

Dr. Peter Runkel

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Chancen, Risiken, Zuständigkeiten und Alternativen

Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des BBU Verband
Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V.
und des Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft
Rheinland Westfalen e.V. (VdW Rheinland Westfalen)

Dr. Peter Runkel
Ministerialdirektor a.D.
20. Februar 2017

Geleitwort der Verbände

Die Frage, wie der in Deutschland steigende Bedarf an günstigem, zielgruppengerechtem Wohnraum zeitnah und nachhaltig befriedigt werden kann, wird wohnungspolitisch zunehmend diskutiert – insbesondere auch vor dem Hintergrund der Wohnungsmarktsituation in wachsenden Ballungsräumen.

Ein Vorschlag in diesem Zusammenhang ist die Einführung einer „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“. Angesichts der Erfahrungen, die mit der alten Wohnungsgemeinnützigkeit gemacht wurden, sowie der möglichen Risiken, die mit einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit verbunden sein können – zum Beispiel die Entstehung wieder einseitiger Belegungsstrukturen – ist es der Wohnungswirtschaft ein Anliegen, die aktuellen Überlegungen mit Hinweisen und Vorschlägen aus ihrer Perspektive zu befruchten und zu erweitern.

Aus diesem Grund haben BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. und der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. als die beiden größten wohnungswirtschaftlichen Regionalverbände Deutschlands bei Ministerialdirektor a. D. Dr. Peter Runkel eine gutachterliche Stellungnahme zu Chancen, Risiken, Zuständigkeiten und Alternativen einer „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“ in Deutschland in Auftrag gegeben und einer breiten Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht.

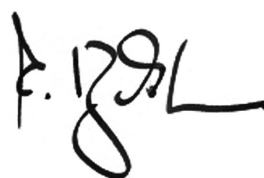
Hiermit legen wir Ihnen das Gutachten von Ministerialdirektor a. D. Dr. Peter Runkel, langjähriger Leiter des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen und Mitglied im Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen der Friedrich-Ebert-Stiftung, vor. Er beleuchtet vor allem die europa- und beihilferechtlichen Aspekte einer möglichen „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“. Neben diesen wichtigen Aspekten will er mit seinem Gutachten auch Alternativen aufzeigen, wenn es um das Voranbringen des wesentlichen Ziels geht: Die Sicherung und Ausweitung einer sozialen Wohnraumversorgung für breite Bevölkerungsschichten, sei es in Ballungs- oder in ländlichen Gebieten.

Berlin und Düsseldorf, im März 2017



Maren Kern

Vorstand
BBU Verband Berlin-Brandenburgischer
Wohnungsunternehmen e.V.



Alexander Rychter

Verbandsdirektor
Verband der Wohnungs- und Immobilien-
wirtschaft Rheinland Westfalen e.V.

0. Zusammenfassung der Ergebnisse

0.1

In der zurzeit **recht emotional geführten Debatte** um die Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) verbinden die Befürworter mit den Worten „neu“ und „gemeinnützig“ positive Ansätze zur Schaffung und dauerhaften Sicherung bezahlbaren Wohnraums für soziale Zielgruppen in Wachstumsregionen. Dagegen leben insbesondere bei vielen Akteuren der alten Wohnungsgemeinnützigkeit (alte WG) unliebsame Erinnerungen an Geschäftskreisbeschränkungen der Unternehmen und an überforderte Nachbarschaften/soziale Brennpunkte aufgrund einseitiger Belegung der Wohnungen wieder auf. Die meisten Unternehmen der alten WG wurden nach Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes (WGG) mit Wirkung zum 01.01.1990 durch die Teilwertfestsetzung nach § 13 Abs. 3 Körperschaftsteuergesetz (KStG) auf eine solide wirtschaftliche Grundlage gestellt. Nun scheinen durch eine NWG erneut staatlicher Dirigismus statt unternehmerische Entscheidungen unter den Rahmenbedingungen einer sozialen Marktwirtschaft zu drohen.

0.2

Bei einer so grundsätzlich und kontrovers geführten Diskussion erscheint eine sachlich/fachliche Auseinandersetzung mit Chancen, Risiken, Zuständigkeiten und Alternativen einer NWG notwendig. Diese kann zurzeit allerdings nur auf einem relativ abstrakten Niveau geführt werden, weil **wichtige Parameter zur konkreten Ausgestaltung einer NWG noch offen** sind. Diese Parameter werden nur zum Teil national bestimmt werden können (z.B. hinsichtlich der sozialen Zielgruppe). Sie ergeben sich im Wesentlichen aus dem EU-Beihilferecht für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI). National kommt die Frage hinzu, ob der Bund nach der Föderalismusreform 2006 noch die Regelungskompetenz für eine NWG hat.

0.3

Die **EU-rechtlichen Anforderungen an DAWI-Beihilfen** im Bereich des sozialen Wohnungsbaus sind – bei allen noch offenen Fragen im Einzelnen – vielfältiger, stringenter, überwachter, sanktionierter und europarechtlich überprüfbar, als bei der alten WG. Viele nationale Erwartungen an die NWG – wie die dauerhafte Bindung der darunter fallenden Wohnungen – lassen sich nach den DAWI-Regeln nicht verwirklichen. Der **wohnungspolitische** Mehrwert einer NWG ist daher eher begrenzt und liegt insbesondere in einer zeitlich zu befristenden Belegungs- und Mietpreisbindung von nicht (mehr) sozial gebundenen Wohnungsbeständen der NWG-Unternehmen. Wohnungsneubau zu für die soziale Zielgruppe bezahlbaren Mieten wird von den steuerbefreiten Unternehmen der NWG ohne zusätzliche Objektförderung in nennenswertem Umfang nicht zu erwarten sein. Kostenmieten von 10 bis 12 Euro pro qm Wohnfläche können allein aufgrund von Steuerbefreiungen ohne zusätzliche Objektförderung nicht auf ein von der Subjektförderung für Mieterhaushalte akzeptiertes Niveau von 5 bis 7 Euro gesenkt werden. **Risiken** werden bei größeren Wohnungsunternehmen der NWG im Entstehen neuer überforderter Nachbarschaften/sozialer Brennpunkte aufgrund der flächendeckenden Belegungsbindungen gesehen. In der zur Vermeidung eines solchen Effektes erforderlichen Aufteilung von größeren Wohnungsunternehmen in einen NWG-Teil und einen Nicht-NWG-Teil besteht wegen der dazu notwendigen Zuordnung von Kosten die Gefahr der Verschiebung von Gewinnen.

0.4

Zweifel an der Zulässigkeit einer bundesrechtlich zu regelnden NWG ergeben sich national einerseits aus den vorgesehenen staatlichen Ausgleichsleistungen (Beihilfen) für die Unternehmen, die wie bei der alten WG im Steuerrecht angesiedelt sein sollen, und andererseits dem dazu EU-rechtlich vorgeschriebenen, umfangreichen Regelwerk. Dem steht die durch die Föderalismusreform 2006 vorgenommene Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz für den sozialen Wohnungsbau allein bei den Ländern entgegen. Diese (m.E. falsche) verfassungsrechtliche Grundsatzentscheidung kann/sollte nicht mit Hilfe des Steuerrechts (auch nicht mit Zustimmung des Bundesrates) umgangen werden. Anzustreben ist vielmehr eine Revision dieser Entscheidung im Grundgesetz. Der Bund ist zwar für das Steuerrecht unter den Einschränkungen des Art. 105 Abs. 2 GG zuständig und kann auch generell Steuerbefreiungen für gemeinnützige Tätigkeiten verschiedenster Art gewähren (vgl. §§ 52 und 53 Abgabenordnung (AO)), wovon auch Wohnungsunternehmen profitieren können. Gezielte Beihilfen für eine DAWI im Bereich des sozialen Wohnungsbaus bedürfen aber europarechtlich umfangreicher nationaler gesetzlicher Regelungen, die die Voraussetzungen genauer festlegen, die im Hinblick auf die Betrauung mit der DAWI zu erfüllen sind. Notwendig wäre daher ein neues und detaillierteres Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz, das parallel zu den Wohnraumfördergesetzen der Länder gelten würde und trotz unterschiedlicher Fördergegenstände (Länder: Objektförderung von Wohnungen, Bund: Subjektförderung von Unternehmen) beide den sozialen Wohnungsbau betreffen. Dies widerspricht zumindest dem „Geist“ der Föderalismusreform 2006. Dieser Wille des historischen Verfassungsgesetzgebers ist im Grundgesetz (GG) klar zum Ausdruck gekommen, so dass er auch dessen Auslegung insgesamt mitbestimmt. Denkbar erscheinen aber Steuerbefreiungstatbestände in Bundessteuergesetzen für nach den Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzen der Länder mit einer entsprechenden DAWI betraute Unternehmen. Die Zuständigkeitsfrage zur Regelungskompetenz einer NWG bedarf insgesamt einer vertiefenden verfassungsrechtlichen Prüfung, die erst bei Ausformulierung eines konkreten Gesetzgebungsvorschlags geleistet werden kann.

0.5

Durch eine solche (enge) Auslegung des GG werden die bestehenden **Steuerbefreiungen für „Vermietungsgenossenschaften“** (§ 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG) nicht in Frage gestellt. Bei der Förderung von „Vermietungsgenossenschaften“ handelt es sich, wie auch bei der Förderung des Erwerbs von Anteilen an Wohnungsgenossenschaften (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 Wohnungsbau-Prämienengesetz), um Maßnahmen der Vermögensbildung, für deren Regelung und Förderung der Bund nach wie vor zuständig ist. Zulässig bleiben auch steuerliche Subventionen in Bundesgesetzen für den allgemeinen Wohnungsneubau, für die Wohneigentumsbildung von Familien mit Kindern, für die Steigerung der Energieeffizienz von Wohngebäuden etc. Entsprechendes gilt für die Anwendung von allgemeinen Steuervergünstigungen für die Verfolgung gemeinnütziger oder mildtätiger Zwecke (§§ 52 und 53 Abgabenordnung (AO)) auf darunterfallende Wohnungsunternehmen, weil es sich dabei um die Anwendung allgemeiner steuerrechtlicher Regelungen auf bestimmte Wohnungsunternehmen und nicht um steuerrechtliche Sonderregelungen im Sinne einer DAWI handelt.

0.6

Die wohnungspolitische Diskussion sollte sich angesichts dieses Befundes wieder öffnen für einen **breiter angelegten Ansatz** aus verschiedenen Maßnahmen in der Zuständigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden, um die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum in Wachstumsregionen abzumildern. Dazu sollte auch die Entwicklung von **Mustersatzungen** (z.B. durch den GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.) für Wohnungsunternehmen gehören, die gemeinnützige oder mildtätige Zwecke iSd §§ 52, 53 AO verfolgen wollen (in Konkretisierung der Mustersatzung in Anlage 1 zu § 60 AO), oder die in entsprechende Stiftungen (§§ 80 ff. BGB iVm § 53 AO) eingebracht werden sollen, um das Vermögen dauerhaft und dem Stiftungszweck entsprechend zu sichern.

0.7

Damit reduziert sich die Debatte um eine NWG auf die **entscheidende Frage**, warum sich der Bund auf ein EU-beihilferechtlich und von den nationalen Zuständigkeiten her äußerst komplexes und schwieriges „Abenteuer“ NWG-Gesetz einlassen soll, wenn der dadurch erzielbare wohnungspolitische Mehrwert im Wohnungsbestand durchaus vergleichbar, und hinsichtlich der dauerhaften Vermögensbindung sogar besser, durch allgemeine, bereits bestehende und bewährte nationale Regelungen erreicht werden kann. Bei einer NWG als Angebot an Wohnungsunternehmen sind gewichtige Gründe dafür nicht erkennbar. Bei einer verpflichtenden Einführung der NWG für alle Wohnungsunternehmen in mehrheitlichem Eigentum der öffentlichen Hand würden sich zusätzlich die verfassungsrechtlichen Fragen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit stellen (vgl. Nr. 4.2).

1. Das Problem: Stark auseinanderlaufende Entwicklungen auf den regionalen Wohnungsmärkten; darunter Mangel an bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten und zum Teil auch für breite Schichten der Bevölkerung in rund 30 „Schwarmstadtreionen“

1.1

Die Entwicklung auf den regionalen Wohnungsmärkten geht immer weiter auseinander. Die Pole sind: hohe **Leerstandsquoten** auf der einen und **Wohnungsmangel** auf der anderen Seite bzw. Abriss in Schrumpfungsregionen und Neubau in Wachstumsregionen – und das gleichzeitig. So liegt der Leerstand bei den BBU-Mitgliedsunternehmen in Berlin bei aktuell 1,7 Prozent, in weiter von Berlin entfernten Städten des Landes Brandenburg bei durchschnittlich rund elf Prozent. Die Spanne bei den durchschnittlichen Neuvertragsmieten reichte im ersten Halbjahr 2016 von 4,24 Euro je qm Wohnfläche in Wunsiedel im Fichtelgebirge bis zu 15,52 Euro in der Stadt München (BBSR, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2016). Die Vergleichswerte für Berlin und Brandenburg (BBU) liegen bei 5,50 Euro bzw. 4,84 Euro sowie für Nordrhein-Westfalen (VdW Rheinland Westfalen) bei 5,25 Euro je qm Wohnfläche. Daneben gibt es aber auch auf allen regionalen Wohnungsmärkten weitgehend vergleichbare Probleme, wie der Mangel an geeignetem Wohnraum für besondere Personengruppen, der energetische Zustand der Wohngebäude oder die Wohneigentumsquote aus familienpolitischer und vermögenspolitischer Sicht.

1.2

In den „**Schwarmstadtreionen**“ (empirica, Schwarmstädte in Deutschland 2015) fehlen bezahlbare Wohnungen für **Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten** und zunehmend auch für breite Schichten der Bevölkerung. Unter Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten fallen insbesondere die etwa 20 Prozent (bezogen auf Berlin), die auf Leistungen der Mindestsicherungssysteme angewiesen sind. Hinzu kommen Haushalte mit besonders hilfsbedürftigen Personen, wie Behinderte, pflegebedürftige Alte, Obdachlose oder alleinlebende Jugendliche. Unter breite Schichten der Bevölkerung werden allgemein rund 60 Prozent der Bevölkerung gerechnet (Anteil der Bezieher mittlerer Einkommen an der Gesamtbevölkerung; Pressemitteilung des DIW Berlin vom 06.05.2016).

1.3

Als **bezahlbar** für Transferleistungsempfänger sowie für Bezieher kleinerer Einkommen und niedriger Renten ist Wohnraum im Regelfall dann anzusehen, wenn sich die Miete innerhalb der Höchstbeträge der Subjektförderung für Mieter bewegt, da diese die Miete dann (ggf. bei einem angemessenen Eigenanteil) mit Hilfe von (ergänzenden) Kosten der Unterkunft (KdU) nach den Sozialgesetzbüchern (SGB II und XII) oder Wohngeld (WoGG) bezahlen können. Was als bezahlbar gilt, wird dabei regional differenziert nach der Ortsüblichkeit bzw. entsprechend den 6 Mietenstufen des WoGG (§ 12 WoGG) bestimmt.

1.4

Die Engpässe an bezahlbarem Wohnraum werden – neben der Zunahme an Ein-Personen-Haushalten – wesentlich vom **regionalen Wanderungssaldo** (Binnen- und Außenwanderungssaldo) bewirkt, weil dadurch zusätzliche Haushalte als Nachfrager auf dem regionalen Wohnungsmarkt auftreten. Übersteigt das regionale Wanderungssaldo aus Zu- und Wegzügen das Defizit aus dem natürlichen Saldo aus Geburten und Sterbefällen deutlich, wird bezahlbarer Wohnraum knapp und steigen die Mieten.

1.5

Die Entwicklung des regionalen Außenwanderungssaldos ist aber nur **schwer zu prognostizieren**, weil sie von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen außerhalb Deutschlands abhängt. Weder die Zuzugswelle um 1990 noch die seit 2010 bestehende waren vorhergesagt. Bisher verliefen die Zyklen auf den Wohnungsmärkten wellenförmig über einen Zeitraum um 20 Jahre.

1.6

Die auf die Zuzugswellen nachfolgenden Prognosen haben häufig – auch mangels regelmäßiger Evaluierung – **Umfang und Dauer dieser Entwicklung** überschätzt (vgl. v. Einem, RuR 1993 S. 90). So wurden zwischen 1994 und 2002 in Berlin 135.000 und im Umland 126.000 Wohnungen fertig gestellt, obwohl sich die Bevölkerungszahl in der Gesamtregion wesentlich verhaltener entwickelt hat als vorhergesagt. Die Folge waren langfristige Leerstände im sozialen Wohnungsbau in Berlin von 5 Prozent, in Spandau von 7,9 Prozent (Fuderholz in GEWOS (Redaktion), Bericht der Expertengruppe zur Reform des sozialen Wohnungsbaus in Berlin 2016 Bd. I S. 23). In

Berlin-Marzahn betrug der Leerstand 2003 in einem großen Wohnungsunternehmen sogar 16,5 Prozent. Bei den Berliner Mitgliedsunternehmen des BBU stieg der Leerstand im frei finanzierten Wohnungsbestand bis 2001 auf durchschnittlich 6 Prozent und belief sich in einzelnen Lagen sogar auf 12 Prozent.

1.7

Ein weiterer Grund für die Engpässe im Segment bezahlbaren Wohnraums ist das **massenhafte Auslaufen von Bindungen** des sozialen Wohnungsbaus, ohne dass in ausreichendem Umfang – mangels öffentlicher Förderung – neue Bindungen hinzugekommen sind. Von den in Berlin seit Beginn der 50er Jahre rund 450.000 geförderten Wohnungen stehen heute nur noch etwa 115.000 Wohnungen mit Bindungen zur Verfügung. Hinzu kam nach Aufhebung des WGG der Verkauf von kommunalen Wohnungsunternehmen wie der GSW 2004 in Berlin und von Werkswohnungen, wie der 114.000 Eisenbahnerwohnungen 2000 durch den Bund.

1.8

In den Wachstumsregionen wird Wohnungsneubau in allen Marktsegmenten benötigt. Die **Subjektförderung** (KdU und Wohngeld) hilft bedürftigen Haushalten in bestehenden Mietverhältnissen, die Mietkosten sozial verträglich zu gestalten. Diese Transferleistungen und Zuschüsse helfen aber nicht den Haushalten, die eine Wohnung suchen und sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Eine Fokussierung beim Wohnungsneubau allein auf den sozialen Wohnungsbau läuft aber Gefahr, den gesellschaftspolitisch genauso wichtigen und weitgehend nicht subventionierten Wohnungsbau für breite Schichten der Bevölkerung aus den Augen zu verlieren. Dieser speist sich z.Zt. überwiegend durch Sicker-effekte aus dem hochpreisigen Eigentumswohnungsneubau (vermietet oder vom Eigentümer selbst genutzt).

1.9

Die **Anbieter auf dem Mietwohnungsmarkt** in Deutschland sind vielfältiger als in vergleichbaren europäischen Ländern; insbesondere ist der Anteil Privater deutlich größer und der Anteil der ehemaligen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft deutlich geringer (17 % in Deutschland (D) gegenüber 36 % in Österreich (A) und 74 % in den Niederlanden (NL); Holm, NG S. 45). Die 291.000 WE im Mietenbündnis von Berlin machen 18 Prozent aller Mietwohnungen in der Stadt aus. Selbst bei einer Belegung von 60 Prozent dieser Wohnungen durch WBS-Berechtigte wäre es rein rechnerisch unmöglich, dass die städtischen Wohnungsgesellschaften die einkommensschwächsten 20 Prozent aller Berliner Haushalte versorgen (GEWOS (Redaktion), Bericht der Expertengruppe zur Reform des sozialen Wohnungsbaus in Berlin 2016 Teil I S. 4).

1.10

Die **Anbieter im Neubau-Segment „sozialer Wohnungsbau“** sind zumindest in den Städten mit entsprechenden Vergabe- und Förderrichtlinien, die Mindestanteile an sozialem Wohnungsbau vorschreiben, gleichfalls vielfältig (vgl. die Berliner Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2015, ABl. S. 2156, und das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung). Eine vorherrschende Stellung der ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen besteht nicht.

1.11

Will der Bund auf den Wohnungsmärkten lenkend eingreifen, bedarf es zunehmend **regional begrenzter Instrumente**. Dies ist generell auch mit Hilfe des Steuerrechts möglich, wie der (leider gescheiterte) Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsbaus (BT. Drs. 18/7736) zeigt. Eine NWG müsste sich daher im Gegensatz zur alten WG auf bestimmte Wachstumsregionen mit einem deutlichen Defizit an bezahlbarem Wohnraum beschränken.

2. Widerstreitende wohnungspolitische und städtebauliche Ziele

2.1

Eine zentrale Lehre aus der alten WG ist, dass durch die Förderung aller Wohnungen in einem größeren Mehrfamilienhaus oder in Siedlungen sowie durch die durchgängige Belegung dieser Wohnungen mit Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten **überforderte Nachbarschaften/soziale Brennpunkte** mit einer Tendenz zur Verslumung entstanden sind. Diese mussten später durch Programme wie die „Soziale Stadt“ und durch gebietsweise Freistellungen von der Belegungsbindung mit dem Ziel sozial gemischter Strukturen entschärft werden (in Berlin galten noch bis Ende 2013 Freistellungen für rd. 60.000 WE oder fast der Hälfte der WE mit Belegungsbindungen).

2.2

Heute begrenzen die Länder bei größeren Neubauvorhaben zur Schaffung und Erhaltung **sozial gemischter Strukturen** den Anteil der geförderten Wohnungen auf etwa 33 Prozent der zu errichtenden Wohnungen. Förderziel ist der Bau von Miet- und Genossenschaftswohnungen, um die sozialen Nachbarschaften in Wohnquartieren zu stärken, das Wohnungsangebot nachhaltig zu erhöhen und dabei insbesondere preiswerten Wohnraum für einkommensschwache Wohnungssuchende bereitzustellen (vgl. A I 1 (1) und (4) der Berliner WFB 2015 – ABl. S. 2156; ähnlich Nr. 1.1 WoFP 2014 bis 2017 des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 23.01.2014 – IV.4 – 250 – 1/14 idF vom 09.01.2017 – IV.4 – 250 – 4/17). Im Bestand sollen die Berliner städtischen Wohnungsgesellschaften laut Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode 60 Prozent der Wohnungen ohne Belegungsbindung an Berechtigte des sozialen Wohnungsbaus vermieten (bei Einkommensgrenzen 140 Prozent über denen des Bundes (§ 9 WoFG)).

3. Die Ursachen des Problems: Marktversagen, Politikversagen oder eher Grenzen langfristiger Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen?

3.1

Der **Neubau bezahlbarer Wohnungen** (Mieten bis zu den Höchstsätzen der Subjektförderung von Mietern) ist insbesondere in Wachstumsregionen ohne staatliche Förderung nicht möglich. Angesichts hoher Vollkosten ergeben sich im frei finanzierten Wohnungsbau Kostenmieten von 10 bis 12 Euro pro qm Wohnfläche, die sich nur geschätzte 20 Prozent einer Stadtbevölkerung

wie in Berlin leisten kann. Für diesen Personenkreis neuen Wohnraum zu schaffen, ist dennoch sinnvoll, weil es über Sickereffekte zu Auswirkungen auf dem regionalen Wohnungsmarkt insgesamt kommt (Mieter der Neubauwohnungen machen preiswertere Altbauwohnungen frei oder treten nicht mehr als Mitbewerber für preiswerte Bestandswohnungen auf).

3.2

Der Rückgang der Mittel für den sozialen Wohnungsneubau (zum Zeitpunkt der Föderalismusreform 2006 beliefen sich die Finanzhilfen des Bundes auf nur noch 220 Mio. €) und Anreize zur vorzeitigen Ablösung von Bindungen im Wohnungsbestand haben wesentlich zu den augenblicklichen regionalen Engpässen beigetragen. In Berlin hat sich seit 2005 der **Bestand an Sozialwohnungen** – also innerhalb eines Jahrzehnts – fast halbiert. Das Land hat 1997 die Neubauförderung – trotz Ausgleichszahlungen des Bundes – eingestellt und ab 2003 eine Politik des Rückzugs aus den Bindungen betrieben. Neben staatlichen Anreizen dazu bis 2013 (Rückzahlung zum Barwert) führten bis 2016 auch die Konditionen der Aufwendungsdarlehen (sog. degressive Förderung mit Hilfe steigender Zinssätze) zu deren massiver Ablösung und damit zur Verringerung der geplanten Bindungszeit. In Berlin haben Finanz- und Haushaltspolitiker über 15 Jahre maßgeblich die Wohnungspolitik der Stadt bestimmt – mit heute kaum noch reparierbaren Folgen (vgl. GEWOS (Redaktion), Bericht der Expertengruppe zur Reform des sozialen Wohnungsbaus in Berlin, 2016 Bd. I).

3.3

Die öffentliche Hand hat sich dabei – unter Ausblendung entsprechender Hinweise aus der Wohnungswirtschaft auf sich abzeichnende Verknappungen – von „amtlichen“ **Prognosen** leiten lassen, die mittelfristig von einer Entspannung der Wohnungsmärkte aufgrund einer schrumpfenden Bevölkerung ausgingen – unter weitgehender Verkennung des hohen Außenwanderungssaldos seit 2010. Wollte man die Bevölkerungszahl Deutschlands bis 2035 konstant halten, bedürfte es eines Wanderungssaldos von jährlich insgesamt rund 400.000 Personen. Die „amtlichen“ Prognosen des Statistischen Bundesamtes und die regionalisierten Prognosen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) halten es daher für wahrscheinlich, dass die künftige Zuwanderung den Bevölkerungsrückgang nicht ausgleichen wird (DESTATIS, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland bis 2060; BBSR, Raumordnungsprognose 2035, BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2015). Demgegenüber wird für Berlin ein Bevölkerungsanstieg von jetzt rd. 3,5 Millionen auf 4 Millionen Einwohner entweder bis 2025 oder erst bis 2035 vorhergesagt (SenStadtUm, Bevölkerungsprognose für **Berlin** und die Bezirke 2015 – 2030; Vorabbericht zu einer DIW-Prognose vom 06.01.2017). Damit werden offenbar auch die regionalisierten Prognosen wieder zurückhaltender, nachdem 2015 offenbar bundesweit die Scheitelwelle des positiven Wanderungssaldos erreicht worden ist.

3.4

Wohnungen sind ein Wirtschafts- und Sozialgut, das eine mehrjährige **Produktionszeit** benötigt (2 bis 4 Jahre, bei vorauslaufender gemeindlicher Bauleitplanung auch mehr) und eine lange Produktlaufzeit hat (50 Jahre bei 2 % Afa). Die **Produktionsmengen** können daher – auch wegen begrenzter Kapazitäten der Bauwirtschaft und des Ausbaugewerbes – nur langsam der Nachfrage angepasst werden und setzen eine langfristige Nachfrageperspektive sowie – im Bereich des sozialen Wohnungsbaus – konstante Förderkonditionen voraus.

3.5

Kurzfristig und in der Breite wirkende Maßnahmen im Segment bezahlbarer Mietwohnungen sind daher **eher im Bestand als im Neubau** anzusetzen. Wohnungsneubau für Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten erfordert eine deutlich höhere Förderung (bei einer 60 Quadratmeter großen Wohnung etwa 30.000 €), als der Kauf von Belegungsbindungen im Bestand. Städte wie Hamburg praktizieren daher, Belegungsbindungen im Neubau auf preiswertere, aber gleichwertige Wohnungen im Bestand zu verlagern (indirekte Belegung; § 21 HmbWoFG). Dies erweitert das Wohnungsangebot, senkt den Förderbedarf und sichert preiswerten Wohnraum, ist aber mit einem höheren Verwaltungsaufwand, insbesondere für die öffentliche Hand, verbunden.

4. Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) als Lösungsansatz und die daran geknüpften vielfältigen Erwartungen – Verhältnis einer NWG zum allgemeinen Gemeinnützigkeitsrecht

4.1

Die NWG ist zunächst ein „Schlagwort“, an das von den Befürwortern vielfältige Erwartungen geknüpft werden (vgl. Holm, NG S. 39; Kuhnert/Leps, NWG S. 25 ff.; Deutscher Mieterbund (DMB), Plädoyer für eine NWG; Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE, Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen; Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Die NWG – Fair, gut und günstig wohnen). Von den Kritikern werden die Überlegungen zu einer NWG dagegen zumeist grundlegend abgelehnt (vgl. GdW kompakt, NWG – Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht; Voigtländer, Sieben gute Gründe gegen eine NWG; Sotelo, Kurzstudie zu den Vorschlägen NWG). Eine vertiefende Auseinandersetzung mit der NWG kann z.Zt. ohne einen konkret ausformulierten Gesetzesvorschlag (insbesondere hinsichtlich des EU-Beihilferechts) – trotz der Ansätze von Kuhnert/Leps, NWG – nur auf einem relativ abstrakten Niveau erfolgen.

4.2

Eine entscheidende Weichenstellung ist aber, ob die NWG ein **Angebot an interessierte Unternehmen** sein soll (so wohl Kuhnert/Leps, NWG S. 26), oder ob es verpflichtend als Ausstieg aus der „profitorientierten Wohnungswirtschaft“ (so wohl Holm, NG S.39 ff.) und damit als „Rolle rückwärts“ für die ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, insbesondere für die Unternehmen in öffentlicher Hand, gedacht ist. In ersterem Fall ist insbesondere zu prüfen, welchen Mehrwert eine NWG für das Angebot an bezahlbarem Wohnraum in Wachstumsregionen erbringen kann und welche Risiken damit verbunden sind. Beim zweiten Ansatz wäre zusätzlich die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit eines so weitreichenden Schrittes kritisch zu hinterfragen. Zwar ist Art. 14 GG auf das Eigentum der öffentlichen Hand nicht unmittelbar anwendbar (es handelt sich dabei um ein Grundrecht und damit um ein Bürgerrecht; vgl. BVerfGE 45, 63, 79; BVerfGE 61, 82, 108), doch müsste eine so starke gesetzliche Sozialbindung gleichwohl durch herausgehobene Gemeinwohlinteressen gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Hieran bestehen ernsthafte Zweifel, denen aber erst bei Vorliegen eines konkreten Vorschlags für eine NWG kraft Gesetzes nachgegangen werden kann. Im Nachfolgenden wird von der NWG als Angebot für interessierte Unternehmen ausgegangen.

4.3

Kritisch zu hinterfragen ist, was eine NWG unter den europarechtlichen Einschränkungen für eine entsprechende DAWI (siehe Nr. 5) an **Mehrwert gegenüber den bestehenden allgemeinen Regelungen über Steuervergünstigungen für Unternehmen erbringen kann, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen**. So sind nach § 52 Abgabenordnung (AO) auch Wohnungen für bestimmte, besonders hilfsbedürftige Personengruppen als gemeinnützige Zwecke anerkannt, so zur Jugend- und Altenhilfe, zur Studentenhilfe oder Flüchtlingshilfe – auch als Zweckbetriebe nach § 68 AO. Nach § 53 Nr. 2 AO fällt unter mildtätige Zwecke auch die selbstlose Unterstützung mit Wohnraum von Personen mit geringem Einkommen. Als **Einkommensgrenze** gelten Bezüge bis zum Vierfachen des Regelsatzes der Sozialhilfe im Sinne des § 28 SGB XII; bei Alleinstehenden oder Alleinerziehenden tritt an die Stelle des Vierfachen das Fünffache des Regelsatzes. Das sind 2017 bei einem Einpersonenhaushalt 2.045 Euro monatlich oder 24.540 Euro jährlich, bei einem Zweipersonenhaushalt 2.944 Euro monatlich oder 35.328 Euro jährlich (Anlage (zu § 28 SGB XII) Regelbedarfsstufen nach § 28 in Euro). Dabei wird die wirtschaftliche Hilfsbedürftigkeit bei Empfängern von Leistungen nach dem Zweiten und Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB II und XII) sowie des Wohngeldgesetzes (WoGG) unterstellt. Alle Haushalte, die Kosten der Unterkunft (KdU) – auch als ergänzende KdU – oder Wohngeld erhalten, gehören damit zur Zielgruppe mildtätiger Zwecke nach § 53 AO. Die Einkommensgrenzen des § 53 AO gehen aber noch weit darüber hinaus. So liegt die Einkommensgrenze des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) von 2001 für Einpersonenhaushalte bei 12.000 Euro jährlich und für Zweipersonenhaushalte bei 18.000 Euro jährlich (§ 9 WoFG). In Berlin liegen die Einkommensgrenzen um 40 Prozent darüber – bei 16.800 Euro jährlich für einen Einpersonenhaushalt und 25.200 Euro für einen Zweipersonenhaushalt; in NRW gelten dynamisierte Einkommensgrenzen von z.Zt. 18.430 Euro für einen Einpersonenhaushalt und 22.210 Euro für einen Zweipersonenhaushalt. Auch wenn die Ermittlung der Einkommen nach den einzelnen Gesetzen nicht nach durchgängig einheitlichen Maßstäben erfolgt, kann doch festgestellt werden, dass die Einkommensgrenzen nach § 53 AO fast um ein Drittel über denen der sozialen Wohnraumförderung in Berlin liegen und dazu jährlich angepasst werden. Die mildtätigen Zwecke müssen aber selbstlos iSd § 55 AO erbracht werden. Dies schließt die Ausschüttung von Gewinnanteilen an die Gesellschafter aus. Demgegenüber wird für die Unternehmen der NWG – in Anknüpfung an die Regelung im aufgehobenen WGG – eine Gewinnausschüttung bis zu 4 Prozent des eingesetzten Eigenkapitals vorgeschlagen (Kuhnert/Leps, NWG, S. 230). Bei der NWG soll es sich somit offenbar um eine gegenüber § 53 AO in ihren Folgen für die Eigentümer abgeschwächte Form der Steuerbefreiung bei der Verfolgung mildtätiger Zwecke handeln (keine Selbstlosigkeit), die dieser aber hinsichtlich der Steuerbefreiungen gleichgestellt sein soll (entspricht § 1 Abs. 2 WGG).

4.4

Damit stellt sich insgesamt die Frage, ob nicht **zunächst die bestehenden Regeln für gemeinnützige und mildtätige Zwecke** (§§ 51 – 68 AO), bezogen auf den Wohnungsbau und die Wohnraumversorgung besonderer Personengruppen und einkommensschwacher Haushalte, näher ausgelotet werden sollten, ehe ein neues Regelwerk für eine NWG in Angriff genommen wird. Auch sollten die Möglichkeiten des **Stiftungsrechts** zur dauerhaften Sicherung von Wohnraum für gemeinnützige und mildtätige Zwecke näher geprüft und durch eine Mustersatzung der Wohnungswirtschaft nähergebracht werden (vgl. Nr. 7.3).

5. Alte Wohnungsgemeinnützigkeit (alte WG) und NWG – Gemeinsamkeiten und Unterschiede unter Berücksichtigung des EU-Beihilferechts

5.1

Die **alte WG** war durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) u.a. an folgende Bedingungen geknüpft: Geschäftskreisbeschränkung (Bau und Verwaltung von Wohnungen – grundsätzlich von Kleinwohnungen – sowie von Gemeinschafts- und Folgeeinrichtungen; vgl. Nr. 5.10), Miethöhebegrenzung (Kostenmiete), Ausschüttungsbegrenzung (maximal 4 % auf das Eigenkapital), Entnahmebegrenzung (bei Ausscheiden eines Eigentümers konnte lediglich die Einlage zurückgegeben werden) und Vermögensbindung (bei Auflösen der Gesellschaft war das Kapital, das die Eigenkapitaleinlagen überstieg, einem gemeinnützigen Zweck zuzuführen). Dagegen gab es bei der alten WG keine Belegungsbindungen.

5.2

Die bei Einführung der NWG zu beachtenden Vorschriften des **EU-Beihilferechts** für die Erbringung von DAWI führen dazu, dass sich eine NWG deutlich von der alten WG unterscheiden muss. Die Maßgaben werden vielfältiger, stringenter, sanktioniert, staatlich überwacht und europarechtlich überprüfbar. Die Mitgliedstaaten müssen für eine DAWI-Beihilfe in einem oder mehreren Rechtsakten zumindest die betreffenden Unternehmen, den genauen Gegenstand und die genaue Dauer der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sowie gegebenenfalls das abzudeckende Gebiet und die Beschreibung des Ausgleichsmechanismus und die Parameter zur Bestimmung der Ausgleichsleistungen sowie zur Vermeidung und Rückforderung einer etwaigen Überkompensation festlegen (DAWI – Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund Nr. 14).

5.3

Die Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten für den sozialen Wohnungsbau Beihilfen als DAWI gewähren dürfen, sind in den letzten 5 Jahren insbesondere durch den sog. DAWI-Freistellungsbeschluss **zwar deutlicher geworden, lassen aber noch viele Fragen offen**, die nur anhand eines konkret ausformulierten Konzeptes für die NWG geprüft werden können, woran es z.Zt. trotz der Arbeit von Kuhnert/Leps zur NWG fehlt.

5.4

Hinweise auf bereits mit der Europäischen Kommission erzielte Übereinkünfte zur Förderung von Wohnungsunternehmen in den **Niederlanden** (Kuhnert/Leps, NWG S. 178) beachten nicht ausreichend die unterschiedliche Bedeutung der von den Beihilfen betroffenen Unternehmen auf dem Mietwohnungsmarkt der jeweiligen Länder (NL 74 %, D 17 %) und die Art der den Unternehmen gewährten staatlichen Ausgleichsleistungen (NL: Bürgschaften, Zuschüsse etc., D: Steuerbefreiungen; Kuhnert/Leps, NWG S. 183). Bei einem hohen Marktanteil der DAWI-Unternehmen ist es nur folgerichtig, dass in dem entsprechenden Mitgliedstaat auch die Zielgruppe entsprechend weit gefasst sein kann. Die Zielgruppe der Mieter kann daher in den Niederlanden bei etwa 43 Prozent der Haushalte liegen (Kuhnert/Leps, NWG S. 191), weil auch der Anteil der DAWI-Unternehmen am Mietwohnungsmarkt hoch ist. In Deutschland liegt aber der Marktanteil der ehemaligen WG-Unternehmen bei nur 17 Prozent, was nur eine nationale Zielgruppe für eine NWG von maximal 20 Prozent rechtfertigen würde. Schließlich sind die Ausgleichsleistungen bei einer direkten Förderung besser zu quantifizieren als bei generellen Steuerbefreiungen (vgl. Nr. 5.13).

5.5

Beihilfen für Wohnungsunternehmen sind bei Einhaltung der DAWI-Bedingungen zwar von der Anmeldepflicht befreit, die Kommission (KOM) kann sie aber jederzeit auf Grund von Beschwerden oder von Amts wegen **auf ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt überprüfen**. Überkompensationen sind spätestens dann zurückzufordern (DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 26).

5.6

Die Betrauung eines Unternehmens mit einer DAWI ist **zeitlich zu befristen**, kann aber im Bereich des sozialen Wohnungsbaus den normalerweise geltenden Zeitraum von höchstens 10 Jahren überschreiten, sofern sie mit erforderlichen beträchtlichen Investitionen verbunden ist (DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 12). Die zulässige Dauer hängt dann mit dem jeweiligen, für die Abschreibung von Vermögenswerten erforderlichen Zeitraum zusammen (DAWI- Rahmen, Nr. 17). In den NL beträgt der Betrauungszeitraum voraussichtlich 25 Jahre (Kuhnert/Leps, NWG S. 187). Dies ist sicherlich dann gerechtfertigt, wenn ein Unternehmen der NWG Wohnungsneubau für die vorgesehenen Zielgruppen betreibt und dafür beträchtliche Investitionen tätigt. Zweifelhaft kann dies jedoch dann sein, wenn das NWG-Unternehmen nur Bestandswohnungen in die DAWI einbringt und die steuerlichen Restabschreibungszeiten für diese Wohnungen 10 Jahre nicht überschreiten. Anders als die alte WG, die unbefristet galt und nur entzogen werden, auf die das Unternehmen aber nicht einseitig verzichten konnte (vgl. § 19 Abs. 1 WGG), ist die NWG nach den DAWI-Regeln stets zu befristen, im Regelfall auf höchstens 10 Jahre, bei beträchtlichen Investitionen auch darüber hinaus in Abhängigkeit von den Abschreibungszyklen für diese Investitionen.

5.7

EU-rechtlich zwingend ist eine **Belegungsbindung** der unter die NWG fallenden Wohnungen zugunsten einer sozialen Zielgruppe. Danach gilt die Befreiung von der Anmeldepflicht auch für Unternehmen, die mit der Erbringung von Sozialdienstleistungen betraut sind und Wohnraum für benachteiligte Bürger und sozial schwächere Bevölkerungsgruppen bereitstellen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen (DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 11). Gegen Belegungsbindungen hatte sich die alte WG aber stets strikt gewehrt, da sie eher der Wohnungszwangswirtschaft entlehnt seien und geordneten und funktionierenden, das heißt sozial ausgewogenen Mieterstrukturen, im Wege stünden (Steinert, Abgesang – Historischer Gesamtverbandstag 1987, Gemeinnütziges Wohnungswesen 1988 S. 1, 5).

5.8

Auch die **Mietpreisbindung** einer NWG muss stringenter sein als bei der alten WG (gemeinnützige Kostenmiete – § 13 der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGGDV)), um die „Nettokosten“ aufgrund entgangener Einnahmen – bei einem angemessenen Gewinn – quantifizieren und den staatlichen Ausgleichsleistungen gegenüberstellen zu können. Die Höhe der Ausgleichsleistungen darf unter Berücksichtigung eines angemessenen Gewinns nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Nettokosten abzudecken (DAWI-Freistellungsbeschluss Art. 5 Abs. 1). Eine Mietpreisbindung entsprechend dem Kostenmiet-

recht des sozialen Wohnungsbaus (II. Berechnungsverordnung (II. BV)) dürfte wohl – evtl. in abgespeckter Form – auf der Grundlage einer auf das einzelne Objekt bezogenen Wirtschaftlichkeitsberechnung erforderlich sein.

5.9

Eine **Instandhaltungspflicht** wäre wohnungspolitisch zwar wünschenswert, wäre aber nur dann DAWI-relevant, wenn sie mit höheren Kosten oder Einnahmeverlusten verbunden wäre, als bei normal wirtschaftenden Nicht-NWG-Unternehmen. Dies wäre dann zu vermeiden, wenn die nicht mehr auskömmliche Instandhaltungspauschale des Kostenmietrechts angehoben würde (§ 28 II. BV).

5.10

Die **Geschäftskreisbeschränkungen** waren schon unter der alten WG ein stetes Ärgernis aller Unternehmen, die im Interesse ihrer Mieter zusätzliche Dienstleistungen zur Betreuung und Nahversorgung anbieten wollten. So wurde der Aachener Siedlungs- und Wohnungsgesellschaft mbH in den 80er Jahren sogar mit dem Entzug der Gemeinnützigkeit gedroht, weil sie für die **seelsorgerische Betreuung ihrer Mieter einen Raum** zur Verfügung gestellt hatte. Nach § 6 Abs. 4 WGG bedurfte es für den Unterhalt eines gewerblichen Betriebes einer Ausnahmegeheimhaltung. Nach § 10 Abs. 3 WGGDV konnte die Ausnahmebewilligung auch unter Auflagen, auch abgabenrechtlicher Art, erteilt werden, was eine getrennte Buchführung und die Steuerpflichtigkeit für diese Tätigkeit zur Folge haben konnte. Die Geschäftskreisbeschränkung wird unter EU-Beihilferecht nicht weniger streng zu sehen sein (genaue Bestimmung des Gegenstandes der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung), vor allem aber immer unter dem Vorbehalt der nachträglichen Überprüfung und Abführung von Überkompensationen stehen. Übt das Unternehmen auch Tätigkeiten aus, bei denen es sich nicht um die betreffende, ihm übertragene DAWI handelt, so müssen in dessen Buchführung die Kosten und Einnahmen in Verbindung mit der Erbringung der DAWI von allen anderen Tätigkeiten getrennt ausgewiesen werden. Für diese Kosten darf kein Ausgleich gewährt werden. Die Mitgliedstaaten fordern das betreffende Unternehmen auf, eine etwaige Überkompensation zurückzuerstatten (DAWI-Freistellungsbeschluss, Art. 5 Abs. 9 und 10).

5.11

Die **Gebietsbeschränkungen** der NWG müssen umfassender sein als bei der alten WG (galten nach § 2 Abs. 2 WGG nur für Wohnungsgenossenschaften und bezogen sich auf einen bestimmten Bezirk) und sich generell auf EU-NUTS III Ebene (in Deutschland ist das die Kreisebene) beziehen, um die regionalen Wohnungsmärkte mit Mangel an bezahlbarem Wohnraum abzubilden.

5.12

Die vom Staat für die Erbringung der DAWI gewährten **Ausgleichsleistungen** müssen entweder das Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung sein, mit dem sich der Bieter ermitteln lässt, der diese Dienstleistungen zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, oder das **Ergebnis eines Leistungsvergleichs** mit einem durchschnittlichen, gut geführten und mit den notwendigen Mitteln angemessen ausgestatteten Unternehmen sein (DAWI-Mitteilung Nr. 62). Da eine öffentliche Ausschreibung der DAWI zur NWG wohl nicht in Betracht kommt,

bedarf es zunächst einer eingehenden Prüfung anhand objektiver Kriterien, ob die den Unternehmen der NWG zu gewährenden Steuerbefreiungen ein angemessener Ausgleich für die zu erbringende DAWI ist – gemessen an einem Leistungsvergleich mit einem gut geführten Nicht-NWG-Unternehmen. Daraus müssen dann objektiv und transparent Parameter entwickelt werden, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, um zu verhindern, dass dem Unternehmen, dem der Ausgleich gewährt wird, ein wirtschaftlicher Vorteil erwächst, der es gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt (DAWI-Mitteilung Rn. 54). Bisher fehlt eine solche Vergleichsberechnung zur Bestimmung einer gerechtfertigten Ausgleichsleistung. Auch dann wird erst zu entscheiden sein, ob auf NWG-Unternehmen bis zu welcher Größenordnung die DAWI-De-minimis-Verordnung angewendet werden kann. Voraussetzung dafür wäre, dass das Bruttosubventionsäquivalent der dem Unternehmen gewährten Beihilfe in drei Steuerjahren 500.000 Euro nicht übersteigt (DAWI-de-minimis-Verordnung, Art. 2 Abs. 2 und 3).

5.13

Zur Feststellung, ob die Beihilfe eine **Überkompensation** darstellt, ist die staatlich gewährte Ausgleichsleistung zu beziffern und dem Wert gegenüberzustellen, der sich insbesondere aus der Belegungsbindung und Mietpreisbindung ergibt. Die Höhe der Ausgleichsleistungen kann nur dann ordnungsgemäß berechnet und überprüft werden, wenn die dem Unternehmen übertragenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in einem oder mehreren Betreuungsakten klar festgelegt sind (DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 12). Steuerbefreiungen eignen sich aber nur bedingt zur Ermittlung der Höhe einer staatlichen Beihilfe, wie der Streit um die Höhe der Subvention für die alte WG belegt. Die damals durch die Aufhebung des WGG erwarteten Steuermehreinnahmen von 100 Millionen DM jährlich waren in ihrer Höhe umstritten (Kuhnert/Leps, NWG S. 126). Auch ist zu bedenken, dass die nicht unter eine NWG fallenden Wohnungsunternehmen ihrerseits steuerliche Vergünstigungen in Anspruch nehmen können, die den NWG-Unternehmen, da sie steuerbefreit sind, nicht zur Verfügung stehen (Holm, NG S. 16).

5.14

Die Mitgliedstaaten müssen die DAWI-Unternehmen mindestens alle drei Jahre **überprüfen** und dabei festgestellte größere Überkompensationen zurückfordern. Ob eine Prüfung durch die Prüfverbände nach §§ 23 ff. WGG ausreicht, wäre zu hinterfragen. Auf Verlangen der Europäischen Kommission legen die Mitgliedstaaten entsprechende Nachweise vor. Aus Gründen der Transparenz hat der Mitgliedstaat bei Ausgleichsleistungen von mehr als 15 Millionen Euro, die einem Unternehmen gewährt werden, das außerhalb des Anwendungsbereichs der DAWI noch andere Tätigkeiten ausübt, den Betrauungsakt und den jährlichen Beihilfebetrug für das Unternehmen im Internet oder in sonstiger geeigneter Weise **zu veröffentlichen** (Art. 6 und 7 DAWI-Freistellungsbeschluss).

5.15

Die Regelung der Voraussetzungen für langfristige Steuerbefreiungen für Unternehmen zur Wahrnehmung der Gemeinwohlaufgabe „sozialer Wohnungsbau“, an denen sich der Bund bisher durch Finanzhilfen und nach deren Wegfall durch Ausgleichszahlungen beteiligt hat (§ 3 Abs. 2 Entflechtungsgesetz (EntflechtG)), stehen nach deren Auslaufen 2019 national im Widerspruch zum Willen der Grundgesetzänderung im Rahmen der Föderalismusreform 2006,

diese Aufgabe allein in die **Zuständigkeit der Länder** zu überführen (Art. 74 Abs.1 Nr. 18, Art. 125 a Abs. 1 GG). Damit gilt Art. 70 Abs. 1 GG, wonach die Länder das Recht zur Gesetzgebung haben, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Es bestehen daher ernsthafte Zweifel, ob der Bund die Kompetenz für ein europarechtlich notwendiges Gesetz über eine NWG als Spezialregelung zur allgemeinen Regelung des § 53 AO für mildtätige Zwecke hat. Die allgemeine Ermächtigung für die Gesetzgebungskompetenz im Steuerwesen nach Art. 105 Abs. 2 GG reicht für eine europarechtlich erforderliche detaillierte Regelung einer NWG nicht aus. Dies gilt besonders dann, wenn neben den Steuerbefreiungen für Unternehmen der NWG auch noch Elemente einer Objektförderung, wie Gutschriften und Zuschüsse für Neubautätigkeit treten sollen (so Kuhnert/Leps, NWG S. 213).

5.16

Bund und Länder waren zwar in den letzten Jahren bei der Bestimmung des Ausgleichs für den Wegfall der Finanzhilfen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau nicht immer verfassungstreu, indem sie den Ausgleich bei der Revision 2013 deutlich über den in Art. 143c Abs. 1 Satz 2 iVm Abs. 3 Satz 1 GG festgelegten Betrag angehoben haben; doch ist zu erwarten, dass sich die Länder gegen eine längerfristige Subventionierung von Unternehmen zugunsten des sozialen Wohnungsbaus durch den Bund wehren werden. Denkbar erscheinen aber Steuerbefreiungstatbestände in Bundesgesetzen für nach den **Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzen der Länder** mit einer entsprechenden DAWI betraute Unternehmen.

5.17

Steuerbefreiungen tangieren im Übrigen regelmäßig die Einnahmen von Bund und Ländern. Bei Steuerbefreiungen für nur regional tätige Unternehmen führt der **Länderfinanzausgleich** dazu, dass auch Länder ohne Wachstumsregionen von den Einnahmeverlusten betroffen sind. Dies befördert nicht deren Bereitschaft zur Zustimmung zu entsprechenden Gesetzen im Bundesrat.

6. Möglicher Beitrag einer NWG zum Wohnungsneubau für soziale Zielgruppen

6.1

Wohnungsneubau zu bezahlbaren Mieten für soziale Zielgruppen ist im Regelfall **ohne Förderung des Objektes nicht möglich**. So lagen 2015 die Baukosten von BBU-Unternehmen in Berlin (Kostengruppen 200 – 700, d.h. alle Baukosten ohne das Grundstück) bei 2.334 Euro brutto pro Quadratmeter. Hinzu kommt ein Bodenkostenanteil von schätzungsweise 600 Euro. Die Gesamtkosten pro Quadratmeter (Kostengruppen 100 – 700) liegen damit bei 2.934 Euro pro Quadratmeter bzw. rund 220.000 Euro je Neubauwohnung (BBU-Neubaudatenbank). Auch die Steuerbefreiungen der alten WG (Subjektförderung des Unternehmens) haben allein (ohne Objektförderung der Wohnungen) nicht dazu geführt, dass die Unternehmen der alten WG im nennenswertem Umfang Wohnungsneubau für soziale Zielgruppen betrieben haben. So haben die Unternehmen der alten WG zwischen 1950 bis 1980 rd. 2.405.000 WE mit zusätzlicher Objektförderung und nur rd. 245.000 WE – also etwa ein Zehntel – ohne zusätzliche Objektförderung errichtet (Kuhnert/Leps, NWG S. 50). Es gibt keine erkennbaren Anzeichen dafür, dass dies bei einer NWG anders sein wird. Die hohen Entstehungskosten führen zu Kostenmieten (entsprechend § 3 Neubaumietenverordnung 1970), die von der Zielgruppe – auch mit

Subjektförderung der Mieter – nicht bezahlt werden können und daher für die Unternehmen zu dauerhaften Mietverzichteten führen, ohne dass ihnen die steuermindernde Möglichkeit der Verrechnung mit anderen Einnahmen offensteht.

6.2

Daher werden für Unternehmen der NWG neben den Steuerbefreiungen auch **zusätzliche Subventionen** ins Gespräch gebracht wie Steuergutschriften und steuerliche Zuschüsse (Kuhnert/Leps, NWG S. 213). Da diese aber an Objekte (Neubauwohnungen) geknüpft sein müssten, würden sie dezidiert in Konkurrenz zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus stehen, der seit der Föderalismusreform 2006 mit Übergangsregelungen bis 2019 in die ausschließliche Regelungs- und Förderzuständigkeit der Länder fällt.

6.3

Wenn aber bei Unternehmen der NWG Neubau für die Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus nur mit zusätzlicher Objektförderung (der Länder) möglich ist, dürfte es sich bei den Steuerbefreiungen während der förderrechtlichen Bindungszeiten (zwischen 20 und 30 Jahre) hinsichtlich der ohne die Befreiungen fälligen Steuern um eine **beihilferechtliche Überkompensation** handeln, die mangels entsprechender Gegenleistung zurückzufordern wäre. Denn auch andere Marktteilnehmer erbringen bei gleich hoher Objektförderung die gleiche DAWI ohne zusätzliche Subjektförderung des Unternehmens. Etwas Anderes würde nur dann gelten, wenn die Objektförderung einer WE bei NWG-Unternehmen entsprechend niedriger ausfallen würde als bei Nicht-NWG-Unternehmen und der Steuervorteil der NWG-Unternehmen über die gesamte Laufzeit der Bindungen bei der Höhe der Objektförderung berücksichtigt würde.

7. Möglicher Beitrag einer NWG bei Bestandswohnungen

7.1

Bei der Einbringung des gesamten (nicht gebundenen) Wohnungsbestandes eines größeren Unternehmens in die NWG (zumeist wird es sich um Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus nach Ablauf der Bindungen handeln) besteht wegen der Belegungsbindungen in größeren Mehrfamilienhäusern oder Siedlungen die Gefahr, dass (erneut) **überforderte Nachbarschaften/ soziale Brennpunkte** entstehen. Bei einer Zielgruppenbeschränkung auf Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten (WBS-Schein) würde es bei einer Wiedervermietungsquote von z.Zt. 6,5 Prozent (Bericht Mietenbündnis Berlin 2015) etwa 10 Jahre dauern, um die kritische Marke überforderter Nachbarschaften zu erreichen. Auch ein Hinweis auf die hohen Berliner Einkommensgrenzen für einen WBS ändert daran nichts, wenn man sich die ökonomische Struktur der Berliner WBS-Inhaber anschaut. 48 Prozent, also fast die Hälfte, haben ein Einkommen, das unterhalb von 40 Prozent der Bundeseinkommensgrenze (vgl. Nr. 4.3) liegt; 34 Prozent, also ein Drittel, liegen zwischen 40 und 80 Prozent, 9 Prozent liegen zwischen 80 und 100 Prozent und nur gleichfalls 9 Prozent zwischen 100 und 140 Prozent (Fuderholz in: GEWOS (Redaktion), Bericht der Expertengruppe zur Reform des sozialen Wohnungsbaus in Berlin, 2016 Bd. II S. 30). Eine solche Einkommensstruktur der Haushalte führt nicht zu sozial durchmischten

Quartieren, sondern tendiert zu überforderten Nachbarschaften/sozialen Brennpunkten. Auch besteht bei einer NWG unter DAWI-Bedingungen nicht mehr die Möglichkeit, sozial gefährdete Siedlungen von der Belegungsbindung frei zu stellen (vgl. § 30 Abs. 1 Nr. 3 WoFG), weil die DAWI-Regeln eine Abweichung bei der Zielgruppe nur in 10 Prozent aller Fälle erlauben. So hat die EU-Kommission gegenüber NL verdeutlicht, dass Begünstigungen für DAWI im sozialen Wohnungsbau auch tatsächlich dieser Zielgruppe zugutekommen müssen, weswegen regelmäßig eine Zielgenauigkeit von mindestens 90 Prozent zum Zeitpunkt der Wohnungsvergabe bestehen muss (Kuhnert/Leps, NWG S. 191).

7.2

Bei einer **Überführung nur eines Teils des Wohnungsbestandes** eines Unternehmens (z.B. nur jede zweite nicht gebundene Wohnung einer Siedlung oder eines größeren Mehrfamilienhauses) unter die NWG ergibt sich die Notwendigkeit getrennter Buchführung und der Zurechnung einzelner Kosten (DAWI-Rahmen, Nr. 44; DAWI-Freistellungsbeschluss, Art. 5 Abs. 3 b)). Dabei ist auch anzugeben, nach welchen Parametern die Zuordnung der Kosten und Einnahmen erfolgt (DAWI-Freistellungsbeschluss, Art. 5 Abs. 9). Ausgleichsleistungen, die für die Erbringung einer DAWI gezahlt, von dem betreffenden Unternehmen aber genutzt werden, um auf einem anderen Markt zu anderen Zwecken als den im Betrauungsakt festgelegten tätig zu werden, sind für die Erbringung der DAWI nicht erforderlich und können daher eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe darstellen, die zurückgezahlt werden muss (DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 16).

7.3

Die neuen Belegungsrechte einer NWG im Bestand können – wie die entsprechenden Steuerbefreiungen – die für eine DAWI generell geltende 10-Jahres-Grenze nur dann überschreiten, wenn sie mit erheblichen Investitionen verbunden sind (vgl. Nr. 5.6). Die von den Befürwortern der NWG angestrebte **dauerhafte Vermögensbindung** der NWG-Unternehmen (vgl. Holm, NG S. 40) ist daher nach den DAWI-Regeln nicht möglich. Sie ist aber bereits nach geltendem Recht – ohne NWG – erreichbar. So ist eine (weitgehende) dauerhafte Vermögensbindung **durch Landesgesetz** möglich, indem für den Fall der Veräußerung von Gesellschaftsanteilen der landeseigenen Wohnungsunternehmen ein bestimmtes Quorum der Mitglieder eines Gremiums vorgeschrieben wird (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 des Gesetzes zur Errichtung der „Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt des öffentlichen Rechts“ vom 24.11.2015 (GVBl. S. 422)). Entsprechende Regelungen sind für kommunale Wohnungsunternehmen durch gemeindliche Satzung möglich. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass auch solche Gesetze oder Satzungen geändert oder aufgehoben werden können, wie die Aufhebung des WGG im Jahr 1988 belegt. Eine unumkehrbare, dauerhafte Vermögensbindung des Wohnungsbestandes eines Unternehmens kann aber durch **Überführung in eine Stiftung für mildtätige Zwecke** erfolgen (§§ 80 ff. BGB iVm den Stiftungsgesetzen der Länder wie dem Berliner Stiftungsgesetz iVm § 53 AO). So wurde die Wohnbau GmbH noch vor Aufhebung des WGG in die Stiftung Wohnhilfe eingebracht (öffentlich rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts). Die Stifter hatten es sich zum Ziel gesetzt, das Eigentum an der Wohnbau GmbH ein für alle Mal gemeinnützig festzulegen und seine Erträge unmittelbar gemeinnützigen Zwecken zuzuführen (vgl. Internetauftritt der Wohnbau GmbH und der Stiftung Wohnhilfe).

7.4

Die NWG ähnelt somit wirtschaftlich im Wesentlichen dem zeitlich befristeten **Ankauf von Bindungen** für Wohnungen, die (nicht mehr) den Bindungen des sozialen Wohnungsbaus unterfallen, mit den Mitteln des Steuerrechts. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass beim Ankauf von Belegungsbindungen (Objektförderung) nicht die Beschränkungen einer Subjektförderung von Unternehmen (wie eine Geschäftskreisbeschränkung) entstehen.

8. Auswirkung der Belegungsbindungen der NWG auf das städtebauliche Ziel sozial ausgeglichener Strukturen im Quartier

8.1

Um das städtebauliche Ziel sozial ausgeglichener Strukturen in den Siedlungen, Quartieren und Stadtteilen mit der Belegungsbindung einer NWG **in Übereinstimmung zu bringen**, muss entweder die Zielgruppe der NWG breit gefasst (vgl. Nr. 5.4 und 7.1) oder der räumlich zusammenhängende Bestand größerer Unternehmen auf einen NWG-Teil und einen Nicht-NWG-Teil aufgeteilt werden (vgl. Nr. 7.2).

8.2

Die **Bestimmung der Zielgruppe** einer DAWI erfolgt durch den Mitgliedstaat, wobei die Europäische Kommission dies nur auf offenkundige Fehler mit dem EU-Beihilferecht prüft (DAWI-Mitteilung Nr. 45).

8.3

Bei der Bestimmung der **Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus** erfolgte 2001 mit dem WoFG (als Nachfolgeregelung des II. WoBauG) ein Paradigmenwechsel von breiten Schichten der Bevölkerung (etwa 60 %) zu Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten (etwa 20 %; vgl. Nr.1.2). Die Einengung der Zielgruppe nach über 15 Jahren für den nicht förderrechtlich gebundenen Wohnungsbestand von Unternehmen der NWG wieder rückgängig zu machen, wäre rechtlich nicht unproblematisch, weil Deutschland damit für eine DAWI bei der indirekten Förderung von Unternehmen eine weiter gefasste Zielgruppe definieren würde, als bei der direkten Förderung von Objekten; und dies nicht primär aus Versorgungsgründen dieser Zielgruppe, sondern aus städtebaulichen Gründen. Zumindest sollte dann auch die Mietpreisbindung der NWG nach Einkommen der Haushalte gestaffelt und dies bei den zu berücksichtigenden Nettokosten (Mietverzichte) im Verhältnis zur Höhe der staatlichen Ausgleichsleistungen berücksichtigt werden.

8.4

Dem Hinweis auf die hohen **Einkommensgrenzen in Berlin** (140 % gegenüber den Einkommensgrenzen des Bundes und damit fast die Hälfte aller Berliner Haushalte) ist entgegenzuhalten, dass 2015 von den 27.800 Berechtigungsscheinen (WBS) 90 Prozent an Haushalte mit einem Einkommen unterhalb der Einkommensgrenzen des Bundes vergeben wurden (vgl. Nr. 4.3). Die Belegung der Wohnungen nach den Kriterien der NWG kann also auch bei einer weiten Zielgruppendefinition zu überforderten Nachbarschaften/sozialen Brennpunkten führen

und dem Ziel sozial gemischter Bevölkerungsstrukturen zuwiderlaufen. Im Übrigen können hohe Einkommensgrenzen dazu führen, dass bei einem begrenzten Angebot an gebundenen Wohnungen die Haushalte mit niedrigem oder nur Transfereinkommen gegenüber den Haushalten mit höherem Einkommen ins Hintertreffen geraten (vgl. Kuhnert/Leps, NWG S. 224). Diese städtebaulichen Bedenken gelten (in abgeschwächter Form) auch bei der Unterstellung größerer, räumlich zusammenhängender Bestände eines Unternehmens unter die mildtätigen Zwecke des § 43 AO (vgl. Nr. 4.3).

9. Auswirkungen der NWG auf die Unternehmenskultur der entsprechend votierenden Unternehmen

9.1

Die **meisten Unternehmen** der alten WG beurteilen aus heutiger Sicht die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit mit anschließender Teilwertfeststellung nach § 13 Abs. 3 KStG ohne Anrechnung der zuvor erhaltenen Subventionen (vgl. Eekhoff, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 2011 S. 131) als einen Vorteil, weil, nun losgelöst von einem gängelnden Regelwerk, das die zulässigen Geschäftskreise im Einzelnen festlegt, das unternehmerische Handeln im Mittelpunkt steht (vgl. GdW kompakt September 2016). Der Grad gemeinnützigen Handelns der Unternehmen ist außerhalb der geförderten Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus nicht mehr gesetzlich bestimmt, sondern folgt aus den **Vorgaben der Eigentümer**. Insbesondere bei **kommunalen Wohnungsunternehmen** richten sich diese Vorgaben nach Absprachen zwischen den Koalitionsparteien der demokratisch gewählten Abgeordneten. So enthält der Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode in Berlin im Kapitel Wohnen vielfältige und ins Einzelne gehende Festlegungen zu fast allen Facetten des sozialen Wohnungsbaus in der Stadt. Bereits in der vorhergehenden Legislaturperiode (2011–2016) wurden solche Ziele im Wohnraumversorgungsgesetz Berlin (WoVG) sowie im „Bündnis für soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten“ konkretisiert. Auch wenn man nicht mit allen darin enthaltenen Zielen und Maßnahmen übereinstimmen mag, so zeigen diese Regelungsmöglichkeiten doch, dass der Gemeinwohlaufrag der städtischen Wohnungsunternehmen von den Eigentümern heute sehr wohl erkannt und wahrgenommen wird und sich deshalb die Frage stellt, ob daneben noch ein Bedarf für eine generelle NWG-Regelung besteht.

9.2

Dass einzelne Eigentümer den **Sozialgutaspekt des Wohnens** nach Aufhebung der alten WG zum Teil aus dem Blick verloren haben (vgl. Holm NG S. 34 ff), liegt zum einen an einem „Geburtsfehler“ bei Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 – die Vermögensbindung hätte bestehen bleiben müssen, um den Verkauf der Wohnungen zu verhindern – und zum anderen an Fiskalinteressen der öffentlichen Hände in Zeiten von Haushaltsnotlagen und entspannter Wohnungsmärkte. So wurden Wohnungsbestände verkauft und Anreize für die vorzeitige Rückzahlung öffentlicher Darlehen gewährt, was zur Verkürzung der Bindungszeiten führte (vgl. GEWOS (Redaktion), Bericht der Expertengruppe zur Reform des sozialen Wohnungsbaus in Berlin, 2016 Bd. I S. 2ff.).

9.3

Die ehemaligen Unternehmen der alten WG haben inzwischen ihre Geschäftsfelder vielfältig ausgeweitet und sind insbesondere **zu wichtigen Akteuren der Stadtentwicklung** geworden (Kooperationen mit sozialen Trägern, wohnungsbegleitende Dienstleistungen, Wohnumfeld-Verbesserungen). Will man diese insgesamt positive Entwicklung nicht zurückdrehen und gleichwohl die NWG als weiteren Baustein der Wohnungspolitik einführen, würde dies für die größeren, an einer gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik interessierten Unternehmen bedeuten, dass sie ihren Bestand und Geschäftsfelder aufteilen müssten in einen NWG-Teil und einen Nicht-NWG-Teil.

9.4

Ob darunter die **Transparenz**, insbesondere die Kosten- und Gewinnzuordnung leidet, kann erst abschließend bei Vorliegen genauerer Festlegungen für eine NWG beurteilt werden. Erin-
nert sei aber an eine der wichtigsten Schlussfolgerungen aus dem Skandal um die Neue Heimat (NH): Der damalige Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages forderte ein Verbot der Konzernbildung innerhalb der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, um – wie im Fall der NH – Vermögensverschiebungen zwischen steuerbefreiten und steuerpflichtigen Unternehmensteilen zu vermeiden (BT Drs.10/6779 S. 200).

10. Alternative Lösungsansätze als Paket aus Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden

10.1

Die wohnungspolitische Diskussion sollte sich nicht auf einen – noch so „visionären“ – Ansatz wie die NWG beschränken, der mit vielfältigen EU-beihilferechtlichen Problemen und nationalen Zuständigkeitsfragen behaftet ist, sondern **thematisch breiter angelegt** verschiedene (sich ergänzende) Maßnahmen zur Abmilderung der Engpässe bei bezahlbarem Wohnraum in Wachstumsregionen einbeziehen, die in der Zuständigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden liegen. Hierzu zählen auch **Mustersatzungen für Wohnungsunternehmen zur Wahrnehmung gemeinnütziger oder mildtätiger Zwecke nach §§ 42, 43 AO** (in Konkretisierung der Mustersatzung in Anlage 1 zu § 60 AO, die sich auf steuerrechtliche Fragen beschränkt) **und Mustersatzungen** für entsprechend wohnungswirtschaftlich tätige Stiftungen, die zu einer dauerhaften Sicherung der Wohnungen zugunsten des Stiftungszwecks führen. Insgesamt erscheint es angesichts des recht überschaubaren Kreises in Betracht kommender Unternehmen sinnvoller, zunächst bestehende nationale Möglichkeiten einer verstärkten Gemeinwohlorientierung im Wohnungswesen auszuloten, als auf ein neues Instrument wie das einer NWG zu setzen. Dabei ist die Ausgangslage in D anders als in A oder NL, die eine bestehende und breit aufgestellte Wohnungsgemeinnützigkeit EU-beihilfekonform umgestalten müssen.

10.2

Über das geltende Recht hinausgehende **Beiträge in der Zuständigkeit des Bundes** müssen sich auf Kompetenztitel des Bundes stützen, die einen unmittelbaren Bezug zum Wohnen haben, wie Familienpolitik, Vermögenspolitik oder Energie-Effizienzpolitik. Mit Hilfe des Steuerrechts kann der Bund seine im Rahmen der Föderalismusreform 2006 verlorene Regelungs- und Förderkompetenz für den sozialen Wohnungsbau nicht zurückgewinnen.

10.3

Notwendig ist vielmehr eine generelle Debatte über die Rolle des Bundes hinsichtlich der sehr unterschiedlichen Probleme auf den regionalen Wohnungsmärkten (vom Wohnungsleerstand bis zu den Engpässen an bezahlbarem Wohnraum für Zielgruppen). Das Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik vom August 2016 sowie entsprechende Anregungen des GdW können hierfür Anstöße geben. Dabei sollte ein über die Wohnungspolitik im engeren Sinn hinausgehender Ansatz gewählt werden, der auf das Zusammenleben aller Schichten und ethnischen Gruppen der Bevölkerung in Stadt und Land abstellt. Ziel sollte eine neue Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung des Zusammenlebens in Städten und Gemeinden mit den Schwerpunkten Wohnen, Stadtentwicklung und Integration sein, in deren Rahmen Bund, Länder und Gemeinden ihre verschiedenen Maßnahmen aufeinander abstimmen – und zwar für alle Regionen und nicht nur für Wachstumsregionen.

Literatur- und Quellenverzeichnis:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR),
Bericht „Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2016“, Bonn 2016

BBSR, Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus.
Bevölkerung, private Haushalte und Erwerbspersonen, BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2015

BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V.,
BBU-Marktmonitor 2016, Berlin 2016

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit –
Fair, gut und günstig wohnen vom 13. April 2016, BT Drs.18/8081

Regelungen der EU-Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI):

- Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (2012/C 8/02), ABl. 2012/C8/4 vom 11. Januar 2012 – zitiert als DAWI-Mitteilung,
- Mitteilung der Kommission, Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (2011), ABl. 2012/C8/15 vom 11. Januar 2012 – zitiert als DAWI-Rahmen,
- Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung des Artikel 106 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, ABl. 2012/L7/3 vom 11. Januar 2012 – zitiert als DAWI-Freistellungsbeschluss,
- Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, ABl. 2012/L114/8 vom 26. April 2012
- zitiert als DAWI-De-minimis-Verordnung

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und vhw Verband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Wohnungspolitik neu positionieren, August 2016

Deutscher Mieterbund (DMB), Plädoyer für eine „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ vom 4. November 2016 zum Fachgespräch des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BT Ausschussdrucksache 18(16)473-B

Prof Dr. Johann Eekhoff, Die Macht etablierter Interessen am Beispiel der Wohnungsgemeinnützigkeit, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 2011, S.131

Prof Dr. Eberhard v. Einem, 1993, Die Illusionen der Berlin-Brandenburgischen Raumordnung („Illusions of the State Planning Concept in Berlin and Brandenburg“, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2-3 1993 S. 90–101

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ – Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht, GdW kompakt, September 2016

GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH – Redaktion, Bericht der Expertengruppe zur Reform des sozialen Wohnungsbaus in Berlin, Teil I Resümee und Fakten, Teil II Reformvorschläge, Teil III Ausgewählte Themen der Berliner Förderpraxis, Juli 2016, veröffentlicht im Internetauftritt der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen

Dr. Andrej Holm, Neue Gemeinnützigkeit, Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung, Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, September 2015–zitiert: Holm, NG

Jan Kuhnert/Olof Leps: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG), Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0), Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Hannover 2015 – zitiert: Kuhnert/Leps, NWG

Fraktion DIE LINKE, Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen vom 28. Januar 2016, BT Drs. 18/7415

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadtUm), Bündnis für soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten, Jahresbericht 2015

Prof. Dr. Ramón Sotelo, Kurzstudie zu den Vorschlägen „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)“, GdW Information 153, September 2016

Statistisches Bundesamt (DESTATIS), Neue Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland bis 2060, Wiesbaden 2015

Prof. Dr. Michael Voigtländer, Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG), eine Studie im Auftrag der LEG Immobilien AG und des ZIA Deutschland, Köln, Juli 2016

Angaben zum Autor:

Dr. Peter Runkel ist Jurist und war von 1975 bis 2009 unter 12 Ministerinnen und Ministern Mitarbeiter des „Bundesbauministeriums“. Ab 2003 leitete er als Ministerialdirektor die Abteilung Wohnungswesen und später die Abteilung Raumordnung, Stadtentwicklung, Wohnen. Von 2010 bis 2015 war er Direktor des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V. (ifs) in Berlin. Im ersten Halbjahr 2016 leitete er die vom SenStadtUm eingesetzte Expertengruppe zur Reform des sozialen Wohnungsbaus in Berlin.