichten. Statt dem in den vergangenen Jahrzehnten leider nicht sehr erfolgreichen Instrument des Ankaufs von Belegungsbindungen an einzelnen Wohnungen bietet die NWG für die Übernahme von Gebäuden und Siedlungen, ggf. auch des ganzen Wohnungsbestands eines Unternehmens, einen je nach Zielgruppe gestuften Zuschuss von 10 bis zu 20 % des Buchwertes an. Dieser Einsatz öffentlicher Förderung für die Schaffung dauerhafter Bindungen im bereits gebauten Bestand ist also sowohl ökonomisch aber auch ökologisch deutlich nachhaltiger als das bisherige Fördersystem mit befristeten Bindungen.

Das Ziel dauerhafter Bindungen kann neben den gesetzlichen Vorgaben einer Neuen Wohngemeinnützigkeit auch in weiteren rechtlichen Instrumenten verankert werden. Boden ist grundsätzlich nicht vermehrbar und viele Grundstücke wurden in vergangenen Jahren aus dem Besitz der öffentlichen Hand veräußert. Vermehrt wenden sich öffentliche Körperschaften grundsätzlich vom Grundstücksverkauf ab und streben die Vergabe von Erbbaurechten an. Dabei wird des Öfteren auf das Instrument der Konzeptvergabe gesetzt, wonach nicht der höchste Preis, sondern der beste Beitrag eines Wohnungsbauvorhabens für die kommunalen städtebaulichen und sozialen Ziele die Erbbaurechtsvergabe entscheidet.

In diese Erbbaurechtsverträge, die angesichts der langdauernden Nutzung von Wohngebäuden langfristig, z. B. auf 99 Jahre, abgeschlossen werden sollten, können auch verbindlich die Nutzungs- und die Vermietungsregelungen aufgenommen werden, die dem hier vorgestellten Konzept der NWG ganz oder teilweise entsprechen. Dadurch könnten Städte und Gemeinden auch von sich aus – ggf. ohne weitere Förderung – soziale Preis- und Belegungsbindungen über Erbbaurechtsverträge schaffen und so langfristig gebundenen Wohnraum schaffen. Die mancherorts bereits genutzten Regelungen, für die Schaffung von Baurecht mit den Investoren deren Beteiligung an Infrastrukturkosten sowie eine Pflichtquote geförderter Wohnungen zu errichten, kann bei Erbbaurechten auf öffentlichen Grundstücken langfristig vertraglich auch gegen künftige Verkäufe der Gebäude abgesichert werden.

5.2. Künftige Entlastung der öffentlichen Hände

Da die NWG dauerhaft mietpreisgebundene Wohnungsbestände fördert, können die künftigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen die Mieten nur begrenzt anheben, sie werden voraussichtlich dann deutlich unter der ortsüblichen vergleichbaren Miete (OVM) liegen. Je größer der gebundene Bestand in der NWG wird, desto stärker haben die Mieten einen dämpfenden Einfluss auf den Mietpiegel und damit auch auf die Entwicklung der Mieten der anderen Marktteilnehmer.

Da insbesondere die Erhöhung der Miete bei Wechsel der Mietvertragspartei, der Neuvermietungszuschlag, entfällt¹³⁶, geht von Neuvermietungen kein zusätzlicher Erhöhungsdruck auf die OVM aus, nur die gegenüber dem Markt deutlich beschränkten Erhöhungen der Bestandsmieten schlagen sich im neuen Vertrag nieder und wirken so auf die OVM ein. Da sich viele Marktteilnehmer bei ih-

ren Mietforderungen an der OVM orientieren, geht also die Wirkung der günstigen Mieten in der NWG weit über den eigenen gemeinnützig gebundenen Bestand hinaus.

Beide Effekte zusammen, die niedrigeren Miethöhen der NWG-Wohnungen als auch deren mietpreisdämpfende Wirkung auf den allgemeinen Wohnungsmarkt führen langfristig dazu, dass die Instrumente des Staates für die Subjektförderung, also die Bezuschussung für laufende Mietkosten durch das Wohngeld oder die Kosten der Unterkunft (Hartz IV), weniger stark in Anspruch genommen werden müssen, als wenn die Mieten wie bisher immer weiter steigen.

Die öffentlichen Gelder sollten deshalb mehr für die Investition in langfristig mietpreisregulierten Wohnungsbestand als für die (Nach-)Finanzierung hoher Mieten ungebundener Wohnungen genutzt werden. Das Verhältnis von Wohnungsbau und Mietensubvention sollte sich umdrehen: mehr Objektförderung, damit weniger Subjektförderung aus Steuermitteln bezahlt werden muss. „Da die Anzahl der Sozialwohnungen seit 1990 fast um zwei Drittel abgenommen hat“, so der DGB 2019¹³⁷, „muss die öffentliche Hand immer mehr direkte Wohnzuschüsse in Form von Subjektförderung zahlen. Langfristig würde ein breit aufgelegtes Wohnungsbauprogramm, das bezahlbare Wohnungen schafft, die öffentlichen Haushalte entlasten.“ Diese Entlastung würde aus unserer Sicht langfristig noch viel größer werden können, wenn öffentliches Geld eben auch, vielleicht sogar vorrangig, in dauerhaft gebundenen Wohnraum investiert werden würde.

Nach Angaben des DGB hat die öffentliche Hand 2017 17,5 Milliarden Euro für die sogenannte Subjektförderung in Form von Kosten der Unterkunft und Wohngeld ausgegeben, davon allein der Bund rund 7,5 Milliarden Euro. Im gleichen Jahr 2017 gaben Bund und Länder

¹³⁶ Vgl. zu den Miethöhenregelungen der NWG das Kapitel 4.

¹³⁷ DGB: klartext 36/2019, Wohngeld: Instrument mit Licht und Schatten. Unter <https://www.dgb.de/themen/++co++16a09c06-f660-11e9-8fcf-52540088cada>.

zusammen nur etwa 3 Milliarden Euro für die Objektförderung aus, indem sie den Bau von preisgebundenen Wohnungen förderten.¹³⁸

5.3. Die NWG stabilisiert den Wohnungsmarkt

Wenn der Bund die hier vorgeschlagene NWG mit den hier vorgeschlagenen differenzierten Instrumenten der gestuften Belegungsbindung einführt, die mit den drei Einkommensgruppen von wenig verdienenden Haushalten bis in die Mittelschicht gehen, können nachträglich dauerhafte Belegungsbindungen entlang der in den Jahren gewachsenen sozialen Bewohnerstrukturen geschaffen werden.

Dadurch kann die NWG ein sehr wichtiges Instrument der kommunalen Wohnraumversorgung werden, mit dem mittels langfristiger Sicherung von gestuften Vermietungsbindungen zur Stabilisierung von Quartieren beigetragen wird. Mit der Absicherung des Wohnungszugangs für Haushalte mit begrenztem Einkommen wird gleichzeitig dem nach Auslaufen von Förderbindungen oft einsetzenden Prozess der sozialen Verdrängung durch Mieterhöhungen und geänderte Vermietungsstrategien oder gar durch Umwandlung in Wohnungseigentum Einhalt geboten.

Im Sinne einer sozialen Wohnraumversorgung, eine der zentralen kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge, ist der Erhalt der bestehenden sozialen Strukturen der Bewohnerschaft in den bestehenden Siedlungen ebenso wichtig wie eine gezielte Ergänzung des Wohnungsangebots durch Neubau mit Dauerbindungen gerade für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Durch den Wegfall von bisher gebundenem Wohnraum durch die Rückzahlung der öffentlichen Fördermittel und entsprechende Auswirkungen auf den örtlichen Wohnungsmarkt sind wahrscheinlich besonders Kommunen an dauerhaften Bindungen im Neubau und an (nachträglicher)

Bindung von Bestandswohnungen interessiert. Hierfür bietet die Neue Wohngemeinnützigkeit in diesem Konzept die passenden Instrumente.

6. Wie kann die Neue Wohngemeinnützigkeit umgesetzt werden?

Hiermit wurde ein detailliertes Konzept für eine Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) vorgelegt. Sicherlich können und müssen noch einzelne Details weiter konkretisiert werden, aber die wesentlichen Grundzüge des Konzepts sind doch klar erkennbar:

- Es soll ein langfristig preisgedämpftes Segment im Wohnungsmarkt entstehen, dessen leistbare Mietwohnungen durch Belegungsbindungen den Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen zur Verfügung stehen sollen. Mietpreis- und Belegungsbindungen werden dieses Segment zu einem generationsübergreifenden Vermögen anwachsen lassen, um für das Zukunftsthema einer ausreichenden sozialen Wohnraumversorgung eine dauerhafte Antwort zu schaffen, ohne dass den auslaufenden Bindungen von Wohnungsbauprogrammen durch Bindungsankauf oder teuren Neubau immer wieder hinterheresubventioniert werden muss.
- Das hier vorgestellte Konzept ist ausreichend differenziert, denn die vorgeschlagenen Einkommensstufen von 100 bis 200 % der Einkommensgrenze nach § 9 WoFG ermöglichen sowohl die Einbringung größerer Wohnungsbestände in die NWG als auch eine Neubauförderung für sozial unterschiedliche Bewohnerstrukturen.
- Gemäß der sozialen Zweckausdifferenzierung der NWG nach drei Einkommensstufen ist auch der Fördereffekt der öffentlichen Mittel der unterschiedlichen Intensität der sozialen Zweckerfüllung angepasst. Mit der Kombination von gestufter Steuerbefreiung mit einem gestuften Zuschussprogramm

¹³⁸ Ebd. – mit Hinweis auf Wien und dem dortigen großen gebundenen Wohnungsbestand mit hoher Bauförderung und wenig Wohngeldzahlungen.

des Bundes liegt nunmehr ein umsetzungsfähiges Konzept vor, das sich auch an der Effizienz öffentlicher Fördermittel orientiert.

- Auch die Miethöhenregelungen sind am Prinzip der sozialen Gerechtigkeit ausgerichtet und wollen die Leistbarkeit der Mieten mit der Wirtschaftlichkeit der Wohnungsunternehmen verknüpfen.

Was hat sich die neue Koalition im Bund vorgenommen? *„Wir werden zeitnah eine neue Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg bringen und so eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen.“*¹³⁹

Das hier vorgelegte Konzept hat dieses Ziel ausbuchstabiert und hat damit die Maßgabe des Koalitionsvertrags erfüllt. Durch die hier erstmals vorgestellte Differenzierung der sozialen Zielsetzungen kann die NWG nach diesem Konzept auch die erwünschte „neue Dynamik“ für den Bau dauerhaft gebundenen Wohnraums auslösen.

In Kombination mit den bestehenden Landesförderprogrammen für den sozialen Wohnungsbau können attraktive Förderkonditionen für dauergebundene Wohnungen angeboten werden, die trotz der aktuellen Baupreisentwicklung immer noch zu kostendeckenden Bauvorhaben mit einer ausreichenden Ertragskraft führen. Das Konzept entspricht also auch der weiteren Vorgabe der Koalitionsvereinbarung: „Sie soll nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit die Struktur der etablierten Wohnungswirtschaft ergänzen, ohne diese zu benachteiligen.“

Für eine zeitnahe Umsetzung des Koalitionsvertrags wird die Einrichtung einer Facharbeitsgruppe vorgeschlagen, in der die Förderprinzipien zu Förderprogrammen ausformuliert werden und ein Gesetzentwurf erarbeitet wird. In thematischen Untergruppen mit entsprechender Zusammensetzung der

zuständigen Ministerien und externen Fachleuten sollten vorrangig nachfolgende Fragestellungen bearbeitet werden:

- Welche Art der steuerlichen Förderung, also welche Steuerarten, Befreiungstatbestände u. a. m., kommt in Frage (BMWSB, BMF und externe Experten)?
- Wie sind die sozialen Zielvorgaben (Einkommensstufen u. ä.) zu strukturieren (BMWSB, Expertinnen und Experten aus Sozialwissenschaft und Wohnungsmarkt sowie Wohlfahrtsverbänden und Mieterverbänden)?
- Wie wird das neue Zuschussprogramm mit Landesförderprogrammen verzahnt (BMWSB, an der NWG interessierte Länderministerien und Immobilienverbände)?
- Wie werden die Mietkonditionen ausgestaltet (BMWSB, BMJ, Mieterverbände)?

Wie vorstehend skizziert sollte die Gesetzesarbeitung durch Gesprächsrunden mit den Immobilienverbänden und den Mieterverbänden begleitet werden. Das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ hat sich in dem Maßnahmenpapier vom 12.10.22 für eine „konstruktiv-kritische Begleitung eines Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit“ stark gemacht.¹⁴⁰ Hierfür wäre auch die Einbeziehung des engagierten Sachverständigen aus der Zivilgesellschaft sinnvoll, indem wenigstens zu Beginn und vor Abschluss des Beratungsprozesses entsprechende öffentliche Fachtagungen organisiert werden.

¹³⁹ Quelle: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

¹⁴⁰ Maßnahmenpapier S. 61 unter https://www.bmwsb.bund.de/Shared-Docs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/buendnis-wohnraum/20221012-buendnis-massnahmen.pdf?__blob=publication-file&v=3.

Umsetzungsphase

Wie könnte nun nach Verabschiedung des neuen Gesetzes für die NWG eine Umsetzung beginnen? Es sind, wie in vorherigen Kapiteln skizziert, verschiedene, auch gleichzeitig zu beschreitende Wege der Einführung bei der NWG sinnvoll und machbar:

» a) BlmA als gemeinnützige Neubauträgerin:

Der Bund ist in der Lage, bei seinem eigenen „Wohnungsunternehmen“, der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA), mit gutem Beispiel voranzugehen und künftige größere Neubauvorhaben für Bundesbedienstete als dauergebundene Wohnungen realisieren und hierfür entsprechende steuerbefreite Teilbetriebe bilden, die auch entsprechende Förderungen erhalten können. Die Ampelkoalition hat sich im Koalitionsvertrag vorgenommen, „die BlmA auf unsere bau-, wohnungs-, stadtentwicklungspolitischen und ökologischen Ziele“ auszurichten.

» b) Umwandlung kommunaler Wohnungsunternehmen:

Bestehende landeseigene oder kommunale Wohnungsunternehmen, die sich wie in Berlin mit dem Wohnraumversorgungsgesetz schon einigen Prinzipien der NWG verpflichtet haben oder deren kommunaler Gesellschafter dies plant, können sich auch mit ihren gesamten Beständen in die NWG einbringen. In Berlin könnten so, ggf. nach entsprechender Neuregelung des Wohnraumversorgungsgesetzes, ca. 350.000 Wohnungen der landeseigenen Wohnungsunternehmen zu einem gemeinnützig gebundenen Bestand werden. Die Landesregierung von Berlin hat sich in ihrem Koalitionsvertrag bereits zur Umsetzung der NWG verpflichtet: *„Die Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit durch den Bund wird Berlin zügig umsetzen.“*¹⁴¹

¹⁴¹ Richtlinien der Regierungspolitik, Beschluss des Abgeordnetenhauses Berlin, Vorlage Drs. 19/0114 vom 18.01.22, S. 13.

» c) Neugründungen:

Auch die in Kapitel 3.9 beschriebenen Neugründungen kommunaler Wohnungsunternehmen oder eventuelle Neugründungen auf Landesebene, wie beispielsweise in Niedersachsen geplant, könnten sehr bald Träger einer neuen Wohngemeinnützigkeit werden.

» d) Ausgliederungen:

Durch die Bildung von steuerbefreiten Teilbetrieben oder Tochterunternehmen könnte das Förderangebot der NWG auch für diejenigen Wohnungsunternehmen, egal ob Genossenschaften oder Kapitalgesellschaften, von großem Interesse sein, die zwar ihr Unternehmen als Ganzes nicht an den Regelungen der NWG ausrichten wollen, aber Siedlungen in ihrem Bestand haben, die schon seit langem in der Praxis den sozialen Zielen der Wohnraumversorgung nach der NWG entsprechen.

Impressum

Herausgeber

Deutscher Mieterbund e. V.
Littenstraße 10 | 10179 Berlin
Tel.: 030 / 2 23 23 0
Fax: 030 / 2 23 23 100
E-Mail: info@mieterbund.de
www.mieterbund.de

Redaktion

Jan Kuhnert | Geschäftsführender Gesellschafter
KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH
Kiefkampstraße 10 A | 30629 Hannover
Mobil: 0172/680 55 87
E-Mail: kuhnert@kub-beratung.de
www.kub-beratung.de

unter Mitarbeit von

Dr. Ulrike Hamann
Dr. Armin Hentschel
Franz Michel
Lukas Siebenkotten
Dr. Rainer Tietzsch
Reiner Wild

Satz & Layout

Mona Ernst | www.monaernst.de

