



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)473-D

zum Fachgespräch am 09.11.2016

07.11.2016

Sitz Universitätsstr. 3b
 10117 Berlin

Postanschrift: Unter den Linden 6, 10099 Berlin

Zimmer 305

Telefon (030) 20 93 42-05

Telefax (030) 20 93 42 13

E-Mail a.holm@sowi.hu-berlin.de

Berlin, 07.11.2016

Stellungnahme zum öffentlichen Fachgespräch des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit am Mittwoch, 9. November 2016

Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG)

Zusammenfassung: *Die Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) umfasst eine Reihe von Instrumenten, die durch eine Verankerung gemeinwohlorientierter Unternehmensausrichtungen einen nachhaltigen Beitrag für eine soziale Wohnungsversorgung leisten können.*

Die Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) basiert auf dem Grundsatz, Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung auf der Ebene der Unternehmen selbst festzuschreiben und durch eine steuerliche Entlastung den gesellschaftlich gewünschten und notwendigen (also gemeinnützigen) Zweck einer dauerhaften sozialen Wohnungsversorgung zu ermöglichen.

Die durchschnittlichen Steuerverzichte zugunsten der privaten Wohnungswirtschaft und der Eigentumsförderung lagen seit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit bei ca. 3 Mrd. Euro pro Jahr. Mit einer steuerlichen Förderung in dieser Höhe wäre ein substantieller Umbau der Wohnversorgungssysteme zu finanzieren, um mit einem starken Sektor einer Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) eine soziale Wohnungsversorgung dauerhaft sicherzustellen.



Ausgangslage

Die Situation der Wohnungsversorgung in Deutschland weist erhebliche regionale Disparitäten auf. Während einige Regionen durch schrumpfende Bevölkerung und ein Angebotsüberhang gekennzeichnet sind, stehen insbesondere in den Großstädten und Universitätsstädten Wohnungsmangel und steigende Mieten auf der Tagesordnung der stadtpolitischen Herausforderungen. Insbesondere durch den drastischen Rückgang von Belegungsbindungen aus den früheren Förderperioden des Sozialen Wohnungsbaus und die unzureichenden rechtlichen Instrumente des Miet- und Städtebaurechts sind erhebliche Defizite an leistbaren Wohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen entstanden. Allein in Berlin wird – gemessen an der Einkommenssituation – von einem Fehlbestand von etwa 120.000 Wohnungen zu leistbaren Mietpreisen ausgegangen (Holm 2016). Steigende Grundstückspreise und hohe Ertragserwartungen bei der Neuvermietung bzw. der Umwandlung in Eigentumswohnungen haben in vielen Städten einen ausgeprägten Verdrängungsdruck für die Bestandsmieter/innen ausgelöst, weil die potentiell möglichen Erträge nur durch einen Mieterwechsel realisiert werden können. Verstärkt durch die gestiegenen Versorgungsaufgaben für die große Zahl von Geflüchteten steht die Wohnungspolitik in vielen Städten vor den Herausforderungen,

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

Bisherige Lösungsansätze

Die zurzeit präferierten Lösungsansätze konzentrieren sich auf die Forcierung der Neubauaktivitäten (Bündnis für den Neubau), die Begrenzung der Neuvermietungsrenten (Mietpreisbremse) und die Anwendung von städtebaurechtlichen Instrumenten zum Erhalt der Bevölkerungs- und Nutzungsstrukturen (Milieuschutz, Zweckentfremdungsverordnungen). Die Erfolge dieser Maßnahmen sind begrenzt, da die Mehrzahl der wohnungswirtschaftlichen Akteure gewinnorientierte Bewirtschaftungsstrategien verfolgt und entsprechend ein ausgeprägtes Eigeninteresse an möglichst hohen Erträgen hat.



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

Entsprechend werden vor allem Eigentumswohnungen und hochpreisige Mietwohnungen errichtet, die Auflagen der Mietpreisbremse werden umgangen und auch die Auflagen der Milieuschutzsatzungen sind nur schwer durchsetzbar.

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

Entsprechend mussten soziale Aspekte des Wohnens in der Vergangenheit gegen privaten Wirtschaftsinteressen der Investor/innen und Vermieter/innen durchgesetzt oder vom Staat getragen werden. Dazu wurden drei zentrale Mechanismen entwickelt:

- a) Die Subjektförderung in Form von Wohngeld und der staatlichen Übernahme von Wohnkosten, bei denen der Staat letztendlich die marktgängigen Ertrags Erwartungen der Eigentümer/innen durch eine Erhöhung der Zahlungsfähigkeit der Mieter/innen sicherstellt,
- b) die Objektförderung in Form von Förderprogrammen, bei denen durch staatlichen Zahlungen die unrentierlichen Kosten zwischen den Sozialmieten und den sogenannten Kostenmieten ausgeglichen werden, inklusive einer erträglichen Eigenkapitalverzinsung,
- c) mietrechtliche Regulationen, die Miethöhen und Mieterhöhungen begrenzen sollen und gegen die privaten Gewinninteressen der Eigentümer/innen durchgesetzt werden müssen.

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



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

In der Praxis sind insbesondere die Förderprogramme von zeitlich begrenzter Wirkung. Während Subjektförderungen auf die Wirkung der jeweils geförderten Mietzahlung beschränkt bleiben, werden in den Programmen der Objektförderung in der Regel zeitlich befristete Bindungsfristen von 10, 15 oder 20 Jahren festgelegt, in denen die geförderten Wohnungen einer Mietpreis- und Belegungsbindung unterliegen. In der internationalen Wohnungsforschung werden diese Programme zu Recht als eine „Wirtschaftsförderung mit sozialer Zwischennutzung“ (Donner 2000: 200) beschrieben. Einen langfristigen Effekt auf die soziale Wohnungsversorgung haben weder die Subjekt- noch die Objektförderungen.

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

Perspektiven einer Neuen Gemeinnützigkeit

Wenn sich weder mit den gängigen Förderprogrammen noch mit den mietrechtlichen Instrumenten eine nachhaltig soziale Wohnungsversorgung durchsetzen lässt, sind Alternativen gefragt. Die Idee der Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) basiert auf dem Ansatz, Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung auf der Ebene der Unternehmen selbst festzuschreiben. Belegungsbindungen und leistbare Mieten müssten in diesem Modell nicht länger den gewinnorientierten Bewirtschaftungsstrategien mühsam und zeitlich befristet abgetrotzt werden. Statt dessen wären dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindungen in der Unternehmensausrichtung selbst verankert.



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

Die Grundidee der Gemeinnützigkeit besteht in einer steuerlichen Entlastung der Unternehmen, die einen gesellschaftlich gewünschten und notwendigen, also gemeinnützigen Zweck erfüllen. Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) steht dabei grundsätzlich allen Unternehmen der Wohnungswirtschaft offen, so sie sich verpflichten, die folgenden fünf Prinzipien dauerhaft zu erfüllen:

- Gewinnbeschränkung (auf 4%),
- vorrangige und dauerhafte Vermietung an Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen und besondere Bedarfsgruppen, die sich am Markt nicht selbst mit Wohnungen versorgen können,
- dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindung auf der Basis von unternehmensbezogenen Aufwandserträgen und einkommensabhängigen Miethöhen,
- Zweckbindung der erwirtschafteter Überschüsse an die Ziele der Neuen Wohngemeinnützigkeit,
- Erweiterung von Mitbestimmungsmöglichkeiten für Mieter/innen und die Einrichtung von Mieterräten.

Steuerliche Aspekte der Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG)

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

Relevant für die Wohnungsbewirtschaftung sind dabei insbesondere eine Befreiung von der Gewerbesteuer, der Körperschaftssteuer, der Grundsteuer, der Grunderwerbssteuer und der Vermögenssteuer. Die steuerliche Entlastung fällt dabei für verschiedene Unternehmenstypen unterschiedlich aus, führt aber in allen Fällen zu einer Reduktion der laufenden Aufwendungen, so dass insbesondere in der



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

langfristigen Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen relevante Effekte für die Höhe der Aufwendungsmieten erwartet werden können.

Für den Wohnungsneubau und bauliche Maßnahmen zum Bestandserhalt bzw. Bestandsverbesserung durch Modernisierungsmaßnahmen wird darüber hinaus eine Entlastung der Umsatzsteuer für die investiven Maßnahmen vorgeschlagen. In Anlehnung an die praktizierte Entlastung von Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Österreich sollten Bau- und Modernisierungsmaßnahmen von der Umsatzsteuer (z.Z. 19%) befreit werden, bzw. durch Steuergutschriften oder Steuerrückzahlungen in entsprechender Höhe entlastet werden. Modellrechnungen, zeigen, dass durch eine solche Reduzierung der aufzubringenden Baukosten, die Aufwendungsmieten in Neubauprogrammen bzw. nach Modernisierungsmaßnahmen erheblich reduziert werden können.

Kostenaspekte einer Neuen Gemeinnützigkeit (NWG)

Entgegen den finanzpolitischen Begründungen zur Abschaffung der alten Wohngemeinnützigkeit im Jahr 1989 sind seither die Kosten des Bundes für die Subjektförderung in Form von Wohngeld und den Kosten der Unterkunft um das Fünffache auf ca. 5 Mrd. Euro pro Jahr gestiegen (Deutscher Bundestag 2016). Die kommunalen Leistungen berücksichtigend, werden jährlich fast 17 Mrd. Euro für Wohngeld und Kosten der Unterkunft aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die Höhe der Objektförderungen aus Bundesmitteln bewegt sich weiterhin auf einem Niveau von ca. 1 Mrd. Euro. Auch aus haushälterischen Überlegungen wäre hier eine Umsteuerung auf ein System der dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen angeraten.

Der Einsatz einer steuerlichen Förderung im Bereich des Wohnens ist dabei keinesfalls systemfremd. Allein seit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit gewährte der Bund Steuerverzichte zugunsten der Wohnungswirtschaft in der Höhe von fast 80 Mrd. Euro – im Jahresschnitt also ca. 3 Mrd. Euro (Deutscher Bundestag 1993, 1997, 2015). Eine steuerliche Förderung in dieser Höhe würde erste Voraussetzungen schaffen, um einen substantiellen Umbau der Wohnversorgungssysteme zu finanzieren und mit einem starken Sektor einer Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) eine soziale Wohnungsversorgung dauerhaft sicherzustellen.



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

Quellen:

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

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

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

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

DIW 2016: Mietpreispbremse. DIW-Wochenbericht 2016/22. Berlin: DIW

Donner, Christian 2000: Wohnungspolitiken in der Europäischen Union: Theorie und Praxis. Wien: Selbstverlag

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

Hüttemann, Rainer 2003: Grundprinzipien des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts. In: Jachmann, Monika (Hg.): Gemeinnützigkeit. 27. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 49-75

Kirchhoff, Paul 2003: Gemeinnützigkeit — Erfüllung staatsähnlicher Aufgaben durch selbstlose Einkommensverwendung. In: Jachmann, Monika (Hg.): Gemeinnützigkeit. 27. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 1-10

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

Seer, Roman 2003: Gemeinwohlzwecke und steuerliche Entlastung. In: Jachmann, Monika (Hg.): Gemeinnützigkeit. 27. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 11-48