

Stellungnahme zum Fachgespräch über die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“

Bundestagsausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit am 9.11.2016

Ausgangssituation:

Es hat sich – trotz aller periodischen Schwankungen – gerade in den letzten Jahren wieder bestätigt, dass insbesondere in nachgefragten Städten und Ballungsgebieten seit geraumer Zeit nicht genügend preiswerte Mietwohnungen auf dem Mietwohnungsmarkt angeboten werden. Eine allgemeine Ausweitung des Wohnungsbestandes durch derzeit teuren Neubau kommt weitgehend nur Haushalten mit ausreichendem Einkommen zu Gute. Bei angespannten Wohnungsmärkten und insbesondere bei geringer Kaufkraft sollen die Subjektförderinstrumente, wie Wohngeld und Übernahme der Kosten der Unterkunft, helfen. Diese schaffen jedoch insbesondere für Haushalte mit weiteren Nachteilen als nur niedrigem Einkommen keinen ausreichenden Zugang zu Wohnungen, hierfür sind Belegungsbindungen erforderlich.

Bei den derzeit erheblich steigenden Wohnungsmieten belasten die Kosten für Wohngeld und KdU mit über 14,5 Mrd. Euro die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen. Ein Kostenanstieg kann künftig kaum gestoppt werden, da immer mehr preiswerte Bestandswohnungen durch Mietsteigerung und Modernisierung für diese Haushalte nicht mehr zur Verfügung stehen.

Rund 4 Millionen Wohnungen haben seit der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1989 vor allem durch Verkauf alle Bindungen verloren, die durch die Wohnungsgemeinnützigkeit zusätzlich zu den förderrechtlichen Bindungen bestanden haben. Der damalige gemeinnützige Vermögensschutz mit seiner Reinvestitionspflicht von Verkaufserlösen hätte den Verkauf von vielen dieser Wohnungen ab den 1990er Jahren auf kapitalmarktorientierte Eigentümer verhindert. Insbesondere die sogenannte gemeinnützige Kostenmiete auch für den ungebundenen Wohnungsbestand der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen war ein wirksamer Schutz vor allzu heftigen Mietsteigerungen, wie sie in den anschließenden Jahrzehnten vor allem in den Ballungsgebieten festzustellen waren. Die besondere Kostenmietbindung war eigentlich erst spürbar, wenn die förderrechtlichen Bindungen der frühen Nachkriegsbaujahrgänge ausliefen.

Gleichzeitig wurde ab 1990 die Förderung des sozialen Wohnungsbaus massiv zurückgefahren. Wegen des Auslaufens der letzten großen Baujahrgänge des sozialen Wohnungsbaus gehen deshalb derzeit ca. 80.000 Wohnungen jährlich als gebundener Wohnraum verloren.

Trotz aktueller Aufstockung der Fördermittel des Bundes (Kompensationsmittel) kann dieser Verlust nicht durch Neubau aufgefangen werden, zumal voraussichtlich die Bundesmittel nach 2019 nicht mehr zur Verfügung stehen werden. Es ist auch fiskalpolitisch nicht sinnvoll, wieder einmal einen hohen finanziellen Aufwand für die Subvention von nur auf ca. 20 Jahre gebundenen Neubauwohnungen zu leisten, die nach Auslaufen der Bindungen dann auch auf das voraussichtlich höhere Niveau der Vergleichsmiete angehoben werden und damit wohl nicht mehr für die darin wohnenden Haushalte leistbar sein werden.

Der Verlust der Bindungen führt dazu, dass erneut (etwa 20 Jahre später) wieder öffentliche Mittel in die Schaffung preisgünstigen belegungsgebundenen Wohnraums investiert werden müsste. Dies wird

allerdings die Tendenz zur sozialen Segregation in den Städten mit höherer Wohnungsnachfrage beschleunigen, da ja an den Standorten der nicht mehr gebundenen Wohnanlagen keine Neubauten errichtet werden können, sondern vielmehr auf Stadtrandlagen ausgewichen werden müsste.

Dieser „Investitionskreislauf“ kann nur durchbrochen werden, wenn künftig Instrumente zur Verfügung stehen, mit denen nicht befristete, sondern möglichst dauerhafte Bindungen mit den neu geförderten Wohnungen geschaffen werden. Insbesondere bedarf es einer Stärkung derjenigen Wohnungsunternehmen, die sich aktiv an der Schaffung eines Bestandes an Sozialwohnungen beteiligen und die zugleich bereit sind, gegen eine auskömmliche Förderung dauerhaft gebundenen Mietwohnraum zu errichten, anzuschaffen oder entsprechenden Wohnungsbestand anzubieten.

Der Vorschlag:

Für die Erreichung der vorstehenden Ziele wird das Instrument einer steuerlichen Förderung vorgeschlagen. Sollte es geeignetere Instrumente als die nachstehend skizzierten für die Zielerreichung geben, so wären diese – unter Beachtung von sozial- wie finanzpolitischen Rahmenbedingungen – gegebenenfalls vorzuziehen. Es geht also in der Diskussion um die Erreichung der Ziele einer sozialen Wohnraumversorgung in Deutschland und nicht um die „Revitalisierung“ des früheren Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes. Alle Vorschläge und Kritiken sind deshalb am Grad der Zielerreichung zu messen.

Grundsätzlich orientiert sich die von uns vorgeschlagene „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ am erfolgreichen Modell öffentlicher Wohnungsbauförderung der Länder, die derzeit noch mit Bundesmitteln unterstützt wird. Für diejenigen Gebiete, in denen eine Engpasssituation auf dem Markt für preisgünstige Mietwohnungen festgestellt wird (ausgerichtet z. B. an Mietenstufen), soll eine steuerliche Investitionszulage (Steuergutschrift) durch den Bund angeboten werden, die diejenigen Bauherren und Wohnungsunternehmen zur Verfügung gestellt wird, die dort dauerhaft mietpreis- und belegrechtsgebundene Wohnungen errichten oder Bestandswohnungen dafür erwerben oder aus ihrem Besitz nachträglich dauerbinden.

Mit der Einführung eines steuerlichen Fördertatbestandes für die Schaffung dauergebundenen Mietwohnraums kann der Bund im Rahmen seiner grundgesetzlichen Zuständigkeit ein wirksames Instrument zur Verfügung stellen, das einerseits für akute Versorgungsprobleme auf dem Wohnungsmarkt eine geeignetere Antwort als eine allgemeine Sonderabschreibung anbietet als auch gleichzeitig durch den Aufbau eines dauerhaft preis- und belegungsgebundenen Bestandes der ständigen Kostensteigerung bei Wohngeld und KdU wirksam mittelfristig Einhalt geboten werden kann. Im Rahmen eines Sofortprogramms könnten die für die geplante sog. Sonder-AfA für Mietwohnungsbau eingeplanten Bundesmittel von insg. 2,1 Mrd. Euro unmittelbar als schnell realisierbares Zuschussprogramm eingesetzt werden, mit denen der Bau von Mietwohnungen als Objektförderung, ergänzend zu den Programmen der Bundesländer, wirksam unterstützt würde, sofern die Förderempfänger die jeweils geförderte Wohnung dauerhaft als mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum zur Verfügung stellen. Die Bindung könnte, wie andere öffentlich-rechtliche Auflagen, über das jeweilige Grundbuch abgesichert werden.

Die vorgeschlagene Investitionszulage (dem sog. Sofortprogramm) soll attraktiv ausgestaltet werden und kann – gemäß unserem Vorschlag – bei Unterstellung der Wohnungen unter eine engere Zielgruppenbindung für Haushalte, die die Einkommensgrenzen nach der bundesgesetzlichen Regelung in § 9 Wohnraumförderungsgesetz WoFG nicht überschreiten, 20 % auf die Anschaffungskosten (Baukosten incl. Grundstück, Erwerbskosten oder des abgeschriebenen Buchswerts) betragen. Damit würde die Förderung faktisch den notwendigen Eigenkapitaleinsatz beim Neubau substituieren und kann damit

zu der allseits gewünschten Belebung der Bautätigkeit für preiswerte Mietwohnungen führen. Da diese Zulage mit den Landesförderprogrammen kombinierbar sein soll, würde den interessierten Investoren ein attraktives Instrument angeboten.

Um möglichst viele Wohnungsunternehmen anzusprechen und sie zu einem quantitativ spürbaren Beitrag für eine soziale Wohnraumversorgung zu motivieren und um gleichzeitig ein Instrument für sozial gemischtere Quartieren anzubieten, haben wir zusätzlich eine weitere Fördervariante (als Typ B) vorgeschlagen. Hierbei wird der Kreis der zu fördernden Haushalte so erweitert, dass die Bindungsbindung sogar die Vermietung an Haushalte zulässt, die die Einkommensgrenze des Bundes um bis zu 50 % überschreiten. Damit wären in den Großstädten deutlich mehr als die Hälfte der Haushalte in den so neu geförderten Wohnungen wohnberechtigt. Für diese, etwas geringere, soziale Leistung des Wohnungsunternehmens, würden die dafür errichtete Wohnungen mit dem halben Satz der Investitionszulage gefördert werden.

Wichtig ist uns auch, dass ein dauerhaft gebundener Bestand möglichst breit verteilt in den jeweiligen Städten entsteht. Daher soll der Zuschuss auch für beschaffte Mietwohnungen, etwa durch Kauf oder Versteigerungsgebot oder beim Erwerb im Zusammenhang mit kommunalen Vorkaufrechten, auf den Erwerbspreis gezahlt werden. Damit bestünde die Chance, zum Beispiel früher noch gebundenen Wohnraum oder Altbaubestand in verschiedenen Stadtteilen anzukaufen und in eine Dauerbindung zu überführen, während sich der entsprechend geförderte Neubau nur noch auf Lückengrundstücken oder am Stadtrand realisieren lässt. Um nun eine noch breitere Streuung des dauergebundenen Wohnungsbestands zu ermöglichen, soll allen Wohnungsunternehmen unterschiedlichster Rechtsform eine einmalige Prämie als Zuschuss angeboten werden, wenn sie ungebundene Mietwohnungen aus ihrem Bestand, die preislich geeignet (etwa unterhalb der jeweiligen Bewilligungsmiete eines Bundeslandes) sind und in einem Nachfragegebiet entsprechender Mietstufen o.ä. liegen, nachträglich dauerhaft binden. Diese Zulage soll dann, ebenfalls abhängig vom gewählten Typ der Bindung A oder B, 20 % bzw. 10 % des abgeschriebenen Bilanzwerts nach HGB betragen.

Um aber auch langfristig preiswerte Mieten in einem möglichst großen Bestand zu sichern, soll neben der steuerlichen Investitionszulage auch eine gemeinnützige Steuerbefreiung denjenigen Wohnungsunternehmen zu Gute kommen, die ihren Wohnungsbestand nach den Bindungen nach den beiden Zielgruppen (Typ A und bzw. oder Typ B) errichten und verwalten. Die steuerlich zu fördernden Wohnungsbestände werden entweder innerbetrieblich getrennt von den anderen Wohnungen verwaltet und bilanziert oder sie können auch im Besitz von entsprechend steuerbefreiten Tochterunternehmen von ansonsten steuerpflichtigen Wohnungsunternehmen sein. Ziel der Förderung durch eine Steuerbefreiung ist es auch, in den Gebieten, in denen zwar eine dringende Nachfrage nach gebundenem Wohnraum besteht, aber keine Träger für solche Wohnungen (mehr) bestehen, die Neugründung solcher sozial orientierten Wohnungsunternehmen und deren langfristige Wirtschaftlichkeit zu unterstützen.

Während die steuerliche Zulage insbesondere für neugegründete Wohnungsunternehmen, die in den ersten Jahren kaum Gewinne erwirtschaften, und für die steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaften von großen Interesse sein kann und dort die Eigenkapitalbasis stärkt, wird die Befreiung von ertragsabhängigen Steuern und vielleicht auch von anderen Steuern, wie z.B. der Grunderwerbsteuer, für Wohnungsunternehmen mit einem sozialen Unternehmenszweck nützlich sein, wenn sie etwa eine ausreichende Bauerneuerungsrücklage aus versteuerten, nicht ausgeschütteten Gewinnen bilden wollen, um in späteren Jahren die erforderlichen Anpassung an geänderte Wohnbedürfnisse ohne massive Mieterhöhungen finanzieren wollen. Verbunden mit einigen weiteren Unternehmensbindungen, wie einer Gewinnbeschränkung auf höchstens 4 % des Stammkapitals und anderen Regelungen, soll dies zu langfristig preisgünstigen Mietwohnungen führen, die dauerhaft für die jeweilige Zielgruppe gebunden bleiben.

Die Freistellung von steuerlichen Belastungen soll, genauso wie bei dem Investitionszuschuss als Steuergutschrift, nach dem Grad des sozialen Beitrags des Unternehmens zur Wohnraumversorgung gestaffelt werden. Wenn das Unternehmen seine Wohnungen nach dem Typ A, also für Haushalte innerhalb der Einkommensgrenzen des Bundes, dauerhaft vermietet, sollen die entsprechenden Steuern nicht erhoben werden. Nutzt das Unternehmen jedoch nur die erweiterten Bindungen bis 150 % der Einkommensgrenze bei der Vermietung, so wird dementsprechend der hälftige jeweilige Steuersatz angesetzt. Wohnungsunternehmen können diese Bindungen auch gemischt in ihren Beständen definieren, dann allerdings sind entsprechend getrennte Buchhaltungen etc. zu unterhalten.

Das vorgeschlagene Instrument einer neuen steuerlichen Förderung von dauergebundenen Wohnraum, von uns als Neue Wohnungsgemeinnützigkeit bezeichnet, wendet sich an alle Eigentümer von Mietwohnungen. Sowohl kleine Privatvermietete wie auch große Kapitalgesellschaften, ob von der öffentlichen Hand oder von sozial engagierten Eigentümern, als auch Stiftungen und Wohnungsgenossenschaften (ggf. über Tochtergesellschaften) können von dieser finanziellen Unterstützung profitieren und sich am Aufbau eines breit gestreuten dauerhaft mieten- und belegungsgebunden Mietwohnungsbestands in den Nachfragegebieten beteiligen.

Nach unseren Untersuchungen ist das vorgeschlagene System der steuerlichen Förderung mit dem EU-Beihilferecht im Einklang, eine bei entsprechenden Gesetzgebungsverfahren übliche Konsultation der EU-Kommission wird dies absichern. Angesichts der Zuständigkeit des Bundes für die Regelung der zu befreienden Steuerarten ist auch eine grundgesetzkonforme Ausgestaltung dieses Förderangebotes des Bundes für eine soziale Wohnraumversorgung möglich. Nach Auslaufen der Regelung über die Kompensationsmittel des Bundes 2019 wäre das vorgeschlagene Fördersystem mit Steuerbefreiung und Steuergutschrift wahrscheinlich das einzige verbleibende Instrument, mit dem der Bund die Städte – und die Investoren – bei der Schaffung einer ausreichenden Zahl preiswerter Mietwohnungen für die am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte unterstützen kann.

Weitere Regelungen:

Mit einem Gesetz über die steuerliche Förderung von dauerhaft gebundenem Mietwohnraum, der „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“ sind für die Träger eines derartigen Bestandes, die hierfür die Befreiung von oder Senkung der entsprechenden Steuern beantragen, gesetzliche Vorgaben für die Führung dieser Unternehmen zu schaffen. Bei diesem, unserem Dauerprogramm entsprechenden, Gesetz sind einige detaillierte Regelungen vorzunehmen, von denen die wesentlichen nachstehend kurz angesprochen werden.

Für das „Sofortprogramm“ ist derartige unternehmensbezogene Regelungen nicht erforderlich. Für die mit einem Investitionszuschuss geförderten Wohnungen sind die Dauerbindungen grundbuchlich abzusichern und ein geeignetes Kontrollinstrumentarium über den Erhalt und die Nutzung der Bindungen zu schaffen (z.B. durch die kommunalen Wohnungsämter). Die Bindungen im Sofortprogramm richten sich nach dem jeweiligen Landesprogramm des Sozialen Wohnungsbaus, welches ergänzend in Anspruch genommen wird.

Einkommensgrenzen

Auf Grund der Differenzierung der steuerlichen Förderung nach der Intensität der sozialen Bindung der Wohnungen beim Belegungsrecht ist eine Anbindung an die entsprechende Regelung des Bundes in § 9 WoFG bzw. eventueller Nachfolgeregelungen sicherzustellen. Dadurch sind einheitliche Bemessungsgrenzen gegeben. Ob eine Differenzierung dieser Einkommensgrenzen noch nach regionalen

Einkommensniveaus, etwa im Vergleich von München gegenüber Berlin, erfolgen soll, wäre noch zu prüfen.

Miethöhenregelung

Die frühere sog. Kostenmiete der Wohnungsgemeinnützigkeit hat sich ebenso wenig bewährt wie die Fortschreibung der Miethöhen aus früheren Baujahrgängen der öffentlichen Förderung. Eine vergleichsweise einfache Mietenregelung könnte sich an den jeweilig geltenden aktuellen Miethöhen der Förderrichtlinien der Bundesländer orientieren und damit auch einer regionalen Differenzierung Rechnung tragen. Sofern das Interesse besteht, eine sozial gerechtere Miethöhe auch im Laufe längerer Jahre und Jahrzehnte sicher zu stellen, müsste ergänzend über Elemente einer einkommensabhängigen Regelung der Miethöhe diskutiert werden, die auch eine bei gestiegenem Einkommen zu hohe Förderung vermeidet. Bei derartigen einkommensabhängigen Mietregelungen muss trotzdem eine ausreichend gesicherte Einnahmensituation des Wohnungsunternehmens langfristig gesichert sein. Gleichzeitig muss für die Durchschnittsmiete ein ausreichender Abstand von der Vergleichsmiete gesichert bleiben falls entsprechende Landesrichtlinien nicht (mehr) bestehen.

Gebietsbeschränkung

Um eine räumliche Fehlförderung zu verhindern, in dem etwa in sich entleerenden Gebieten Neuwohnungsbau unterstützt wird, ist die Förderung von Neubau oder Ankauf auf die Gebiete zu beschränken, die durch eine erhöhte Wohnungsnachfrage gekennzeichnet sind. Hierfür kann das Instrument der Mietenstufen geeignet sein oder aber die Festlegung entsprechender Gebiete durch landesgesetzliche Regelungen, wie etwa bei der Mietpreisbremse (sie betrifft ca. 25 % der Bevölkerung).

Vermögensbindung

Um langfristig einen Abfluss des steuerlich geförderten Vermögens in nicht steuerlich privilegierte Unternehmenstätigkeiten zu verhindern, sind entsprechende vermögensschützende Regelungen aufzunehmen, danach wären etwa Verkaufserlöse nur wieder im privilegierten Sektor einsetzbar und wegen einer auch EU-rechtlich erforderlichen Gewinnbeschränkung können solche Erlöse dann nicht an Gesellschafter ausgeschüttet werden. Zur Sicherung der Vermögensverwendung im gemeinnützigen Sektor wie auch zur nach EU-Recht eventuell erforderlicher Abschöpfung von Überförderung sollte auf Bundesebene ein Fonds eingerichtet werden, der mit entsprechenden Einnahmen oder Zuführungen aus dem Bundeshaushalt auch eine zusätzliche Darlehensförderung für die steuerlich geförderten Wohnungsunternehmen anbieten kann und so als revolving Fonds langfristig auch eine haushaltsunabhängige Förderung dieses Wohnungsmarktsegments ermöglichen kann.

Sparsame Bewirtschaftung

Kernpunkt einer dauerhaft preisgünstigen Wohnraumversorgung ist die effiziente und sparsame Bewirtschaftung der Wohnungsbestände. Diese dem steuerlichen Gemeinnützigkeitsprinzip entsprechende Unternehmenspraxis sollte auch bei einer neuen gesetzlichen Regelung unbedingt ausreichend gesichert werden.

Bau- bzw. Instandhaltungspflicht

Da die eventuell erwirtschafteten Überschüsse nur bis zu einer definierten Grenze (etwa bis 4 % auf das Nennkapital einer Aktie bzw. des Stammanteils) ausgeschüttet werden können, sind sie für den Erhalt und insbesondere die Ausweitung des gebundenen Wohnungsbestands einzusetzen. Der Baupflicht wird die Anschaffung von Wohnungen gleichgesetzt. Auch eine Modernisierung, die dementsprechend durch die Gewinnverwendung mit geringeren Mieterhöhungen durchgeführt werden kann, würde eine zweckmäßige Verwendung des Überschusses bedeuten; also ist die sog. Baupflicht auch in unterschiedlichen Markkonstellationen zu erfüllen.

Eine besondere Bedeutung, auch angesichts früherer Mängel in Zeiten des WGG und heutiger Beschwerden über vernachlässigte Wohnungsbestände, hätte eine gesetzliche Regelung einer nachprüfbaren Instandhaltungspflicht für die geförderten Wohnungsbestände. Deshalb dürfen die für künftige Instandsetzung aufgebaute Rücklagen auch nicht einfach für den Neubau eingesetzt werden, wenn sie nicht wieder aufgefüllt werden. Hierfür ist eine transparente Berichterstattung über anteilige Einnahmen und deren Verwendung für Instandhaltung den Mieterinnen und Mietern, ebenso den Eigentümern, zur Verfügung zu stellen.

Transparenz und MieterInnen-Mitbestimmung

Gerade die Erfahrung in der Zeit des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes haben gezeigt, dass eine gesetzlich definierte Kontrolle eines steuerlich geförderten Wohnungssektors durch Prüfverbände nicht ausreicht und auch die staatliche Aufsicht durch die Landesbehörden nicht immer ausreichend war. Fehlentscheidungen, wie etwa bei der Neuen Heimat damals, sind allerdings nicht dem System des damaligen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts zuzurechnen. Bei einer gesetzlichen Regelung ist also auch eine ausreichende staatliche Aufsicht zu organisieren, die zusätzlich zu den Pflichtprüfungen durch Prüfverbände die langfristige Verfolgung der sozialen wie aber auch der wirtschaftlichen Ziele der steuerlichen Förderung bei den Unternehmen überprüfen können.

Aber alle Fehlentscheidungen der Unternehmensführungen oder der Gesellschafter, wie die nach Aufhebung des WGG erfolgten Verkäufe wie auch die Vernachlässigung der Bestände, müssen die Mieterinnen und Mieter der jeweiligen Wohnungsunternehmen „ausbaden“. Daher haben sie ein besonderes Interesse an einer soliden Bewirtschaftung der Wohnungsbestände und einer sozial ausgerichteten Unternehmenspolitik.

Zur Sicherung dieser Interessen und zur Schaffung von vermehrter Transparenz sollte mit dem Gesetz über die steuerliche Förderung von dauergebundenen Mietwohnungen eine institutionelle Mietermitbestimmung eingeführt werden, in dem bei den Kapitalgesellschaften ein gewählter Mieterrat als Unternehmensorgan gebildet wird, der vor allem an den investiven Entscheidungen über Instandhaltung, Modernisierung und Neubau (nach dem Berliner Beispiel) beteiligt wird. Kommt es nicht zu einem Konsens mit der Unternehmensleitung, wird die Entscheidung dem Aufsichtsrat vorgelegt, in dem wiederum auch Mietervertreter Mitglied sind.

Hannover, den 6. November 2016