

# **Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)**

**Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum  
(Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0)**

Studie im Auftrag der  
Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen

**Textband**

**Jan Kuhnert**

in Zusammenarbeit mit

**Olof Leps**



**KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH**

## Impressum

Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen:

### **„Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) – Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0)“**

**Auftraggeber:**

Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen

Platz der Republik 1 \* 10557 Berlin

Tel: 030 227 - 567 89 \* Fax 030 227 - 565 52

[info@gruene-bundestag.de](mailto:info@gruene-bundestag.de) \* [www.gruene-bundestag.de](http://www.gruene-bundestag.de)



**Auftragnehmer:**

KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH

Geschäftsführender Gesellschafter Jan Kuhnert

Kiefkampstr. 10 A \* 30629 Hannover

Tel: 0511 60 610 - 53 \* Fax 0511 60 610 - 54

[mail@kub-beratung.de](mailto:mail@kub-beratung.de) \* [www.kub-beratung.de](http://www.kub-beratung.de)



**Bearbeitung:**

Jan Kuhnert

Olof Leps

Hannover, 15. Dezember 2015

Anmerkungen zur Schreibweise: Wenn im Rahmen dieser Studie von Mietern, Vermietern, Bewohnern etc. die Rede ist, sind damit selbstverständlich immer auch Mieter\*innen, Vermieter\*innen, Bewohner\*innen etc. gemeint. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde auf eine explizite Benennung verzichtet.

**Motto:**

*„Es ist nicht auszuschließen, daß nach der Aufhebung des WGG Engpässe und soziale Probleme auf den Wohnungsmärkten auftreten, die die Diskussion über die dann nicht mehr gesetzlich normierte Wohnungsgemeinnützigkeit erneut beleben.“*

Helmut Jenkis: Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung (1988a), S. VIII.

*„Nachdem seit den 1980er Jahren die Liberalisierung der Wohnungsmärkte und der Rückzug aus der Objektförderung auf der Tagesordnung standen und demnach die Marktbefürworter politisch einflussreich waren, werden nun wieder Stimmen laut (zumeist angesichts der ‚neuen Wohnungsnot‘ in wachsenden Regionen), die stärkere Eingriffe des Staates im Sinne einer angemessenen Wohnraumversorgung fordern.“*

Schmitt et al.: IBA Berlin 2020 – Studie Wohnungsbau und öffentliche Förderung (2012), S. 19.



## Inhaltsübersicht

Impressum.....	2
Inhaltsverzeichnis.....	7
Abbildungsverzeichnis.....	12
Abkürzungsverzeichnis.....	13
1 Einleitung und Zusammenfassung .....	15
2 Entwicklung der Wohnungsgemeinnützigkeit bis 1989 .....	35
3 Rechtlicher Bezugsrahmen aus früheren und heutigen Regelungen in Deutschland.....	53
4 Die Diskussion um das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht nach 1949.....	109
5 Wohnungsgemeinnützigkeit ohne WGG? .....	129
6 Unionsrechtlicher Bezugsrahmen einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.....	139
7 Neue Prinzipien für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit .....	193
8 Umsetzung.....	238
9 Quellenverzeichnis .....	240
10 Anhang – Auszüge ausgewählter Rechtsakte.....	260



## Inhaltsverzeichnis

Impressum.....	2
Inhaltsverzeichnis.....	7
Abbildungsverzeichnis.....	12
Abkürzungsverzeichnis.....	13
<b>1 Einleitung und Zusammenfassung .....</b>	<b>15</b>
1.1 Einleitung.....	15
1.2 Zur Themenstellung „Wohnungsgemeinnützigkeit“ .....	16
1.3 Die historische Herleitung der Wohnungsgemeinnützigkeit .....	17
1.4 Rechtlicher Bezugsrahmen in Deutschland für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit.....	18
1.5 Die Diskussion in Deutschland um die Wohnungsgemeinnützigkeit .....	20
1.6 Wohnungsgemeinnützigkeit ohne WGG?.....	21
1.7 Unionsrechtlicher Bezugsrahmen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit .....	22
1.7.1 Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich.....	23
1.7.2 Die Reform der Woningcorporaties in den Niederlanden .....	24
1.8 Neue Prinzipien für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit .....	25
1.9 Sofortprogramm für neue dauergebundenen Sozialwohnungen.....	27
1.10 Dauerprogramm durch die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ (NWG).....	29
1.10.1 Die Förderung im Dauerprogramm der NWG .....	30
1.10.2 Bindungen beim Dauerprogramm der NWG.....	31
1.11 Finanzierung des Programms und der Förderfonds.....	32
1.12 Die Vielfalt gemeinnütziger Wohnungsunternehmen .....	33
1.13 Umsetzung.....	33
<b>2 Entwicklung der Wohnungsgemeinnützigkeit bis 1989 .....</b>	<b>35</b>
2.1 Anfänge der Wohnungsgemeinnützigkeit.....	35
2.1.1 Erste gemeinnützige Wohnungsgesellschaften .....	36
2.1.2 Die Entstehung der Wohnungs(bau)genossenschaften .....	38
2.1.3 Die ersten steuerlichen Förderungen von GWU .....	40
2.2 Die Kodifizierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts seit 1930 .....	43
2.3 Änderung durch die NS-Herrschaft .....	45
2.4 Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht nach 1945.....	46
2.5 Umfang und Struktur der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft bis 1990 .....	49
<b>3 Rechtlicher Bezugsrahmen aus früheren und heutigen Regelungen in Deutschland.....</b>	<b>53</b>
3.1 Beschränkungen für gemeinnützige Wohnungsunternehmen (GWU) bis 1990.....	55
3.1.1 Geschäftskreisbeschränkung.....	56
3.1.1.1 Begrenzung auf Bau und Verwaltung eigener Wohnungen.....	56

3.1.1.2	Bau von „Kleinwohnungen“ .....	57
3.1.1.3	Das Bauträgergeschäft .....	61
3.1.1.4	Räumliche Beschränkung des Geschäftskreises .....	62
3.1.1.5	Beschränkungen hinsichtlich der Größe des Wohnungsbestandes .....	63
3.1.2	Baupflicht.....	64
3.1.3	Zielgruppe der Förderung im WGG .....	67
3.1.3.1	Keine begrenzte Personenzahl .....	67
3.1.3.2	Die „deutsche Familie“ als Zielgruppe ab 1940.....	68
3.1.3.3	Einführung einer Belegungsbindung? .....	69
3.1.4	Prüfpflicht der GWU/Verbandszwang.....	73
3.1.5	Sog. „Bedürfnisfrage“ .....	76
3.1.5.1	Prüfung des „Bedürfnisses“ .....	76
3.1.5.2	Zusammenlegung/Verschmelzung .....	77
3.1.6	Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs.....	79
3.1.6.1	Sparsamkeit der Verwaltung .....	79
3.1.6.2	Wirtschaftliche Zuverlässigkeit der Verwaltung.....	81
3.1.6.3	„Politische Zuverlässigkeit“ der Verwaltung .....	82
3.1.7	Vermögensbindungen .....	83
3.1.7.1	Verkaufsverbot von Mietwohnhäusern .....	86
3.1.7.2	Beschränkung der Gewinnausschüttung.....	86
3.1.7.3	Nominalwert der Einlagen bei Ausscheiden.....	88
3.1.7.4	Verkaufspreise von Wohnungseigentum (Antispekulationsparagraph) .....	88
3.1.7.5	Die begrenzte Wirkung der Vermögensbindung gegen Verkäufe.....	91
3.1.8	Mietenregelung/Kostenmiete .....	93
3.1.9	Mietermitwirkung/Mietermitbestimmung .....	96
3.1.10	Vorgaben zur Instandhaltung .....	100
3.2	Steuerbefreiungen für gemeinnützige Wohnungsunternehmen (GWU) bis 1990 .....	103
3.2.1	Grunderwerbsteuerbefreiung .....	104
3.2.2	Befreiung von der Körperschaftsteuer .....	104
3.2.3	Befreiung von der Gewerbesteuer .....	105
3.2.4	Befreiung von der Vermögensteuer .....	106
3.2.5	Gebührenbefreiungen .....	106
3.2.6	Versteuerung nichtgemeinnütziger Tätigkeiten der GWU.....	106
4	Die Diskussion um das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht nach 1949.....	109
4.1	Die Diskussion bis 1985 .....	109
4.2	Die „Hofbauer-Kommission“ des BMF 1985 .....	116
4.3	Von der BMF-Kommission zur WGG-Streichung.....	117

4.4	Das „Aufhebungsgesetz“ 1988 .....	121
4.5	Steuermindereinnahmen durch die Wohnungsgemeinnützigkeit? .....	126
5	Wohnungsgemeinnützigkeit ohne WGG? .....	129
5.1	Einschätzungen nach der Aufhebung des WGG .....	130
5.2	Bestehende steuerliche Fördermöglichkeiten ab 1990 .....	131
5.2.1	Mildtätigkeit nach der AO als Bezugsrahmen .....	131
5.2.2	Steuerbefreiung wegen Gemeinwohltätigkeit .....	132
5.2.3	Die „Vermietungsgenossenschaft“ als steuerliche Sonderregelung ab 1990 .....	133
6	Unionsrechtlicher Bezugsrahmen einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.....	139
6.1	Europäisches Wirtschafts- und Beihilferecht .....	139
6.1.1	Der Begriff der staatlichen Beihilfe .....	140
6.1.2	Wirtschaftlich tätige Unternehmen .....	141
6.1.3	Finanzierung aus staatlichen Mitteln .....	142
6.1.4	Vorteil .....	143
6.1.5	Selektivität und Wohnungsgenossenschaften .....	144
6.1.6	Verfälschung des Wettbewerbs .....	145
6.1.7	Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels.....	145
6.1.8	Zwischenfazit .....	146
6.2	Ausnahmen vom Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV .....	146
6.2.1	Legalausnahmen nach Art. 107 Abs. 2 AEUV .....	147
6.2.2	Ermessensausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV .....	148
6.2.3	Zwischenfazit .....	150
6.3	Ausnahmen und Freistellungen vom Beihilfeverbot für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interessen .....	150
6.3.1	Der Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.....	151
6.3.2	Übersicht: Beihilfavorschriften für DAWI .....	152
6.3.3	Ausnahmen vom Beihilfeverbot für DAWI nach den Altmark Trans-Kriterien .....	154
6.3.4	Freistellung vom Beihilfeverbot für DAWI gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV.....	157
6.3.4.1	Anwendbarkeit des DAWI-Freistellungsbeschlusses.....	158
6.3.4.2	Zur unionsrechtlichen Einschätzung der Woningcorporaties in den Niederlanden	160
6.3.4.3	Fortsetzung von Abschnitt 6.3.4.1 zur Anwendbarkeit des DAWI-Freistellungsbeschlusses .....	162
6.3.4.4	Anwendbarkeit des DAWI-Rahmens .....	164
6.4	Die Beispiele Österreich und Niederlande .....	165
6.4.1	Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich.....	165
6.4.1.1	Die jüngere Entwicklung der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit .....	165
6.4.1.2	Merkmale der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit .....	167

6.4.1.3	Debatte um die beihilferechtliche Zulässigkeit des österreichischen öWGG .....	169
6.4.2	Die Woningcorporaties in den Niederlanden.....	171
6.4.2.1	Die jüngere Entwicklung des Systems der niederländischen Woningcorporaties ..	171
6.4.2.2	Merkmale des niederländischen sozialen Wohnungswesens.....	176
6.4.2.3	Die Reform der Woningcorporaties durch das Woningwet 2015 .....	178
6.5	Fazit: Beihilferechtliche Rahmenbedingungen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit	188
7	Neue Prinzipien für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit .....	193
7.1	Ist vom WGG noch etwas übriggeblieben? .....	193
7.2	Es ist Zeit für eine neue Regelung .....	194
7.2.1	Sofortprogramm für Neubau preiswerter dauergebundener Sozialwohnungen .....	200
7.2.2	Dauerprogramm für neue Träger der Wohnungsgemeinnützigkeit .....	206
7.3	Förderung in den beiden Typen des Dauerprogramms .....	212
7.3.1	Steuerliche Förderung .....	212
7.3.2	Förderung mit Zuschüssen oder Steuergutschriften.....	213
7.3.3	Befristung der Steuervergünstigung .....	214
7.4	Adressaten einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.....	214
7.5	Bindende Vorgaben für neue gemeinnützige Wohnungsunternehmen.....	217
7.5.1	Die sog. Bedürfnisprüfung.....	217
7.5.2	Geschäftskreisbeschränkung.....	219
7.5.3	Belegungsbindungen .....	220
7.5.3.1	Zielgruppen nach Einkommensgrenzen .....	221
7.5.3.2	Zielgruppen mit sonstigen Benachteiligungen am Wohnungsmarkt .....	225
7.5.4	Gebietsbeschränkungen.....	227
7.5.5	Regelungen zu Miethöhe.....	228
7.5.5.1	Festsetzung der Miethöhe.....	228
7.5.5.2	Verkaufspreise von Wohnungseigentum .....	229
7.5.6	Erhalt des Vermögens .....	229
7.5.6.1	Beschränkung der Gewinnausschüttung.....	229
7.5.6.2	Nominalprinzip .....	230
7.5.6.3	Vermögensbindung bei Auflösung .....	231
7.5.7	Prüfung .....	231
7.5.8	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit .....	231
7.5.9	Sicherung der Instandhaltung .....	232
7.5.10	Mietermitbestimmung und Transparenz .....	232
7.6	Einrichtung eines Förderfonds (Abführung von Überkompensation).....	234
7.7	Aufsichtsbehörde .....	237
8	Umsetzung.....	238

9	Quellenverzeichnis .....	240
9.1	Rechtsquellenverzeichnis .....	240
9.1.1	Rechtsquellen der Europäischen Union .....	240
9.1.2	Rechtssprechungsverzeichnis des Gerichtshofs der Europäischen Union .....	241
9.1.3	Deutsche Rechtsakte und Gesetzesentwürfe .....	242
9.1.4	Österreichische Rechtsquellen .....	243
9.1.5	Niederländische Rechtsakte und Rechtsquellen .....	244
9.2	Drucksachen (Deutschland).....	245
9.3	Literaturverzeichnis .....	246
9.4	Sonstige Quellen.....	258
10	Anhang – Auszüge ausgewählter Rechtsakte.....	260

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Grundstruktur einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.....	27
Abbildung 2: Vermietungsregelungen für künftige gemeinnützige Wohnungsunternehmen .....	29
Abbildung 3: Gemeinnützige Wohnungsunternehmen 1930 bis 1991 .....	50
Abbildung 4: Gemeinnütziger Wohnungsbestand (1980).....	51
Abbildung 5: Äquivalenzprinzip der Wohnungsgemeinnützigkeit .....	54
Abbildung 6: Flächenobergrenzen nach der WGGDV .....	60
Abbildung 7: Wohnungsbestand der im GdW organisierten Unternehmen .....	196
Abbildung 8: Grundstruktur einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.....	199
Abbildung 9: Überblick über das Sofortprogramm zu einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.....	201
Abbildung 10: Überblick über das Dauerprogramm zu einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit....	209
Abbildung 11: Vermietungsstruktur im Dauerprogramm einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit	211
Abbildung 12: Unterschiedliche Festsetzung der Einkommensgrenzen nach § 9 Abs. 3 WoFG.....	222
Abbildung 13: Einkommensgrenzen in Niedersachsen .....	223
Abbildung 14: Modell genossenschaftlicher Förder- und Investitionsfonds .....	236

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	– Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Bbsh	– Besluit beheer sociale huursector [Verordnung über die Unternehmensführung im Sozialwohnungssektor]
BLK	– Bund-Länder-Kommission „Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht“ der ARGEBAU
BMBau	– Bundesministerium für Bauwesen (mit wechselnden Bezeichnungen)
BMF	– Bundesministerium der Finanzen
BMVBW	– Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMWi	– Bundesministerium für Wirtschaft
BTIV	– Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting [Verordnung über zugelassene Institutionen des sozialen Wohnungsbaus]
BV	– Berechnungsverordnung
CFV	– Centraal Fonds Volkshuisvesting [Zentraler Fonds der sozialen Wohnraumversorgung]
DAI	– Dienstleistungen von allgemeinem Interesse
DAWI	– Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
DV	– Deutscher Verband für Wohnungswesen Städtebau und Raumordnung
GemVO	– Verordnung über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen
GdW	– Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
GGW	– Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, heute GdW
GWU	– Gemeinnützige Wohnungsunternehmen
NWG	– Neues Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
RAV	– Reichsausführungsverordnung
RMG	– Reichsmietengesetz
öWGG	– Österreichisches Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
WGG	– Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
WGGDV	– Verordnung zur Durchführung über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen
WOHV	– Wet op het overleg huurders verhuurder [Gesetz über die Konsultation von Mietern und Vermietern]
WU	– Wohnungsunternehmen
WSW	– Waarborgfonds Sociale Woningbouw [Bürgerschaftsfonds für den sozialen Wohnungsbau]
VzFdG	– Verein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens e.V.



## 1 Einleitung und Zusammenfassung

Diese Studie enthält Vorschläge zur Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Sie wurden erarbeitet unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem früheren Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht in Deutschland sowie auch den Erfahrungen mit dem immer noch bestehenden Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht in Österreich und auch den neueren unionsrechtlichen Vorschriften des Beihilferechtes und ergänzt um das aktuelle Beispiel der Neuregelung in den Niederlanden.

### 1.1 Einleitung

Seit einiger Zeit wird intensiv über die Probleme diskutiert, die viele Haushalte in Deutschland haben, wenn sie sich mit angemessenem Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt versorgen wollen oder müssen. In den Ballungsgebieten fehlen schon seit Jahren preiswerte Mietwohnungen, aber selbst in Städten mit entspanntem Wohnungsmarkt finden Haushalte mit geringem Einkommen, Alleinerziehende oder größere Familien kaum mehr bezahlbare Wohnungen. Immer mehr geförderte Sozialwohnungen laufen wegen Rückzahlung der Fördermittel aus der Bindung aus und können dann teurer vermietet werden. Gleichzeitig wird erheblich in die Aufwertung von Altbauwohnungen investiert und ein Teil von ihnen auch in Eigentumswohnungen umgewandelt. Preisgebundene Sozialwohnungen und preiswerter Altbau gehen also als Wohnraumangebot für diese Haushalte verloren, gleichzeitig erhöht der Zuzug in die Städte und eine große Zahl an Flüchtlingen die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen.

In dieser Situation wird von verschiedensten Seiten eine massive Ausweitung der öffentlichen Wohnbauförderung verlangt, um zusätzliche preiswerte Mietwohnungen zur Verfügung zu stellen. Allerdings gehen durch Bindungsablauf derzeit viel mehr Sozialwohnungen verloren als an Neubau gefördert wird. So sind also einerseits Überlegungen anzustellen, wie vermieden werden kann, dass der in der nächsten Zeit neu geschaffene Sozialwohnungsbestand nicht wieder nach wenigen Jahren aus den Bindungen läuft und dann der Staat wieder gefordert ist, erneut preiswerten Wohnraum im Neubau zu subventionieren. Andererseits stellt sich die Frage, ob es nicht auch staatliche Förderinstrumente gibt, die preiswerten Wohnungsbestand schaffen bzw. erhalten und dauerhaft für diejenigen Haushalte zur Vermietung anbieten, die besondere Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt haben.

Zu diesen beiden Gesichtspunkten der dauerhaften Sicherung von Bestand und von gebundenem Neubau bietet diese Untersuchung detailliertere Überlegungen zu Instrumenten sowie deren rechtliche Rahmensetzungen und auch zu konkreten Umsetzungsvorschlägen an. Das Ziel ist die Schaffung eines Wohnungssektors, der sich vorrangig mit der Versorgung von am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten mit angemessenem und preiswertem Wohnraum befassen soll und eine Förderung für entsprechend handelnde Wohnungsunternehmen (WU) umfasst.

Anknüpfungspunkt für die aktuelle Debatte sind die Erfahrungen, die mit der weit über hundertjährigen Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland (1851 bis 1989) gemacht wurden und mit der über lange Zeit ein großes preiswertes Mietwohnungssegment geschaffen und geschützt worden war. Daher setzt sich die Studie auch mit den rechtlichen Regelungen der damaligen Wohnungsgemeinnützigkeit auseinander und prüft sie dahingehend, ob diese auch unter den heutigen politischen und rechtlichen Bedingungen noch nutzbar und anwendbar und welche Ergänzungen oder Änderungen heute notwendig sind.

Seit der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1989 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere durch die Europäische Union geändert. Daher wird in dieser Studie

auch gesondert der unionsrechtliche Rahmen einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit geprüft und an den Beispielen von Österreich und den Niederlanden zwei unterschiedliche aktuelle Wege einer gemeinwohlorientierten Wohnungsversorgung mit staatlicher Förderung bzw. rechtlicher Regulierung dargestellt.

Im Ergebnis präsentiert die Studie eine Konzeptidee für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit, mit einem Sofortprogramm zur Förderung dauerhaft gebundener Mietwohnungen und einem Dauerprogramm zur Förderung von gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen (GWU). Diese Konzeption als neues Instrumentarium wie auch deren konkreten Umsetzungsmodalitäten und Untersuchung der rechtlichen Rahmenregelungen sind das Ergebnis jahrzehntelanger Befassung mit dem Themenfeld der Wohnungsgemeinnützigkeit und der Förderung neuer Träger der Wohnungsversorgung. Gleichwohl erhebt diese Studie aber nicht den Anspruch, alle konkreten Punkte einer Umsetzung schon erfasst oder gar gelöst zu haben.

Die Autoren hoffen, in der nun anstehenden öffentlichen Diskussion einen Beitrag zu einer breiten gesellschaftlichen Bewegung für die Schaffung neuer Instrumente für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit leisten zu können und freuen sich über Anregungen zur Weiterentwicklung des Konzepts und zur Konkretisierung der Umsetzungselemente.

## **1.2 Zur Themenstellung „Wohnungsgemeinnützigkeit“**

Die Wohnungsgemeinnützigkeit war in der Vergangenheit ein erfolgreiches Instrument zur Schaffung eines generationsübergreifenden großen Wohnungsvermögens mit vielen preiswerten Wohnungen, die einen wesentlichen Beitrag für eine soziale Wohnraumversorgung in Deutschland leistete. Sie war im Wesentlichen durch folgende Prinzipien gekennzeichnet:

### **1. Gewinnverzicht**

### **2. Abstellung auf Bedürftige**

### **3. Bauverpflichtung**

### **4. Zweckbindung der Mittel**

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die alten Begründungen einer Steuerbefreiung für gemeinwohlorientierte Tätigkeiten von Wohnungsunternehmen, wie sie in dieser Studie dargestellt werden, aus unserer Sicht nichts an Aktualität verloren haben. Gerade weil derzeit der Staat mit deutlich erhöhtem finanziellen Aufwand versucht, wieder den sozialen Wohnungsneubau zu fördern, sind geeignete Instrumente einer dauerhaften sozialen Wohnraumversorgung wichtiger denn je. Denn sonst fehlen nach erneuten Auslaufen der Bindungen aus den jetzt neu geförderten Wohnungen wieder preiswerte Wohnungen für die am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte.

Gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen, die heute durch eine Beschränkung auf kostendeckende Mieten und Gewinnbegrenzung preisgünstig Wohnungen anbieten wollen, könnten eigentlich auch heute schon durch eine entsprechende Erweiterung der heutigen Gemeinnützigkeitsvorschriften nach der Abgabenordnung von Steuerzahlungen befreit werden, wenn es dafür einen politischen Willen gäbe. Nach aktuellem Stand gäbe es haushaltsrechtlich keine Bedenken bei einer Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit, sie müsste „nur“ vom Bundestag beschlossen werden.

Im Rahmen dieser Studie wird unter verschiedenen Gesichtspunkten erörtert, ob und wie eine „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)“ unter den heutigen Bedingungen sinnvoll sein kann. Dies geschieht unter Rückgriff auf die bis 1989 in Deutschland geltende Regelung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) bzw. der vorhergehenden sogenannten Gemeinnützigkeitsverordnung (GemVO) sowie der Wohnungsgemeinnützigkeitsverordnung (WGGDV) und deren Vorläufer Reichsausführungsverordnung (RAV) sowie unter besonderer Berücksichtigung der europarechtlichen Bedingungen durch Untersuchung des in Österreich heute noch geltende Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (öWGG) und des gerade erst 2015 gesetzlich geänderten niederländischen Modells einer sozialen Wohnraumversorgung.

### 1.3 Die historische Herleitung der Wohnungsgemeinnützigkeit

Im Preußischen Gesetz über die Stempelfreiheit (Steuerbefreiung) gemeinnütziger Wohnungsunternehmen von 1867 wurden bereits folgende prägende Kriterien verankert, die in sehr ähnlicher Form auch das Gemeinnützigkeitsrecht in Österreich ab 1910 und im Deutschen Reich ab 1930 prägten:

- als Unternehmenszweck war vorgegeben worden: „unbemittelten Familien gesunde und zweckmäßig eingerichtete Wohnungen in eigens erbauten oder angekauften Häusern zu billigen Preisen zu verschaffen“,
- im Unternehmensstatut musste „die an die Gesellschafter zu vertheilende Dividende auf höchstens fünf Prozent ihrer Antheile beschränkt“ werden und
- den Gesellschaftern durfte „für den Fall der Auflösung der Gesellschaft nicht mehr als den Nominalwert ihrer Antheile zugesichert“ werden, ein eventueller Rest des Gesellschaftsvermögens sollte „für gemeinnützige Zwecke bestimmt“ sein.

Diese Steuerbefreiung galt aber nur bei Beschränkung der Tätigkeit auf die Unterbringung ärmere Haushalte, für die „Häuser zu billigen Preisen“ gebaut oder gekauft werden sollten.

Eine besondere Rolle spielten die frühen Wohnungsgenossenschaften, die sich als Selbsthilfeeinstrument der Arbeiterbewegung oder kirchlicher Einrichtungen auf die Wohnraumversorgung arbeitender Bevölkerungskreise mit geringen Einkommen konzentrierten. Die von Kommunen und Unternehmen gegründeten gemeinnützig arbeitenden Wohnungsgesellschaften hatten eher die Wohnraumversorgung von mittellosen oder gar obdachlosen Haushalten zum Gegenstand ihrer Tätigkeit. Beide frühen Formen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wollten auch einen Beitrag zu gesundem Wohnraum ohne den Charakter der „Mietskaserne“ leisten (sog. Wohnreformbewegung). Allerdings wird in dem entsprechenden Kapitel dieser Studie deutlich, dass der genossenschaftliche Gedanke der Selbstorganisation durch eine gemeinschaftliche Wohnraumversorgung sich nicht automatisch mit dem staatlichen Interesse an der ausreichenden Versorgung von benachteiligten Haushalten verbindet, für die die Gemeinnützigkeitsregeln entwickelt wurden.

Nach den ersten steuergesetzlichen Regelungen in Preußen von 1851 wurde die Wohnungsgemeinnützigkeit in einer Vielzahl von Landes- und Reichsgesetzen geregelt, die unübersichtlich und widersprüchlich waren. Daher wurde in der Weimarer Republik ab 1928 zur Klarstellung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen eine eigenständige neue gesetzliche Grundlage diskutiert und 1930 als Gemeinnützigkeitsverordnung (GemVO) beschlossen, die durch eine Ausführungsbestimmung (RAV) ergänzt wurde. Mit der erstmaligen Regelung einer staatlichen Anerkennung des Status „Gemeinnütziges Wohnungsunternehmen“ (GWU) wurden auch eine ganze Reihe an präzisen Bedingungen für die Arbeit der GWU in das Gesetz aufgenommen, die durch staatliche Aufsicht und selbstorganisierte Prüfverbände kontrolliert wurden.

Mit Beginn der Nazizeit wurden die gemeinnützigen WUs politisch mit der Staatsführung gleichgeschaltet, rassistisch gereinigt und zu großen Konzernen zwangsvereinigt. Die Überarbeitungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts von 1933 und 1934 hatten dies ermöglicht und führten 1940 zu einem neuen „Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz“ (WGG). Dieses Gesetz galt in fast allen Teilen dann unverändert weiter bis zu seiner Außerkraftsetzung zu Ende des Jahres 1989.

In der Nachkriegszeit war die erste wichtige Veränderung des WGG die 1956 erfolgte Überarbeitung durch das zweite Wohnungsbaugesetz: Ziel war ein starkes Wachstum der GWU in der Wiederaufbauzeit der 50er und 60er Jahre durch die öffentliche Wohnungsbauförderung „für breite Schichten der Bevölkerung“; wegen der politisch gewollten Förderung von Wohneigentum wurde damals auch ein „Antispekulationsparagraph“ aus dem WGG herausgestrichen, der eigentlich für dauerhaft preisgünstige Ein- und Zweifamilienhäuser sorgen sollte. Die letzte größere Änderung am WGG war dann 1976 die Aufnahme der Wohnungsmodernisierung als Pflichtaufgabe der GWU neben Neubau und Bestandsverwaltung. Im Jahr 1988 wurde schließlich nach verschiedenen Diskussionen über eventuelle Novellierungen die Aufhebung des WGG zum 31.12.1989 beschlossen.

Durch Zusammenschlüsse und Verschmelzungen kleiner Wohnungsgenossenschaften und durch das besondere Wachstum der größeren gemeinnützigen Kapitalgesellschaften konzentrierte sich vor allem der sozial gebundene Wohnungsbestand in immer größeren gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Zum Schluss der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 hatten die GWU eine immense Bedeutung auf den Wohnungsmärkten, insbesondere in den Großstädten, wo sie bis zu einem Drittel des Angebots stellten. Hier war ihre besondere Versorgungsfunktion als größte Sozialwohnungsanbieter und ihre wichtige Rolle bei der Mietenbegrenzung besonders deutlich.

Zu Ende des WGG 1990 hatten die GWU ca. 3,3 Mio. Wohnungen. Die meisten Sozialwohnungen in der Bundesrepublik, nämlich knapp 60 %, waren von den GWU errichtet worden. Mit 2,4 Mio. Wohnungen waren zwei Drittel des Bestandes der GWU in den 50er und 60er Jahren gebaut worden, überwiegend mit direkter Förderung und immer mit Steuerbefreiung. Durch Mieten mit 10 bis 30 Prozent unter der Marktmiete haben die GWU über Jahrzehnte eine soziale Wohnraumversorgung im (Schutz-)Rahmen des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts gewährleistet.

#### **1.4 Rechtlicher Bezugsrahmen in Deutschland für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit**

In den Regelungen der „alten“ Wohnungsgemeinnützigkeit nach dem deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht wird oft ein Vorbild für neue Ideen zur Schaffung eines breiten Sektors einer sozialverpflichteten Wohnraumversorgung gesehen. Auf der Grundlage einer umfangreichen Synopse des deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes werden in dieser Studie die wesentlichen Regelungen aus der GemVO, dem WGG sowie den dazugehörigen Verordnungen RAV und WGGDV sowie auch diverse Empfehlungen zur Veränderung bzw. Novellierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes aufbereitet. Die Untersuchungsergebnisse zu den einzelnen Regelungen dienen gleichzeitig als Bezugspunkt für die mit dieser Stellungnahme entwickelten eigenen Vorschläge zur Wiedereinführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0 in Deutschland.

Nachfolgend werden überschriftenartig die wesentlichen Regelungen des bis 1990 in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts als erste Übersicht (mit dazugehörigen Kapitelnummern) zusammengefasst. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) unterlagen vor allem folgenden Vorschriften:

- 3.1.1 Beschränkung des Tätigkeitsgegenstandes des Wohnungsunternehmens: **Geschäftskreisbeschränkung**, mit den Unterpunkten Bau und Verwaltung nur für den eigenen Bestand (kein Bauunternehmen), Bau nur von Kleinwohnungen (bis ca. 120 m<sup>2</sup>), Bauträgergeschäft mit Ein- und Zweifamilienhäusern, räumliche Beschränkung des Tätigkeitsgebiets und Vorschläge zur Größenbeschränkung des Unternehmens.
- 3.1.2 Verpflichtung, erwirtschaftete Überschüsse immer wieder in den Neubau zu investieren: **Baupflicht**, die eine große Bedeutung für den erheblichen Beitrag der GWU im Wiederaufbau und dem sozialen Wohnungsbau der Nachkriegszeit hatte.
- 3.1.3 Vorgaben, an wen die Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu vermieten sind sowie Novellierungsvorschläge dazu: **Zielgruppe der Förderung im WGG**, mit den Unterpunkten, wonach kein geschlossener Nutzerkreis versorgt werden durfte, den politischen Vorgaben in der Nazizeit und den nachträglichen Einführungsversuchen einer Belegungsbindung. Es gab keine klar definierte soziale Zielgruppe für die Vermietung, aber mit „Kleinwohnungen“ sollten weniger verdienende Teile der Bevölkerung versorgt werden; Versuche der nachträglichen Einführung einer konkreten Belegungsbindung zugunsten der Städte (etwa seitens der ARGEBAU) scheiterten am Widerstand der Branche, tatsächlich waren „breite Schichten der Bevölkerung“ die Zielgruppe der GWU.
- 3.1.4 Regelungen über Prüfungen, mit denen die Einhaltung der Gemeinnützigkeitsregeln sichergestellt werden sollte: **Prüfpflicht**. Mit der Zwangsprüfung ging auch eine Zwangsmitgliedschaft in einem staatlich zugelassenen Prüfverband einher.
- 3.1.5 Vorschrift einer sog. Bedürfnisprüfung, ob das eine Anerkennung als gemeinnützig beantragende Wohnungsunternehmen am vorgesehenen Ort erforderlich und wirtschaftlich stabil ist: **Bedürfnisfrage**.
- 3.1.6 Vorgaben über eine sparsame Verwaltung und wirtschaftlich professionelle Geschäftsführung: **Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs** mit den Unterpunkten Sparsamkeit der Verwaltung, Wirtschaftliche Qualifizierung des Leitungspersonals und „Politische Zuverlässigkeit“ als Vorgabe in der Nazizeit.
- 3.1.7 Rechtsvorschriften, mit denen die durch steuerliche Förderung entstandenen Vermögensmassen dauerhaft dem gemeinnützigen Zweck quasi wie eine Stiftung erhalten bleiben sollten: **Vermögensbindungen**, mit den Unterpunkten Verkaufsverbot von Mietshäusern (durften nur zur finanziellen Unternehmenssanierung erfolgen), Beschränkung von Gewinnausschüttungen auf 5%, später auf 4%, des eingesetzten Eigenkapitals oder Genossenschaftsanteils, Festlegung auf den Nominalwert für ausscheidende Kapitalgeber (als keine Mitnahme des zwischenzeitlich entstandenen Firmenwerts oder Bilanzvolumens) und zeitweilig geltende Vorschriften zur Sicherung von preiswertem Wohnungseigentum durch einen sog. Antispekulationsparagrafen.
- 3.1.8 Regelungen über die Festsetzung der Miethöhe unter Beachtung der sog. Kostenmiete bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen: **Mietenregelung**. Die gemeinnützige „Kostenmiete“ sollte nur die beim Objekt anfallenden tatsächlichen Kosten (plus erforderliche Rücklagen und eine kleine Verzinsung des Eigenkapitals) abdecken, tatsächlich wurde diese Regelung durch die Vorschriften der öffentlichen Wohnungsbauförderung mit dazu gehörenden Berechnungsverordnungen überformt. Aber die Mieten der GWU waren deutlich unter den vergleichbaren Marktmieten. Nach Auslaufen der Förderbindungen hätten bei weitergelten des WGG die Vorschriften über die gemeinnützige Kostenmiete gegriffen und dann wären viele der heutigen Mietpreisexplosionen im Wohnungsbestand verhindert worden.

- 3.1.9 Überlegungen, im Rahmen einer WGG-Novelle Vorschriften über eine Mietermitwirkung einzuführen: **Mietermitwirkung**. Erste Vorbilder aus der Weimarer Republik wurden nicht in das Gemeinnützigkeitsrecht übernommen, für die Mieterinnen und Mieter in den GWU gab es keine Informations- oder Kontrollrechte, geschweige denn Mitbestimmungsregelungen. Fehlende Transparenz haben auch deutliche Missstände ermöglicht, wie in der Debatte um die gewerkschaftseigene „Neue Heimat“ aufgedeckt wurde. Nur durch die Grünen wurden gesetzliche Änderungen zum WGG verlangt, die auch eine deutliche Mietermitbestimmung zur Folge gehabt hätten.
- 3.1.10 Novellierungsvorschläge zum WGG für eine ordnungsgemäße Instandhaltung des Wohnungsbestandes, da dies z.B. bei der „Neuen Heimat“ nicht immer ausreichend erfolgte: **Vorgaben zur Instandhaltung**.

Jede einzelne der vorstehend kursorisch skizzierten Regelung wurde auch in ihrer jeweiligen rechtlichen Kodifizierung zwischen 1930 und 1990 untersucht, da zwischenzeitliche Änderungen und deren spezifische Begründungen Anregungen auch für heutige Neuregelungen geben. Wenn auch die wichtigen Regelungen des deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts weitgehend erfasst wurden, so ist deren Darstellung und Auswertung auf die Aufgabe dieser Studie hin orientiert, ob sie einen Beitrag für eine heute neu einzuführende neue Wohnungsgemeinnützigkeit liefern können. Eine historisch umfassende Darstellung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts hat diese Studie also nicht zum Gegenstand.

Im Gegenzug zu der Einhaltung der Auflagen der WGG genossen die GWU besondere Begünstigungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie wurden – gemäß der alten gemeinnützigen Tradition – von Steuern und Abgaben befreit. Diese Steuerbefreiungen waren ab 1930 nicht mehr im Steuerrecht sondern im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht geregelt, das Steuerrecht akzeptierte die Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen nach GemVO bzw. WGG als steuerbefreiendes Kriterium. Im Unterschied zur Abgabenordnung, die allerdings auch keinerlei Gewinnausschüttung zulässt, waren also die Kriterien für die Steuerbefreiung in einem Fachgesetz außerhalb des Steuerrechts geregelt. Die entsprechenden Befreiungen umfassten die Körperschaftsteuerbefreiung, Gewerbe(ertrags)steuerbefreiung, Vermögensteuerbefreiung und den Verzicht auf die Gesellschaftsteuer. Dazu kam noch eine Befreiung von der Grundsteuer für Geschäftsgrundstücke sowie von der Erbschaftsteuer, die nicht auf dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht beruhten, sondern auf die Abgabenordnung zurückzuführen sind. Allerdings konnten die GWU auch – nach Antrag und Genehmigung durch die staatliche Aufsicht – nicht gemeinnützige Tätigkeiten (z.B. Vermietung von Läden o.ä.) durchführen, für diese Tätigkeiten bestand aber bestand eine Versteuerungspflicht der einzelnen genehmigten nicht gemeinnützigen Tätigkeiten der GWU.

Nach der Abschaffung des WGG im Jahr 1990 verloren alle GWU ihre Steuerprivilegien, mit Ausnahme derjenigen Wohnungsgenossenschaften, die ausschließlich für ihre Mitglieder wirtschaften, die sogenannten Vermietungsgenossenschaften, die weiterhin steuerbefreit sind. Diese Vermietungsgenossenschaften bieten auch heute noch einen Anknüpfungspunkt zur Schaffung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (NWG).

## 1.5 Die Diskussion in Deutschland um die Wohnungsgemeinnützigkeit

Zu Beginn der 1980er Jahre begann eine intensive Diskussion über eine zeitgemäße Novellierung des WGG, dass schließlich seit 1940 im Wesentlichen unverändert geblieben war. Eine solche Überarbeitung des alten Rechts erfolgte bereits 1979 in Österreich. Aber statt einer Anpassung des WGG an die

aktuellen Erfordernisse wendete sich die politische Debatte in Deutschland ab 1985 einer Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts zu. Die wesentlichen Argumente für eine Abschaffung des WGG wurden in einem Gutachten des Bundesfinanzministeriums unter Bundesfinanzminister Stoltenberg, der sog. Hofbauer-Kommission, 1985 vorgetragen:

- Der „Zweck der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wird heute auf der Grundlage anderer Gesetze erfüllt“, so damals der Kommissions-Bericht. Daher sei das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht nach Meinung der Kommission, in der allerdings weder ein Wohnungswirt noch ein Vertreter der sozialen Verbände Mitglied war, künftig entbehrlich.
- Der Wohnungsmarkt sei nach Ende der Wohnungsnot nach dem Krieg nunmehr ausgeglichen.
- Belegungsbindungen seien den GWU nicht zumutbar, sondern Angelegenheit der Kommunen.
- Es käme zu erheblichen Einnahmeverlusten des Staates durch das WGG.

Gerade das Argument erheblicher Steuerverluste (angeblich 100 Mio. DM im Jahr), das sich nachträglich als unzutreffend herausstellte, war der offizielle Grund, warum die Streichung des WGG 1988 als Gegenfinanzierungsmaßnahme für die im Steuerformgesetz 1990 enthaltenen Steuersenkungen dienen sollte. Eine breite Phalanx gesellschaftlicher Organisationen setzte sich jedoch massiv für die Beibehaltung des WGG ein: der Deutsche Verband für Wohnungswesen und Städtebau, ebenso Mieterverbände, IG Bau, ARGEBAU, Städtetag u.v.m., da die GWU nach Auslaufen der Belegungsbindungen der Sozialwohnungen noch weiterhin viele preisgebundene Wohnungen hätten anbieten können. Massive Mehrausgaben beim Wohngeld wurden befürchtet, weil ohne die gemeinnützige Kostermiete dann nur noch der Markt als Obergrenze gelten würde. Heute beträgt der Aufwand für das Wohngeld 1,5 Mrd. €, für die Kosten der Unterkunft inkl. der Grundsicherung für das Wohnen werden jährlich 15 Mrd. € ausgegeben.

Es kam also nicht zu prognostizierten Steuererhöhungen, aber die Abschaffung des WGG hat wesentlich zur massiven Steigerung der Mieten des Wohnungsbestandes beigetragen. Darüber hinaus wurde es erst mit diesem Gesetzesakt möglich, dass eine größere Anzahl von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, insbesondere aus dem Besitz des Bundes, der Länder und von manchen Städten, an deutsche und internationale Finanzinvestoren verkauft werden konnten. Viele dieser verkauften WU sind heute zu großen börsennotierten Konzernen mit einer deutlichen Marktorientierung auf Mieterhöhung und Gewinnmaximierung verschmolzen.

Diese Wohnungsbestände der früher steuerlich geförderten und heute börsennotierten Unternehmen stehen künftig nicht mehr für eine soziale Wohnraumversorgung zur Verfügung. In dieser Studie soll daher geprüft werden, welche Instrumente für eine soziale Wohnraumversorgung entwickelt werden können, damit dem Einsatz öffentlicher Fördermittel – egal ob durch Steuerverzichte, Steuergutschriften oder Zuschüsse und Förderdarlehen – auch ein dementsprechender dauerhafter öffentlicher Förderzweck gegenüber steht.

### 1.6 Wohnungsgemeinnützigkeit ohne WGG?

Diesem Kapitel der Studie ist zu entnehmen, dass das „Versprechen“ der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, auch nach Abschaffung des WGG 1990 noch gemeinnützig zu handeln, letztlich nicht eingelöst wurde. Zwar gab „es ein einstimmiges Bekenntnis [...], sich auch dann gemeinnützig zu verhalten, wenn das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz nicht mehr existiert“, so der damalige Verbandsdirektor des Gesamtverbands der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen 1988, aber es hatte dann doch keine praktische Bedeutung. Zugleich wird nachgezeichnet, dass mit Aufhebung des WGG durch

vorzeitige Rückzahlungen schneller aus dem Sozialwohnungsbestand ausgestiegen wurde und deshalb die Mieten diese Wohnungen durch Wegfall der Kostenmiete gestiegen sind.

Auch ohne ein WGG bleibt es in Deutschland derzeit trotzdem möglich, sich als Wohnungsunternehmen nach gemeinnützigen Kriterien zu verhalten. Um hierfür jedoch noch eine Steuerbefreiung zu erhalten, ist im Wesentlichen noch ein steuerrechtliches Instrument verfügbar. So kann nach der Abgabenordnung eine gemeinnützige Steuerbefreiung (nach § 53) auf Grund einer „mildtätigen“ Aufgabe bei der Wohnraumversorgung, zum Beispiel von besonderen Problemgruppen oder Haushalten ohne eigenes Einkommen genehmigt werden. Die „klassische“ gemeinnützige Steuerbefreiung für eine gemeinwohlorientierte Tätigkeit nach der Abgabenordnung (§ 52) ist allerdings nicht mehr für Wohnungsunternehmen nutzbar.

Mit der Aufhebung des WGG wurde gleichzeitig eine Steuerbefreiung für die sogenannten „Vermietungsgenossenschaften“ in die Steuergesetze eingeführt. Damit werden Wohnungsgenossenschaften oder –vereine steuerbefreit, die ihre Wohnungen faktisch nur an Mitglieder vermieten und für diese neu bauen oder ankaufen. Sie dürfen auch dazu gehörende Gemeinschaftseinrichtungen betreiben. Alle anderen Tätigkeiten sind zu versteuern und dürfen nicht mehr als 10 % der gesamten Einnahmen übersteigen, sonst entfällt die Steuerfreiheit vollständig für die Wohnungsgenossenschaft. In der Studie wird die Vermietungsgenossenschaft dahingehend untersucht, welche Anknüpfungspunkte sich daraus für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit nutzen ließen.

## **1.7 Unionsrechtlicher Bezugsrahmen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit**

Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland war dadurch gekennzeichnet, dass gemeinnützige Wohnungsunternehmen ihre Tätigkeiten auf die dem Gemeinwohl dienenden Aufgaben des Wohnungswesens zu richten hatten. Als Ausgleich für diese Leistungen waren mit dem Status der Gemeinnützigkeit bestimmte Steuervorteile verbunden.

Obwohl Wohnungspolitik in Europa auf der Ebene der Mitgliedsstaaten angesiedelt ist, ist bei der Begünstigung von Unternehmen das EU-Wettbewerbsrecht bzw. EU-Beihilferecht stets zu beachten. Das Wettbewerbs- bzw. Beihilferecht zielt auf die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen ab und setzt wirtschaftlichen Interventionen der Mitgliedstaaten zugunsten von Unternehmen definierte Grenzen, weshalb es für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit aufgrund der damit verbundenen Steuervorteile von besonderer Relevanz ist.

Der Beihilfebegriff wird in Art. 107 Abs. 1 AEUV definiert. Demnach liegt eine unzulässige staatliche Beihilfe vor, wenn die sechs folgenden Elemente kumulativ erfüllt sind: (1) Ein Unternehmen erhält (2) aus staatlichen Mitteln (3) einen Vorteil, (4) welcher selektiv ist, (5) den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und (6) den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigt.

Bei einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit liegen alle Voraussetzungen des dieses Artikels vor, so dass es sich bei der Steuerbegünstigung der Wohnungsgemeinnützigkeit um eine Beihilfe handelt. Denn gemeinnützige Wohnungsunternehmen werden aus staatlichen Mitteln selektiv gegenüber anderen Wohnungsunternehmen bevorteilt. Da auch rein gewinnorientierte Anbieter Wohnungen für die entsprechenden Zielgruppen zur Verfügung stellen bzw. stellen könnten, wird von einer Wettbewerbsverfälschung ausgegangen, wodurch der Handel zwischen Mitgliedsstaaten (potentiell) beeinträchtigt wird. Eine erwähnenswerte Ausnahme hierzu ist die Begünstigung von Wohnungsgenossenschaften, da sie sich nach Auffassung der Kommission aufgrund ihrer Funktionsprinzipien als Genossenschaften in einer anderen Sach- und Rechtslage als sonstige Wohnungsunternehmen befinden, wodurch das Kriterium der Selektivität wahrscheinlich nicht erfüllt ist.

Jedoch können für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit Ausnahmen vom Beihilfeverbot angewendet werden, wenn es sich um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt (DAWI), worunter auch unter bestimmten Umständen der soziale Wohnungsbau fällt. Der Europäische Gerichtshof EuGH hat im Altmark Trans-Urteil die Voraussetzungen festgelegt, nach denen DAWI keine Beihilfen darstellen. Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit erfüllt diese jedoch nicht, denn bei einer pauschalen Steuerbegünstigung wäre Überkompensation weder feststellbar noch vermeidbar.

Dennoch ist eine Wohnungsgemeinnützigkeit unter Anwendung des sog. „DAWI-Freistellungsbeschlusses“ realisierbar, in welchem die EU spezielle Vorschriften für den sozialen Wohnungsbau darlegt, welche sich vom Altmark Trans-Urteil unterscheiden: Es ist sicher zu stellen, dass Unternehmen für die DAWI keinen höheren Ausgleich als nötig erhalten. Hierfür müssen die Höhe des Ausgleichs unter Einbezug einer angemessenen Rendite festgelegt sein. Auch hier gilt es Überkompensation zu vermeiden. Anhaltspunkt sind diejenigen Kosten, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der Aufgaben hätte. Die Vermeidung von Überkompensation kann jedoch durch einen Kompensations- und Rückforderungsmechanismus sichergestellt werden. Das niederländische Woningwet 2015, welches mit dem Ziel der Europarechtskonformität novelliert wurde und sich auf diese Vorschriften bezieht, bietet ein Beispiel einer möglichen Umsetzungsvariante.

Neben diesen Anforderungen muss die Zielgruppe der DAWI definiert sein. Die EU-Kommission hat in ihrer Entscheidung zu den niederländischen Woningcorporaties diese Vorgaben konkretisiert: Die durch die Erbringung einer DAWI begünstigte Zielgruppe darf grundsätzlich nur benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen umfassen. Die Kommission war mit dem Vorschlag der Niederlande einverstanden, die Einkommensgrenze bei 33.000 € anzusetzen, was ca. 43 % der Bevölkerung erreicht. Eine weiter gefasste Zielgruppe ist denkbar, sofern diese Zielgruppe klar abgegrenzt ist und Haushalte innerhalb dieser Zielgruppe gegenüber anderen Haushalten benachteiligt sind. So wäre beispielsweise eine Zielgruppendefinition in Anlehnung an Regelungen wie dem Berliner Wohnberechtigungsschein möglich, der mit ca. 55 % Prozent einen größeren Teil der Bevölkerung umfasst. Die Kommission hat jedoch verdeutlicht, dass Begünstigungen für DAWI im sozialen Wohnungsbau auch tatsächlich dieser Zielgruppe zugutekommen müssen, weswegen darüber hinaus eine Zielgenauigkeit von mindestens 90 % zum Zeitpunkt der Wohnungsvergabe bestehen muss. Wie die niederländische Regelung deutlich macht, kann zu dieser Vorgabe auch eine Mietpreisobergrenze gehören, um zu gewährleisten, dass die DAWI der Zielgruppe auch tatsächlich zugutekommen kann.

### 1.7.1 Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich

Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit wird in der Fachliteratur einhellig als Erfolgsmodell bezeichnet. Der gemeinnützige Wohnungssektor hat sich demnach als wesentlicher Träger preisgünstiger Mietwohnungen in allen Bundesländern etabliert. Insbesondere die Verschränkung der Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit hat sich in Österreich als sinnvoll erwiesen. Insgesamt ist die soziale Wohnraumversorgung in Österreich im europäischen Vergleich als sehr gut zu bewerten, wobei die gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) eine maßgebliche Rolle hierfür spielen. Die Kosten des wohnungspolitischen Systems in Österreich werden darüber hinaus im europäischen Vergleich als niedrig angesehen.

In Österreich gibt es derzeit 192 GBV, welche dem Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz unterliegen. Die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungswesens wird gewährleistet durch eine Geschäftskreisbeschränkung auf diese Tätigkeiten, das Kostendeckungsprinzip, eine Gewinnausschüttungsbeschränkung sowie die Vermögensbindung. Die Preisbildung der GBV ist grundsätzlich unabhängig vom freien Wohnungsmarkt und orientiert sich nicht an Vergleichsmieten, sondern an

einer Art Kostenmiete. Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich ist durch eine Mittelschichtsorientierung gekennzeichnet, wodurch gemeinnütziger Wohnraum grundsätzlich für die Mehrheit der Bevölkerung offensteht.

Die GBV verfügen über knapp ein Viertel des österreichischen Wohnungsbestandes, im städtischen Bereich bzw. im Mehrgeschosswohnungsbau sind es oft über 40 Prozent. Sie sind weiterhin durch eine kontinuierlich hohe Neubauleistung charakterisiert, fast die Hälfte des Neubaus im Mehrgeschosswohnungsbau bzw. knapp 30 % der gesamten Neubauleistung ist ihnen zuzuschreiben. Bei einer durchschnittlichen Rendite von 3-4 % haben sie sich zu finanzstarken Unternehmen entwickelt und leisten durch hohe bauliche Standards aufgrund der vorgeschriebenen Reinvestition von Einnahmen aus der Bewirtschaftung ihrer Bestände einen wichtigen ökologischen Beitrag.

Zur Erfüllung ihrer Zwecke genießen die GBV verschiedene Begünstigungen. So sind sie von der unbeschränkten Körperschaftsteuerpflicht befreit und Einkünfte können einer steuerfreien Rücklage zugeführt werden. Darüber hinaus genießen die GBV eine ermäßigte Umsatzsteuer von 10 %, anstelle der üblichen 20 %. Grundsteuerbefreiungen können nach jeweiligem Landesgesetz gewährt werden. Des Weiteren können die GBV im weitgehend objektorientierten österreichischen Fördersystem durch die Wohnbauförderung privilegierte Fördernehmer sein, so von vergünstigten Darlehen und sog. Annuitätenzuschüssen.

Aufgrund des Altmark Trans-Urteils wird auch in Österreich die Europarechtskonformität der Wohnungsgemeinnützigkeit diskutiert. Insbesondere die Entscheidung der Kommission zum sozialen Wohnungsbau in den Niederlanden war hierfür ausschlaggebend. Hauptdiskussionspunkt ist die Notwendigkeit einer klaren, genau abgegrenzten Zielgruppendefinition von DAWI im sozialen Wohnungsbau, welche auf benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen abzielen muss. Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit ist mittelstandsorientiert und nicht genau definiert und erfüllt daher offenbar die Anforderungen des Beihilferechts nicht, da laut Kommissionsentscheidung mindestens 90 % des gemeinnützigen Wohnungsbestandes einer entsprechenden, klar definierten Bevölkerungsgruppe zugutekommen muss. Auch andere Kriterien des Altmark Trans-Urteils oder des Freistellungsbeschlusses sind womöglich nicht hinreichend erfüllt. Während eine derzeitige Europarechtskonformität oft verneint wird, wird dennoch davon ausgegangen, dass eine entsprechende Anpassung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich möglich ist.

### **1.7.2 Die Reform der Woningcorporaties in den Niederlanden**

Die Woningcorporaties (Wocos) in den Niederlanden sind gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die das gemeinwohlorientierte Bauen, Bewirtschaften, Vermieten und Verkaufen von Wohnraum zur Aufgabe haben. Wocos prägten den niederländischen Wohnungsmarkt in den letzten Jahrzehnten stark, sowohl im Hinblick auf die Bauleistung als auch gerade im Segment von bezahlbarem und angemessenem Wohnraum für niedrige und mittlere Einkommen. Die Erbringung der sozialen Wohnraumversorgung in den Niederlanden findet fast ausnahmslos durch die Wocos statt.

Im Jahr 2013 gab es fast 380 Wocos. Wocos sind unabhängige und privatrechtlich organisierte Wohnungsunternehmen, welche einer gesetzlichen Aufsicht und Zweckbestimmung unterliegen und diesen Rahmen nicht verlassen können. In der Erfüllung ihrer Aufgaben unterliegen Wocos einer Gewinnbeschränkung: Sie haben keine Gewinnerzielungsabsicht, eine Gewinnausschüttung erfolgt nicht, verbleibende Erträge werden reinvestiert oder thesauriert.

Es ist vorrangiges Ziel der Wocos, Haushalte mit niedrigerem Einkommen mit Wohnraum zu versorgen. 2012 wohnte jeder dritte niederländische Haushalt in einer Wohnung der Wocos, die 31 % aller

Wohneinheiten der Niederlande bewirtschaften. In vielen Großstädten wie Amsterdam werden bis zu 50 % aller Wohnungen von Wocos bewirtschaftet. Knapp 70 % der Haushalte mit einem Einkommen von unter 40.000 € wohnen derzeit in der Wohnung einer Woco.

Infolge der beschriebenen Kommissionentscheidung wurde das Gesetzespaket „Woningwet 2015“ (Wohngesetz 2015) beschlossen, welches am 1. Juli 2015 in Kraft trat und unter anderem zum Ziel hat, die Wocos europarechtskonform auf DAWI-Kernaufgaben auszurichten. Hierzu gehört eine klare Zielgruppenbeschränkung auf benachteiligte oder soziale schwächere Bevölkerungsgruppen, Mietobergrenzen, sowie die administrative oder juristische Trennung von DAWI- und Nicht-DAWI-Betrieben.

In der Kernaufgabe der Wohnungsvermietung sollen Wocos nun 90 % der Wohnungen an Haushalte unter der Einkommensgrenze von 34.911 € vermieten. Neben der Einkommensgrenze gilt eine allgemeine Mietobergrenze für Wohnungen der Wocos i.H.v. 710 €. Bei Haushalten, welche Wohngeld („huurtoeslag“) erhalten, muss sich die Miete darüber hinaus nach dem ihnen zur Verfügung stehenden Einkommen orientieren und wird entsprechend gesenkt.

Ein weiteres Element der Reform in den Niederlanden ist die Stärkung der Zusammenarbeit der Wocos mit der Mieterschaft und der jeweiligen Gemeinde. Diese bilden zusammen mit den Wocos das sog. „lokale Dreieck“ für die Aufgaben der Nachbarschaftsentwicklung und der sozialen Wohnraumversorgung der Gemeinde. Wocos schließen mit Gemeinden und Unternehmensmieterräten Vereinbarungen über die Entwicklung des Wohnumfelds ab. Derartige Vereinbarungen können Wocos verpflichten, die Sauberkeit, Ruhe und Sicherheit der Wohnanlagen zu verbessern. Darüber hinaus können Wocos zielgerichtete Sozialberatung in ihren Beständen leisten.

Auch die bereits existierende Mietermitbestimmung durch Unternehmensmieterräte und Hausmieterräte wurde durch das Woningwet 2015 gestärkt. Durch das Gesetz stellen Unternehmensmieterräte mindestens ein Drittel der Mitglieder im Aufsichtsrat einer Woningcorporatie. Sie haben insbesondere ein Informationsrecht, zum Beispiel bezüglich Finanzen und Investitionsvorhaben, ein Recht zur Stellungnahme, ein Vorschlags- bzw. Beratungsrecht, ein Antragsrecht, sowie einen Zustimmungsvorbehalt bei Fusionen und Übernahmen von Wocos. Im Vergleich zu Deutschland ähneln diese mitbestimmungs- und konsensorientierten Verfahren der Mietermitbestimmung und der Berücksichtigung von lokalpolitischen Interessen in ihrer Herangehensweise den Erfahrungen bzw. Regelungen genossenschaftlicher Mitbestimmung sowie der Mietermitbestimmung öffentlicher Wohnungsunternehmen in Gießen oder Berlin und zielen darauf ab, dass Konflikte zwischen den Statusgruppen in Übereinstimmung gelöst werden und somit zu einem besseren Ergebnis für alle führen, sowohl aus einer legitimatorischen wie auch betriebswirtschaftlichen Perspektive. Grundlage dafür ist eine transparente Geschäftspolitik, in welcher auch die finanziellen und unternehmerischen Zwänge offengelegt werden und somit Berücksichtigung bei den Entscheidungen finden.

Die Wocos erhalten keine Steuererleichterungen, sondern Begünstigungen in Form von staatlichen Darlehensbürgschaften durch einen Bürgschaftsfonds, Sanierungs- und Projektzuschüsse, verbilligte Grundstücke und das Recht, durch Bürgschaften vergünstigte Darlehen aufzunehmen.

### **1.8 Neue Prinzipien für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit**

Angesichts der akuten Probleme auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere in den Wachstums- und Ballungsgebieten, vermehren sich die Stimmen, die wieder ein verstärktes Engagement des Staates bei der Schaffung und Sicherung preiswerten Wohnens verlangen. Zunächst konzentrierte sich das

Interesse auf Instrumente, mit denen der Anstieg von Bestands- und Wiedervermietungsrenten gebremst werden soll. In jüngster Zeit wird aber – nach langjähriger faktischer Pause – wieder nach einer intensiven Förderung von gebundenen preiswerten Mietwohnungen gerufen. Hierfür werden, auch mit dem aktuellen zusätzlichen Schwerpunkt der Wohnraumversorgung für Flüchtlinge, inzwischen die öffentlichen Mittel der Objektförderung deutlich erhöht und es ist angesichts der dramatischen Versorgungsprobleme auch von weiterer zusätzlicher Mittelbereitstellung auszugehen.

In den Städten und Gemeinden, die für die Wohnraumversorgung für benachteiligte Haushalte und für Flüchtlinge zuständig sind, stellt sich derzeit heraus, dass fast nur die öffentlichen Wohnungsunternehmen bereit sind, sich auf ihren sozialen Versorgungsauftrag zu besinnen und einen spürbaren Neubaubeitrag zur Entspannung des Wohnungsmarktes auf dem unteren preiswerten Segment zu leisten. Dort wo, etwa in Landkreisen oder kleineren Städten, solche öffentlichen Wohnungsunternehmen fehlen, wird über Neugründungen nachgedacht. Selbst in Dresden, das erst 2006 seine große Wohnungsgesellschaft verkaufte, soll nun ein neues kommunales Unternehmen gegründet werden.

Es ist also an der Zeit, ein Instrument zu entwickeln, mit dem der Bund diesen Prozess des Wiederaufbaus eines sozialen Wohnungsmarktsektors durch neu gegründete Träger oder durch engagierte (kommunale) Wohnungsunternehmen, aber auch Genossenschaften, unmittelbar unterstützen kann. Schon 2013 wurde erstmals nach 1990 ein Beschluss im Landtag von NRW gefasst, dass die Landesregierung eine Bundesratsinitiative ergreifen solle, um prüfen zu lassen, „wie die Prinzipien einer nachhaltigen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft durch die Einführung von Steuererleichterungen unterstützt werden können.“ Dieser Beschluss war durch die teilweise dramatische Vernachlässigung von verkauften ehemals gemeinnützigen Wohnungsbeständen durch Finanzinvestoren begründet worden.

An diese Diskussionen und die aktuelle Notwendigkeit knüpfen die in dieser Studie unterbreiteten Vorschläge für den Aufbau eines neuen sozialen Wohnungsmarktsegments an, das durch dauerhaft gebundene preiswerte Mietwohnungen einen langfristigen Beitrag für die Sicherung der Wohnraumversorgung benachteiligter Haushalte in Deutschland leisten kann.

Es wird einer enormen Kraftanstrengung bedürfen, unter den Marktbedingungen sehr großer finanzmarktgetriebener Immobilienkonzerne und einem noch länger anhaltenden internationalen und nationalen Anlagedruck in Wohnimmobilien doch noch preiswerten Wohnraum zu erhalten und zusätzliche neue preiswerte Wohnungsbestände zu errichten. Für diese Aufgabe sollen möglichst viele Wohnungsunternehmen gewonnen werden oder auch neue Wohnungsunternehmen speziell für preiswerten Mietwohnraum gegründet werden.

Weil auch künftig immer wieder ein Marktversagen bei der Versorgung benachteiligter Haushalte auf dem Wohnungsmarkt festzustellen sein wird, ist auch die Einführung neuer ebenfalls entsprechend dauerhaft geltenden Regelungen für die Entwicklung eines gemeinwohlorientierten Wohnungssektors durch neue Träger in Deutschland gerechtfertigt.

Wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, werden **zwei Instrumente** vorgeschlagen, die jeweils wieder auf **zwei etwas unterschiedliche Zielgruppen** ausgerichtet sind:

- Mit einem „Sofortprogramm“ soll durch eine Zusatzförderung zu den bereits bestehenden Förderprogrammen der Bundesländer der Neubau von dauerhaft gebundenen preiswerten Wohnungen mit einem finanziell attraktiven Angebot erreicht werden, um so das Auslaufen der Bindungen nach Ablauf der landesrechtlich relativ kurzen Bindungszeiträume zu verhindern.

- Durch ein „Dauerprogramm“ soll mit einer „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“ (NWG) die Bildung neuer Träger der sozialen Wohnraumversorgung unterstützt werden. Auch für schon bestehende Wohnungsunternehmen kann dies ein interessantes Angebot für die Einbringung von größeren oder kleineren Teilen des Wohnungsbestandes in eine gemeinnützige Bindung als gesamtes Unternehmen oder durch ein entsprechendes Tochterunternehmen sein. Der Vorteil wäre, über den Anreiz der Steuerbefreiung und ggf. Zuschüsse oder Steuergutschriften möglichst schnell ein breites und räumlich auch verteiltes Angebot von dauerhaft belegungs- und miethpreisgebundenem Wohnungsbeständen zu schaffen.

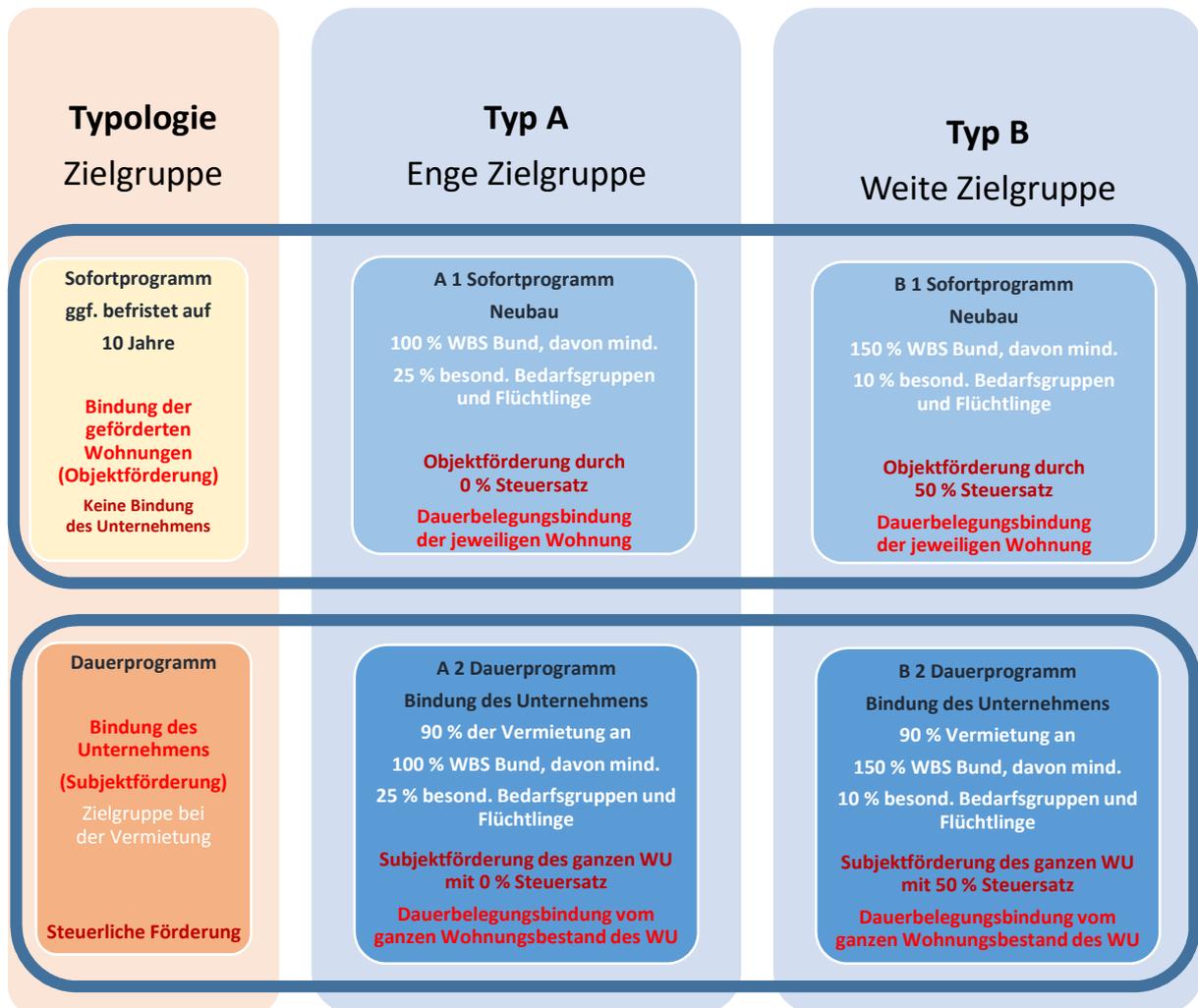


Abbildung 1: Grundstruktur einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

## 1.9 Sofortprogramm für neue dauergebundenen Sozialwohnungen

Die Schaffung eines neuen gemeinnützigen Sektors von sozial orientierten Wohnungsunternehmen, denen für ihre besonderen Versorgungsleistungen im Sinne einer öffentlichen Daseinsvorsorge auch eine Steuerbefreiung oder ähnliche Förderungen angeboten werden soll, bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung. Dieser wird eine breite gesellschaftliche Diskussion vorangehen müssen. Auch die anschließende Erarbeitung des Gesetzesentwurfs und die parlamentarische Beratung wird einige Zeit in Anspruch nehmen.

Deshalb sollten als Einstiegsprogramm bereits kurzfristig Förderinstrumente geschaffen werden, mit denen einzelne geförderte Wohnungen mit einer belegrechtlichen Dauerbindung verbunden werden

können. Dies bezieht sich auf Neubau, Ankauf oder Umbau (zum Beispiel von Büro- in Wohnraum oder bei Konversionen) zum dauerhaften Zweck der Vermietung an die genannten Zielgruppen. Diese Förderung könnte auf die von den Ländern schon angebotene öffentliche Förderung von neuen oder Bestands-Mietwohnungen, sowohl für Berechtigte des sozialen Wohnungsbaus als auch für Flüchtlinge und andere Haushalte mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, aufbauen. Dadurch würden aus kurzfristig sozial gebundenen Wohnungen dauerhaft günstige Wohnungen werden.

Die als Gegenleistung zur Dauerbindung gewährte Steuerfreiheit für die Bewirtschaftungsergebnisse aus den so geförderten Wohnungen ist eine wohnungsbezogene, also „objektbezogene Gemeinnützigkeit“. Es werden zwei Programmteile im Sofortprogramm vorgeschlagen, die sich in der Größe der Zielgruppe unterscheiden, an die diese Wohnungen vermietet werden können.

In dem Typ A des Sofortprogramms für den Neubau ist der Kreis der berechtigten Haushalte, die einziehen dürfen, auf Haushalte beschränkt, die die (jeweils gültige) Einkommensgrenze nach dem Bundesgesetz nicht überschreiten; zusätzlich sollen innerhalb dieser Gruppe mindestens 25 % der Vermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge erfolgen. Der Einkommensgrenze von 100 % steht dann auch eine vollständige Steuerbefreiung zu 0 % gegenüber. Zusätzlich ist zu prüfen, inwieweit ergänzend Steuergutschriften oder Zuschüsse gewährt werden müssten, damit das Angebot attraktiv ist.

Für den Typ B des Sofortprogramms für den Neubau ist ein erweiterter Kreis der berechtigten Haushalte vorgesehen, welche die (jeweils gültige) Einkommensgrenze nach dem Bundesgesetz um bis zu 50 % überschreiten; zusätzlich sollen innerhalb dieser Gruppe mindestens 10 % der Vermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge erfolgen. Dem geringeren sozialen Entlastungseffekt dieser Wohnungen mit der Einkommensgrenze von 150 % steht dann auch eine nur 50%ige Steuerbefreiung oder andere Fördermittel zum halben Satz des Typs A gegenüber.

Das Sofortprogramm mit seinen beiden Programmelementen A und B hat den Vorteil, recht kurzfristig umgesetzt werden zu können und damit eine schnelle Antwort auf die dramatischen Versorgungsengpässe von Haushalten mit kleinem Einkommen und Flüchtlingen zu geben. In der aktuellen Debatte um die neue Wohnraumförderung (Aufstockung der Bundesmittel und Bereitstellung von Zuschüssen in den Landesprogrammen) und über eine allgemeine steuerliche Förderung (Sonderabschreibung für Mietwohnungsbau) kann das Sofortprogramm als sinnvollere Alternative angeboten werden, mit der die öffentlichen Mittel effizienter und zielgerichtet für den angestrebten sozialen Zweck genutzt werden.

Das vorgeschlagene Sofortprogramm zur Schaffung von dauerhaft gebundenen Sozialwohnungen sollte zeitlich auf 10 oder 15 Jahre befristet werden. Mittel- bis langfristig sollte dann die Förderung auf die zwischenzeitlich durch die neue Wohnungsgemeinnützigkeit als Dauerprogramm entstandenen neuen gemeinnützigen Träger der Wohnraumversorgung umgestellt werden. Auch gemischte Gebäude mit Wohnungen aus dem Sofortprogramm, aus anderen Programmen oder mit frei finanzierten Wohnungen können hier entstehen, jedoch muss die Buchhaltung hinsichtlich steuerlich begünstigten und nicht begünstigten Wohnungen getrennt werden.

Auf eigene Regelungen zum gebietlichen Einsatz des Sonderprogramms oder zu Kostenobergrenzen oder Miethöhen kann verzichtet werden, da es sich um ein Zusatzprogramm zu dem jeweiligen Landesförderprogramm handelt, das solche Regelungen bereits enthält. Wie sich die Mieten nach Ablauf der Förderrechtlichen Bindungen, etwa als „gemeinnützige Kostenmiete“ oder als einkommensabhängige Miete, regeln soll, muss in den kommenden Diskussionen geklärt werden.

### 1.10 Dauerprogramm durch die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ (NWG)

Parallel zur Einführung des Sofortprogramms wird die Diskussion über eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) begonnen. Mit der NWG wird dann das „Dauerprogramm“ für den weiteren langfristigen Aufbau eines breiten Sektors der sozialen Wohnraumversorgung geschaffen werden, in dem die künftigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen dauerhaft hinsichtlich des sozialen Versorgungsauftrags gebunden sind und dafür auch dauerhafte steuerliche Förderungen erhalten (Abbildung 2).

Dieses Dauerprogramm soll durch die Schaffung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes diejenigen Wohnungsunternehmen fördern, die ihren Neubaubestand Dauerbindungen unterwerfen oder die alternativ oder zusätzlich bereits bestehende Wohnungen in die Bindung einbringen. Die als Gegenleistung zur Dauerbindung des Wohnungsunternehmens gewährte Steuerfreiheit für die Bewirtschaftungsergebnisse ist daher eine unternehmensbezogene, also „subjektbezogene Gemeinnützigkeit“. Auch für dieses Dauerprogramm werden zwei Programmelemente mit Typ A und Typ B vorgeschlagen, die sich wie beim Sofortprogramm nur in der Regelung der zu versorgenden Zielgruppe unterscheiden.

Diese gemeinnützige Zielgruppenbindung gilt bei beiden Programmteilen für mindestens 90 % aller Vermietungen, die restlichen Vermietungen können auch zur Schaffung einer sozialen Mischung in den Wohnungsbeständen frei vermietet werden, ohne dass dies zum Verlust der Steuerförderung des Unternehmens führt. Jedoch ist der Ertrag aus diesen „freien“ Vermietungen als nicht gemeinnützige Tätigkeit wie bei jedem anderen Wohnungsunternehmen zu versteuern und dafür sind dementsprechend getrennte Buchhaltungen einzurichten.

Mit dem Dauerprogramm Typ A sollen nur Unternehmen gefördert werden, die ihre Wohnungen an Haushalte vermieten, die die jeweils gültige Einkommensgrenze des Bundes nicht überschreiten und die innerhalb dieser Zielgruppe 25 % ihrer Neuvermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge vornehmen.

Bei Typ B des Dauerprogramms brauchen Unternehmen, die steuerlich gefördert werden wollen und deshalb die Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen beantragen, nicht eine so enge Zielgruppe versorgen. Sie können – vergleichbar Typ B des Sofortprogramms – die ihre Wohnungen an Haushalte vermieten, die die jeweils gültige Einkommensgrenze des Bundes um bis zu 50 % überschreiten und dabei 10 % ihrer Neuvermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge vornehmen.

Dauerprogramm	Typ A	Typ B
Freie Vermietung	10,0%	10,0%
bis 150% Einkommensgrenze	0,0%	81,0%
bis 100% Einkommensgrenze	67,5%	-
darunter an besondere Bedarfsgruppen	22,5%	9,0%
	100,0%	100,0%

Abbildung 2: Vermietungsregelungen für künftige gemeinnützige Wohnungsunternehmen

Sofern nur ein Teil der Bestandswohnungen künftig dauergebunden und damit steuerlich gefördert werden soll, ist dieser Bestand als Teilbetrieb mit eigener Buchführung zu organisieren. Dies kann auch durch Ausgliederung in eine entsprechende gemeinnützige Tochter des ansonsten nicht gemeinnützigen Wohnungsunternehmens erfolgen.

### 1.10.1 Die Förderung im Dauerprogramm der NWG

Die Förderung der NWG ist grundsätzlich als dauerhafte Steuerbefreiung der anerkannten Wohnungsunternehmen vorgesehen. Darüber hinaus sollten weitere steuerliche Förderinstrumente wie Zuschüsse für den Mietwohnungs-Neubau, Ankauf oder Umbau (zum Beispiel von Büro- in Wohnraum oder bei Konversionen) zum dauerhaften Zweck der Vermietung an die genannten Zielgruppen näher geprüft werden. Gerade bei Neugründung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen entsteht in den ersten Jahren kaum ein Überschuss, der steuerbefreit werden könnte. Daher wird das Instrument der Steuergutschrift zur Diskussion gestellt, das in der Anfangsphase das attraktivere Instrument sein kann.

Denkbar wäre die Ausgestaltung eines Zuschusses oder einer solchen Gutschrift in Anlehnung an die Kosten, die ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen (GWU) für einen Neubau dauergebundener Sozialwohnungen aufbringen muss, bzw. für einen Umbau oder eine Umwidmung bestehender Wohnungen. Bei der engen Zielgruppe von Typ A sollte der Fördersatz höher sein, z.B. doppelt so hoch, wie bei der weiteren Zielgruppe von Typ B.

Bei der Nutzung einer steuerlichen Zuschusskomponente müssten für den Neubau bzw. Umbau und Umwidmung bzw. Ankauf von Bestand in den dazu zu erstellenden gesetzlichen Regelungen der Wohnungsgemeinnützigkeit auch Vorgaben über die förderfähigen Kosten enthalten sein, um ungerechtfertigte Kostenaufblähungen und Fehlsubventionen zu verhindern.

Bei den neuen GWU sollte die Förderung genauso wie beim Sofortprogramm entsprechenden Gebietsbeschränkungen (etwa Gebiete im Geltungsbereich der Mietpreisbremse, der Kappungsgrenzenverordnungen der Länder oder von einem kommunalen Wohnraumkonzept) unterliegen. Da diese Förderung zusätzlich zu den Programmen der Länder gewährt wird, wären auch deren jeweiligen räumlichen Geltungsvorgaben zu beachten. Die (freiwillige) Bindung von Bestandswohnungen sollte dagegen ohne räumliche Einschränkungen gefördert werden, um so eine breite räumliche Verteilung von sozialen Belegrechten zu ermöglichen.

Um eine zweckgemäße Verwendung der steuerlichen Förderung sicher zu stellen, aber auch um entsprechende unionsrechtliche Vorgaben zu beachten, sollte neben den gesetzlichen Prüfungen nach dem Handelsgesetzbuch oder dem Genossenschaftsgesetz extra für die GWU alle 3 Jahre eine Prüfung über die Einhaltung der wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Vorgaben durchgeführt werden. Die Anerkennung des Unternehmens als GWU ist wegen der damit verbundenen Steuerförderung aus europarechtlichen Gründen zunächst auf 30 Jahre zu befristen. Danach erfolgt wieder eine erneute Bestätigung des Status GWU auf 30 Jahre. Die Frist von 30 Jahren wird wegen der langlaufenden Finanzierung von Immobilien vorgeschlagen, die soziale Dienstleistung sollte auch dementsprechend lange gefördert werden.

Sofern nach 30 Jahren aufgrund von gravierenden Verstößen keine erneute Anerkennung des WU erfolgen kann oder bei der dreijährigen Prüfung gravierende Verstöße festgestellt werden, greifen Regelungen zur Abschöpfung von ungerechtfertigten steuerlichen Förderungen bzw. zur Vermeidung einer Überkompensation, ggf. ist auch eine Nachversteuerung vorzunehmen.

Bei den Wohnungsgenossenschaften gilt (immer noch) eine gesetzliche Prüfpflicht durch einen staatlich zugelassenen Prüfverband. Die frühere Prüfung durch spezielle fachliche Prüfverbände im Rahmen des alten WGG hatte sich grundsätzlich bewährt und könnte wieder eingeführt werden. Da neue Prüfungsverbände bereits für Genossenschaften zugelassen wurden, können auch gemeinnützige Wohnungsunternehmen konkurrierende Prüfungsverbände bilden.

Ob und mit welchen Aufgaben unterhalb der nach HGB erforderlichen Jahresabschlussprüfungen zusätzliche gesetzliche Prüfungen vom Jahresabschluss oder der Geschäftsführung und in welchem Turnus diese dann vorgeschrieben werden, ist in der Diskussion über die gesetzliche Regelung der NWG zu klären.

Für die neue Wohnungsgemeinnützigkeit muss eine staatliche Aufsicht über die steuerlich geförderten Wohnungsunternehmen neu eingerichtet werden. In den früheren Jahren bis 1989 waren die Länder zuständig, waren aber – wie der Skandal um die „Neue Heimat“ zeigte, offenbar nicht in der Lage, für eine ausreichende Prüfung und Kontrolle zu sorgen. Angesichts der wohl – im Vergleich zur „alten“ Wohnungsgemeinnützigkeit – nun deutlich geringeren Zahl von zu beaufsichtigenden Unternehmen mit voraussichtlich auch kleineren Wohnungsbeständen könnte eine zentrale Prüfungsbehörde auf Bundesebene zur besseren öffentlichen Kontrolle angemessen sein. Sofern alternativ die Landesbehörden zuständig werden sollten, wäre trotzdem ein kleineres Bundesamt zu schaffen, welches die Qualität der dezentralen Aufsichtsbehörden gewährleisten sollte.

### 1.10.2 Bindungen beim Dauerprogramm der NWG

In der Studie werden Vorschläge in unterschiedlichem Detaillierungsgrad unterbreitet, wie eine NWG künftig gesetzlich geregelt werden könnte. Sie basieren auf den Erfahrungen mit der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland bis 1989 und auf der Untersuchung des aktuellen unionsrechtlichen Rahmens und der sozialen Wohnraumversorgung in Österreich und den Niederlanden.

Die in der Studie entwickelten Regelungsvorschläge beschreiben eine umfassende, beihilferechtskonforme Rechtsgrundlage für ein Bundesgesetz. Neben den beschriebenen Beschränkungen des Geschäftskreises der NWG-Unternehmen mit unterschiedlich enger sozialer Zielgruppe (Typ A und Typ B) sind eine Reihe weiterer Bindungen festzulegen.

Auf eine „Bedürfnisprüfung“ wie im alten WGG soll verzichtet werden. Konkurrenzschutzregelungen sind nicht erforderlich und die wirtschaftliche Tragbarkeit von Neugründungen wird schon im Rahmen der Businesspläne für die erforderliche Bankenfinanzierung ausreichend geprüft. Das strukturelle Marktversagen bei der Wohnraumversorgung insbesondere von besonders benachteiligten Haushalten rechtfertigt die Intervention der öffentlichen Hand durch ein Förderprogramm auch ohne staatliche Vorselektion von genehmigungsfähigen Unternehmen. Es kann in der Umsetzung zu einem neuen Gesetz noch geprüft werden, ob neuen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auch Vorschriften über den zulässigen Geschäftsbezirk, z. B. nur in einem Bundesland tätig sein zu dürfen, zu beachten haben, um unkontrollierbare Großkonzerne wie die damalige Neue Heimat gar nicht erst entstehen zu lassen. Auch die Einführung von Obergrenzen des von einem GWU zu verwaltenden Bestandes könnte überlegt werden.

Der alte gemeinnützige Grundsatz, dass sparsam zu wirtschaften ist und die Kosten von Bau, Unterhaltung aber auch der Verwaltung in engen Grenzen zu halten sind, soll auch bei der NWG gelten. Dies ist auch notwendig, um günstige Mieten der neuen GWU zu ermöglichen. Das Prinzip der gemeinnützigen Kostenmiete soll grundsätzlich wieder eingeführt werden, wobei die einzelnen Bestandteile der Miete noch zu regeln sind und auch die Bildung ausreichender Rücklagen für die erforderliche Instandhaltung sowie der Aufbau von Eigenkapitalrücklagen für Neubauten berücksichtigt werden muss. Für die Instandhaltungspflicht sollen auch spezielle Regelungen geschaffen werden, die insbesondere für die Mieterinnen und Mieter nachprüfbar sind.

Es wäre auch vorstellbar, dass künftig bei den GWU eine einkommensabhängige Miete eingeführt wird, wodurch bei steigendem Einkommen eine gleichbleibende Belastungsquote durch die Wohnkosten gewährleistet werden könnte und die Mehreinnahmen als Solidarbeitrag zur Quersubvention einkommensschwächerer Haushalte genutzt werden könnten oder stattdessen an einen Förderfonds abgeführt würden.

Insgesamt werden detaillierte Regelungen zur Sicherung des künftig geschaffenen gemeinnützigen Vermögens vorgeschlagen. Diese enthalten u.a. eine Begrenzung von möglichen Gewinnausschüttungen auf maximal 4 % des eingebrachten Kapitalanteils, egal ob dies ein Gesellschaftsanteil, eine Aktie oder ein Genossenschaftsanteil ist; diese wenn auch mäßige Verzinsung soll Kapitaleigner zur Bereitstellung von ausreichendem Eigenkapital anreizen, damit die erforderlichen Neubauten im gewünschten großen Umfang auch realisiert werden.

Die „alte“ Wohnungsgemeinnützigkeit hatte wenig zur Stärkung demokratischer Strukturen beigetragen und zeichnete sich durch geringe Transparenz aus. Das „Verhältnis von Mieter und Vermieter“ war eher nach obrigkeitstaatlichen Prinzipien als nach dem Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe organisiert. Dies ist den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen nicht mehr angemessen. Durch eine umfassendere Mietermitbestimmung soll bei der NWG sowohl für ausreichende Transparenz gesorgt werden als auch durch konsensorientierte Verfahren den Mieterinteressen mehr Geltung verschafft werden. Damit werden alte grüne Forderungen wieder aufgegriffen und die guten Erfahrungen seit 1993 mit der Mitbestimmung beim städtischen Wohnungsunternehmen von Gießen genutzt, die auch in ähnlicher Form vor Kurzem den sechs Wohnungsunternehmen des Landes Berlin per Gesetz auferlegt worden sind.

### **1.11 Finanzierung des Programms und der Förderfonds**

Ein spezieller Punkt künftiger steuerlicher Förderungen ist die Vorgabe des EU-Beihilferechts, dass eine steuerliche oder andere öffentliche Förderung nicht mehr als den Aufwand ausgleichen darf, der durch eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) verursacht wird. Um eine zu hohe Förderung, also eine Überkompensation, abzuschöpfen, sind im NWG entsprechende rechtliche Regelungen vorzusehen. Die Studie schlägt die Einrichtung eines Fonds vor, an den diese Ausgleichszahlungen zu leisten sind und der auch die eventuellen Rückforderungen oder Nachversteuerungen bei Nichtverlängerung des Status eines GWU erhält. Der Fonds soll als Förderfonds für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wirken und kann eigene Förderprogramme oder auch eigenkapitalersetzende Instrumente entwickeln. In diesen Fonds können neben öffentlichen Geldern auch Finanzmittel anderer Einrichtungen fließen, etwa über Bürgerfonds oder von den Versicherungen als sichere, wenn auch nur gering verzinsten Anlage.

Mittelfristig kann der Förderfonds auch den staatlichen Mittelaufwand für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft schrittweise mindern, der als steuerliche Förderung durch den Bundeshaushalt als Steuerverzicht oder als Steuergutschrift oder Zuschuss eingesetzt wird. Weitere Quellen der Gegenfinanzierung für die verschiedenen Elemente des Förderprogramms können insbesondere in der Neugestaltung der Grunderwerbsteuer bestehen. So würde eine Verhinderung der Steuerfreistellung von Sharedeals (Verkauf des Wohnungsunternehmens statt der Immobilien) durch anteilige Versteuerung des Unternehmenskaufes auch bei Erwerb unterhalb von 100 % der Geschäftsanteile zu erheblichen Mehreinnahmen führen. Auch eine deutliche Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes bei gleichzeitiger Rückerstattung oder Senkung bei Kleinverkäufen und Erwerbsvorgängen für geförderten Wohnungsbau oder von GWU würde der Mitfinanzierung des Förderaufwands für die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ dienen können.

### 1.12 Die Vielfalt gemeinnütziger Wohnungsunternehmen

Das differenzierte Angebot, wie es in dieser Studie entwickelt wurde, zielt auf unterschiedliche Akteure der Wohnungswirtschaft. Dies können neue kleine Träger sozialer Projekte sein, Wohnungsgenossenschaften mit einer sozialen Ausprägung eines solidarischen Genossenschaftsgedankens, aber auch kleinere private oder kirchliche Unternehmen oder Stiftungen sein. Insbesondere kommunale Wohnungsgesellschaften sind heute schon verstärkt im sozialen Versorgungsauftrag tätig und könnten insgesamt oder zur Sicherung der sozialen Mischung der Wohngebiete mit Teilen ihrer Bestände freiwillig sich für die neue Wohnungsgemeinnützigkeit entscheiden. Dies kann aber auch durch entsprechende Beschlüsse der städtischen Körperschaften durchgesetzt werden; für Landeswohnungsunternehmen würden hier landesgesetzliche Regelungen greifen.

Auch die durch derzeit geltendes Recht schon steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaften könnten z.B. durch die eigenkapitalersetzenden Fördermittel zur Beteiligung an dem Neubau von dauergebundenen Sozialwohnungen motiviert werden; es wäre sehr sinnvoll, wenn sie eine Anerkennung nach dem neuen Gesetz beantragen würden, um die damit verbundenen zusätzlichen finanziellen Anreize z.B. für zusätzlichen geförderten Neubau zu nutzen und eine dauerhafte Bindung ihres Wohnungsbestandes abzusichern. Auf die Möglichkeit von Kommunen, solche steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaften zu initiieren, wurde bereits hingewiesen, die Städte könnten dabei gleichzeitig auch die Beantragung der Gemeinnützigkeit in der Satzung vorgeben.

Aber trotz dieser Differenzierung für verschiedene Anbieter von Mietwohnraum sollen insgesamt einheitliche Regelungen für die neue Wohnungsgemeinnützigkeit gelten, so dass ein vergleichsweise überschaubares Gesetz für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit ausreichen kann.

### 1.13 Umsetzung

Mit dieser Studie wurden Grundlinien eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes vorgelegt und einzelne Anregungen zu dessen Ausgestaltung entwickelt. Mit der Präsentation der Studie in der Öffentlichkeit soll eine breite Fachdiskussion über wichtige Präzisierungen und Klärungen der vorgeschlagenen Regelungen begonnen werden sowie der Bedarf an zusätzlichen Regelungen geklärt werden.

Im Rahmen von Arbeitskreisen und Fachtagungen soll die Diskussion dieser Studie, ebenso wie die anderer Ansätze für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit, zu einer breiten Unterstützung der Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) beitragen. An dieser offenen Diskussion sollten viele Mieterorganisationen und Mieterinitiativen, Sozialverbände, freier Träger, politische Organisationen und andere Gruppen und Initiativen beteiligt werden, die sich mit dem Problem der sozialen Wohnraumversorgung befassen.



## 2 Entwicklung der Wohnungsgemeinnützigkeit bis 1989

### 2.1 Anfänge der Wohnungsgemeinnützigkeit

Im Rahmen dieser Studie kann kein vollständiger historischer Rückblick auf die Entwicklung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in Deutschland gegeben werden. Einzelne Schritte und Diskussionen sollen jedoch nachfolgend kursorisch skizziert werden, sofern sie auch heute noch von Bedeutung sind oder für das Verständnis des Regulationssystems des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts erforderlich sind. In der zitierten Literatur sind weitergehende ausführlichere Darstellungen enthalten.

Im Kern handelt es sich bei Wohnungsgemeinnützigkeit um eine kodifizierte Regelung der Tätigkeit sich entsprechend verstehender Wohnungsunternehmen (WU) in unterschiedlichster Rechtsform. Diese Kodifizierung hat sich im 19. Jahrhundert herausgebildet und wurde vom bekanntesten Kommentator des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, Helmut W. Jenkis, im Jahr 1973 durch folgende vier Kriterien der Verhaltens-, Vermögens- und Zweckbindungen beschrieben:

1. „Gewinnverzicht“: Es ist die Orientierung an der Kostendeckung und der Verzicht auf die Gewinnmaximierung (insofern wäre es korrekter, vom ‚Kostendeckungsprinzip‘ zu sprechen, denn es wird auf einen Gewinn nicht verzichtet).“
2. Abstellung auf Bedürftige: Hier liegt der historische Ansatzpunkt der Tätigkeit der gemeinnützigen WU, die den einkommensschwachen Bevölkerungskreisen, d.h. den Industriearbeitern preiswerte und gute Wohnungen zur Verfügung stellen wollten. „Und dieses zweite Moment trat von Anfang an neben das erste (den Verzicht auf den Gewinn); in sozialer Hinsicht ist es von vorneherein das wichtigere gewesen und ist es heute noch.“
3. Bauverpflichtung: Im Gegensatz zu einem freien WU ist ein gemeinnütziges WU nicht nur sittlich, sondern auch rechtlich verpflichtet, laufend im Sinne einer volkswirtschaftlichen Bedarfsdeckungswirtschaft Wohnungen zu erstellen. „Der private Bauherr kann bauen, wenn und wann er will, er kann es also auch unterlassen. Der gemeinnützigen Unternehmung steht diese Wahl nicht frei.“
4. Zweckbindung der Mittel: „Der private Bauherr oder ein freies WU kann frei über sein Vermögen und seine Mittel verfügen; ein gemeinnütziges WU unterliegt hingegen den rechtlichen Bindungen. Diese Zweckbindung der Mittel stellt eine Ergänzung des Kostendeckungsprinzips dar.“<sup>1</sup>

Diese Darstellung entspricht allerdings der Situation Anfang der 1970er Jahre, in der schon ca. 40 Jahre lang eine rechtliche Kodifizierung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) bestand. Tatsächlich ist der Gedanke einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft viel älter und entstand zunächst ohne rechtliche Rahmenbedingungen durch freiwillige Selbstverpflichtung einzelner WU. Zusammenfassend wurde dies von dem bereits zitierten Jenkis einmal so formuliert: Die „GWU und ihre Prinzipien wurden von Sozialreformern, Philanthropen und schließlich den Kommunen gegründet bzw. entwickelt; die Baugenossenschaften entstanden als Selbsthilfeeinrichtungen.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Jenkis (1973), S. 13 ff., in Anlehnung an Lütge (1949); die Orientierung auf die „bedürftigen“ Bevölkerungskreise aus der traditionellen Wohnungsgemeinnützigkeit ist in der Nachkriegszeit insbesondere durch den massiven sozialen Wohnungsbau der GWU quasi verdrängt worden, denn die staatliche Förderung dieser Zeit richtete sich auf die sog. „breiten Schichten“ der Bevölkerung einschließlich der unteren Mittelklasse und nicht nur der ärmeren Arbeiterschaft. Siehe die Ausführungen über die Zielgruppe nach WGG in Abschnitt 3.1.3. Die nachstehenden Ausführungen folgen in groben Zügen dieser Darstellung von Jenkis.

<sup>2</sup> Jenkis (1988), S. XXI.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begann in Folge der massiven Ausweitung sowohl der Industriegebiete mit der massiven Zuwanderung aus dem Osten als auch der Großstädte im Rahmen der „Landflucht“ eine Diskussion über eine „Wohnungsnot“, die hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet wird. An dieser Stelle sei allerdings darauf verwiesen, dass „das 19. Jahrhundert vornehmlich durch das liberale Denken bestimmt wurde und der Staat sich daher wie ein desinteressierter Zuschauer verhielt, [daher] setzte die Wohnungsreform nicht ‚von oben‘ (also vom Staat) ein, sondern erhielt Impulse ‚von unten‘, d.h. von den von der Wohnungsnot unmittelbar Betroffenen, von Wissenschaftlern und Einzelpersonlichkeiten, die eine Änderung des Systems oder zumindest eine Beseitigung der Mißstände anstrebten.“<sup>3</sup> Die ersten Anfänge der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft sind also „als eine Reaktion auf das soziale Elend jener Zeit zu verstehen.“<sup>4</sup>

Für den Aufbau einer engagierten Bewegung zur Lösung der Wohnungsfrage trat ab Mitte des 19. Jahrhunderts der Professor Victor Aimé Huber ein, der ab 1843 in Berlin lehrte und mit seinem (zunächst anonym veröffentlichten) Buch „Die Selbsthilfe der arbeitenden Klasse durch Wirtschaftsvereine und innere Ansiedlung“ einen religiös begründeten Vorschlag der Selbstorganisation der Arbeiter vorlegte, mit dem er – unter Verzicht auf staatliche Eingriffe oder soziale Almosen – die Bildung von genossenschaftlichen Assoziationen anregen wollte, welche Wohnung, Kleidung und Lebensmittel in Selbsthilfe schaffen sollten. Die wohnungsgenossenschaftlichen Ideen Hubers hatten zum Ziel, den durch Industrialisierung vereinzelt Menschen einen „sittlichen“ Zusammenhang zu geben und gleichzeitig gemeinsame ökonomische Unterstützung zu bieten. In der Nähe von Fabriken sollten „kleine Arbeitersiedlungen mit Häusern für höchstens vier Familien“ gebaut werden, wobei die Häuser anschließend von „Selbsthilfegenossenschaften“ erworben werden sollten; da „Arbeiter und kleine Handwerker als Anwärter für die geplanten Wohnungen“ aber kaum Geld hatten, sollte das notwendige Kapital durch den Verkauf „von Aktien mit höchstens 4% Verzinsung und 2% jährlicher Tilgung durch die Genossen“ aufgebracht werden.<sup>5</sup> Huber wurde als daher rückblickend als „Bahnbrecher der Genossenschaftsidee“ bezeichnet.<sup>6</sup>

Die erste faktisch gemeinnützige Baugesellschaft wurde 1825 mit dem „Bauverein Elberfeld“ in Wuppertal-Elberfeld als Aktiengesellschaft gegründet und baute 96 Wohnungen, die nach Auflösung der Gesellschaft in den Besitz der Stadt Elberfeld übergingen.<sup>7</sup> An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass diese ersten Unternehmen Aktiengesellschaften waren, da es zu diesem Zeitpunkt noch kein Genossenschaftsrecht gab, das Preußische Gesetz dazu wurde erst 1867 verabschiedet.<sup>8</sup>

### 2.1.1 Erste gemeinnützige Wohnungsgesellschaften

Im 1847 wurde „das erste gemeinnützige Wohnungsunternehmen“ gegründet, die „Berliner gemeinnützige Baugesellschaft“.<sup>9</sup> Selbst der Preußische König Friedrich Wilhelm IV., später Kaiser Wilhelm I., unterstützte die Baugesellschaft durch Aktienkauf und wünschte „den verdienstlichen Bemühungen desselben die reichsten Erfolge.“<sup>10</sup> Eine besondere Unterstützung erfuhr diese Aktiengesellschaft dadurch, dass ihr auf Beschluss der preußischen Regierung am 14. Juni 1851 die „Stempel- und Kos-

---

<sup>3</sup> Vgl. Jenkis (1988), S. 29-47.

<sup>4</sup> Thies (1986), S. 3.

<sup>5</sup> Thies (1986), S. 4.

<sup>6</sup> Jenkis (1973), S. 59; nach Victor Aimé Huber ist auch die Ehrenmedaille des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. bezeichnet, die „höchste Auszeichnung der deutschen Wohnungswirtschaft“.

<sup>7</sup> Vgl. Jenkis (1973), S. 60 f.

<sup>8</sup> Siehe die Darstellung dazu im Kapitel 2.1.2.

<sup>9</sup> Jenkis (1988b), S. XIV.

<sup>10</sup> Zitiert nach Jenkis (1973), S. 64.

tenfreiheit“ gewährt wurde, womit die erste Steuerbefreiung für die gemeinnützige Tätigkeit beurkundet ist; gemeinnützig war auch Beschränkung der Gewinnmöglichkeiten, denn die Aktionäre konnten nur 4 % Dividenden erhalten und bekamen bei Ausscheiden nur den Nennbetrag ihrer Beteiligung zurückgezahlt.<sup>11</sup>

Aufgabe der Berliner gemeinnützigen Baugesellschaft war es, ansprechende Kleinwohnungen zu errichten, die zumeist als Geschoßwohnungsbau ausgeführt wurden und an „kleine Leute“ vermietet wurden. Unter diesem Personenkreis wurden Personen verstanden, „welche die letzte Stufe der Besitzenden vor dem Proletariat einnehmen, namentlich also die kleinen Handwerker und alle welche mit diesem etwa gleichem Verhältnis leben“, wobei allerdings ein Mindestmaß an Besitz vorausgesetzt wurde, nämlich ein eigener Hausstand. Gemeint war also nicht das eigentliche Proletariat, das ohne gänzlichen Besitz als Tagelöhner oder Wanderarbeiter in den Städten lebte.

Diese „Berliner gemeinnützige Baugesellschaft“ praktizierte noch weitere gemeinnützige Charakteristika. So wurde auf ein Kündigungsrecht verzichtet und damit ein Dauerwohnrecht begründet und zugesichert, dass die einmal errechneten Mieten nicht mehr erhöht werden konnte (Erstarrungsprinzip). Durch die gezahlten Mieten sollte im Laufe der Jahre den Mietern ein Eigentum an der Wohnung zustehen, sodass sie nach Abtrag der Hypothek, also in ca. 30 Jahren, Eigentümer wurden. Dafür wurden die Bewohner eines Hauses zu einer „Mietgenossenschaft“ zusammengefasst. Diese sollte Verwaltungsaufgaben übernehmen und unter anderem die Mieten einziehen. Beim anschließenden Eigentumsübergang sollte das Grundstück in das Eigentum der Mietgenossenschaft übergehen und innerhalb der Genossenschaft dem einzelnen Mieter ein ideelles Teileigentum zustehen. Interessant an diesem frühen Beispiel eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens ist, neben den gemeinnützigen Prinzipien, dass ein Mischmodell zwischen einer Kapitalgesellschaft und einer Mietergenossenschaft entstanden war.<sup>12</sup> Allerdings war das Modell der Mietwohnung mit Kaufanwartschaft nicht sehr erfolgreich und wurde ab 1857 wieder eingestellt.<sup>13</sup>

Bis 1868 entstanden insgesamt „nur 15 Unternehmen, deren Bauleistung kaum ins Gewicht fiel.“<sup>14</sup> Eine ganze Reihe dieser Neugründungen von Mitte des 19. Jahrhunderts scheiterten allerdings in der Wirtschaftskrise der Gründerzeit 1873.

Auf andere frühe Wohnungsbauunternehmen für die „kleinen Leute“ kann hier nicht weiter eingegangen werden. Es sollte nur aufgezeigt werden, dass einerseits das gemeinnützige Handeln „freiwillig“ entstand und erst später rechtlich kodifiziert wurde. Mit diesem Tatbestand wurde bei Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts 1989 die Hoffnung verbunden, dass die nun ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sich auch künftig freiwillig nach den gemeinnützigen Prinzipien verhalten würden. Andererseits war bereits zu Beginn der Tätigkeit von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eine Förderung durch Steuerbefreiung eine wichtige zentrale wirtschaftliche Hilfestellung.<sup>15</sup>

Ab Anfang der 1860er Jahre bestimmte eine weitere Entwicklung die frühen Wohnungsunternehmen: die Bildung von Wohnungsgenossenschaften. Der von Herrmann Schulze-Delitsch gegründete „Allgemeine Verband deutscher Erwerbs-Wirtschaftsgenossenschaften“ beriet 1865 über eine Resolution in der unter anderem hieß: „Dem Mangel an guten, gesunden Arbeiterwohnungen können in

---

<sup>11</sup> Vgl. Jenkis (1973), S. 64 f.

<sup>12</sup> Vgl. Jenkis (1973), S. 68 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Thies (1986), S. 6.

<sup>14</sup> Thies (1986), S. 6.

<sup>15</sup> Vgl. Jenkis (1973) für die weitere Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.

der Regel auf dem Prinzip der Selbsthilfe beruhende Baugenossenschaften abhelfen, sofern dieselben kleine, für je eine Familie bestimmte Häuser bauen“ und durch ein Mietkaufmodell dann „zu ausschließlichem Eigentum überlassen“.<sup>16</sup>

Auf Anregung von Schulze-Delitzsch wurde schließlich am 27.03.1867 in Preußen ein Genossenschaftsgesetz beschlossen, zu dem Schulze-Delitzsch bereits 1860 einen Entwurf verfasst hatte. Dieses Gesetz wurde am 04.07.1868 auf den Norddeutschen Bund ausgedehnt. Ab 1871 galt dieses Gesetz auch im Deutschen Reich.

Ebenfalls im Jahr 1867, am 2. März kurz vor dem Genossenschaftsgesetz, wurde das Preußische Gesetz über die „Sportel- und Stempelfreiheit“ für gemeinnützige Aktiengesellschaften beschlossen, auf das im nachfolgenden Abschnitt über die Steuerbefreiung für gemeinnützige Wohnungsunternehmen noch eingegangen wird.

### **2.1.2 Die Entstehung der Wohnungs(bau)genossenschaften**

Am 1. Mai 1889 wurde schließlich ein „Reichsgesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften“ beschlossen. Eine Vielzahl von Wohnungsgenossenschaften entstanden auf dieser Rechtsgrundlage, insbesondere weil mit dem neuen Reichsgesetz ab 1889 die vorher unbeschränkte Haftpflicht nun auf die Genossenschaftsanteile beschränkt werden konnte und mit einer Revisionspflicht auch die Wirtschaftlichkeit solcher Genossenschaften besser gesichert wurde.

Auch für die Beschaffung von Finanzmitteln gab es zum Zeitpunkt des Genossenschaftsgesetzes von 1889 noch ein weiteres Gesetz, das große Unterstützungswirkung hatte. Mit dem Invaliditäts- und Alterssicherungsgesetz vom 22. Juni 1889, Teil der Bismarckschen „Sozialreformen“, wurde den Sozialversicherungen gestattet, „einen Teil ihrer Mittel zinsgünstig gemeinnützig anzulegen“.<sup>17</sup> Ziel war u.a. durch bessere Wohnverhältnisse die Krankheitskosten zu mindern. Es wurden zinsverbilligte Kredite, zum Teil sogar oberhalb der Beleihungsgrenzen, vergeben, um „den Gesundheitszustand der Versicherten durch Bereitstellung einwandfreien Wohnraumes zu verbessern“.<sup>18</sup> Die „Landesversicherungsanstalten waren verpflichtet, den gemeinnützigen Baugesellschaften einen Teil ihrer Rücklagen als zinsloses Darlehen zur Verfügung zu stellen“, was den Wohnungsbau erheblich ankurbelte.<sup>19</sup>

Eine besondere Rolle spielten auch die Spar- und Baugenossenschaften, bei denen die Mitglieder und andere Personen Sparguthaben bilden konnten, die zur günstigen Finanzierung des Baus von Arbeitsmietwohnungen genutzt werden konnten: „Das Prinzip des Mietwohnungsbaus ist erst mit der Gründung des Spar- und Bauvereins Hannover 1885 entwickelt worden“ und bekam bis Ende des 19. Jahrhunderts eine dominierende Stellung bei den Baugenossenschaften, während Mietkaufmodelle und genossenschaftlicher Eigentumsbau nicht weiter an Bedeutung gewannen.<sup>20</sup>

Lange Zeit bestimmte aber der Streit zwischen „Selbsthilfe“ und „Staatshilfe“ die Genossenschaftsbewegung, die „bereits zum Systemstreit zwischen Schulze-Delitzsch und Raiffeisen geführt hatte“. Dies bildete sich in den Auseinandersetzungen um das Ziel der baugenossenschaftlichen Tätigkeit ab. Sofern das Ergebnis der Tätigkeit der Bau eines Erwerbshauses war, ist der künftige Eigentümer nur zeitweilig Mitglied der Genossenschaft und dementsprechend hatte die Genossenschaft auch ein ge-

---

<sup>16</sup> Zitiert nach Jenkis (1973), S. 112.

<sup>17</sup> Selle (1994), S. 122, unter Bezug auf § 129 Invaliditäts- und Alterssicherungsgesetz.

<sup>18</sup> Jenkis (1973), S. 210, Zitat aus einem Beitrag von Kämper.

<sup>19</sup> Thies (1986), S. 7; es wurden „ca. 0,5 Mrd RM als zinsgünstige Kredite zum Bau gemeinnütziger Wohnungen gewährt“.

<sup>20</sup> Jenkis (1973), S. 166.

ringeres wirtschaftliches Risiko. Wenn aber Mietwohnungen in größerem Umfang für ärmere Menschen gebaut werden sollten, so trägt der Genossenschaft deutlich höhere dauerhafte Risiken und bedarf damit einer größeren Unterstützung, wie dies zum Beispiel 1913 auf einem Bauverbandstag formuliert worden ist: „Ohne Mitwirkung von öffentlichen Mitteln ist aber unsere Tätigkeit im größtem Maße auch nicht durchführbar ... . Wir leugnen nicht, dass ein Stück Staatssozialismus in unserer Tätigkeit steckt, und geben zu, dass wir auf Selbsthilfe allein unsere Organisation nicht aufbauen können.“<sup>21</sup> Die beiden Ansichten in der Wohnungsbaupolitik sind auch heute immer wieder anzutreffen, wenn es etwa um die Verteilung der Fördermittel auf den Mietwohnungsbau und/oder die Förderung von Wohneigentum geht.

Die Wohnungsgenossenschaften bauen u.a. auf den Prinzipien der Selbsthilfe (durch gemeinsame Firma), der Selbstorganisation (durch gewählte Organe) und der Selbstverwaltung (Organmitglieder müssen Genossenschaftsmitglieder sein) auf. Diese Genossenschaften haben daher eine andere „Unternehmensphilosophie“ als Kapitalgesellschaften. Für sie steht der Zweck im Mittelpunkt, „den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern“.<sup>22</sup> Dies wird in der Genossenschaftswissenschaft als „Förderauftrag“ bezeichnet.

In den 1980er Jahren entbrannte eine Kontroverse, ob der Förderauftrag von Genossenschaften denn mit den Vorschriften des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts vereinbar sei.<sup>23</sup> Diese Kontroverse wird hier in dieser Studie deshalb aufgegriffen, da sie gerade für die Frage von Bedeutung ist, ob heute noch Wohnungsgenossenschaften für eine (neue) wohnungsgemeinnützige Tätigkeit gewonnen werden können.

Gerade in der Nachkriegszeit hätten sich wegen des Wiederaufbaus „der baugenossenschaftliche Förderauftrag und das Prinzip der Gemeinnützigkeit im Einklang“ befunden, da die staatliche Förderung an den gleichen Zielen wie die genossenschaftliche Tätigkeit orientiert gewesen sei.<sup>24</sup> Eigentlich gäbe es erst dann ein Problem, wenn jedes Mitglied mit einer Wohnung versorgt wäre oder keine Wohnungsnachfrage mehr vor Ort bestünde. Aber dann könne die Wohnungsgenossenschaft durch verstärkten Bau von – auch staatlich gefördertem – Wohnungseigentum den gemeinnützigen Auflagen gerecht werden. Allerdings sah diese Position „die Wohnraumversorgung von Problemgruppen [als] vornehmliche Aufgabe der kommunalen und karitativen Wohnungsunternehmen, nicht aber der Baugenossenschaften.“<sup>25</sup> Sofern also der Fokus von Gemeinnützigkeit und staatlicher Förderung auf den „breiten Schichten der Bevölkerung“ lag, sah diese Position keinen Widerspruch zwischen Förderauftrag und Wohnungsgemeinnützigkeit bei Genossenschaften.

Der andere Pol in dieser Diskussion sah durchaus einen möglichen „Widerspruch zwischen dem gemeinnützigen Auftrag nach WGG und dem genossenschaftlichen Förderauftrag“.<sup>26</sup> Grundsätzlich seien die Genossenschaften frei darin zu entscheiden, für wen sie Wohnungen bauen wollen. Nur dann, wenn sie durch ihre Tätigkeit den Staat bei seinen Pflichtaufgaben ergänzen oder entlasten könnte eine Anerkennung als gemeinnütziges Unternehmen erfolgen. „So zum Beispiel stellen die Wohnungsbaugenossenschaften einen Zusammenschluss von sozial Schwachen zur Wohnraumversorgung dar, was eigentlich eine Staatsaufgabe ist. Daher können die Baugenossenschaften dann als

---

<sup>21</sup> Zitiert nach Jenkis (1973), S. 177.

<sup>22</sup> § 1 Abs. 1 GenG i.d.F. von 2006.

<sup>23</sup> Vgl. die umfangreiche Darstellung einer entsprechenden Kontroverse in Jenkis (1986).

<sup>24</sup> Jenkis (1986), S. 16.

<sup>25</sup> Jenkis (1986), S. 16.

<sup>26</sup> Prof. Dr. Erik Boettcher von der Universität Münster, siehe Jenkis (1986), S. 18.

gemeinnützig anerkannt werden, wenn sie den Staat in seinen Pflichtaufgaben ergänzen oder entlasten (Subsidiaritätsprinzip).<sup>27</sup> Das Hauptproblem sieht diese Position jedoch in der durch das WGG vorgegebenen Baupflicht: „Wenn alle Mitglieder mit Wohnraum versorgt sind, ist dem genossenschaftlichen Förderauftrag genüge getan und damit die Baupflicht erfüllt. Allein die Genossenschaftsmitglieder entscheiden, ob sie weitere Mitglieder aufnehmen wollen und dann bauen müssen“, die Baupflicht sei daher den Baugenossenschaften „aufgefropft“.<sup>28</sup> Daher dürfe den Genossenschaften auch nicht eine sehr enge Versorgungsaufgabe durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht vorgegeben werden, denn die Genossenschaft müsse selber entscheiden können, wer ihr beitreten solle.<sup>29</sup>

Eine ähnlich kritische Stimme wurde auch 2012 zum in Österreich geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht geäußert, dass sich noch zu Teilen auf das deutsche WGG von 1940 stützt. Die durch das öWGG vorgegebenen Einschränkungen, wie Geschäftskreiseingrenzung auf Kleinwohnungen und dazugehörige Nebengeschäfte, Pflichtprüfung und Mitgliedschaft in einem Revisionsverband und die Baupflicht würden nicht zu Wohnungsgenossenschaften passen: „Einige der Vorschriften [des öWGG] sind jedoch im Widerspruch mit den Grundsätzen der Selbstbestimmung, Selbstverwaltung und Selbstverantwortung zu sehen, da sie diese deutlich einschränken“.<sup>30</sup> Auf das öWGG wird später noch in einem eigenen Kapitel eingegangen.

Aber unabhängig von dieser Kritik waren, soweit bekannt, alle Wohnungsgenossenschaften in Deutschland zum Zeitpunkt der Aufhebung des WWG 1990 als gemeinnützige Wohnungsunternehmen anerkannt und nahmen die steuerlichen Vorteile dieser Anerkennung in Anspruch. Dieser kleine Exkurs zum Thema Genossenschaft und Gemeinnützigkeit macht deutlich, dass der genossenschaftliche Gedanke der Selbstorganisation mit dem Ziel der gemeinschaftlichen Wohnungsversorgung sich nicht automatisch mit dem staatlichen Interesse der ausreichenden Versorgung von benachteiligten Haushalten verbindet, für die die Gemeinnützigkeitsregeln entwickelt wurden. Wie diese Regeln nun in Deutschland entstanden, wird nachfolgend skizziert.

### 2.1.3 Die ersten steuerlichen Förderungen von GWU

Wie bereits oben dargestellt, wurde die als Aktiengesellschaft 1847 gegründete „Berliner gemeinnützige Baugesellschaft“ vom Preußischen Königshaus dadurch unterstützt, dass ihr am 14. Juni 1851 die „Stempel- und Kostenfreiheit“ gewährt wurde, womit die erste Steuerbefreiung für die gemeinnützige Tätigkeit beurkundet ist.<sup>31</sup> Mit dem Preußischen Stempelfreiheitsgesetz von 1867 wurde den gemeinnützigen Aktien-Baugesellschaften eine Sportel- und Stempelfreiheit zugbilligt, „wie dieselbe den öffentlichen Armenanstalten zusteht.“<sup>32</sup> Gleichzeitig wurden im Gesetz die Voraussetzungen für eine solche gemeinnützige Tätigkeit kurz und klar definiert:

- der Unternehmenszweck sollte „ausschließlich darauf gerichtet ... [sein], unbemittelten Familien gesunde und zweckmäßig eingerichtete Wohnungen in eigens erbauten oder angekauften Häusern zu billigen Preisen zu verschaffen“,

---

<sup>27</sup> Jenkis (1986), S. 21.

<sup>28</sup> Jenkis (1986), S. 23.

<sup>29</sup> Diese „Abwehrposition“ wurde angesichts eines nicht umgesetzten Referentenentwurfs zur Änderung des WGG vom Juli 1981 formuliert, in dem durch das WGG eine faktische Belegungsbindung für bestimmte Bevölkerungsgruppen eingeführt werden sollte. Vgl. Abschnitt 3.1.3.3.

<sup>30</sup> Eder (2012), S. 12.

<sup>31</sup> Vgl. Jenkis (1973), S. 64 f., unter „Sporteltaxe“ waren Gerichtskosten zu verstehen.

<sup>32</sup> § 1 Stempelfreiheitsgesetz i.d.F. 1867.

- im Unternehmensstatut musste „die an die Gesellschafter zu vertheilende Dividende auf höchstens fünf Prozent ihrer Antheile beschränkt“ werden und
- den Gesellschaftern durfte „für den Fall der Auflösung der Gesellschaft nicht mehr als den Nominalwert ihrer Antheile zugesichert“ werden, ein eventueller Rest des Gesellschaftsvermögens sollte „aber für gemeinnützige Zwecke bestimmt“ sein.<sup>33</sup>

Ziel dieser ersten gesetzlichen Steuerbefreiung für GWU war also die Entlastung des Staates bei seiner Aufgabe der Unterbringung von mittellosen oder obdachlosen Haushalten in den sog. Armenhäusern und der Senkung der damit verbundenen Kosten. Es wurde daher ein enger Zusammenhang zwischen Steuerbefreiung und der Beschränkung der Tätigkeit auf die Unterbringung armer Haushalte („unbemittelte Familien“) gesehen, für die „Häuser zu billigen Preisen“ gebaut oder gekauft werden sollten. Dieser Ausgangspunkt für die Begründung einer Steuerfreiheit für gemeinnützige Wohnungsunternehmen soll an dieser Stelle nochmals unterstrichen werden, da später, insbesondere in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dieser Zusammenhang verloren gegangen ist.

Die erste gesetzliche Steuerbefreiung für das Deutsche Reich erfolgte schließlich durch das Reichstempelgesetz vom 24. April 1894, das in Nr. 1 den Erwerb von Aktien von Steuern befreite, wenn sie „von Aktiengesellschaften aufgegeben werden, welche nach Entscheidung des Bundesrats ausschließlich gemeinnützigen Zwecken dienen, den zur Verteilung gelangenden Reingewinn satzungsgemäß auf eine höchstens vierprozentige Verzinsung der Kapitaleinlagen beschränken, ... für den Fall der Auflösung nicht mehr als den Nennwert ihrer Anteile zu sichern und bei der Auflösung den etwaigen Rest des Gesellschaftsvermögens für gemeinnützige Zwecke bestimmen.“<sup>34</sup>

Explizit auf die Wohnungsversorgung bezogen wurde dann im Preußischen Stempelsteuergesetz vom 31. Juli 1895 in § 5 Buchst. g) die „persönliche Stempelsteuerbefreiung“ gewährt für „Aktiengesellschaften, Genossenschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, deren durch Statut bestimmter Zweck ausschließlich darauf gerichtet ist, unbemittelten Familien gesunde und zweckmäßig eingerichtete Wohnungen in eigens erbauten oder angekauften Häusern zu billigen Preisen zu verschaffen und deren Statut an die Gesellschafter zu vertheilende Dividende auf höchstens vier Prozent ihrer Antheile beschränkt, auch den Gesellschaftern für den Fall der Auflösung nicht mehr als den Nennwerth ihrer Antheile zusichert, den etwaigen Rest des Gesellschaftsvermögens aber für gemeinnützige Zwecke bestimmt.“<sup>35</sup> Damit war die soziale Zielgruppe, die die GWU zu versorgen haben, genauso wie im preußischen Vorläufergesetz von 1867 auf die „unbemittelten Familien“ beschränkt. Warum im Reichsgesetz von 1895 die Gewinnausschüttung auf höchstens 4 % festgelegt wurde, während sie beim Preußischen Gesetz von 1867 noch bei 5 % gelegen hatte, ist aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht zu entnehmen.

In der gemeinnützigkeitsrechtlichen Fachliteratur der Weimarer Republik wurden diese Steuerbefreiungen so bewertet, dass damit staatlicherseits quasi nachträglich das vorherige freiwillige gemeinnützige Handeln in der Wohnungswirtschaft honoriert wurde: „Wie bei dem gemeinnützigen Kleinwohnungsbau seitens der Träger derselben auf Unternehmergewinn verzichtet wurde, so entschloss sich auch die öffentliche Hand dazu, diesem Wirtschaftszweig in Anbetracht seiner großen Bedeutung weitgehende Befreiungen von Abgaben und Lasten zu gewähren.“<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> § 2 Stempelfreiheitsgesetz i.d.F. 1867.

<sup>34</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 2 f.; Genossenschaften gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

<sup>35</sup> § 5 Buchst. g) Stempelgesetz i.d.F. 1895.

<sup>36</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 2.

Aus Sicht der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wurde dieser Zusammenhang Jahrzehnte später immer wieder ähnlich formuliert. Zunächst hätten die Wohnungsunternehmen „in eigener Verantwortung“ eine Gemeinnützigkeit entwickelt und deshalb anschließend steuerliche Begünstigungen erhalten. Diese Feststellungen hatten auch bis zur WGG-Aufhebung noch große Bedeutung, „denn die Kausalkette besteht nicht in der Steuerbegünstigung und den sich daraus ergebenden gemeinnützigen Bindungen sondern – umgekehrt – darin, dass am Anfang das gemeinnützige Verhalten stand, dem die staatliche Anerkennung und Begünstigung folgte.“<sup>37</sup>

Im Kern geht es also darum, dass derartige Unternehmen ihre Tätigkeit als Selbstzweck ansehen würden, „sie also unter möglicher Ausschaltung eigenen oder fremden Gewinnstrebens“ arbeiten würden. Damit wurde die „öffentliche Hand ... von einer sehr schwierigen wirtschaftlichen Aufgabe entlastet und unterstützte auch deshalb von jeher die gemeinnützigen Bestrebungen dieser Unternehmen.“ Es sei daher „selbstverständlich“ gewesen, dass die öffentliche Hand neben den oben zitierten Vorschriften zur vermögensrechtlichen Behandlung von Gesellschaftern bzw. Mitgliedern der Unternehmen vor allem eine klare Zweckbestimmung verlangte: „der Gegenstand des Unternehmens musste nach der fast allgemein gewordenen Fassung solcher Vorschriften in den verschiedenen Gesetzen vor der Kodifizierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts ausschließlich auf die Erstellung gesunder Wohnungen zu angemessenen Preisen für die Minderbemittelte Bevölkerung ausgerichtet sein.“<sup>38</sup>

Ein anderer, deutlich kritischerer Beitrag zur Wohnungsgemeinnützigkeit formuliert dies in ähnlicher Weise: „Ihren Begriffsinhalt erhielt die Gemeinnützigkeit im Zusammenhang mit der Mildtätigkeit: Sie sollte etwas ähnlich Fürsorgerisches im Wirtschaftsbereich darstellen“ und die GWU „sollten auf selbstlose Erfüllung der Interessen ihrer Kunden oder Mitglieder bedacht sein. ... Um diesen Unternehmen die Übernahme quasi-öffentlicher Aufgaben zu ermöglichen, erhielten sie Steuerprivilegien.“<sup>39</sup> Selbst im Gutachten der sog. Hofbauer-Kommission des Bundesfinanzministeriums von 1985, dass faktisch die Grundlage für die spätere Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in Deutschland bildete, wurde eine ähnliche Begründung für die frühe steuerliche Förderung solcher Unternehmen entwickelt: „Der Staat unterstützte die nicht auf Gewinnerzielung gerichtete Tätigkeit der GWU, die ihn selbst von der Aufgabe der Wohnungsvorsorge entlastete, bereits frühzeitig durch Steuervergünstigungen und durch die Schaffung günstiger rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen.“<sup>40</sup>

In Österreich wurde dann mit Gesetz vom 22. Dezember 1910 über den Wohnungsfürsorgefonds in § 12 erstmals eine Definition der sog. „gemeinnützigen Bauvereinigungen“<sup>41</sup> getroffen, die schon vor dem deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht die gemeinnützigen Kernprinzipien verankerte: „Als gemeinnützig werden Bauvereinigungen betrachtet, deren Statut die an Mitglieder zu verteilende Dividende auf höchstens 5 Prozent der eingezahlten Anteile beschränkt und den Mitgliedern für den Fall der Auflösung der Gesellschaft nicht mehr als die Rückzahlung der eingezahlten Anteilsbeträge zusichert, einen etwaigen Rest des Gesellschaftsvermögens aber für gemeinnützige Zwecke bestimmt.“<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Jenkis (1973), S. 223; eine Argumentation, die bei Aufhebung des WGG noch eine Bedeutung spielen sollte.

<sup>38</sup> Bodien (1952), S. XI f.

<sup>39</sup> Frankfurter Institut (1986), S. 2.

<sup>40</sup> BMF (1985), S. 17.

<sup>41</sup> Österreichische Bezeichnung für gemeinnützige Wohnungsunternehmen.

<sup>42</sup> Gesetz vom 22. Dezember 1910, betreffend die Errichtung des Wohnungsfürsorgefonds, ö.RGBl. Nr. 242, zitiert nach öWGG-E (1977), Allgemeine Erläuterung, S. 14.

Im Deutschen Reich dauerte es noch fast zwei Jahrzehnte bis es zu einer ersten gesetzlichen Regelung der Wohnungsgemeinnützigkeit kam.

### 2.2 Die Kodifizierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts seit 1930

Auf Preußischer wie auf Reichsebene war jahrzehntelang die Steuerbefreiung für die Wohnungsgemeinnützigkeit in vielen verschiedenen Gesetzen geregelt.<sup>43</sup> Hierfür waren „mindestens 10 Reichs- und unzählige Landesgesetze, Verordnungen und Erlasse“ zuständig.<sup>44</sup>

Unterschiedliche Begriffsbestimmungen in den steuerbefreienden Gesetzen und Verordnungen führten zu Unklarheiten und Rechtsstreitigkeiten in den ersten Jahren der Weimarer Republik.<sup>45</sup> Daher wollte das für das Wohnungswesen zuständige Reichsarbeitsministerium ab dem Jahr 1928 „eine förmliche einheitliche Anerkennung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mit allgemeiner Verbindlichkeit für alle Behörden“ einführen, die eben auch für die Steuerbehörden verbindlich sein sollte.<sup>46</sup>

Der „Entwurf eines Gesetzes über die Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen“ wurde 1928 erstellt, 1929 im Reichsrat diskutiert und wurde schließlich im Januar 1930 dem Reichstag vorgelegt und in verschiedenen Reichsgremien diskutiert. Wegen der Auflösung des Reichstags im Juli 1930<sup>47</sup> wurde das Gesetz nicht mehr verabschiedet, sondern wurde als Teil einer (Not-)Verordnung des Reichspräsidenten unter dem Titel „Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“ vom 1. Dezember 1930 in Kraft gesetzt. Im siebten Teil dieser Verordnung war das Kapitel III zur „Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen“ enthalten, das kurz als „Gemeinnützigkeitsverordnung“<sup>48</sup> (GemVO) bezeichnet wurde. Da alle erforderlichen Schritte zu einem Gesetz durchlaufen waren, wird diese Verordnung von uns auch als erste gesetzliche Grundlage des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in Deutschland angesehen.

In der gleichen Verordnung des Reichspräsidenten wurden auch entsprechende Anpassungen des Steuerrechts vorgenommen. In der GemVO wurde „Gemeinnützigkeit“ schlicht wie folgt definiert: „Wohnungsunternehmen gelten nur dann als gemeinnützig, wenn sie aufgrund dieses Kapitels anerkannt sind“ (unter Kapitel war hier das Kapitel III aus Teil 7 Teil der Notverordnung mit eben dieser GemVO gemeint). Also war erst seit 1930 für den Status der Gemeinnützigkeit eine staatliche Anerkennung des betreffenden Wohnungsunternehmens erforderlich: „Die GemVO führt als wichtigste Neuerung die ‚Anerkennung‘ ein. Die Anerkennung ist ein Staatsakt von konstitutiver Bedeutung. Ohne sie ist ein Wohnungsunternehmen nicht gemeinnützig im Rechtssinne.“<sup>49</sup> An die Stelle von einzelnen behördlichen Entscheidungen trat nun eine zentrale gesetzliche Regelung, mit der die Voraussetzungen für eine Steuervergünstigung von Wohnungsunternehmen geregelt wurden.

Durch die Verordnung über die Steuerbefreiung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen vom 22. Mai 1931 wurde quasi ein Zirkelbezug zwischen Steuerrecht und Gemeinnützigkeitsrecht hergestellt

---

<sup>43</sup> Vgl. Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 3, zur Darstellung von zwölf verschiedenen Steuerbefreiungstatbeständen zu Ende der 1920er Jahre.

<sup>44</sup> Bodien (1952), S. XIV.

<sup>45</sup> Vgl. Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 3, wo 12 verschiedenen Regelungen aufgezählt werden; Bodien (1952), S. XIV.

<sup>46</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 4.

<sup>47</sup> Rücktritt der Regierung von Herrmann Müller (SPD), anschließend regierte das Präsidialkabinett Brüning mit Notverordnungen.

<sup>48</sup> Veröffentlicht im RGBl. I S. 593.

<sup>49</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 42.

um eigenständige Gemeinnützigkeitsdefinitionen für Wohnungsunternehmen im Steuerrecht zu vermeiden und diese stattdessen gesetzlich in der GemVO zu konzentrieren:

*„Als Körperschaften oder Vermögensmassen, die nach der Satzung, Stiftung oder sonstigen Verfassung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes dienen und keinen über eine Vermögensverwaltung hinausgehenden wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb im Sinne dieses Gesetzes unterhalten, sind in jedem Fall anzusehen:*

*a) Wohnungsunternehmen, die aufgrund der Gemeinnützigkeitsverordnung (siebenter Teil Kapitel III der Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen) vom 1. Dezember 1930 (Reichsgesetzblatt II. Seite 593) als gemeinnützig anerkannt sind ...“<sup>50</sup>*

Auf dieser Rechtsgrundlage wurde dementsprechend künftig die Steuerbefreiung für gemeinnützig tätige Wohnungsunternehmen geregelt, ohne dass auf der steuerrechtlichen Seite der Inhalt der Gemeinnützigkeit genauer bestimmt worden wäre, wie dies sonst bis heute zum Beispiel in der Abgabenverordnung üblich ist. Die genauere Definition des „gemeinnützigen“ Geschäftsbetriebs blieb also auch in den kommenden Jahrzehnten ausschließlich der spezialrechtlichen Regelung im sogenannten Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht vorbehalten.

Deutlich wird diese indirekte Definition von Gemeinnützigkeit auch in dem späteren Kommentar zum WGG von 1940, in dem einleitend zur Abgrenzung gegenüber den steuerlich nicht geförderten Wohnungsunternehmen ausgeführt wird, dass zur „gemeinnützigen Wohnungswirtschaft ... nur Unternehmen [gehören], die entweder als ‚gem. WU‘ oder als ‚Organe der staatlichen Wohnungspolitik‘ anerkannt sind. Die Anerkennung ist ein Staatsakt, der durch bestimmte Behörden, die ‚Anerkennungsbehörden‘, ausgesprochen wird.“<sup>51</sup> Ist ein WU als GWU anerkannt, dann hat es also Anspruch auf die entsprechenden Steuerbefreiungen. Insofern liegt die Bestimmung der Grenzen der gemeinnützigen Tätigkeit in diesem Sonderrecht allein beim Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht und nicht – wie bei anderen Steuerbefreiungen – beim Steuerrecht.

Die GemVO von 1930 überlies die Bestimmung von weiteren Regelungen noch zu erlassenden Durchführungsbestimmungen. Diese wurden als „Rechtsverordnung“ am 20. März 1931 erlassen. Für die nachfolgenden Jahrzehnte bis zu Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht 1990 blieb es bei dem System mit einem rahmensetzenden Gesetz und dazu erlassenen Durchführungsbestimmungen.

Die einzelnen Regelungsgegenstände der ersten Gemeinnützigkeitsverordnung von 1930 und der dazu erlassenen Durchführungsverordnung von 1931 (Reichsausführungsverordnung – RAV genannt) werden hier nicht im Einzelnen aufgeführt, dies erfolgt in den nachfolgenden thematisch gegliederten Abschnitten. Für den Überblick wird daher zunächst nur der weitere Gang der Schaffung rechtlicher Regelungen für die Wohnungsgemeinnützigkeit skizziert.

Mit den beiden Verordnungen von 1930 und 1931 bekam die gemeinnützige Wohnungswirtschaft „ihr eigenes durch Gesetze und Verordnungen des Reiches geregelte Sonderrecht, das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht“, so die spätere Kommentierung von 1941. Dementsprechend sei die gemeinnützige Wohnungswirtschaft „der Teil der Wohnungswirtschaft, der auf gemeinnütziger Grundlage besteht, in gemeinnütziger Einstellung arbeitet und sich von der privatkapitalistischen Erwerbswirtschaft nach Vorschrift des Gesetzes abgrenzt.“<sup>52</sup> Die betreffenden Unternehmen wurden auf der

---

<sup>50</sup> Zitiert nach Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 30 f.

<sup>51</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 4.

<sup>52</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 1.

Grundlage dieses Sonderrechts „anerkannt“ und erhielten dadurch die Steuerbefreiung nach den jeweils gültigen Steuergesetzen. „Ueber die Innehaltung der Voraussetzungen für die Anerkennung wachen einerseits die Behörden, andererseits zu ihrer Unterstützung die Verbände (Spitzenverband und Prüfungsverbände). [...] Dieser gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wird eine Sonderstellung im Rechts- und Wirtschaftsleben eingeräumt.“<sup>53</sup>

Die GemVO wurde in den Folgejahren, insbesondere nach Errichtung des NS-Staats, noch einige Mal verändert. Diese Eingriffe ins Gemeinnützigkeitsrecht verkehrten, so ein Kommentar aus der frühen Nachkriegszeit, „die Durchführung einer gemeinnützigen Aufgabe in Selbstverwaltung in ihr Gegenteil“. „Sie bezweckten vor allem die ‚Gleichschaltung‘ der Organe der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mit der politischen und staatlichen Entwicklung jener Jahre.“ Auf die dramatische politische und rassistische Reinigung sowie die Zwangsvereinigung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ging dieser Kommentar von 1952 nicht explizit ein.<sup>54</sup>

### 2.3 Änderung durch die NS-Herrschaft

Durch das schon zu Beginn der NS-Zeit erlassene „Gesetz zur Sicherung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“ vom 14. Juli 1933 wurde z.B. in § 6 die Geschäftsfeldbeschränkung auf Kleinwohnungen um die „Betreuung des Baues solcher Wohnungen“ erweitert und vor allem dem Reichsarbeitsminister als Rechtsaufsicht die Ermächtigung erteilt, dass „gemeinnützige Wohnungsunternehmen ..., die Verbände von Wohnungsunternehmen und die Vereinigung solcher Verbände ... einer besondere Überprüfung ... unterworfen werden“ (§ 1 Abs. 1) können.<sup>55</sup> Zu diesen Sonderrechten gehörte auch das Recht der Überprüfungsbehörden, von sich aus und ggf. gegen den Willen der betreffenden Einrichtung die Organe der GWU, Verbände oder Spitzenverbände einzuberufen (§ 3 Abs. 1 Buchst. b. In diesem Gesetz wurde den Behörden vor allem ermöglicht, „erforderlichenfalls Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer, Prokuristen und Mitglieder des Aufsichtsrats oder des Verwaltungsrats abzuberaufen“ und „soweit die zur Weiterführung der Geschäfte erforderlichen Personen fehlen“, diese auch zu bestellen bzw. Prokura zu erteilen etc. (§ 3 Abs. 1 Buchst. c und d). Deutlich wird das Ziel der NS-Politik, die Entlassung von politisch oder rassistisch verfolgten Personen, durch § 3 Abs. 1 Buchst. e dieses Gesetzes, mit dem den Behörden ermöglicht wurde, Dienstverträge zu kündigen, „um die Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs ... zu sichern, oder wenn der Dienstverpflichtete nicht die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit rückhaltlos für den nationalen Staat eintreten wird.“<sup>56</sup> Hierzu wurden noch detaillierte Regelungen in einer Verordnung erlassen, etwa wie die Fragen der Versorgungsbezüge etc. nach der Entlassung zu behandeln wären.<sup>57</sup>

Wie umfangreich nun in den genossenschaftlichen, den gewerkschaftlichen und anderen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nun die „Gleichschaltung“ mit Entlassung von politisch und rassistisch Verfolgten umgesetzt wurde, kann hier nicht dargestellt werden. Aber an einem von wahrscheinlich vielen Beispielen soll dies nur exemplarisch benannt werden: „Die SAGA wird gleichgeschaltet. Der Vorstand und der Aufsichtsrat werden neu besetzt“.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 2.

<sup>54</sup> Bodien (1952), S. XII.

<sup>55</sup> § 6 Abs. 1 GemVO i.d.F. 1935, zitiert nach Meier/Draeger (1935), S. 264; es ist aus der Kommentierung nicht zu entnehmen, ob alle GWU einer solchen Sonderprüfung unterzogen wurden.

<sup>56</sup> Gesetz zur Sicherung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 14. Juli 1933, zitiert nach Meier/Draeger (1935), S. 286 f.

<sup>57</sup> Verordnung zur Sicherung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 06. Februar 1934, zitiert nach Meier/Draeger (1935), S. 296 ff.

<sup>58</sup> SAGA (2012), S. 45; vgl. die Säuberungen bei der Essener ALLBAU in Reulecke et al. (1994), S. 59-62.

Mit Beginn des NS-Staates wurden also schon 1933 und 1934 „scharfe Eingriffe der öffentlichen Hand in die gemeinnützige Wohnungswirtschaft [vorgenommen], die zum Teil ihren eigentlichen Sinn, die Durchführung einer gemeinnützigen Aufgabe in Selbstverwaltung, in ihr Gegenteil verkehrten. Sie bezweckten vor allem die ‚Gleichschaltung‘ der Organe der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mit der politischen und staatlichen Entwicklung jener Jahre“ – so der Kurzkomentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht aus dem Jahr 1952.<sup>59</sup>

So wurde 1934 ein eigenes „Gesetz über Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen“ beschlossen.<sup>60</sup> In diesem wurde die Zwangsmitgliedschaft der GWU in einem regional zuständigen Revisionsverband vorgeschrieben, wobei diese Verbände wiederum einen Gesamtverband angehören müssen. Die bisherige freiwillige Selbstorganisation des Prüfungswesens insbesondere bei den gemeinnützigen Wohnungsgenossenschaften, war mit diesem Gesetz zu einer staatlichen Prüfungsorganisation umgewandelt worden; die sog. „Zwangsprüfung“ und die „Zwangsmitgliedschaft“ in einem Prüfverband war allerdings schon in der GemVO von 1930 (§ 20 Abs. 1) enthalten. Auf die einzelnen Punkte wird an späterer Stelle noch eingegangen werden.

Zehn Jahre nach Erlass der GemVO wurde dann eine weitergehende Neufassung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts unter Verwendung von großen Teilen der bisherigen GemVO wegen der weitergehenden Anpassung an die Ziele des nationalsozialistischen Staates vorgenommen: „Vor allem erschien es notwendig, den staatlichen Einfluss im Zusammenwirken mit der Partei stärker herauszuarbeiten und die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Unternehmen und des gesamten Wirtschaftszweiges besser zu sichern.“<sup>61</sup> Mit dem „Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“ wurde die bisherige Gemeinnützigkeitsverordnung zum „Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGG)“, welches am 29. Februar 1940 in dieser geänderten Fassung veröffentlicht wurde. Das WGG von 1940 blieb dann in wesentlichen Teilen unverändert bis zu seiner Aufhebung 1989 bestehen. Ergänzt wurde das Gesetz von 1940 wiederum wie die GemVO durch eine „Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGGDV)“ vom 23. Juli 1940.

## 2.4 Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht nach 1945

Nach dem Ende des NS-Staates galten das WGG und die WGGDV zunächst in ihren Fassungen von 1940 unverändert weiter. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang die Behauptung des Kommentars zum WGG von 1988, „daß zwar das WGG aus dem Jahre 1940 stammt, daß aber dieses Gesetz nicht mit der ‚Blut und Boden-Ideologie‘ überfrachtet wurde.“<sup>62</sup>

In einer ersten Zusammenstellung des geltenden Rechts der Wohnungsgemeinnützigkeit von 1952 wurden unter Hinweis auf Gesetze des Alliierten Kontrollrats und auf das 1949 beschlossene Grundgesetz bei einigen Passagen von WGG bzw. WGGDV durch Kursivdruck die Stellen kenntlich gemacht, die „aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht oder nicht wörtlich“ anwendbar waren.<sup>63</sup> Rechtlich betraf dies insbesondere die Regelungen, „die eine ungerechte und ungleichmäßige Behandlung von Personen oder Personengruppen verursachen würden“, eine offenkundige Umschreibung für die rassistischen und politisch unterdrückenden Regelungen der Nazizeit; ebenfalls wurde

---

<sup>59</sup> Bodien (1952), S. XII.

<sup>60</sup> Gesetz über Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen vom 26. März 1934, zitiert nach Meier/Draeger (1935), S. 298 ff.

<sup>61</sup> Meier/Draeger (1940), S. 3.

<sup>62</sup> Jenkis (1988a), S. XXVII, zumal der größte Teil der Regelungen aus den Verordnung von 1930 und 1931 stammte.

<sup>63</sup> Bodien (1952), S. 1.

der Übergang der gesetzlichen Kompetenzen der (Reichs-)Behörden nach WGG bzw. WGGDV auf den Bund und die Länder bzw. das Land Berlin an den entsprechenden Stellen vermerkt.<sup>64</sup>

Zusammenfassend wurde zum Gesetz von 1940 im Jahre 1952 festgestellt: „Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß das WGG für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als Ganzes und für die einzelnen Unternehmen selbst außerordentlich belebend und fördernd gewirkt hat. Dies trifft nicht nur zu auf die wirtschaftliche Entwicklung im allgemeinen, sondern auch auf die organisatorische und betriebswirtschaftliche.“<sup>65</sup> Eine ausdrückliche Auseinandersetzung mit dem seit 1933 in das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht eingefügte NS-Gedankengut und mit den besonders verschärften Aufsichts- und Eingriffsrechten des Staates wurde in dieser Rechtssammlung der frühen Nachkriegszeit unterlassen; die nicht mehr anwendbaren Regelungen wurden zum Teil pauschal als „allen rechtstaatlichen Begriffen“ widersprechend oder nicht mit dem Grundgesetz im Einklang bezeichnet.<sup>66</sup>

Im nächsten (und letzten) Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, der allerdings erst gleichzeitig mit der Aufhebung des WGG 1988 erschien, wurden die mit dem Grundgesetz nicht vereinbaren Paragraphen vom WGG wesentlich deutlicher kritisiert und auch rechtlich schärfer beurteilt.<sup>67</sup>

Die erste Veränderung des aus NS-Recht aufbauenden WGG von 1940 erfolgte im Jahr 1953 durch eine Verordnung, in der die Zuständigkeiten zur Anerkennung und anderen Rechtsakten nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht vom „Reichsarbeitsminister“ auf die obersten Landesbehörden bzw., falls das Wohnungsunternehmen sich auf mehr als zwei Bundesländer erstreckt, auf den Bundesminister für Wohnungsbau übertragen wurden.<sup>68</sup> Mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (II. Wo-BauG) von 1956 wurde zur Förderung des damals politisch stark unterstützten Wohnungseigentums der § 8 des WGG, der sog. Antispekulationsparagraph, gestrichen; dies wird unter 3.1.7.4 analysiert werden.

In den Jahren 1960, 1969 und 1974 wurden im WGG noch Anpassungen an die geänderten Verwaltungs- und Rechtsverfahren der Bundesrepublik vorgenommen.<sup>69</sup> Mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 wurden zuerst die speziellen Förderinstitute für die Vergabe von Fördermitteln (Wohnungsbaukreditanstalten u.ä.) gesetzlich normiert.<sup>70</sup> Anschliessend wurde mit dem Wohnungsmodernisierungsgesetz 1976 in § 6 des WGG die Betreuung von „Modernisierungsmaßnahmen“ als weitere gemeinnützigkeitsrechtlich zulässige Tätigkeit der GWU eingefügt.<sup>71</sup>

Weitere Änderungen wurden am WGG von in der Nachkriegszeit nicht mehr unternommen, auch eine sprachliche Bereinigung oder Streichung der verfassungswidrigen Teile dieses wichtigen Gesetzes fand nicht mehr statt.<sup>72</sup>

---

<sup>64</sup> Bodien (1952), S. 1.

<sup>65</sup> Bodien (1952), S. XV.

<sup>66</sup> Bodien (1952), S. 142, zu § 16 WGGDV i.d.F. 1940 und der Möglichkeit der Zwangsverschmelzung von GWU.

<sup>67</sup> Vgl. Jenkis (1988a) und die entsprechenden nachfolgenden Passagen in dieser Studie.

<sup>68</sup> Entscheidung über die sachliche Zuständigkeit zur Anerkennung von Organen der staatlichen Wohnungspolitik nach § 28 Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz, vom 11. November 1953, BGBl. I S. 1523.

<sup>69</sup> Vgl. die Aufstellung in Jenkis (1988a), S. XIII.

<sup>70</sup> Art. 41 Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (Haushaltsstrukturgesetz) vom 18. Dezember 1975, BGBl. I, S. 3110.

<sup>71</sup> § 24 Gesetz zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen (Wohnungsmodernisierungsgesetz –WoModG), BGBl. I S. 2434.

<sup>72</sup> Vgl. Jenkis (1988a), S. XIII, sowie alle im Band enthaltenen Kommentare.

Im Unterschied zum WGG wurde die fünf Monate später dazu erlassene Durchführungsverordnung (WGGDV) von 1940 in der Nachkriegszeit mehrfach geändert und bereinigt. Wesentliche Änderungen wurden

- durch § 117 des II. Wohnungsbaugesetz 1956<sup>73</sup> vorgenommen, mit dem der Verzicht auf Wiederkaufsrechte oder Vertragsstrafen aus dem – mit diesem Gesetz aufgehobenen – Antispekulationsparagrafen § 8 des WGG – durch Streichung von § 12 (alt) der WGGDV von 1940 nicht als Verstoß gegen das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht gelten würden,
- mit der „Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“<sup>74</sup> von 1957 wurde die WGGDV geändert (Neufassung des Geschäftszwecks in §§ 6, 7 und 8 WGGDV, Eröffnung der Möglichkeit in § 9 nach Genehmigung auch andere nicht gemeinnützige Tätigkeiten auszuüben, Erhöhung der Flächenobergrenze für Kleinwohnungen in § 10 alt WGGDV, neue Definition der Kostenmiete durch Einfügung der §§ 11 a und 11 b sowie weitere Zuständigkeitsanpassungen u.ä.) und neu gefasst und neu nummeriert verkündet (WGGDV 1957),<sup>75</sup> sowie
- mit der „Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“<sup>76</sup> von 1969 wurden erneute Änderungen vorgenommen und als WGGDV (1969) neu gefasst veröffentlicht.<sup>77</sup> Hierbei wurde u.a. geändert die Vorgaben über die zulässigen Geschäfte (hinsichtlich Gemeinschaftsanlagen, der Übernahme der Wohnungsverwaltung von anderen GWU), neue Verkaufspreisregelung für Eigenheime in § 14 (nun mit zusätzlicher Berücksichtigung von Rücklagen und Rückstellung des GWU und nicht nur die „Gesamtherstellungskosten“ – vorher nur für den „Vorratsbau“ zulässig), in § 23 WGGDV die Einführung eines Anordnungsrechts der Aufsichtsbehörde zur Abstellung von in Prüfungsberichten festgestellten Beanstandungen oder gar Verstößen gegen WGG/WGGDV (sogar mit der Sanktionsdrohung des Entzugs der Anerkennung!) und weitere kleinere Anpassungsmaßnahmen.

Eine letzte Änderung der WGGDV i.d.F. von 1969 erfolgte am 18. April 1975 durch die Zuständigkeitslockerungsverordnung, mit der in Art. 8 die Ausnahmegewilligung für GWU, andere als die gesetzlich zugelassenen Geschäfte „zu betreiben, wenn dadurch die Gemeinnützigkeit des Wohnungsunternehmens nicht beeinträchtigt wird“, an die Zustimmung der Finanzbehörde gebunden werden konnte. Spätere Änderungen der WGGDV sind von 1975 bis zur Aufhebung 1988 nicht mehr erfolgt.<sup>78</sup>

Durch die Bundestagsfraktion Die Grünen wurde schließlich am 25. April 1988 ein Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht, der auf die im Zuge der Krise der „Neuen Heimat“ festgestellten „gravierenden Mängel des gültigen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts“ verwies, die „eine gesetzliche Neu-regelung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) und der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGGDV) erforderlichen“ machen würden.<sup>79</sup> Der Gesetzentwurf kam aber wegen der zeitgleichen Diskussion (erste Lesung des Aufhebungsgesetzes zum WGG

---

<sup>73</sup> § 117 Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz) vom 27. Juni 1956, BGBl. I S. 554.

<sup>74</sup> Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 25. April 1957, BGBl. I S. 401.

<sup>75</sup> Bekanntmachung der Neufassung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 25. April 1957, BGBl. I S. 406.

<sup>76</sup> Vom 21. November 1969, BGBl. I S. 2102.

<sup>77</sup> Bekanntmachung der Neufassung der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGGDV) vom 24. November 1969, BGBl. I S. 2141.

<sup>78</sup> Vgl. Jenkis (1988a), S. XIV.

<sup>79</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen (FGW) vom 25.04.1988, BT-Drs. 11/2199, S. 1 (Ausarbeitung des Gesetzentwurfs durch Jan Kuhnert).

am 21. April 1988 im Bundestag) und Beschlussfassung zur Aufhebung des gesamten Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes nicht mehr zur parlamentarischen Schlussabstimmung, sondern wurde von der Mehrheit mit der WGG-Aufhebung als erledigt „weggestimmt“.

Die umfangreiche und detaillierte rechtliche Regelung des gemeinnützigen Wohnungswesens mit eigenem Gesetz und den entsprechenden Durchführungsbestimmungen in den 60 Jahren von 1930 bis 1990 wurde nachträglich durchaus auch kritisch gesehen, da sie das eigenständige sozial orientierte Handeln und eine freiwillige gemeinnützige Orientierung der Wohnungsunternehmen zu erliegen brachte:

*„Die freiwillige Selbstbindung, resultierend aus sozialen Grundüberzeugungen in den Köpfen der Beteiligten wurde umgeformt in eine extern gesetzte, staatlich regulierte Bindung. Fortan ‚funktionierten‘ die Unternehmen auch ohne ethische und soziale Grundsätze im Handeln der sie tragenden Menschen. Die ‚Bindung von innen‘ verlor an Bedeutung. Die Gemeinnützigkeit begann zur Form zu gerinnen.“<sup>80</sup>*

Der Autor dieses Beitrags in einer Festschrift zum 75 jährigen Firmenjubiläum des städtischen Wohnungsunternehmens ALLBAU, Allgemeiner Bauverein Essen AG, Prof. Dr. Klaus Selle, sah in diesem Verlust der traditionellen Grundsätze auch die Ursache für die Krise der Neuen Heimat, die schließlich zum Ende der gewerkschaftlich getragenen Gemeinwirtschaft führte und für die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes als weitere Begründung herangezogen wurde.<sup>81</sup>

### 2.5 Umfang und Struktur der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft bis 1990

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft hat bis zur Aufhebung des WGG einen enormen Beitrag zur Schaffung eines sozial gebundenen Bestandes an Mietwohnungen in Deutschland geleistet. In Abbildung 3 ist zu erkennen, wie aus Anfangs wenigen und kleineren gemeinnützigen Unternehmen schließlich ein großer gemeinnütziger Sektor von Wohnungsunternehmen wurde.

Zu Ende 1980 verwalteten die GWU ca. 3,33 Mio. eigene Wohnungen, sie sind in Städten über 100.000 Einwohner die wichtigsten Anbieter von Mietwohnungen und haben dort einen Anteil von knapp 30 % am Gesamtmietwohnungsbestand.<sup>82</sup> Unter den Vermietern von Sozialwohnungen stellen die GWU mit 58 % den größten Anteil. Damit gibt es vor Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 ca. 2,4 Millionen Sozialwohnungen unter den 3,4 Millionen gemeinnützigen Wohnungen. Im privaten Bestand gibt es weitere ca. 1,2 Millionen Sozialwohnungen. Der Unterschied zu heute ist frappierend: heute gibt es nur noch 1,5 Millionen Sozialwohnungen insgesamt (ein Minus von gut 2 Millionen) und gar keine gemeinnützigen Wohnungen mehr (ein Minus von etwa 1,0 Millionen).

---

<sup>80</sup> Selle (1994), 124 f.

<sup>81</sup> Selle (1994), 124 f., unter Bezug auf Niethammer (1988), S. 288.

<sup>82</sup> BLK (1983a), S. 4.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen 1930 bis 1991						
	eG	GmbH	AG	sonstige	Insges.	eigene Wohnunge
<b>Reich 1899:</b>	289		95		384	1)
<b>Reich 1930:</b>	2.596	222	56	43	2.917	555.300 2)
<b>Reich 1939:</b>	2.826	502	82	54	3.464	1.160.500 2)
<b>Reich 1949:</b>	1.676	369	74	31	2.150	840.000 2)
<b>1949 zu 1939</b>	-41%	-26%	-10%	-43%	-38%	-28%
<b>Bund 1939: *</b>	1.767	262	60	35	2.124	3)
<b>Bund 1950: *</b>	1.791	416	74	35	2.316	3)
<b>Bund 1960: *</b>	1.665	535	71	36	2.307	2.113.776 3)
<b>Bund 1970: *</b>	1.406	573	64	34	2.077	2.926.699 3)
<b>Bund 1980: *</b>	1.229	555	60	31	1.875	3.326.692 3)
<b>Bund 1986: *</b>	1.193	542	59	32	1.826	3.387.593 3)
<b>Bund 1991: *</b>					1.795	3.434.000 4)
<i>Legende:</i>	* Bundesgebiet (Alte Bundesländer) mit Berlin (West) + Deutschland (Alte und Neue Länder) 1) Quelle: Jenkis (1973) S. 16. 2) Quelle: Bodien (1952), S. XVI. 3) Quelle: GGW (1987c), S. 158, 162. 4) Quelle: Selle (1994), S. 128.					

Abbildung 3: Gemeinnützige Wohnungsunternehmen 1930 bis 1991

Der gemeinnützige Bestand gliederte sich 1980 wie folgt auf:

- 640.000 Wohnungen Altbestand von vor 1948, erstellt ohne direkte öffentliche Förderung
- 2.100.000 Wohnungen aus den 1950er und 1960er Jahren, erstellt mit direkter Förderung (SWB)
- 200.000 Wohnungen aus dieser Zeit ohne direkte Förderung (aber wie alle mit Steuerbefreiung)
- 305.000 Wohnungen aus der Zeit zwischen 1971 und 1980, erstellt mit direkter Förderung (SWB)
- 45.000 Wohnungen aus dieser Zeit ohne direkte Förderung (aber wie alle mit Steuerbefreiung)

Der entscheidende Beitrag der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft lag in den vergleichsweise niedrigeren Mieten, die auch von der zu versorgenden Zielgruppe gezahlt werden konnten. Die Mietniveaus lagen 1978 (nach den Daten der 1%-Wohnungsstichprobe) in DM je qm Wohnfläche für Kaltmiete im Monat:<sup>83</sup>

- 4,60 DM in allen Bestände der GWU zusammen
- 3,30 DM in Altbauten vor 1948
- 4,40 DM in freifinanzierten Wohnungen (freie Vermieter: 5,04 DM)

Bei einer durchschnittlichen Kaltmiete von 277,- DM je Wohnung waren die „Genossenschaftswohnungen ... durchschnittlich etwa 10,- DM preiswerter als Wohnungen von Kapitalgesellschaften.“<sup>84</sup> Nichtpreisgebundene Wohnungen waren bei den GWU 1978 „knapp 0,30 DM/m<sup>2</sup>“ günstiger als der Durchschnitt aller anderen Anbieter, in den Ballungskernen betrug die Differenz nicht selten sogar bis zu 1,- DM.<sup>85</sup>

Auch in der Nutzerstruktur bei den GWU zeigt sich der soziale Auftrag dieser Unternehmen: „Fast die Hälfte aller Mieter ... sind Haushalte, die 1978 zum unteren Drittel der Einkommensbezieher zu rechnen waren.“ Während das Durchschnittseinkommen der Mieterinnen und Mieter nach den Ergebnissen der 1%-Stichprobe von 1978 „sowohl im Sozialwohnungsbestand wie auch in den 920.000 nicht preisgebundenen Wohnungen deutlich unterdurchschnittlich gegenüber anderen Anbietern“ ist, war jedoch „im nicht preisgebundenen Bestand der hohe Anteil von Haushalten mit mittlerem Einkommen knapp oberhalb der Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus“ auffällig.<sup>86</sup>

Unternehmenstyp	Genossenschaften und Vereine	Kapitalgesellschaften
Anzahl der Wohnungen	0,96 Mio.	2,40 Mio.
Darunter Sozialwohnungen	0,72 Mio.	1,72 Mio.
Ungebundene Wohnungen	0,24 Mio. (= 25 %)	0,68 Mio. (= 28 %)

Abbildung 4: Gemeinnütziger Wohnungsbestand (1980)

Die Folgen einer Aufhebung des WGG für die Mieterinnen und Mieter wurden seitens der damaligen Bundesregierung u.a. deshalb als nicht so gravierend eingeschätzt, weil „die gemeinnützigkeitsrechtlichen Beschränkungen durch die besonderen gesetzlichen Bindungen für Sozialwohnungen überlagert“ werden, „die von der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts unberührt bleiben“ Die Begründung des Gesetzentwurfes zur Aufhebung des WGG zieht daraus den Schluss, dass sich deshalb „die gemeinnützigkeitsrechtlichen Beschränkungen unmittelbar lediglich bei rund 0,92 Mio. Wohnungen“ auswirken würden (Abbildung 4).

<sup>83</sup> BLK (1983a), S. 7.

<sup>84</sup> BLK (1983a), S. 7.

<sup>85</sup> BLK (1983a), S. 8.

<sup>86</sup> BLK (1983a), S. 11.



### 3 Rechtlicher Bezugsrahmen aus früheren und heutigen Regelungen in Deutschland

Viele Vorschläge und Diskussionsbeiträge, wie in Deutschland ein Wohnungssektor geschaffen werden könnte, der sich vorrangig mit der Versorgung am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten mit angemessenem und preiswertem Wohnraum befassen soll, greifen auf die bis 1989 in Deutschland geltenden Regelungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) oder das in Österreich heute noch geltende Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz zurück.

In diesen Regelungen wird oft ein Vorbild gesehen oder sie werden zumindest als Vergleich herangezogen. Daher wurde eine umfangreiche Synopse des deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes erstellt und als Anhang beigefügt. In dieser Synopse sind die wesentlichen Punkte, die im Rahmen der deutschen Wohnungsgemeinnützigkeit geregelt wurden, aufgeführt. Synoptisch werden dabei die entsprechenden Regelungen aus dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG), der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGGDV) sowie diverse Empfehlungen zur Veränderung bzw. Novellierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes dargestellt.

Nachfolgend werden zusammenfassend die wesentlichen Regelungen des bis 1990 in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes in seiner historischen Entwicklung seit 1930 herausgearbeitet. Jeder wesentlichen Regelung wird ein eigener Abschnitt gewidmet, wobei die Ausführungen in diesen Abschnitten gleichzeitig Bezugspunkt für die mit dieser Stellungnahme entwickelten eigenen Vorschläge zur Wiedereinführung einer Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0 in Deutschland sind.

Die wesentlichen Regelungen des „alten“ Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes, wie es bis 1990 in Deutschland galt, werden nachfolgend in zwei Regelungskreisen dargestellt: zunächst werden die gesetzlichen Beschränkungen beschrieben, denen gesetzlich anerkannte und geförderte gemeinnützige Wohnungsunternehmen unterlagen, und anschließend werden die diesen Beschränkungen gegenüberstehenden Steuerbefreiungen für gemeinnützige Wohnungsunternehmen skizziert.

Das Äquivalenzprinzip der Wohnungsgemeinnützigkeit – (Selbst-)Bindungen auf der einen und steuerliche Förderungen auf der anderen Seite – wurde von Prof. Dr. Klaus Novy, der sich intensiv um die Wiederbelebung der genossenschaftlichen Organisationskultur in den 1980er Jahren bemühte, in Form einer Waage dargestellt, die in Abbildung 5 nach Seite dargestellt ist.

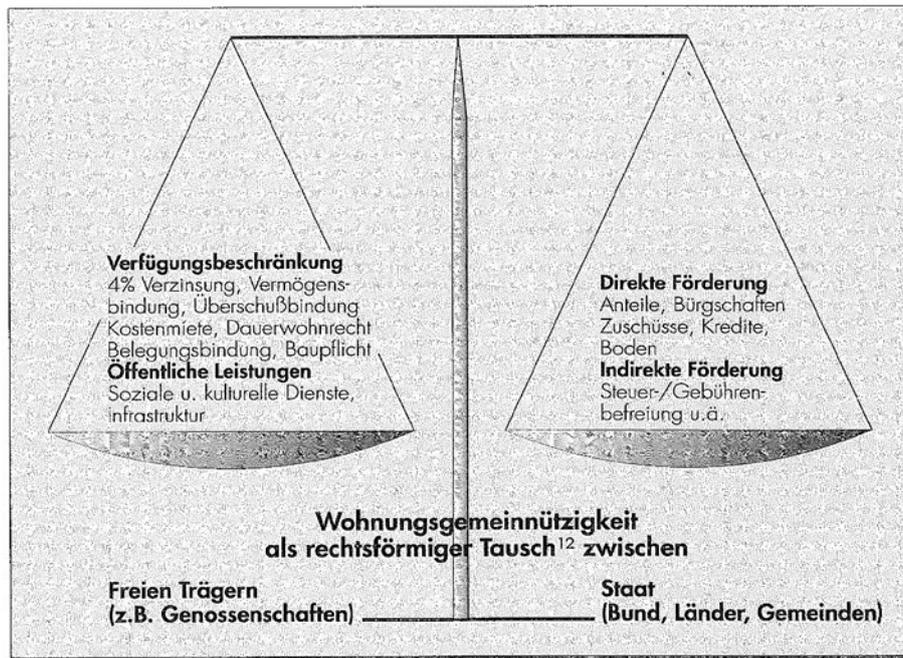


Abbildung 5: Äquivalenzprinzip der Wohnungsgemeinnützigkeit<sup>87</sup>

Der Gedanke der „Äquivalenz von Bindungen und Vergünstigungen“ begründete auch immer wieder Überlegungen, wonach der Staat – um der Kritik aus dem Lager der freien Wohnungswirtschaft zu begegnen – „zunehmend dazu über[gehe], die GWU immer weitergehend zu binden, damit entgeht er auch möglicherweise dem Vorwurf des Gleichheitsverstoßes“.<sup>88</sup>

Diese Vorstellung teilte auch der Verbandsjurist Prof. Dr. Jenkis vom GGW, der auch den einzigen Nachkriegskommentar zum WGG herausgegeben hat. Er meinte ebenfalls, „daß dem (Vor-)Recht der Steuerbefreiung der GWU eine Reihe von gesetzlichen Bindungen (z. B. Preisbindung, Devisenbegrenzung, Vermögensbindung, Prüfungspflicht usw.) gegenüberstehen. Ob zwischen der Steuerbefreiung einerseits und den Bindungen (Auflagen) andererseits ein makro- und/oder mikroökonomisches Gleichgewicht (sogenanntes Äquivalenzprinzip) vorliegt, ist numerisch bisher nicht nachgewiesen worden“ und werde wohl auch künftig nicht mehr ermittelt werden.<sup>89</sup>

Eine ganz andere Sicht nahm die vom Bundesfinanzminister Stoltenberg eingesetzte Kommission ein, die sich mit den steuerlichen Regelungen für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft befasste. Sie stellte 1985 in ihrer Zusammenfassung u.a. fest: „Es ist unzutreffend, dass die Steuerbefreiung der GWU das Äquivalent für deren Geschäftsbeschränkungen und Verhaltensbindungen sein. Die Steuerbefreiungen werden den GWU nicht um ihrer selbst willen gewährt, sondern damit sie dem Befreiungsvorteil an die Mieter und Erwerber als den Destinatären der Vergünstigung weitergeben. Der Befreiungsvorteil soll eingehen in die preiswerte Herstellung und Überlassung von Wohnungen.“<sup>90</sup> Aus diesem Blickwinkel auf Leistung und Gegenleistung von Steuerbefreiung und Bindungen der GWU ist dann nicht überraschend, dass diese Kommission den Vorschlag unterbreitete, das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht vollständig aufzuheben. Diesem Vorschlag folgte dann schließlich 1988 auch die

<sup>87</sup> Selle (1994), S. 126, unter Bezug auf die Darstellung in Novy (1986), S. 21.

<sup>88</sup> Leisner (1986), S. 16

<sup>89</sup> Jenkis (1987), S. 10.

<sup>90</sup> BMF (1985), S. 146.

Mehrheit im Deutschen Bundestag. Die diesem Schritt der Aufhebung des WGG vorhergehende umfassende und kontroverse Debatte wird nachfolgend in dieser Studie ebenfalls aufbereitet, da ein Teil der Argumente auch heute noch gegen eine Wohnungsgemeinnützigkeit vorgetragen werden.

### 3.1 Beschränkungen für gemeinnützige Wohnungsunternehmen (GWU) bis 1990

Der große Sektor der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft war durch das WGG und die WGGDV sehr klar geregelt. Durch eine Reihe von Vorschriften wurde die Tätigkeit der steuerbefreiten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) gesteuert und zwar in der Regel durch Vorgaben und Verbote.

Im Allgemeinen werden die verschiedenen „Bindungen“ die aus dem damaligen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz resultierten zu folgenden Oberpunkten zusammengefasst:

- keine Gewinnmaximierung,
- Bau nur von „Kleinwohnungen“,
- Bauverpflichtung,
- Zweckbindung der Mittel und
- Unabhängigkeit von den Angehörigen des Baugewerbes.<sup>91</sup>

Diese groben Oberpunkte fassen eine ganze Reihe von Einzelnen Regelungen und Vorschriften des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts zusammen. Die wichtigsten einzelnen Regelungen werden an dieser Stelle zunächst überblickartig zusammengestellt, die Kapitelnummierung verweist auf die nachfolgenden Ausführungen:

- 3.1.1 Beschränkung des Tätigkeitsgegenstandes des Wohnungsunternehmens:  
**Geschäftskreisbeschränkung** – mit den Unterpunkten
  - Bau und Verwaltung für den eigenen Bestand
  - Bau nur von Kleinwohnungen
  - Bauträgergeschäft
  - Räumliche Beschränkung
  - Größenbeschränkung
- 3.1.2 Verpflichtung, erwirtschaftete Überschüsse immer wieder in den Neubau zu investieren:  
**Baupflicht**
- 3.1.3 Vorgaben, an wen die Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu vermieten sind sowie Novellierungsvorschläge dazu:  
**Zielgruppe der Förderung im WGG** – mit den Unterpunkten
  - Kein geschlossener Nutzerkreis
  - Politische Vorgaben in der Nazizeit

---

<sup>91</sup> Vgl. Großfeld (1982), S. 17 f.

- Nachträgliche Einführungsversuche einer Belegungsbindung
- 3.1.4 Darstellung der Regelungen über eine Prüfpflicht, mit der die Einhaltung der Gemeinnützigkeitsregeln überprüft werden sollte:  
**Prüfpflicht**
- 3.1.5 Vorschrift einer sog. Bedürfnisprüfung, ob das eine Anerkennung als gemeinnützig beantragende Wohnungsunternehmen am vorgesehenen Ort erforderlich und wirtschaftlich stabil ist:  
**Bedürfnisfrage**
- 3.1.6 Vorgaben über eine sparsame Verwaltung und wirtschaftlich professionelle Geschäftsführung:  
**Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs** mit den Unterpunkten
  - Sparsamkeit der Verwaltung
  - Wirtschaftliche Qualifizierung des Leitungspersonals
  - „Politische Zuverlässigkeit“ als Vorgabe in der Nazizeit
- 3.1.7 Rechtsvorschriften, mit denen die durch steuerliche Förderung entstandenen Vermögensmassen dauerhaft dem gemeinnützigen Zweck erhalten bleiben sollten:  
**Vermögensbindungen** – mit den Unterpunkten
  - Verkaufsverbot von Mietshäusern
  - Beschränkung von Gewinnausschüttungen
  - Nominalwert für ausscheidende Kapitalgeber
  - Sicherung von preiswertem Wohnungseigentum
- 3.1.8 Regelungen über die Festsetzung der Höhe von Mieten bei Beachtung der sog. Kostenmiete bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen:  
**Mietenregelung**
- 3.1.9 Überlegungen, im Rahmen einer WGG-Novelle Vorschriften über eine Mietermitwirkung einzuführen:  
**Mietermitwirkung**
- 3.1.10 Darstellung von Novellierungsvorschlägen zum WGG, mit denen eine ordnungsgemäße Instandhaltung des Wohnungsbestandes gesichert werden sollte:  
**Vorgaben zur Instandhaltung**

### **3.1.1 Geschäftskreisbeschränkung**

#### **3.1.1.1 Begrenzung auf Bau und Verwaltung eigener Wohnungen**

Schon 1867 wurde in Preußen die Steuerbefreiung nur für die „gemeinnützigen Aktien-Baugesellschaften“ gewährt, wenn ihr Unternehmenszweck „ausschließlich darauf gerichtet ist, ... Wohnungen in eigens erbauten oder angekauften Häusern zu billigen Preisen zu verschaffen“.<sup>92</sup> Also es sollten

---

<sup>92</sup> § 1 Stempelfreiheitsgesetz i.d.F. 1867.

nicht Bauunternehmen sein, die für Dritte preisgünstig bauen, vielmehr stand die Vermietung eigener Wohnungen im Mittelpunkt der Tätigkeit. Diese Regelung findet sich auch wörtlich wieder im Preußischen Stempelsteuergesetz von 1895.<sup>93</sup>

Auch alle späteren Vorschriften über die zulässigen Tätigkeiten von steuerbefreiten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen haben sich an dieser historischen Vorgabe orientiert. Mit der ersten gesetzlichen Regelung, der Gemeinnützigkeitsverordnung (GemVO) von 1930, wurde sinngemäß das gleiche normiert, wenn festgelegt wurde, dass gemeinnützige Wohnungsunternehmen „sich satzungsgemäß und tatsächlich nur mit dem Bau und der Betreuung von Kleinwohnungen im eigenen Namen befassen (gemeinnütziger Zweck)“ dürfen.<sup>94</sup> In der zur GemVO erlassenen Reichsausführungsverordnung (RAV) von 1931 wurde die Geschäftstätigkeit als zulässig festgelegt, wenn das Wohnungsunternehmen für eigene Rechnung oder für Rechnung Dritter, aber im eigenen Namen „Kleinwohnungsbauten technisch und wirtschaftlich vorbereitet, erstellt oder von anderen erstellen läßt ... . Eine Betätigung als ausführender Bauunternehmer für fremde Rechnung ist ausgeschlossen.“<sup>95</sup> Zu den zugelassenen Geschäften gehörte, neben dem Ankauf von Grundstücken und Erbbaurechten selbstverständlich auch die Vermietung der Wohnungen, die Instandhaltung durch eigenes<sup>96</sup> oder fremdes Personal und das Betreiben von „Gemeinschaftseinrichtungen in Wohnsiedlungen ..., die den Bewohnern dieser Siedlungen und anderen Mitgliedern des Wohnungsunternehmens zugute kommen.“<sup>97</sup>

Der Kern dieser Geschäftskreisbeschränkung auf Bau und Verwaltung eigener Wohnungen bzw. den Verkauf von kleinen Wohnhäusern ist im Wesentlichen bis zur Aufhebung des WGG in der Fassung von 1940 in § 6 Abs. 1 erhalten geblieben: „Das Wohnungsunternehmen muß sich satzungsgemäß und tatsächlich mit dem Bau von Kleinwohnungen im eigenen Namen befassen; daneben kann es auch den Bau von Kleinwohnungen betreuen (gemeinnütziger Zweck).“<sup>98</sup> Auch in den jeweiligen Fassungen der Durchführungsverordnungen waren die entsprechenden Geschäftskreisbeschränkungen detailliert worden.

### 3.1.1.2 Bau von „Kleinwohnungen“

Durch die Gemeinnützigkeitsverordnung von 1930 wurde durch § 6 erstmals der Hauptzweck der Tätigkeit gemeinnütziger Wohnungsunternehmen definiert: „Das Wohnungsunternehmen darf sich satzungsgemäß und tatsächlich nur mit dem Bau und der Betreuung von Kleinwohnungen im eigenen Namen befassen (gemeinnütziger Zweck).“ Dementsprechend erlaubte das Gesetz den GWU „daher nur solche Geschäfte, die hierbei erforderlich sind oder förderlich sind. In diesem Sinne ist die Aufzählung in Art. 6 bis 8 zu verstehen. Die Aufzählung der zugelassenen Geschäfte ist erschöpfend, andere Geschäfte sind unzulässig.“<sup>99</sup>

Schon mit dem vom NS-Staat erlassenen Gesetz zur Sicherung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 14. Juli 1933 wurde allerdings die Gemeinnützigkeitsverordnung in § 6 Abs. 1 erheblich

---

<sup>93</sup> Abschnitt I § 5 „Persönliche Stempelsteuerbefreiungen“ Buchst. g) Stempelsteuergesetz i.d.F. 1895.

<sup>94</sup> § 6 Abs. 1 GemVO, zitiert nach Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 65.

<sup>95</sup> Art. 6 Abs. 1 und 2 RAV (1931), zitiert nach Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 65; Bodien (1952), S. 98.

<sup>96</sup> Hierfür waren extra „Instandsetzungswerkstätten“ (Art. 7 Buchst. d) RAV (1931)) in Abgrenzung zu den nicht erlaubten Bautätigkeiten zugelassen worden.

<sup>97</sup> Art. 7 Buchst. e) RAV i.d.F. 1931.

<sup>98</sup> § 6 Abs. 1 Satz 1 WGG i.d.F. 1940. Mit dem Wohnungsmodernisierungsgesetz vom 23. August 1976 wurde durch § 24 das WGG dahingehend geändert, dass hinter das Wort „Kleinwohnungen“ noch „und Modernisierungsmaßnahmen ...“ eingefügt wurde.

<sup>99</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 68; vgl. Bodien (1995), S. 98: „Es geht aber aus der Fassung des Gesetzes hervor, daß jeder nicht ausdrücklich zugelassene Geschäftsbetrieb verboten ist.“

verändert. Der Paragraph wurde um die Betreuung des Baus von Kleinwohnungen erweitert: „Daneben kann es auch die Betreuung des Baus solcher Wohnungen betreiben“<sup>100</sup>, sodass der „gemeinnützige Zweck, den das anzuerkennende und das anerkannte WU. unter allen Umständen genügen muss, ... dahingehend bestimmt [ist], daß sich das WU. mit dem Bau von Kleinwohnungen im eigenen Namen satzungsgemäß und tatsächlich befassen muß. Die Betreuungstätigkeit kann daneben betrieben werden“ (Hervorhebungen im Original).<sup>101</sup>

Diese Definition, was denn ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen sei, enthält das WGG in § 6 Abs. 1 i.d.F. von 1940 ebenfalls die gleiche Definition des „gemeinnützigen Zwecks“, erweitert um die Regelung von 1933: „Das Wohnungsunternehmen muß sich satzungsgemäß und tatsächlich mit dem Bau von Kleinwohnungen im eigenen Namen befassen; daneben kann es auch den Bau von Kleinwohnungen betreuen (gemeinnütziger Zweck).“<sup>102</sup>

Im Jahr 1976 wurde der § 6 des WGG durch das Wohnungsmodernisierungsgesetz (WoModG) durch die Worte „und Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des Gesetzes zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen ...“ ergänzt.<sup>103</sup>

Mit § 6 der GemVO bzw. des WGG wurde die Grundvoraussetzung einer Anerkennung als gemeinnütziges und damit steuerbefreites Wohnungsunternehmen festgelegt. Damit war als „der notwendige Geschäftsbetrieb ... der fortlaufende Bau von Kleinwohnungen“ vorgegeben und war als eine „Muß-Bestimmung“ zu erfüllen: „Nach ihr hat ein Bauvorhaben dem anderen zu folgen“.<sup>104</sup>

„§ 6 ist eine der Kernvorschriften der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“<sup>105</sup>, so der letzte Kommentar zum WGG, der noch nach dem Aufhebungsbeschluss 1988 erschienen war. Grundsätzlich war also die Geschäftstätigkeit der GWU durch WGG und WGGDV auf das Bauwesen beschränkt, wobei die tatsächliche Baudurchführung nicht zu ihren zugelassenen Tätigkeiten gehörte.<sup>106</sup> Um diese Abgrenzung der zulässigen Tätigkeiten gegen die Baudurchführung selbst durchzusetzen, hatte das WGG in § 4 eigene Regelungen über die „Unabhängigkeit von den Angehörigen des Baugewerbes“.

Das Betreuungsgeschäft im fremden Namen und auf fremde Rechnung (technische und wirtschaftliche Vorbereitung von Bau und Verkauf von Kleinwohnungen an Dritte) als wurde 1934 per Gesetz als Nebentätigkeit eingefügt, sollte jedoch nicht dominieren („kann daneben betrieben werden“).<sup>107</sup>

Der einzige Kommentar zum WGG aus der Nachkriegszeit, beschrieb die Begrenzung des Geschäftszwecks wie folgt: „Durch die Verpflichtung, Kleinwohnungen zu bauen, wird der soziale Auftrag der Unternehmen konkretisiert.“ Aus der Begründung zum damaligen Regierungsentwurf der Gemeinnützigkeitsverordnung von 1930 zitiert dieser Kommentar dazu ergänzend: „Eine besonders hervorragende Stellung nehmen unter diesen Einrichtungen diejenigen ein, die sie mit der Beschaffung von Wohnungen für breite Kreise der Bevölkerung befassen. Ihre Tätigkeit wird als „gemeinnützige Bautätigkeit“ oder „Tätigkeit unter Gewinnverzicht“ zusammengefasst, ihr Zweck als Förderung des Kleinwohnungsbaus für Minderbemittelten bezeichnet.“ Dieser Kommentar konkretisiert den Begriff

---

<sup>100</sup> § 6 Abs. 1 GemVO i.d.F. 1935, zitiert nach Meier/Draeger (1935), S. 264.

<sup>101</sup> Meier/Draeger (1935), S. 264.

<sup>102</sup> § 6 Abs. 1 WGG i.d.F. von 1940.

<sup>103</sup> § 24 WoModG i.d.F. 1976.

<sup>104</sup> So noch in dem ersten Nachkriegs(kurz)kommentar von Bodien (1952), S. 93, unter Hinweis auf die Baupause, die nachkriegsbedingt mit dem 1. Wohnungsbaugesetz von 1950 nicht mehr pauschal bestehe.

<sup>105</sup> Dyong (1988b), Rn. 4.

<sup>106</sup> Entsprechende „Bauhöfe“ waren mit der Neufassung von § 6 Abs. 2 WGGDV i.d.F. 1941 untersagt, diese konnten noch zu „Instandsetzungswerkstätten“ mit eigenem Personal umgewandelt werden; vgl. Bodien (1952), S. 76, für den Erlaß des Reichsarbeitsministers vom 14. November 1940.

<sup>107</sup> Meier/Dräger (1935), S. 324.

der „Kleinwohnungen“ als das, „was heute nach dem II. WoBauG als öffentliche Aufgabe im Wohnungsbau verstanden wird, nämlich die Wohnungsversorgung solcher Wohnungssuchenden sicherzustellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind“ und entnimmt dieser zitierten Begründung für die GemVO von 1930, „daß Sinn der Regelung über die gemeinnützige Wohnungswirtschaft die Versorgung von sozial schwachen Bevölkerungskreisen ist.“<sup>108</sup>

Die zentrale Beschränkung der Tätigkeit der GWU war aber nur über die Wohnungsgröße gesteuert worden und hatte rechtlich keine soziale Komponente und keine klar definierte „Zielgruppe“ derjenigen, die mit Wohnungen zu versorgen wäre. Allerdings war mit dem Bild der „Kleinwohnungen“ wohl auch der Begriff der „kleinen Leute“ verbunden: „Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sollen dabei nur einfache Wohnungsansprüche auf wirtschaftlichste Grundlage befriedigen. Demgemäß dürfen sie sich nur mit der Beschaffung von Kleinwohnungen und deren Ergänzungen befassen.“<sup>109</sup>

Wurde bis 1930 in den verschiedenen steuerlichen Begünstigungsvorschriften für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft „das Schwergewicht bei der Beurteilung der Gemeinnützigkeit auf die wirtschaftliche Lage des betreuten Personenkreis gelegt ... stellt es das neue Recht auf dem Begriff der Kleinwohnungen ab.“<sup>110</sup>

Seit der GemVO von 1930 wurde dementsprechend nicht mehr der Nachweis verlangt, dass die Überlassung der Wohnung auf besondere Personengruppen beschränkt sei: „Abweichend vom bisherigen Recht ist fallen gelassen die bisherige Einschränkung der Wohnungsbeschaffung für Minderbemittelte. Während bisher das Schwergewicht bei der Beurteilung der Gemeinnützigkeit auf die wirtschaftliche Lage des betreuten Personenkreises gelegt wurde, stellt es das neue Recht auf dem Begriff der Kleinwohnungen ab [...]. In der GemVO. wird demgemäß nicht mehr der Nachweis verlangt, dass die Überlassung der Wohnung auf Minderbemittelte beschränkt ist.“<sup>111</sup>

Wenn also die wesentliche Abgrenzung („Schwerpunkt“) zu den steuerlich nicht förderungswürdigen Wohnungsunternehmen insbesondere in der Größe der gebauten bzw. verwalteten Wohnungen lag, dann war es auch erforderlich, diese genau zu bestimmen. Diese im Prinzip nicht zu überschreitende Größe der Wohnung stieg im Laufe der Jahrzehnte immer weiter an. In der ersten Durchführungsverordnung von 1931 war die Größe einer Kleinwohnung auf höchstens 90 qm festgelegt, „wobei als nutzbare Wohnfläche nur die Wohn- und Schlafräume und die Küche gelten und den Nebenräume in ortsüblichen Grenzen bleiben.“<sup>112</sup> In der WGGDV von 1940 wurde diese Obergrenze auf 100 qm erhöht.<sup>113</sup> Im Einzelfall konnte jedoch diese Flächenobergrenze „um ein Fünftel überstiegen werden.“<sup>114</sup> Mit der WGGDV von 1957 war schließlich die Wohnfläche einer Wohnung in einem Mehrparteienwohnhaus mit 120 m<sup>2</sup> als Obergrenze festgelegt worden.<sup>115</sup> Diese Regelung blieb auch bei der Neufassung der WGGDV 1969 in § 11 unverändert übernommen.<sup>116</sup>

Rechtsgrundlage/Jahr	Haustyp	Zul. Wohnungsgröße
RAV 1931	Kleinwohnung ohne Nebenräume	90 qm
WGGDV 1940	Wohnung im Mehrfamilienhaus	100 qm
WGGDV 1940	Einfamilienhaus mit 1 oder 2 Wohngeschossen	110 – 120 qm
WGGDV 1940	Einfamilienhaus mit Einliegerwohnung	150 qm

<sup>108</sup> Dyong (1988c), Rn. 2.

<sup>109</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 67 f.

<sup>110</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 68.

<sup>111</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 68.

<sup>112</sup> Art. 9 Abs. 1 RAV i.d.F. 1931.

<sup>113</sup> § 10 Abs. 1 WGGDV i.d.F. 1949; für Einfamilienhäuser war die Grenze auf 110-120 qm festgesetzt worden.

<sup>114</sup> Bodien (1995), S. 98.

<sup>115</sup> § 11 Abs. 1 WGGDV i.d.F. 1957.

<sup>116</sup> § 11 Abs. 1 WGGDV i.d.F. 1969.

Abbildung 6: Flächenobergrenzen nach der WGGDV

In Österreich wurde mit dem neuen öWGG von 1979 in § 7 Abs. 1 die Größe der zulässigen Wohnungen auf 150 m<sup>2</sup> („mit normaler Ausstattung“) festgelegt, auf den Begriff „Kleinwohnungen“ wurde im Gesetz dementsprechend verzichtet. Im Prinzip war damit die alte Tradition beendet und die für die gemeinnützigen Bauvereinigungen (gesetzliche Bezeichnung für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Österreich) zulässige Wohnungsgröße richtete sich nach den Vorgaben der damaligen staatlichen Wohnungsbauförderung in Österreich. In der Begründung des Regierungsentwurfs zum öWGG von 1977 heißt es deshalb dazu: „Die Beschränkung des Nutzflächenausmaßes mit 150 m<sup>2</sup> schöpft das im § 2 des Wohnbauförderungsgesetzes 1968 vorgesehene Höchstausmaß aus. Es ist anzunehmen, daß das Wohnbedürfnis durchschnittlicher Familien durch Wohnungen mit einem Nutzflächenausmaß bis höchstens 150 m<sup>2</sup> vollständig befriedigt werden kann.“<sup>117</sup>

Auch in Deutschland konnten öffentlich geförderte Wohnungen von GWU, egal ob durch direkte oder steuerliche Instrumente gefördert, die Flächengrenzen des WGG überschreiten. Zu Beginn der Wohnungsgemeinnützigkeit, bei Erlass der GemVO 1930, wurde allerdings davon ausgegangen, dass die geförderten Wohnungen deutlich kleiner als die nach dem damaligen Recht zulässigen 90 qm sein würden: „Solange der Wohnungsbau, insbesondere der Kleinwohnungsbau, nur mithilfe von Darlehen und Zinszuschüssen der öffentlichen Hand möglich ist, werden diese Maße [von höchstens 90 m<sup>2</sup>] jedoch bedeutungslos sein, da für die Vergabe der öffentlichen Mittel wesentlich engere Vorschriften über die Wohnungsgrößen usw. bestehen. Auch nach deren Wegfall wird die wirtschaftliche Lage der als Mieter in Betracht kommenden Kreise eine Ausnutzung der Höchstgrenzen der GemVO. praktisch verbieten.“<sup>118</sup> In den späteren Förderjahrgängen der Zeit nach dem Wiederaufbau in der Bundesrepublik konnten die geförderten Wohnungen aber durchaus die damals geltenden Flächenobergrenzen der jeweiligen WGGDV überschreiten.

Die Flächenvorschrift der WGGDV von 1957 nebst der dargestellten Ausnahmeregelung für geförderten Wohnungsbau galt schließlich bis zur WGG-Aufhebung 1990.

Bei der Errichtung von gefördertem Wohnungsbau waren also die GWU den gleichen Förderbedingungen wie die sog. freien WU unterworfen bzw. von den speziellen zusätzlichen Größenbeschränkungen nach dem WGG befreit. Trotzdem erhielten sie auch für den Bau und die Verwaltung dieser evtl. größeren Wohnungen weiterhin die gleiche Steuerfreiheit wie für ihren „Kleinwohnungsbau“. Dies wurde immer wieder von der Konkurrenz der freien WU kritisiert. So sei durch die Flächenerhöhung durch die WGGDV 1957 und mit dem zwischenzeitlich generellen Verzicht auf Flächengrenzen bei geförderten Wohnungen „praktisch nur noch ‚Luxuswohnungen‘ vom Begriff der Kleinwohnung ausgenommen“<sup>119</sup>, klagte der baugewerbliche Mittelstand 1985: „Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen können deshalb inzwischen in allen Bereichen des Wohnungsbaus und der Wohnungsverwaltung tätig werden mit Ausnahme von Groß- und Luxuswohnungen, die aber ohnehin in der Bauwirtschaft nur eine Ausnahmerolle spielen.“<sup>120</sup>

Diese nur auf Wohnungsgrößen ohne Zielgruppe begrenzte Bindung der GWU ist mehrfach kritisiert worden. In vielen Novellierungsvorschlägen der 1980er Jahre, insbesondere der ARGEBAU, ist vor al-

<sup>117</sup> öWGG-E (1977), Begründung zu § 7, S. 17; das öWGG ist wesentlich ausführlicher als das alte deutsche WGG, da es auch die bisherigen Ausführungsbestimmungen in das Gesetz aufnahm.

<sup>118</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 73.

<sup>119</sup> Hamer (1985), S. 97.

<sup>120</sup> Hamer (1985), S. 97.

lem gefordert worden, die Vermietung der Wohnungen auf definierte Bevölkerungskreise einzuschränken, egal ob die jeweilige Wohnung öffentlich gefördert ist und deren Bindung ausgelaufen war oder ob sie aus eigenen Mitteln frei finanziert wurde. Aus dieser Diskussion können Anregungen für eine Wohnungsgemeinnützigkeit – gerade angesichts der DAWI-Anforderungen – gewonnen werden. Dieses Thema wird in anderen Punkten dieser Ausarbeitung, beim Themenpunkt „Zielgruppe“ der GWU bzw. Belegungsbindung und in der Darstellung der Diskussion über eine Aufhebung des WGG, behandelt.

### 3.1.1.3 Das Bauträgergeschäft

In den Anfänger der gemeinnützig handelnden Genossenschaften war sowohl die Tätigkeit als gemeinsames Unternehmen, welches Wohnungen zur anschließenden Nutzung durch das Mitglied im Rahmen von Nutzungsverträgen, die den Mietverträgen vergleichbar sind, errichtet (sog. Wohnungsgenossenschaften) als auch die Tätigkeit als gemeinsames Unternehmen verbreitet, dass eigentlich nur gemeinsam Kleinwohnungen errichtet bzw. errichten lässt, um diese anschließend an die Mitglieder zu verkaufen (sog. Baugenossenschaften); faktisch war oft eine Mischung von beiden Tätigkeiten üblich.

Schon mit der GemVO von 1930 wurde als zentraler Grund für die Anerkennung als GWU festgelegt: „Das Wohnungsunternehmen darf sich satzungsmäßig und tatsächlich nur mit dem Bau und der Betreuung von Kleinwohnungen im eigenen Namen befassen (gemeinnütziger Zweck).“<sup>121</sup> Steuerunschädlich war auch die Verwaltung von gekauften Wohnungen oder von Wohnungsbeständen, die "von einer Gemeinde ... zur Verwaltung übertragen" wurden.<sup>122</sup> Mit der RAV von 1931 wurde ergänzend klargestellt, dass auch der Bau von Kleinwohnungen „für Rechnung Dritter, aber im eigenen Namen“ zulässig waren.<sup>123</sup>

Im WGG von 1940 war der Geschäftskreis ebenfalls auf die Errichtung von „Kleinwohnungen“ beschränkt und der Verkauf von errichteten Ein- und Zweifamilienhäusern als zulässige Geschäftstätigkeit geregelt worden. Dementsprechend war es unstrittig zulässig, dass Ein- und Zweifamilienhäuser von den GWU gebaut und verkauft wurden.

Mehrfach wurde in den 1980er Jahren über ein Verbot des Bauträgergeschäfts für die GWU diskutiert. Auch die vom Bundesfinanzministerium zur Überprüfung der Steuerförderung im Rahmen des WGG eingesetzte Kommission kam zu dem Ergebnis, dass es schwerwiegende „Wettbewerbsverzerrungen im Bauträgergeschäft und im Betreuungsgeschäft“ geben würde. Hier würden unterschieden sich „die von den GWU angebotenen Leistungen von denjenigen der anderen Wohnungsunternehmen in keiner Weise. Trotzdem bleiben erzielte Überschüsse bei den GWU steuerfrei, sodass diese deutlich unter den Preisen der anderen Wohnungsunternehmen anbieten könnten.“<sup>124</sup> auch aus diesen Gründen plädierte die Kommission 1985 für die vollständige Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts.

Der Vorsitzende des Gesamtverbands der Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GGW) Steinert sah in solchen Vorschlägen eine „künstliche Teilung des historisch gewachsenen einheitlichen Ge-

---

<sup>121</sup> § 6 Abs. 1 GemVO i.d.F. 1930.

<sup>122</sup> § 3 Abs. 2 GemVO i.d.F. 1930.

<sup>123</sup> Art. 6 Abs. 1 Buchst. b) RAV i.d.F. 1931.

<sup>124</sup> BMF (1985), S. 116.

schäftsbereiches“ und ein Verbot würde „viele der Unternehmen aus der Gemeinnützigkeit vertreiben, weil sie sonst ... nicht die Vorzüge der Verlustkompensation“ nutzen könnten.<sup>125</sup> In einer anderen Veröffentlichung dieser Zeit erinnerte Steinert daran, „daß am Anfang der Gemeinnützigen nicht etwa der Bau und die Verwaltung von Mietwohnungen stand, sondern die Bildung von Wohneigentum in Form von Erwerbshäusern.“<sup>126</sup> Jedes Streichen der Erlaubnis zum Bauträgergeschäft, so wiederholt Steinert, werde gerade die Wohnungsbaugenossenschaften aus dem WGG herausdrängen und damit „gleichzeitig das Ausscheiden auch des Mietwohnungsbestandes dieser Unternehmen aus den gemeinnützigen Bindungen“ zur Folge haben und damit das Ziel des Vorschlags der BMF-Kommission nicht erreichen.<sup>127</sup>

#### **3.1.1.4 Räumliche Beschränkung des Geschäftskreises**

Erst mit dem WGG von 1940 wurde eine räumliche Begrenzung der Tätigkeit insbesondere von Wohnungsgenossenschaften eingeführt: „Ist das Wohnungsunternehmen eine Genossenschaft, so soll der Geschäftsbetrieb auf einen bestimmten Bezirk beschränkt sein.“ In der WGGDV von 1940 wurde ergänzend bestimmt: „Ist das Wohnungsunternehmen eine Genossenschaft oder ein Verein, so ist in der Satzung zu bestimmen, innerhalb welchen Bezirks sich der Geschäftsbetrieb halten soll.“<sup>128</sup>

Eine Größenvorgabe des Bezirks war nicht geregelt, es konnten also auch regional tätige Wohnungsgenossenschaften genehmigt werden.<sup>129</sup> Der räumliche Tätigkeitsbereich war nach § 1 Abs. 2 WGGDV in der Satzung der Genossenschaft festzulegen, Änderungen des räumlichen Tätigkeitsgebiets waren also nur nach Satzungsänderung und nach Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde möglich.

Aber auch für Wohnungsunternehmen anderer Rechtsform konnte ab 1940 eine räumliche Beschränkung vorgegeben werden: „Der Reichsarbeitsminister kann anordnen, dass sich auch der Geschäftsbetrieb anderer Wohnungsunternehmen auf einen bestimmten Bezirk zu beschränken hat.“<sup>130</sup> Hierzu wurde im Kommentar von 1940 unter anderem ausgeführt, dass eine solche Anordnung ganz allgemein gültig sein kann wonach etwa „alle WU einer bestimmten Art oder Größe ihren Geschäftsbetrieb örtlich einzuschränken haben. Sie kann auch für ein bestimmtes einzelnes WU getroffen werden.“<sup>131</sup>

In den Neufassung von § 1 Abs. 2 Satz 4 WGGDV von 1969 konnte die bezirkliche Beschränkung für Kapitalgesellschaften nunmehr durch die zuständige oberste Landesbehörde angeordnet werden.<sup>132</sup> Eine räumliche Kategorie der Begrenzung war auch nach Kommentierung für die Nicht-Genossenschaften nicht vorgegeben.

Die Frage einer räumlichen Begrenzung der Tätigkeit von Kapitalgesellschaften unter dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht ist im Zusammenhang mit der Krise der Neuen Heimat (NH) diskutiert worden. Im Untersuchungsausschuss (UA) des Deutschen Bundestages „Neue Heimat“ dazu wurde die Forderung nach einem Regionalprinzip aufgestellt, wonach die „Anerkennung gemeinnütziger

---

<sup>125</sup> Steinert (1988), S. 5.

<sup>126</sup> Steinert (1987b), S. 14; vgl. die einleitende historische Übersicht in dieser Stellungnahme.

<sup>127</sup> Steinert (1987b), S. 15.

<sup>128</sup> § 1 Abs. 1. WGGDV i.d.F. 1940.

<sup>129</sup> Meier/Draeger (1940), Seite 87.

<sup>130</sup> § 1 Abs. 2 WGGDV i.d.F. 1940.

<sup>131</sup> Meier/Draeger (1940), S. 87.

<sup>132</sup> Vgl. Dyong (1988c), S. 18 f., zur räumliche Beschränkung.

Wohnungsunternehmen nur für räumlich abgegrenzte Bereiche“ gelten solle. Damit sollte kein Konzern auf dem ganzen Bundesgebiet mehr tätig sein können, die Anerkennung sollte „nur für ein räumlich abgegrenztes Gebiete, allenfalls für das Gebiet eines Bundeslandes“ gültig sein.<sup>133</sup> Seitens der GRÜNEN-Bundestagsfraktion wurde in Konkretisierung der vorgeschlagenen Gebietsbegrenzung für den NH-Ausschuss empfohlen: „Der Geschäftskreis wird auf das Gemeindegebiet beschränkt. Bestehende überregionale und überörtliche Wohnungsunternehmen werden in einer Übergangszeit von 3 Jahren entflochten.“

Im von den Grünen 1988 vorgelegten Gesetzentwurf zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen (FGW) wurde entsprechend der Positionierung im NH-Untersuchungsausschuss eine radikale Gebietsbeschränkung vorgesehen: „Ein Gemeinschaftliches Wohnungsverwaltungsunternehmen darf nur in dem Gebiet der Gemeinde tätig sein, in der es seinen Sitz hat. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung durch die Aufsichtsbehörde. Ein Überschreiten der Grenzen eines Bundeslandes ist nicht zulässig“. Dies war eine Reaktion auf die unkontrollierbare Konzernbildung bei der damaligen NH: „Nach den negativen Erfahrungen mit überregional arbeitenden Unternehmen wird das Überschreiten der Grenzen eines Bundeslandes untersagt“, so die Begründung zu § 4 Abs. 1 des FGW.<sup>134</sup> Dieser Gesetzesantrag zur Novellierung des WGG wurde jedoch nicht mehr vor der Aufhebung des WGG inhaltlich im Bundestag befasst.

### 3.1.1.5 Beschränkungen hinsichtlich der Größe des Wohnungsbestandes

In Deutschland kam erst im Rahmen des UA des Bundestages über die NH durch die SPD-Bundestagsfraktion der Vorschlag einer Geschäftskreisbeschränkung hinsichtlich der Unternehmensgröße in die Diskussion: „Gemeinnützige Wohnungsunternehmen müssen überschaubar sein. ... Die Länder sollen Wohnungs-Höchstzahlen für einzelne gemeinnützige Wohnungsunternehmen für den Bereich des jeweiligen Landes festlegen können.“ Begründung: „Damit entfallen die Gefährdungen, die im Falle NH sich erkennbar aus ... der Übergröße ... des Unternehmens ergaben.“ Allerdings sollte bestehenden Unternehmen ein Bestandsschutz gewährt werden.

Auch die Grünen empfahlen im UA die Unternehmen „in kleine, bewohnernähere Verwaltungsunternehmen (500 – 2000 WE) organisatorisch und kapitalmäßig zu trennen.“ Die Begründung: „Nur eine radikale Verkleinerung von Betrieben erlaubt eine bessere Kontrolle, die durch die Bewohner geschehen soll. Die Größe ist dabei ein entscheidender Faktor.“<sup>135</sup>

In dem von den Grünen vorgelegten Gesetzentwurf zur „Förderung gemeinschaftlicher Wohnung Unternehmen (FGW)“ von 1988 wurde dann auch konsequenterweise in § 4 Abs. 2 vorgeschrieben: „Ein Wohnungsunternehmen darf bis zu 1 000 eigene und bis zu 1 000 sich verschaffte Wohnungen verwalten.“ In der Begründung wird unter anderem dazu ausgeführt: „Die Begrenzung der Größenordnung des verwalteten Wohnungsbestandes ist erforderlich, um eine dezentrale, für Bewohnerinnen und Bewohner durchschaubare Verwaltung und eine Minimierung wirtschaftlicher Risiken, die sich aus Großunternehmen ergeben, zu ermöglichen.“<sup>136</sup> Diese – vor allem aus der Krise der neuen Heimat – entwickelte Position, künftig möglichst kleine gemeinwohlorientierte („gemeinschaftliche“) Wohnungsunternehmen zu haben zu wollen, hätte allerdings ausgeschlossen, dass bei größeren Un-

---

<sup>133</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 201.

<sup>134</sup> BT-Drs. 11/2199, S. 16; dieser Gesetzentwurf wurde im Wesentlichen von dem Mitverfasser dieser Ausarbeitung Jan Kuhnert entworfen.

<sup>135</sup> BT-Drs. 11/2199, S. 317.

<sup>136</sup> BT-Drs. 11/2199, S. 16.

ternehmen innerhalb einer Stadt ein Ausgleich zwischen Siedlungen mit „schlechterer“ und „besserer“ Lage stattfinden könnte; dann würde allerdings ein wirtschaftlicher Abstieg eines Quartiers nicht mehr durch Quersubventionierung innerhalb der Stadt gestoppt werden können.

### 3.1.2 Baupflicht

Eine weitere Geschäftskreiseinschränkung war ebenfalls mit § 6 Abs. 1 GemVO bzw. WGG verbunden: Es war die Bautätigkeit für den eigenen Bestand als Haupttätigkeit der GWU vorgegeben worden, was sowohl vor wie nach dem zweiten Weltkrieg auf den erheblichen Neubaubedarf zurückzuführen ist. Das Ziel dieser Baupflicht war es, zu verhindern, dass „das Wohnungsunternehmen nach Befriedigung der Wohnungsbedürfnisse der unmittelbar an dem Wohnungsunternehmen Beteiligten die Bautätigkeit aus eigennützigen Gründen etwa einstellt.“<sup>137</sup> Durch die Gemeinnützigkeitsverordnung von 1930 wurde daher erstmals „eine Verpflichtung zum Bauen begründet, wenn wirtschaftliche Voraussetzungen gegeben sind.“<sup>138</sup>

Schon wurde bereits 1934 wurde gesetzlich die Baupflicht allerdings dahingehend eingeschränkt, dass ein WU auch dann die Gemeinnützigkeit anerkannt bekommen konnte oder behalten durfte, wenn es „wegen Fehlens der wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine weitere Bautätigkeit (Wohnungsbedarf oder Finanzierungsmöglichkeiten) zeitweise dem Bau eingestellt hat und sich vorübergehend nur mit der Verwaltung der Wohnungen und anderen Geschäften im Sinne des Paragraphen 6 der Gemeinnützigkeitsverordnung befasst“ hat.<sup>139</sup> Eine entsprechende Regelung wurde auch in das neue WGG von 1940 aufgenommen, wodurch die Unterbrechung der Bautätigkeit, wenn die Anerkennungsbehörde dem zugestimmt hatte, nicht zum Verlust der Gemeinnützigkeit führte.<sup>140</sup> Zeitbedingt wurde durch die WGGDV von 1940 ergänzt, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Erfüllung der Baupflicht auch „z.B. wegen Mangels an Arbeitern oder Baustoffen“ fehlen können.<sup>141</sup>

Die sog. Baupflicht blieb mit § 6 Abs. 1 des WGG bis 1989 enthalten. Auch die Ausnahmeregelungen der früheren Jahrzehnte galten weiter, wonach das GWU die Bautätigkeit – nach Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde – „wegen Fehlens der wirtschaftlichen Voraussetzungen (Wohnungsbedarf oder Finanzierungsmöglichkeit) zeitweise einstellen“ konnte. Diese wirtschaftliche Voraussetzungen sind in § 6 Abs. 4 WGGDV noch präzisiert worden: „Die Möglichkeit zur Finanzierung fehlt, wenn diese nicht zu wirtschaftlichen Bedingungen beschafft werden kann.“<sup>142</sup> Darüber hinaus wurde der Reichsarbeiterminister durch die WGGDV von 1940 ermächtigt, für einen begrenzten Zeitraum eine generelle Baupause ohne Einzelgenehmigung zuzulassen. Kriegsbedingt wurde auch schon durch Erlass dieses Ministers vom 31.10.1940 eine allgemeine Genehmigungsbefreiung für Baupausen erlassen.<sup>143</sup> Im 2. Weltkrieg wurde auf dieser Grundlage sogar ein „Neubauverbot“ bis zum Kriegsende durch den Reichswohnungskommissar erlassen.<sup>144</sup> Dieses Verbot wurde schließlich durch Ländererlasse nach dem Krieg wieder aufgehoben wurde, da nunmehr die „wirtschaftlichen Voraussetzungen

---

<sup>137</sup> Begründung zum Gesetzentwurf WGG i.d.F. 1940, zitiert nach Bodien (1952), S. 75.

<sup>138</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 69.

<sup>139</sup> § 9 Gesetz über Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen vom 26. März 1934, zitiert nach Meier/Draeger (1935), S. 301.

<sup>140</sup> § 6 Abs. 1 Satz 2 WGG i.d.F. 1940.

<sup>141</sup> § 6 Abs. 3 WGGDV i.d.F. 1940.

<sup>142</sup> § 6 WGGDV i.d.F. 1969.

<sup>143</sup> Vgl. Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 123, 243.

<sup>144</sup> Schreiben des Reichswohnungskommissars vom 02.03.1943, zitiert nach Bodien (1952), S. 78.

einer Bautätigkeit jetzt wieder gegeben sind“ und damit sei „die Baupflicht ... im Rahmen des § 6 WGG wiederhergestellt“ worden.<sup>145</sup>

In den 1980er Jahren war durch Länder-Erlasse geregelt worden, „daß die Baupause drei Jahre betragen soll, sie kann verlängert werden. Darüber hinaus erkennen die ‚Interpretation-Erlasse‘ die umfassende Modernisierung des eigenen Wohnungsbestandes als Ersatz für die Baupflicht an“.<sup>146</sup>

Die Vermögensbindung per Ausschüttungsbegrenzung, die nachstehend noch beschrieben wird, bedeutete faktisch, dass die eventuell erwirtschafteten Überschüsse weitgehend wieder über Neubau ins Unternehmen bzw. nach späterer Gesetzesänderung in die Wohnungsbestände per Modernisierung reinvestiert werden mussten. Ziel der gesetzlichen Verankerung dieser Baupflicht in § 6 Abs. 1 WGG war es, ein Instrument zu schaffen, das langfristig aus Bewirtschaftungsüberschüssen (und neuen Krediten) immer wieder neuen Wohnraum errichtet, so dass langfristig vielleicht auf eine Förderung des Wohnungsbaus aus öffentlichen Mitteln verzichtet werden könnte. Allerdings hatte sich seit Mitte der 1970er Jahre gezeigt, dass vor allem die öffentlichenn gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wegen der steigenden Baupreise die erforderlichen Eigenkapitalmittel nicht aufbringen konnten.

In der Kommission Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht der ARGEBAU der Bauminister wurde für eine Novellierung des WGG zum Geschäftskreis vorgeschlagen: „Der Geschäftskreis soll nicht eingeschränkt werden.“ Dazu solle künftig auch „ausdrücklich der Erwerb von Wohnungen und ggf. ihre Modernisierung gehören, um sie entsprechend den vorgeschlagenen Belegungsbindungen zu verwenden“ und die Baupflicht solle nur noch in Gebieten bestehen bleiben, „wo Wohnungsmangel ist und wenn Finanzierungsmöglichkeiten gegeben sind.“<sup>147</sup>

Die sehr umstrittene Baupflicht, der z.B. die Neue Heimat in den 1980er Jahren nicht mehr ausreichend nachgekommen sein soll, sollte nach Vorschlägen aus dem damaligen Untersuchungsausschuss des Bundestages zur Neuen Heimat von Januar 1987 unterschiedlich aufgelöst werden.<sup>148</sup> Die Mehrheit von CDU/CSU und FDP plädierte für ihre Ablösung durch eine „sogenannte Bestandspflegepflicht“entsprechend dem Vorschlag der ARGEBAU.<sup>149</sup> Die SPD wollte die Baupflicht grundsätzlich erhalten, aber „Modernisierung und andere Maßnahmen der Bestandspflege müssen jedoch an die Stelle der Neubauverpflichtung treten können, ebenso der Kauf von Wohnungen und der Kauf von Wohnungsbindungen“.<sup>150</sup> Die GRÜNEN schließlich forderten die Baupflicht durch eine Bestandspflegepflicht und „die Erfüllung wohnungspolitischer Kriterien, die in jährlichen Sozialbilanzen auszuweisen sind“, zu ersetzen, da nur der preiswerte Bestand für die Wohnungsversorgung geeignet wäre und „neue Sozialwohnungen ... durch das System der Wohnungsbauförderung mittelfristig unbezahlbare Miete(n)“ zur Folge haben würden. Grundsätzlich solle an „die Stelle der materiellen Baupflicht ... die Solidarabgabe [treten], die alle Bewohner des Sektors obligatorisch zu leisten haben“ und mit der kommunale Sondervermögen geschaffen werden sollten, die „der Entschuldung des Wohnungsbestands, und damit seiner dauerhaften Sicherung“ dienen sollten.<sup>151</sup>

Der Gesamtverband der GWU stimmte der oben zitierten CDU-Empfehlung des NH-Ausschusses „ausdrücklich zu, so daß künftig sowohl die Freistellung von der Baupflicht möglich ist, wenn an ihre Stelle die Pflicht zur Bestandspflege tritt, als auch – wenn eine Freistellung nicht erforderlich sein

---

<sup>145</sup> Erlaß des Ministers für Gesundheit und Wohlfahrt (Rheinland-Pfalz) vom 14.10.1949, zitiert nach Bodien (1952), S. 78.

<sup>146</sup> Jenkis (1986), S. 82, unter Bezug auf einen niedersächsischen WGG-Erlass vom 24.03.1981.

<sup>147</sup> BLK (1987a), S. 22.

<sup>148</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 202.

<sup>149</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 202.

<sup>150</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 285.

<sup>151</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 315.

sollte – die Erfüllung der Baupflicht möglich bleibt. Bei der Pflicht zur Bestandspflege sollte darauf geachtet werden, daß Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung ausdrücklich einbezogen werden.“<sup>152</sup>

Der § 6 Abs. 4 der WGGDV von 1940 beinhaltete auch eine wichtige Präzisierung zum Begriff des „Wohnungsbedarfs“, die sich aber allein auf die Wohnungsgenossenschaften bezog: „Bei der Beurteilung des Wohnungsbedarfs ist nicht nur der jeweilige Mitgliederbestand maßgebend.“ Diese Aufforderung an die Wohnungsgenossenschaften, auch dann zu bauen, wenn zwar die eigenen Mitglieder versorgt sind, aber vor Ort noch Wohnungsnachfrage besteht, hat sich aber kaum als Richtschnur in der Praxis durchgesetzt, da viele Wohnungsgenossenschaften nach der „Aufbauphase“ faktisch nur noch für die eigenen Mitglieder bzw. deren Kinder gebaut haben und sich in den vergangenen Jahrzehnten nach Aufhebung des WGG kaum mehr am geförderten sozialen Wohnungsbau beteiligt haben. Die Baupflicht war auch Gegenstand von Kontroversen in der genossenschaftlichen Diskussion.<sup>153</sup>

Im österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht wurde mit der Neufassung des öWGG vom 8. März 1979 eine „Auffangkonstruktion“ für diejenigen kleineren Wohnungsunternehmen geschaffen, die die Baupflicht nicht mehr erfüllen konnten oder wollten. In den Übergangsbestimmungen wurde unter § 39 Abs. 3 eingeführt: „Bauvereinigungen gemäß Abs. 1, die zum Zeitpunkt im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes weniger als 2 000 Wohnungen verwalten und innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes der Landesregierung schriftlich mitteilen, daß sie keine Bautätigkeit im Sinne des § 7 mehr entfalten werden, gelten als gemeinnützige Verwaltungsvereinigungen.“ Für diese Verwaltungsvereinigungen wurden die restlichen Vorschriften des öWGG teilweise modifiziert. Sofern eine bestehende Bauvereinigung (Oberbegriff für Wohnungsunternehmen als Genossenschaft, GmbH oder Aktiengesellschaft) größer ist oder die Baupflicht zu einem späteren Zeitpunkt ruhen lassen möchte, kann sie dies im öWGG nach § 7 Abs. 4 bei der zuständigen Landesregierung beantragen, die für längstens fünf Jahre ein Ruhen der Baupflicht genehmigen kann. Diese österreichische Regelung wurde noch 1986 von dem bekannten Kommentator und Funktionär der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, Helmut Jenkis, als Beleg gesehen, „dass die Gemeinnützigkeit nicht unbedingt an die Baupflicht gebunden sein muss. Es wäre zu überlegen, ob nicht eine ähnliche Regelung auch in das (deutsche) WGG aufgenommen werden soll.“<sup>154</sup>

Inwiefern in Österreich nun gerade Baugenossenschaften diese Regelung in Anspruch genommen haben, kann im Zusammenhang mit dieser Ausarbeitung nicht überprüft werden. Es bleibt für die künftige Diskussion über eine Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland aber zu überlegen, ob eine Aufteilung von Wohnungsunternehmen, die nur verwalten und Wohnungsunternehmen, die auch für den eigenen Bestand oder nur für andere gemeinnützige Wohnungsunternehmen bauen (lassen) sinnvoll ist.<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> Steinert (1987b), S. 26.

<sup>153</sup> Vgl. Jenkis (1986).

<sup>154</sup> Jenkis (1986), S. 81.

<sup>155</sup> Vgl. den entsprechenden Entflechtungsvorschlag in „gemeinschaftliche Wohnungsverwaltungsunternehmen“ und „gemeinschaftliche Bauunternehmen“ in § 7 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs des FGW i.d.F. 1988.

### 3.1.3 Zielgruppe der Förderung im WGG

#### 3.1.3.1 Keine begrenzte Personenzahl

Durch die vorstehend beschriebene Begrenzung der Geschäftstätigkeit auf die Errichtung und Verwaltung von „Kleinwohnungen“ sollte die Unterschicht und die untere und mittlere Mittelschicht erreicht werden, eine Einkommensbegrenzung war jedoch zu keinem Zeitpunkt in den verschiedenen gesetzlichen Regelungen zur Wohnungsgemeinnützigkeit vorgesehen. In den früheren staatlichen Steuerbefreiungsregelungen für soziale Wohnungsunternehmen vor 1930 war dagegen immer ein konkreter Bezug auf die zu versorgende Personengruppe unterer und unterster Einkommen enthalten, wie in die Ausführungen zur Entwicklung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Kapitel 2 dieser Stellungnahme bereits dargestellt wurde.

Zwar sah schon die erste gesetzliche Regelung, die Gemeinnützigkeitsverordnung von 1930, in § 5 eine Regelung der „betreuten Personenkreise“ vor, diese hatte aber nur zum Inhalt, dass der Kreis der Wohnungsberechtigten nicht generell eingeschränkt werden dürfe. Hier sollte verhindert werden, dass sich etwa eine „Vereinigung mit geschlossener Mitgliederzahl“<sup>156</sup>, wie etwa Familienverbände bilden, „um steuerfrei zu persönlichen Vorteilen, insbesondere zu einer billigen Wohnung, zu gelangen.“<sup>157</sup> Gemeint war also, dass prinzipiell die Allgemeinheit gefördert wird, wie es dem Grundgedanken der Steuerbefreiung von gemeinnützigen Tätigkeiten entspricht: „Untrennbar von dem Begriff der Gemeinnützigkeit ist der Begriff der Allgemeinheit.“ Dies wäre auch daran erkennbar, dass es durchaus zulässig war, den Personenkreis durchaus eingeschränkt werden konnte, „allerdings unter der Voraussetzung, daß der nach diesen Gesichtspunkten abgegrenzte Kreis nicht dauernd nur sehr klein sein kann.“<sup>158</sup>

Zulässige Personenkreiseinschränkungen waren im WGG daher zunächst die Begrenzung auf Betriebsangehörige im sog. Werkwohnungsbau oder auf die Mitglieder einer Wohnungsgenossenschaft (Vermeidung des Nichtmitgliedergeschäfts). Mit dem WGG i.d.F. 1940 wurde allerdings – so die Begründung des Gesetzes – ausdrücklich die „oft übliche Beschränkung auf die Angehörigen eines bestimmten Unternehmens ausgeschlossen“.<sup>159</sup> Bei Genossenschaften und Vereinen wurde kein Problem in der Beschränkung auf die Mitglieder gesehen, sofern „ständig neue Mitglieder beitreten können.“<sup>160</sup>

Unter Bezug auf ein Gutachten des Reichsfinanzhofes von 1936 wurde in einer Kommentierung von 1952 darauf hingewiesen, dass auch ein „Verein, der die Linderung der Not eines bestimmten Standes und seiner Angehörigen, insbesondere auch der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen, bezweckt, als gemeinnützig anzuerkennen“ sei, zumal mit über 100.000 Mitgliedern „der Allgemeinheit dient“.<sup>161</sup>

Durch die die parallel zum Wiederaufbau nach 1945 laufenden großen Sozialwohnungsbauprogramme mit deren Begrenzung der Einkommen der Wohnberechtigten war aber faktisch ein Eindruck einer sozialen Aufgabe der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft entstanden, die sich auf die Vermietung an diesen berechtigten Personenkreis (mit Wohnberechtigungsschein) beschränkte, tatsächlich war dies aber nicht durch das WGG, sondern nur durch die jeweiligen Vereinbarungen im Rahmen der Wohnungsbauförderung geregelt. Mit dem II. WoBauG 1956 war allerdings bereits eine

---

<sup>156</sup> § 5 Abs. 1 GemVO i.d.F. 1930.

<sup>157</sup> Aus der Begründung zum Gesetzentwurf, zitiert nach Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 64.

<sup>158</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 64.

<sup>159</sup> So noch in einer Kommentierung von 1952, die auf die Ausnahme für Bundesbahn und Bundespost hinwies. Vgl. Bodien (1952), S. 70.

<sup>160</sup> Bodien (1952), S. 71.

<sup>161</sup> Zitiert nach Bodien (1952), S. 70.

sehr weite Zielgruppe der Wohnungsbauförderung vorgegeben worden. Als „vordringliche Aufgabe“ des Staates wurde damals die Förderung „von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau)“.<sup>162</sup> Mit dieser Zielgruppenumschreibung waren im sozialen Wohnungsbau „die Einkommensgrenzen so gesetzt ..., dass rund 70 % der Bevölkerung in den Kreis der zu fördernden Personen passen“.<sup>163</sup>

Tatsächlich war die soziale Zusammensetzung der Mieterhaushalte bei den GWU nicht so eingegrenzt, wie es mit Blick auf die anfängliche Vorgaben zur Gemeinnützigkeit („unbemittelte Familien“ – 1867)<sup>164</sup> anzunehmen wäre. Zwar waren Haushalte mit hohem Einkommen nach der Wohnungstichprobe von 1978 „sehr stark unterrepräsentiert“, aber auch „1-Personen-Haushalte mit geringem Einkommen wohnten nur relativ selten bei Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen“; in ähnlicher Weise waren „ältere Menschen mit geringem Einkommen“ unterrepräsentiert.<sup>165</sup> Insgesamt war also, zumindest nach den verfügbaren Zahlen von 1978, „eine merklich zugunsten der mittleren Einkommenschichten ausgeprägte Belegungsstruktur“ bei den GWU festzustellen.<sup>166</sup> In der Wirklichkeit waren die GWU also weit von den „öffentlichen Armenanstalten“ entfernt, denen sie ursprünglich (1867) gleichgestellt wurden und weshalb sie damals auch steuerbefreit wurden.<sup>167</sup>

### 3.1.3.2 Die „deutsche Familie“ als Zielgruppe ab 1940

In der GemVO von 1930 war in § 7 zur „Überlassung von Wohnungen“ nur die Vorgabe des „angemessenen Preises“ enthalten (siehe dazu die Ausführungen zur Kostenmiete). Mit dem WGG von 1940 wurde in § 7 mit dem neu eingefügten Abs. 1 auch ein nationalsozialistischer Auftrag den GWU erteilt: „Das Wohnungsunternehmen soll sich bei der Gestaltung der Miet- und Nutzungsverträge von den Gedanken der Pflege der Hausgemeinschaft und der Förderung der deutschen Familie leiten lassen.“<sup>168</sup>

Eine Präzisierung, was unter „Förderung der deutschen Familie“ verstanden wurde, war aus der WGGDV nicht zu entnehmen. Auch im Kommentar von 1941 wurde zu dieser neuen Aufgabenstellung kein weiterer Hinweis gegeben.<sup>169</sup>

Auch 1952 wurde dieser Passus in einer damaligen Zusammenstellung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts ohne weiteren Kommentar wiedergegeben und nicht etwa als nicht mehr anwendbar (etwa wegen Nazi-Rechts) bezeichnet.<sup>170</sup>

Selbst in der letzten Fassung des WGG mit Stand von 1976 war diese Passage zur „Förderung der deutschen Familie“ noch unverändert enthalten, wurde aber im Kommentar von 1988 als „Programmgrundsätze“ kritisiert, „die zudem an überholtem politischen Gedankengut der damaligen Zeit orientiert“ gewesen sei.<sup>171</sup> Der Kommentar wurde dann im Nachfolgenden doch etwas deutlicher:

---

<sup>162</sup> § 1 Abs. 1 II. WoBauG i.d.F. 1956.

<sup>163</sup> Pestel-Institut (2012), S. 2.

<sup>164</sup> Stempelgesetz i.d.F. 1867; vgl. Kapitel 2 zur Entstehung der Wohnungsgemeinnützigkeit.

<sup>165</sup> Ulbrich (1988), S. 14.

<sup>166</sup> Ulbrich (1988), S. 14.

<sup>167</sup> § 1 Stempelfreiheitsgesetz i.d.F. 1867.

<sup>168</sup> § 7 Abs. 1 WGG i.d.F. 1940; Nutzungsverträge werden (nur) bei den Wohnungsgenossenschaftlern abgeschlossen, da die Wohnenden als Mitglieder des genossenschaftlichen Unternehmens gleichzeitig Teil des „Vermieters“ sind.

<sup>169</sup> Siehe Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 124 ff.

<sup>170</sup> Vgl. Bodien (1952), S. 99; entsprechende Stellen waren sonst in kursiv wiedergegeben und teilweise als mit dem Grundgesetz nicht vereinbart kommentiert worden.

<sup>171</sup> Vgl. Jenkis (1988a), S. LXIX f.

„Soweit auf die Förderung der ‚deutschen‘ Familie abgestellt wird, ist die Bestimmung heute nicht mehr als mit Art. 3 GG vereinbar und damit als insoweit unwirksam anzusehen.“<sup>172</sup>

In einer Diskussion um die Novellierung des WGG im Frühjahr 1987, also ca. ein Jahr vor Aufhebung des WGG, wandte ein Vertreter der steuerpflichtigen Wohnungswirtschaft polemisch ein, das „das WGG ... keine Sozialpflicht [kenne], bis auf die Pflege der deutschen Hausgemeinschaft, wenn das heute noch zählt.“<sup>173</sup> Also hatte diese Regelung des WGG keinerlei praktische Bedeutung in der Bundesrepublik nach der NS-Zeit.

### 3.1.3.3 Einführung einer Belegungsbindung?

In dem letzten Kommentar zum WGG wurde u.a. die Gewinnausschüttungsbegrenzung auf 4% damit begründet, dass sie dem Ziel diene, „durch die Tätigkeit eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens angemessenen Wohnraum (für bestimmte Bevölkerungsgruppen) zu tragbaren Preisen bereitzustellen“.<sup>174</sup> Hier war also ein Zusammenhang zwischen der Art der bereitgestellten Wohnungen und der zu versorgenden Zielgruppe zumindest indirekt hergestellt worden.

Die ansonsten recht breite Auslegung einer sozialen Orientierung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, die nur über „Kleinwohnungen“ definiert war, wurde aber immer wieder kritisiert. Mehrfach wurde – insbesondere nach 1981 – vorgeschlagen, im WGG eine teilweise oder gänzliche Bindung der Wohnungen an besondere Zielgruppen („Belegungsbindung“) einzuführen, die verschiedenen Entwürfe wurden jedoch nicht umgesetzt.

Ein Referentenentwurf des zuständigen Bundesbauministeriums vom 15. Juli 1981<sup>175</sup> definierte den Begriff der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen neu: „Ein Wohnungsunternehmen bleibt nur dann gemeinnützig, wenn es in Zukunft Inhaber von Wohnungsberechtigungsscheinen, insbesondere kinderreiche Familien, alleinstehende Elternteile mit Kindern, alte Menschen und Schwerbehinderte versorgt.“<sup>176</sup> Mit dieser, insbesondere bei Wohnungsgenossenschaften auf Widerstand stoßenden, vollständigen Neuorientierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts würde eine „Belegungsbindung (vorrangig bzw. total) eingeführt werden.“<sup>177</sup> Der Vorschlag einer vorrangigen Belegungsbindung stamme, so Jenkins 1986, von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die sich auf Vorschläge der Sachverständigenkommission Wohnungspolitik vom 27. Mai 1981 bezogen hätte, der Referentenentwurf habe dies nur zur ausschließlichen Belegungsbindung verschärft.<sup>178</sup>

Auch in einem Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft von 1982 wurde die Problematik einer ausreichend genauen Festlegung der Zielgruppe einer staatlichen Förderung des Wohnungsbaus kritisch thematisiert. Rückblickend, so der Beirat, „wirkte die staatliche Wohnungspolitik mehr zu Gunsten mittlerer und oberer Schichten, während sie die Probleme der unteren Schichten der Bevölkerung vernachlässigt. ... Mit steigenden Preisen und Kosten vernachlässigte diese Politik die am meisten benachteiligten Gruppen der Gesellschaft umso mehr, je mehr auch die Standards stiegen.“<sup>179</sup>

---

<sup>172</sup> Kersten (1988b), S. 158.

<sup>173</sup> Hämmerlein (1987), S. 121.

<sup>174</sup> Kersten/Schulz (1988), S. 195.

<sup>175</sup> Vgl. Jenkis (1986), der auch auf den Gesetzentwurf des Bundesrates vom 10. Juli 1981 verweist.

<sup>176</sup> Grossfeld/Menkhaus (1982), S. 171, zitiert nach Jenkis (1986), S. 110; Großfeld (1982), S. 73 ff.

<sup>177</sup> Jenkis (1986), S. 110.

<sup>178</sup> Jenkis (1986), S. 111.

<sup>179</sup> BMWi (1982), S. 19.

Der Tenor dieses Gutachtens ist eine lautstarke Forderung nach einem Systemwechsel in der Wohnungspolitik, weg von der Objektförderung hin zur Subjektförderung. Obwohl dementsprechend Wohngeld und ähnliche Leistungen als sozial viel treffsicherer vom Beirat eingeschätzt wurden, musste er dennoch am Ende feststellen: „Individualförderungsmaßnahmen werden wahrscheinlich nicht verhindern können, dass gewisse Problemgruppen nur schwer passende und angemessene Wohnungen finden. ... Für solche, eng zu begrenzten Problemgruppen könnte im Bedarfsfall durch die staatliche Maßnahmen angemessener Wohnraum bereitgestellt werden. Dies könnte durch eine Objektförderung ... oder durch Belegungsbindungen eines Teils des Wohnungsbestandes der durch subjektive Steuerbefreiung begünstigten gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften geschehen“.<sup>180</sup> Diese – nachträglichen – Belegungsbindungen im Bestand der GWU sind in den kommenden Jahren der Kritikpunkt des Verbandes der GWU, dem GGW, an allen Novellierungsvorschlägen zum WGG.

Eine Bund-Länder-Kommission zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht hatte am 14.10.1983 dazu vorgeschlagen, freiwerdende ungebundene Wohnungen der GWU nur „an solche Personen zu vermieten, die gesetzlich festgelegte Einkommensgrenzen nicht überschreiten“.<sup>181</sup> Dabei sollten die GWU verpflichtet werden, auf Verlangen der Gemeinden mit diesen „Verträge abzuschließen über die Wohnraumversorgung gesetzlich umschriebener Bevölkerungsgruppen, die Probleme am Wohnungsmarkt haben, wie beispielsweise kinderreiche Familien, ältere Menschen, ausländische Familien, Obdachlose, Minderverdienende“.<sup>182</sup> Dabei sollte den Unternehmen auch befristet die Vermietung von ungebundenen Wohnungen zu einem bestimmten Prozentsatz auch an Haushalte oberhalb der Einkommensgrenzen vertraglich erlaubt werden können.

Da zu Beginn der 1980er Jahre schon erkennbar war, dass längerfristig sich die Situation der benachteiligten Bevölkerungsgruppen auf dem Wohnungsmarkt „nicht verbessert“ und „bis 1995 etwa 50 % des Bestandes an Sozialwohnungen durch Rückzahlung der öffentlichen Mittel aus den Bindungen herauswächst“ und der Staat auf „aufgrund der Situation der öffentliche Haushalte“ die „gestellte Versorgungsaufgabe nicht durch Förderung des Wohnungsneubaus erfüllen kann“, müssten – so die Meinung der Bund-Länder-Kommission – die GWU hier helfen, denn dies entspräche „auch ihrem historischen Auftrag“. „Diese Versorgungsfunktion rechtfertigt die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“, hinter der die Verpflichtung zum Bauen“ zurücktreten könne. Daher meint die Kommission zu dieser „Hauptaufgabe der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen“, dass diese „ihre freiwerdenden Wohnungen nur an solche Personen vermieten dürfen, die bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten“, als Maßstab könne hierfür „§ 25 II. Wohnungsbaugesetz oder § 53 Nr. 2 Abgabenordnung dienen.“<sup>183</sup> Deshalb seien die bindungsfrei werdenden Bestände der durch Steuerverzicht geförderten Wohnungsbestände der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft faktisch auch weiterhin, wie geförderte Wohnungen, nur an Bedarfsgruppen mit Wohnungsmarktproblemen zu vermieten: „Bei der Vermietung von Wohnungen hat es [das GWU] vorrangig Angehörige der Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen, die ihren Wohnbedarf zu für sie tragbaren Bedingungen am Markt nicht decken können; hierzu zählen insbesondere Personen, deren Gesamteinkommen innerhalb der Grenzen des sozialen Wohnungsbaus liegt.“<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> BMWi (1982), S. 72.

<sup>181</sup> BLK (1987a), S. 17.

<sup>182</sup> BLK (1987a), S. 17. Diese Aufzählung bräuchte nur noch um Personen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus ergänzt werden und dann wäre auch für die heutige Zeit noch gültig.

<sup>183</sup> BLK (1987a), S. 18.

<sup>184</sup> Vorschlag zu § 3 WGG (neu), zitiert nach BLK (1984b), S. 587.

Den Vorschlag einer objektbezogenen Wohnungsgemeinnützigkeit der zu fördernden und benötigten Wohnungen statt der subjektbezogenen Förderung des ganzen Unternehmens hatte diese Kommission auch geprüft und verworfen: „Der Aufwand einer getrennten Verwaltung begünstigter und nicht begünstigter Wohnungen für die Unternehmen und die Möglichkeit der kaum nachprüfaren Gewinnverlagerungen führen dazu, an dem Prinzip der uneingeschränkten unternehmensbezogenen Gemeinnützigkeit festzuhalten.“<sup>185</sup> Soweit zunächst der zentrale Teil des Vorschlags dieser Kommission von den Bauministerien des Bundes und der Länder, weitere Punkte sind an den thematisch entsprechenden Stellen diese Studie aufgeführt.

In einer verfassungsrechtlichen Kritik an diesen Vorschlägen der ARGEBAU wird zutreffend festgestellt, dass dieser Vorschlag „von der bisher ‚objektbezogenen‘ Aufgabenbestimmung der GWW zu einer wesentlich personell bestimmten“ Aufgabenbestimmung übergehe.<sup>186</sup> Durch die Gemeinnützigkeitsverordnung von 1930 sei aber die Geschäftstätigkeit auf ein „objektbezogenes Kriterium (Klewohnung)“ begrenzt und auf die Fixierung auf „die Bedürftigkeit“ verzichtet worden, denn diese sei nicht hinreichend nachprüfbar. Dadurch, dass in §3 Abs. 3 des Entwurfs der ARGEBAU sogar ein Benennungsrecht der Gemeinde verankert worden sollte, sei eine rechtsstaatswidrige „Kommunalisierung“ vorgesehen, wodurch „die eigenbestimmte Tätigkeit ... objektiv beschränkt [werde] durch die laufende und möglicherweise systematische behördliche Anordnung“, die von den GWU nicht mal vorab einschätzbar wäre.<sup>187</sup>

Auch der Bundesbauminister Schneider von der CSU, der schließlich die Aufhebung des WGG politisch umzusetzen hatte, wollte eigentlich eine Reform des WGG erreichen. Er habe einen Schwerpunkt der Reform in der Lösung des Problems gesehen, dass „ein Teil der Mieter trotz der Wohngeldleistungen am Markt nur schwer zurechtkommen“, so ein Bericht über seine Rede auf dem GGW-Gesamtverbandstag 1987. Dabei – so der Bericht weiter – „handle es sich vor allem um Mieter, die aufgrund bestimmter Merkmale bei Vermietern auf Vorbehalte stießen, weil diese höhere Risiken erwarten“.<sup>188</sup> Anstelle einer Reform komme es nun zur Aufhebung des WGG und der Minister machte dafür faktisch die gemeinnützige Wohnungswirtschaft indirekt verantwortlich, denn er machte laut Bericht darauf aufmerksam, dass „gegen eine Normierung von sozialen Pflichten erhebliche Widerstände bei den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bestanden haben und bestehen.“<sup>189</sup>

Deutlich wurde diese Ablehnung einer sozialen Bindung der GWU auch auf der Tagung des deutschen Verbands zur Reform des WGG im April 1987. So empfahl ein Vertreter der Stadtstaaten, über Belegungsvereinbarungen mit Kommunen „gemeinsam mit den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eine entsprechende gesetzliche Novellierung zu erörtern“, um eine Versorgung von vordringlich Wohnungsuchenden in den GWU „anteilmäßig an ihrem Bestand der gebundenen Wohnungen“ abzusichern, „um die ‚sozialen Lasten‘ gleichmäßiger ... zu verteilen“.<sup>190</sup> Dagegen wehrte sich auf dieser Tagung die Verbandsjuristin des GGW, Rieband-Korfmacher, dass nun den GWU „verstärkt die sozialen Lasten der Gemeinden aufgebürdet werden.“ Und man müsse sich doch fragen, wenn „die Kommunen ihre Sozialverpflichtungen noch mehr auf die Wohnungsunternehmen abwälzen, soll das dann noch der Mieter X bezahlen, der damit gar nichts zu tun hat?“ Die Einführung von Belegungsbindungen treibe dann – selbst wenn die Kostenmiete durch die Vergleichsmiete ersetzt würde – „die Unternehmen aus der Gemeinnützigkeit heraus“, denn, die „steuerlichen Vergünstigungen, die

---

<sup>185</sup> BLK (1987a), S. 21.

<sup>186</sup> Leisner (1986), S. 172.

<sup>187</sup> Leisner (1986), S. 173 f.

<sup>188</sup> Steinert (1988), S. 3.

<sup>189</sup> Steinert (1988), S. 3.

<sup>190</sup> Gustafsson (1987), S. 88-90, unter Hinweis, dass das kommunale WU SAGA ca. 30 % aller Sozialwohnungen besitzt und „fast 60 % aller vordringlich Wohnungsuchenden“ unterbringt, aber die Genossenschaften mit etwa 30 % Anteil an den SWB „nur etwa 11 % dieser Wohnungsuchenden übernommen“ haben.

ohnehin in ihrer Auswirkung sehr fraglich sind, sind kein Ausgleich für zusätzliche Lasten, so das zentrale Argument aus Verbandssicht gegen gesetzliche Belegungsbindungen.<sup>191</sup> Es sei auch nicht nötig, hier neue Bindungen einzuführen, denn in „der heutigen Praxis gemeinnütziger Wohnungsunternehmen [sei] eine sehr wohl gemischte und intakte Belegungsstruktur vorhanden“, wie der Verbandsdirektor des GGW Steinert in dieser Tagung als Gegenargument zur Belegungsbindung betonte.<sup>192</sup>

Auch ein Genossenschaftsvertreter wehrte sich auf dieser Tagung gegen Belegungsbindung per Gesetz, denn es seien „die sogenannten Problemgruppen, die uns zunehmend zugewiesen werden und die uns zunehmend Sorgen bereiten“, wie dies mit dem bestehenden Personal (bzw. -kosten) zu bewältigen sei. Denn die „Leute ... sind äußerst belastend für die Mieter“, daher wäre es „ein Ding der Unmöglichkeit, die Belegungsrechte über das bisherige Maß auszuweiten.“<sup>193</sup> Von einem Vertreter der kommunalen Wohnungswirtschaft wurde in die gleiche Richtung, nur noch polemischer, ablehnend zu Belegungsbindungen argumentiert: „Wir wollen nicht für eine erhöhte Miete so ungefähr zur Fußmatte der Nation werden. Das möchten wir nicht, ich glaube nicht, daß das die Politiker wollen, und ich glaube auch nicht, daß das durchsetzbar ist.“<sup>194</sup>

Immer wieder hatte der Gesamtverband GGW alle Vorschläge zu einer Belegungsbindung abgelehnt. So mahnte dessen Vorstandsvorsitzender Steinert die GWU-Delegierten des Verbandstags 1987, auf dem die Verkündung des politischen Beschlusses, das WGG aufzuheben, zu erheblichen Murren führte, dass die Alternative zur WGG-Streichung in einer Reform bestehe, die viele GWU doch auch nicht wollten, denn es gebe „teilweise sehr problematische Vorschläge zur Belegungsbindung mit Begriffen, die eher der Wohnungszwangswirtschaft entlehnt sind und die geordneten und funktionierenden, das heißt sozial ausgewogenen Mieterstrukturen, im Wege stehen.“<sup>195</sup>

Auch die von den GRÜNEN 1988 parallel zur WGG-Aufhebungsdebatte in den Bundestag eingebrachten entsprechenden Vorschläge im Rahmen eines Fördergesetzes für „gemeinschaftliche Wohnungsunternehmen (FGW)“ mit dem Ziel einer Belegungsbindung wurden vom GGW rundweg abgelehnt. Mit dem Vorschlag, künftig die Vermietung der GWU auf die Menschen zu beschränken, deren Einkommen 20% unterhalb der damaligen Grenzen des sozialen Wohnungsbaus liegen<sup>196</sup>, werde – so der GGW in seiner offiziellen Stellungnahme zum FGW – „eine unerwünschte Getto-Bildung begünstigt“ und die „Verfasser dieses Gesetzentwurfes provozieren mittel- und langfristig bei konsequenter Anwendung der Wohnungsvergabe nach Einkommen eine neue Klassengesellschaft in den Beständen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.“<sup>197</sup>

Noch in den letzten Anhörungen die Aufhebung des WGG doch noch aus der Steuerreformgesetz 1990 herauszunehmen, wurde von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in einer Stellungnahme vom 25. Mai 1988 als wichtigste Forderung zur Reform des WGG noch formuliert: „Der gesamte Wohnungsbestand der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft muss grundsätzlich der Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung eingesetzt und dafür dauerhaft zweckgebunden werden.“ Dies solle durch eine neue Definition des betreuten Personenkreises erfolgen, in dem die Wohnungsüberlassung zwar an die „breiten Schichten des Volkes“ erfolgen könne, aber die

---

<sup>191</sup> Riebandt-Korfmacher (1987), S. 148. Problematisch ist diese pauschale Position zumindest hinsichtlich der kommunalen Wohnungsunternehmen, die ja wegen des Versorgungsauftrags zugunsten des Gesellschafters Kommune gegründet wurden (vgl. Gustafsson (1987)).

<sup>192</sup> Steinert (1987b), S. 157.

<sup>193</sup> Schink (1987), S. 162.

<sup>194</sup> Scheckelmann (1987), S. 166.

<sup>195</sup> Steinert (1988), S. 5.

<sup>196</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 FGW.

<sup>197</sup> GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V., 1. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen (FGW) der Fraktion in DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag, in: Bundestag (1988e), S. 23.

tatsächliche Definition dieser „breiten Schichten“ war etwas enger gemeint: „hierzu zählen insbesondere Haushalte, deren Gesamteinkommen innerhalb der Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus liegt.“<sup>198</sup>

Allen Versuchen, eine Art von Belegungsbindung in die gemeinnützigen Wohnungsbestände einzuführen, hat die damalige gemeinnützige Wohnungswirtschaft energisch widersprochen. Noch in den Nachhutkämpfen zur Aufhebung des WGG stellten die damaligen Koalitionsfraktionen von CDU und FDP fest, „daß der Charakter des gemeinnützigen Wohnungsbestandes als soziale Verfügungsreserve nicht im Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz festgeschrieben ist. Alle Versuche, eine Belegungsbindung zugunsten der Kommunen gesetzlich zu verankern, sind bisher gescheitert. Der Gesamtverband der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen hat sich dagegen — zuletzt in seinem Positionspapier ‚Der lange Weg‘<sup>199</sup> — stets gewehrt.“<sup>200</sup> Und sie verwiesen auf die Stellungnahme des damaligen GdW-Präsidenten Steinert, wonach sich die „gemeinnützige Wohnungswirtschaft ... auch nach Abschaffung des Gesetzes und der Steuerfreiheit sozial und gemeinnützig verhalten [werde], wie sie dies auch lange vor Schaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzes getan habe. Diese Zusicherung könne allerdings nur für die jetzt maßgebende Managergeneration gegeben werden.“<sup>201</sup>

### 3.1.4 Prüfpflicht der GWU/Verbandszwang

Die Genossenschaften hatten schon vor 1930 eine gesetzliche Prüfpflicht, denn bereits im ersten Genossenschaftsgesetz von 1889 war mit § 51 verankert worden, dass „die Genossenschaft und die Geschäftsführung derselben“ mindesten alle zwei Jahre „der Prüfung durch einen der Genossenschaft nicht angehörigen, sachverständigen Revisor zu unterwerfen“ ist.<sup>202</sup> Die Genossenschaft konnte die Prüfung auch durch einen Prüfer eines Verbandes, dem sie als Mitglied angehörte, durchführen lassen, wenn die Genossenschaft jedoch keinem Verband angehörte, war nach § 59 der Revisor durch das zuständige Gericht zu bestellen.<sup>203</sup>

Mit der GemVO von 1930 wurde durch § 20 diese Prüfpflicht nun von den genossenschaften auf alle als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen ausgeweitet: „Jedes als gemeinnützig anerkannte Wohnungsunternehmen hat sich regelmäßigen Prüfungen zu unterwerfen.“<sup>204</sup> Diese Prüfungen sollten jährlich, mindestens aber alle 2 Jahre durchgeführt werden und die Prüfungsberichte der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden. Dadurch lag es „nicht mehr im freien Ermessen eines Wohnungsunternehmens ..., ob es sich überhaupt durch die Zugehörigkeit zu einem Revisionsverband dessen Kontrolle unterwerfen will.“<sup>205</sup> Der § 14 der GemVO schrieb daher vor, dass die GWU „einem Verbands angehören [müssen], dem gemäß § 54 des Genossenschaftsgesetzes ... das Recht zur Bestellung eines Revisors verliehen“ war.<sup>206</sup> Hierbei wurde im Unterschied zum Genossenschaftsrecht, u.a. durch Ausführungsbestimmungen,<sup>207</sup> „die Zugehörigkeit zu Spezialverbänden verlangt“ und diese Verbände „im öffentlichen Interesse zur Ausübung von Funktionen der Staatshoheit heranzieht“.<sup>208</sup>

<sup>198</sup> Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 6. Juni 1988, in: Bundestag (1988 e), S. 3 f.

<sup>199</sup> Vgl. GGW (1986a); GGW (1986b).

<sup>200</sup> BT-Drs. 11/2516, S. 5.

<sup>201</sup> BT-Drs. 11/2516, S. 4.

<sup>202</sup> Gesetz, betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft vom 1. Mai 1889, RGBl. Nr. 11 S. 55.

<sup>203</sup> §§ 52-55 Gesetz, betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft vom 1. Mai 1889.

<sup>204</sup> § 20 Abs. 1 GemVO i.d.F. 1930.

<sup>205</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 114.

<sup>206</sup> § 14 GemVO i.d.F. 1930.

<sup>207</sup> Vgl. die abschließende Auflistung zugelassener Prüfverbände in der „Verordnung zur weiteren Ausführung der Gemeinnützigkeitsverordnung, RGBl. I S. 463.

<sup>208</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 102.

Diese Prüfverbände waren also im Staatsauftrag tätig, was ihre Anerkennung ab 1940 als „Organe der staatlichen Wohnungspolitik“ nach § 28 des WGG auch begründete.<sup>209</sup>

Die Stellung der Revisionsverbände wurde gleichzeitig gestärkt, insbesondere weil in Art. 14 der Ausführungsbestimmungen (RAV) nun gesetzlich vorgeschrieben wurde, dass „den Beanstandungen in den Prüfungsberichten durch entsprechende Maßnahmen nachzukommen“ sei.<sup>210</sup> Die Verbände waren damals als „unerläßliche Ergänzung der genossenschaftlichen Selbstverwaltung“ verstanden worden, die in eigener Regie eine laufende Aufsicht übernehmen, Prüfungen durchführen und noch „eine laufende Beratung, die ohne Frage der hauptsächlichste Bestandteil der laufenden Aufsicht ist“, sicherstellen sollen.<sup>211</sup> Zusammenfassend sah der Kommentar von 1931 den Sinn der Organisation der gemeinnützigen WU in Prüfverbänden als eine „zweckmäßige Arbeitsteilung, in erster Linie den ihr angeschlossenen Unternehmen zu dienen als Teil der genossenschaftlichen Selbstverwaltung und Selbsthilfe, da die Revisionsverbände nicht allein in wirtschaftlicher, sondern auch in personeller Beziehung von den ihnen angeschlossenen Unternehmen getragen werden.“<sup>212</sup> Die entsprechend zugelassenen Verbände wurden dann in einer weiteren Verordnung vom 22. August 1931 in einer Aufstellung festgelegt.<sup>213</sup>

Schon drei Jahre nach Verabschiedung der GemVO wurde am 26. März 1934 ein „Gesetz über Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen“ erlassen, das schon deutliche Züge des totalitären NS-Staates trug. Nach § 1 Abs. 2 dieses Gesetzes konnte der Reichsarbeitsminister nun bereits bestehende Prüfverbände „auflösen und die weitere Verwendung ihres Vermögens regeln“ und sogar „die Mitglieder eines dieser Verbände, auch ohne ihn aufzulösen, auf einen anderen Verband mit Rechtswirksamkeit für die Beteiligten überführen.“<sup>214</sup> Die Verbände selbst mußten – zur Sicherstellung der politischen Kontrolle – ab 1934 einem „Gesamtverband“ anhängen.<sup>215</sup> Darüber hinaus bekamen die Verbände durch Entscheidung des Reichsarbeitsministers „einen örtlich abgegrenzten Gebietsteil des Deutschen Reichs als Revisionsgebiet“ zugewiesen, was alle regionalen Alternativen, etwa auch hinsichtlich der politischen Ausrichtung des Verbandes oder seines Organisationsschwerpunktes (z.B. mehr Genossenschaften oder mehr Gesellschaften) zerstörte, da auch die GWU nur noch den gebietlich zuständigen Prüfverband angehören durften.<sup>216</sup>

Mit dem WGG 1940 wurde ein eigenes Kapitel IV für „Prüfungswesen und Aufsicht“ eingeführt. Die Prüfungen wurden 1940, außer für Genossenschaften, auf einen jährlichen Turnus umgestellt und die damals weitergehenden Prüfvorschriften aus dem Genossenschaftsgesetz nun auch auf die Prüfungen anderer GWU übertragen. In § 14 des WGG wurde der Text von § 14 der GemVO um die staatliche Kontrolle der vorher eigenständig arbeitenden Verbände („Verband von Wohnungsunternehmen“ nach der GemVO 1930) gemäß dem Gesetz von 1934 erweitert: „Das Wohnungsunternehmen muss einem Prüfverband von Wohnungsunternehmen angehören, der den Vorschriften des Genossenschaftsgesetzes entspricht und vom Reichsarbeitsminister hierfür bestimmt (zugelassen) worden

---

<sup>209</sup> § 28 WGG i.d.F. 1940: „Der Reichsarbeitsminister kann im Einvernehmen mit dem Reichsfinanzminister... die von ihm zugelassenen Verbände als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkennen“, sie erhielten dadurch „die gleiche Rechtsstellung wie ein als gemeinnützig anerkanntes Wohnungsunternehmen“. Vgl. Bodien (1952), S. 182, für die Gesetzesbegründung.

<sup>210</sup> Art. 14 Abs. 1 RAV i.d.F. 1931.

<sup>211</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 103.

<sup>212</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 104.

<sup>213</sup> Vgl. Verordnung zur weiteren Ausführung der Gemeinnützigkeitsverordnung vom 22. August 1931, in RGBl. Teil I, Nr. 59, S. 463 f.

<sup>214</sup> Gesetz über Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen vom 26. März 1934, RGBl. I S. 246.

<sup>215</sup> § 1 Abs. 3 Gesetz über Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen vom 26. März 1934; vgl. dazu dann ab 1940 „§ 25 Spitzenverband“.

<sup>216</sup> § 2 und 3 Gesetz über Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen vom 26. März 1934.

ist.“ Damit war klargestellt, dass jedes GWU einem „genossenschaftlichen Prüfverband angehören [muss], auch wenn es nicht die Rechtsform der Genossenschaft hat.“<sup>217</sup> Die Prüfverbände wiederum waren nun staatliche Hilfseinrichtungen, die deshalb nach dem neuen § 28 des WGG 1940 als „Organe der staatlichen Wohnungspolitik“ der Staatsaufsicht unterstellt wurden. Diese Doppelrolle der Prüfverbände als (bisherige) Selbstorganisation der GWU, denn diese sind die Mitglieder des jeweiligen Verbands und bestimmen dessen Vorstand etc., und der neuen Staatsaufgabe wurde u.a. so begründet:

*„Es scheint geboten, auch die Verbände, denen die Wohnungsunternehmen angehören müssen, als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkennen zu können. Hierfür spricht, daß die Verbände von Reichs wegen dazu bestimmt, in ihrer inneren Einrichtung geregelt und vom Reich beaufsichtigt werden, und daß sie die Aufgabe haben, die Aufsicht über die anerkannten Wohnungsunternehmen im wesentlichen durchzuführen. Da letztere ein Teil der staatlichen Wohnungspolitik ist, kommen die Verbände also auch als deren Organe in Betracht.“<sup>218</sup>*

Damit war spätestens ab 1940 die Doppelrolle der Prüfverbände fixiert, die entsprechenden Regelungen wurden auch – bis auf neue Zuständigkeiten – nicht mehr geändert.<sup>219</sup> Die „Gesamtverbände“ bekamen mit § 25 des WGG, nun mit der Bezeichnung „Spitzenverband“, eine eigene staatliche Aufgabe zugeteilt, die im Wesentlichen in der Aufstellung von „Richtlinien für die von den Prüfungsverbänden durchzuführenden Prüfungen“ bestand.<sup>220</sup> Mit dem WGG bekam der Reichsarbeitsminister sogar die Vollmacht, „einen von ihm zugelassenen Prüfungsverband aufzulösen und die weitere Verwendung seines Vermögens zu regeln“.<sup>221</sup> Damit war die politische Kontrolle des Prüfungswesens im Sinne des NS-Starts garantiert, zumal der Minister selber „die Satzung eines zugelassenen Prüfungsverbandes ändern und die Eintragung der Änderung in das Vereinsregister veranlassen“ konnte.<sup>222</sup>

Diese Regelungen haben im Grundsatz Bestand bis zur Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes 1990 gehabt. Nach 1945 wurden einige Regelungen, so der letzte Kommentar von 1988<sup>223</sup>, als nicht mit dem politischen System der Bundesrepublik vereinbar bezeichnet, die daher nicht mehr angewandt werden sollten; eine Änderung des WGG wurde aber – im Unterschied zur WGGDV – nicht mehr bis 1988 vorgenommen.

Zu den nun abgelehnten Regelungen gehörten u.a. die Zwangsverschmelzung von Prüfverbänden (§ 23 Abs. 2)<sup>224</sup>, die ausschließliche Zuordnung von regionalen Prüfgebieten (§ 23 Abs. 3), das Satzungsingriffsrecht der Aufsichtsbehörde (§ 25 Abs. 2 WGG), das Verbot der Mehrfachmitgliedschaft von Prüfverbänden in unterschiedlichen Spitzenorganisationen (§ 25 Abs. 1) u.a.m. Daher wären die §§ 23 und 24 des WGG „als dem Grundgesetz widersprechend, automatisch mit seinem Inkrafttreten außer Kraft getreten“.<sup>225</sup>

Durch eigene Erlasse von 1934 und 1938 wurde dem „Reichsverband des deutschen gemeinnützigen Wohnungswesens e.V.“ durch den Reichsminister eine Satzung vorgegeben, die sogar über das WGG hinausgehende Überwachungs- und Anordnungsrechte des Gesamtverbands enthielt. Diese Rechte

---

<sup>217</sup> Bodien (1952), S. 132.

<sup>218</sup> Begründung zum Änderungsgesetz (= WGG 1940), zitiert nach Bodien (1952), S. 182.

<sup>219</sup> Vgl. Jenkis (1988a), S. LXXV.

<sup>220</sup> § 25 Abs. 3 WGG i.d.F. 1940 galt bis 1989 unverändert.

<sup>221</sup> § 23 Abs. 2 WGG i.d.F. 1940.

<sup>222</sup> § 24 Abs. 2 WGG i.d.F. 1940.

<sup>223</sup> Jenkis (1988a).

<sup>224</sup> Vgl. Bodien (1952), S. 165, für die Nichtigkeitserklärung dieser Regelung.

<sup>225</sup> Rieband-Korfmacher (1988b), S. 400, zu § 23 und Rieband-Korfmacher (1988c), S. 406, zu § 24. Vgl. Bodien (1952), S. 166, welcher dagegen nur den § 24 Abs. 3 mit dem abgrenzten Prüfbezirk und § 25 Abs. 2 (Satzungsingriffsrecht) als verfassungswidrig eingeschätzt hatte.

bestanden nach dem Krieg nicht mehr, der „1946 als neuer Spitzenverband gegründete Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen ist nicht Rechtsnachfolger des erloschenen Reichsverbandes“.<sup>226</sup> Die Regelungen zum Spitzenverband in § 25 WGG 1940 Absätze 1 (Verbot der Mehrfachmitgliedschaft) und 2 (Satzungseingriffsrecht der Behörden beim Spitzenverband) wurden als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar angesehen.<sup>227</sup> § 25 Abs. 3 mit dem Recht der Spitzenverbände, für die Mitglieder verbindliche Richtlinien für die Prüfungen aufzustellen wurde als „mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar“ eingeschätzt und daher weiterhin bis 1990 angewendet.<sup>228</sup>

### **3.1.5 Sog. „Bedürfnisfrage“**

Um eine zu starke Konkurrenz zwischen GWU an einem Ort oder um die Gründung eines GWU an einem Ort ohne wirtschaftliche Perspektive zu vermeiden, sollte die Anerkennung als GWU im neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht ab 1930 von der wirtschaftliche Perspektive des geplanten GWU abhängig gemacht werden.

#### **3.1.5.1 Prüfung des „Bedürfnisses“**

Mit der GemVO 1930 wurde daher in § 15 erstmals im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht eine „Bedürfnisprüfung“ eingeführt: „Das Wohnungsunternehmen muß einem Bedürfnis entsprechen.“ Diese wurde u.a. damit begründet, dass nach dem 1. Weltkrieg sich „oft in kleinen und kleinsten Orten“ neue WU zur Inanspruchnahme von öffentlichen Baukostenzuschüssen gegründet hatten, bei denen manchmal „die Voraussetzungen für eine gedeihliche Weiterentwicklung nicht gegeben“ waren oder in Städten sich kleine WU neu gründeten, „wo ein Anschluss an bestehende der Sache besser gedient hätte“.<sup>229</sup> Die Bedürfnisprüfung sollte sich aber gemäß der Verhandlungen zum Gesetzentwurf der GemVO nicht auf die schon bestehenden GWU erstrecken. Die Prüfung sollte auf der Basis einer Stellungnahme des zuständigen Revisionsverbands erfolgen und hatte „nicht nur den Bedarf der Gesamtbevölkerung des in Betracht kommenden Bezirks (§ 3), sondern auch den der besonderen Bevölkerungskreise in Betracht zu ziehen ..., für die das Wohnungsunternehmen unter Beachtung des § 5 zulässigerweise zu arbeiten gedenkt.“<sup>230</sup> Weitergehende Ausführungen zum Thema sind der zur GemVO erlassenen RAV von 1931 nicht zu entnehmen.

Die schlichte Formulierung aus § 13 GemVO wurde auch als § 15 in das WGG von 1940 dazu lautete wortgleich: „Das Wohnungsunternehmen muss einem Bedürfnis entsprechen.“ Allerdings wurde nun in die Durchführungsverordnung (WGGDV) ein eigener § 16 dazu aufgenommen, der sich nicht auf die Bedürfnisprüfung bei einem neugegründeten WU bezieht, sondern im Unterschied zu 1930 auf die schon bestehenden WU: „Stellt die Anerkennungsbehörde fest, daß für den Fortbestand eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens ein volks- oder wohnungswirtschaftliches Bedürfnis nicht besteht und daß seine Verschmelzung mit einem oder mehreren anderen gemeinnützigen Woh-

---

<sup>226</sup> Rieband-Korfmacher (1988d), S. 414.

<sup>227</sup> Vgl. Rieband-Korfmacher (1988d), S. 410 f.

<sup>228</sup> Rieband-Korfmacher (1988d), S. 412.

<sup>229</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 105.

<sup>230</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 106.

nungsunternehmen zu einer Leistungssteigerung führen würde, so kann sie die beteiligten Unternehmen auffordern, sich miteinander zu verschmelzen.<sup>231</sup> Der Umgang des NS-Staates mit dieser Fassung der Bedürfnisprüfung, um politisch gewollte Verschmelzungen zu erzwingen, wird im nächsten Abschnitt behandelt.

Die Regelung von 1940 blieb auch bis zur Aufhebung des WGG unverändert und wurde in der Kommentierung mit der Notwendigkeit begründet, GWU ohne wirtschaftlich ausreichende Perspektive zu verhindern.<sup>232</sup> „Die Bedürfnisprüfung sollte also in der Praxis wohl weniger dafür eingesetzt werden, die Zahl der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen niedrig zu halten, als vielmehr einen staatlichen ‚Verschmelzungsdirigismus‘ bei mangelnder Leistungsfähigkeit zu ermöglichen“.<sup>233</sup> Ein Gutachten für den GGW aus dem Jahre 1986, also noch vor der Aufhebung des WGG, kommt zu dem Ergebnis, dass die „Bedürfnisprüfung... nicht durch die Gemeinnützigkeit gerechtfertigt werden“ könne, sonst würde man „in den GWU nichts anderes sehen als den verlängerten Arm des Staates“.<sup>234</sup> Die letzte, durch den Verband veranlasste, veröffentlichte Kommentierung dieser Regelung aus dem Jahr 1988 billigt dem § 15 WGG durchaus eine sinnvolle Funktion zu, wie im nachstehenden Abschnitt dargestellt wird.<sup>235</sup>

### 3.1.5.2 Zusammenlegung/Verschmelzung

Im § 16 der WGGDV von 1940 wurde die Prüfung des „Bedürfnisses“ nunmehr darauf reduziert ob ein GWU am Ort erforderlich wäre, ob ein oder mehrere GWU am Ort sinnvoll sind:

*„Stellt die Anerkennungsbehörde fest, daß für den Fortbestand eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens ein volks- oder wohnungswirtschaftliches Bedürfnis nicht mehr besteht und daß seine Verschmelzung mit einem oder mehreren anderen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu einer Leistungssteigerung führen würde, so kann sie die beteiligten Unternehmen auffordern, sich miteinander zu verschmelzen.“<sup>236</sup>*

Dies war nun nicht etwa nur ein Ratschlag der Aufsichtsbehörde des NS-Staats, sondern er war in der Regel zu befolgen, weshalb es in der NS-Zeit auch vermehrt zu Zwangsverschmelzungen kam. Die Drohung in der WGGDV war klar formuliert: „Den Unternehmen, die der Aufforderung [zur Verschmelzung] ohne ausreichenden Grund nicht nachkommen, ist die Anerkennung zu entziehen.“<sup>237</sup>

In der Begründung zum Änderungsgesetz 1940, mit dem aus dem GemVO das WGG geschaffen wurde, wird der Sinn der Regelung sehr deutlich hervorgehoben:

*„Nachdem das Gemeinnützigkeitsrecht hinreichend eingeführt ist und die daraufhin geschaffene Organisation sich bewährt hat, muß es den aufsichtsführenden Stellen ermöglicht werden, ein Wohnungsunternehmen, das sich als volkswirtschaftlich überflüssig erweist, durch Entziehung der Anerkennung zu zwingen, sich aufzulösen und seinen Bestand in stärkere oder bessere Unternehmen zu überführen.“<sup>238</sup>*

---

<sup>231</sup> § 16 WGGDV i.d.F. von 1941.

<sup>232</sup> Vgl. Jenkis (1988a), S. LXXII.

<sup>233</sup> Pohl (1988c), S. 248, unter Bezug auf Leisner (1986), S. 74.

<sup>234</sup> Leisner (1986), S. 172.

<sup>235</sup> Vgl. Pohl (1988c).

<sup>236</sup> § 16 WGGDV i.d.F. 1941.

<sup>237</sup> § 16 Satz 2 WGGDV i.d.F. 1941

<sup>238</sup> Begründung des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Vorschriften über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 21. 2. 1940, zitiert nach Bodien (1952), S. 151.

Wenn nun ein bestehendes GWU nicht „volks- und wohnungswirtschaftlich notwendig und nützlich“ war, so war für Neugründungen wie Bestandsunternehmen damals „die Anerkennung zu versagen, eine bereits erteilte Anerkennung zu entziehen“.<sup>239</sup> Die Kommentierung führte 1941 dazu aus, dass ein Entzug der Anerkennung mit anschließender Verschmelzung mit einem andere GWU dort erforderlich ist, „wo eine Uebersetzung an gemeinnützigen WU vorliegt, ein Umstand, der auf allen Gebieten unseres Wirtschaftslebens als unerwünscht angesehen wird und daher Bestrebungen auf durchgreifende Vereinigung hervorruft.“<sup>240</sup> Es seien insbesondere „Zwerggenossenschaften“ gemeint, „die in ihrer Vergangenheit das erforderliche Maß an Leistung nicht aufzuweisen hatten“ und daher zusammengelegt werden sollte, auch um dann hauptamtliches Personal mit ausreichendem Fachverstand finanzieren zu können.<sup>241</sup> „Zweck solcher Verfahren“, so der Kommentar von 1941, könne „nur der der Leistungssteigerung sein“; trotzdem war auffallend, dass insbesondere die GWU mit gewerkschaftlichen Eigentümern verschmolzen wurden, um sie in der „Deutschen Arbeitsfront“ dem Einfluss der politisch engagierten Gewerkschafter zu entziehen.<sup>242</sup>

Auch für einen „wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb“ nach § 7 WGG 1940 ist bei kleinen GWU dementsprechend eine Verschmelzung in einem Erlass des Reichsarbeitsminister (RAM) von 1940 nahegelegt worden, weil auf die „Sparsamkeit der Verwaltung ... größter Wert zu legen“ sei und deshalb die „hierbei besonders wichtige Möglichkeit der Zusammenlegung“ zu beachten sei.<sup>243</sup> In einem anderen Erlass dieses RAM auch aus 1940 wurde zur Neufassung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts durch das WGG festgestellt, eine „besonders wichtige Neuerung stellen die Vorschriften des WGG und der DV dar, die den Behörden im Zusammenwirken mit den Verbänden die Möglichkeit geben sollen, leistungsunfähige oder volkswirtschaftlich überflüssige Wohnungsunternehmen zur Auflösung oder zur Zusammenlegung (Verschmelzung) mit anderen Wohnungsunternehmen zu bringen.“<sup>244</sup> Mit den neuen „Vorschriften sind die Anerkennungsbehörden ermächtigt und verpflichtet, die ihrer Aufsicht unterstehenden Unternehmen daraufhin zu überprüfen, ob für den Fortbestand einzelner von ihnen ein volks- oder wohnungswirtschaftliches Bedürfnis nicht mehr besteht“ und das Ministerium machte zu dieser Prüfungspflicht Druck: „Zum 1. April 1941 ersuche ich um Bericht über die Durchführung dieser Maßnahmen.“<sup>245</sup>

In der kurzen Kommentierung dieser Verschmelzungsregelungen im Zusammenhang mit der „Bedürfnisfrage“ gemäß § 15 WGG wurde 1952 angemerkt, dass diese Regelung aus 1940 doch nicht so neu gewesen sei, da schon 1931 in einem Preußischen Erlass angewiesen wurde, dass dort, wo „an einem Ort schon mehrere gemeinnützige Wohnungsunternehmen bestehen, die Kleinwohnungsbau betreiben, ... die Bedürfnisfrage und die Leistungsfähigkeit der bestehenden Unternehmen besonders sorgfältig zu prüfen [seien]. Gegebenenfalls ist auf den Zusammenschluss leistungsschwacher Unternehmen oder deren Anschluss an bewährte Unternehmen hinzuwirken.“<sup>246</sup> Damit war die wirtschaftliche Argumentation der Verschmelzung für die Nachkriegszeit gerettet worden, jedoch mit dem Hinweis: „Die Verschmelzung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen kommt heute ... nur noch als freiwillige Maßnahme in Betracht.“ „§ 16 WGGDV, der allen rechtsstaatlichen Begriffen widerspricht und auch

---

<sup>239</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 153.

<sup>240</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 153.

<sup>241</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 153.

<sup>242</sup> Diese Entwicklung kann in der vorliegenden Studie nicht behandelt werden. Zu diesem Thema gibt es eine Vielzahl an Veröffentlichungen, etwa über die Geschichte der „Neuen Heimat“, die in der NS-Zeit durch (Zwangs-)Verschmelzung gewerkschaftlicher GWU entstand.

<sup>243</sup> Erlaß des Reichsarbeitsministers betr. Gemeinnütziges Wohnungswesen vom 14.11.1940, zitiert nach Bodien (1952), S. 100.

<sup>244</sup> Erlass des Reichsarbeitsministers vom 14.08.1940, zitiert nach in Bodien (1952), S. 133.

<sup>245</sup> Bodien (1952), S. 134.

<sup>246</sup> Erlass des Preußischen Ministers für Volkswohlfahrt vom 17.04.1931, zitiert nach Bodien (1952), S. 142.

mit Art. 14 des Grundgesetzes ... nicht mehr in Einklang zu bringen ist“, könne daher „nicht mehr angewandt werden“.<sup>247</sup>

Tatsächlich war wohl nur Satz 2 von § 16 der WGGDV 1941 als „nicht anwendbar“ gemeint, in der die Zwangsverschmelzung durch die Androhung der Entziehung der Anerkennung verankert war. Aber in der Neufassung der WGGDV von 1957 ist im neuen § 18 noch der wortgleiche Text des § 16 der alten WGGDV enthalten:

*„Stellt die Anerkennungsbehörde fest, daß für den Fortbestand eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens ein volks- oder wohnungswirtschaftliches Bedürfnis nicht mehr besteht und daß seine Verschmelzung mit einem oder mehreren anderen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu einer Leistungssteigerung führen würde, so kann sie die beteiligten Unternehmen auffordern, sich miteinander zu verschmelzen. Den Unternehmen, die der Aufforderung ohne ausreichenden Grund nicht nachkommen, ist die Anerkennung zu entziehen.“<sup>248</sup>*

Diese Rechtsgrundlage bestand unverändert fort bis zur Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts 1988 fort, obwohl die Regelung „einen staatlichen ‚Verschmelzungsdirigismus‘ bei mangelnder Leistungsfähigkeit ... ermöglichen“ würde.<sup>249</sup> Allerdings wurde im letzten WGG-Kommentar von 1988, wie schon 1952, deutlich darauf hingewiesen, dass die zwangsweise Entziehung der Anerkennung bei Nichtbefolgen der Verschmelzungsempfehlung in § 18 Satz 2 WGGDV in der 1988 noch gültigen Fassung „gegen Art. 9, Art. 12 Abs. 1, Art. 14, Art. 19 GG“ verstoße.<sup>250</sup> „§ 15 WGG ist eine dem Konkurrenzschutz dienende Regelung, die allenfalls dann zulässig“ sei, so ein Beitrag von 1986, „wenn mit ihr gleichzeitig schwere Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut abgewehrt werden.“<sup>251</sup> Da aber nur das Fehlen ausreichenden Wohnraums eine solche Gefahr sei und durch die Zulassung weiterer GWU eher mehr Wohnungen entstehen würden, ggf. auf Kosten wirtschaftlich schwächerer Betriebe, verstoße „§ 15 WGG als objektive Zulassungsbeschränkung gegen Art. 12 I GG“.<sup>252</sup> Auch § 18 der WGGDV verstoße daher gegen „den Eigentumsschutz des Art. 14 GG“.<sup>253</sup>

Trotzdem wurde – wie bereits dargestellt – die Möglichkeit der Zwangsverschmelzung nicht aus dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht gestrichen.

### 3.1.6 Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs

#### 3.1.6.1 Sparsamkeit der Verwaltung

Mit dem GemVO von 1930 wurde durch § 12 ein aus den früheren Regelungen zur Gemeinnützigkeit bekannter Gedanke des sparsamen Wirtschaftens in das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht eingeführt: „Die Kosten der Verwaltung und Geschäftsführung müssen sich satzungsmäßig und tatsächlich in angemessenen Grenzen halten. Insbesondere darf das Unternehmen seinen Organen oder Dritten nicht Vergünstigungen oder Entschädigungen zuwenden, die über die in öffentlichen Betrieben üblichen Beträge hinausgehen.“<sup>254</sup> Diese Gesetzesvorschrift blieb 60 Jahre bis zur Aufhebung 1990 unverändert bestehen. Bei ihrer Einführung 1930 wurde als Begründung im Gesetzentwurf aufgeführt: „Die

---

<sup>247</sup> Bodien (1952), S. 142.

<sup>248</sup> § 16 WGGDV i.d.F. 1941, zitiert nach Jenkis (1988a), S. 245.

<sup>249</sup> Pohl (1988c), S. 248.

<sup>250</sup> Pohl (1988c), S. 252.

<sup>251</sup> Thies (1986), S. 57.

<sup>252</sup> Thies (1986), S. 58.

<sup>253</sup> Thies (1986), S. 58.

<sup>254</sup> § 12 GemVO i.d.F. 1930.

Vorschrift soll Mißstände beseitigen, die namentlich in der Praxis einzelner Unternehmen bei der Bemessung der Gehälter usw. für die leitenden Persönlichkeiten und bei den Vergütungen für Beauftragte (Architekten) hervorgetreten sind.“<sup>255</sup>

Die Vorschrift sollte, so eine Kommentierung von 1941, „im besonderen dazu dienen, ... eine private Gewinnerzielung aus dem Betriebe des Wohnungsunternehmens zu verhindern.“ Als Maßstab dienen die öffentlichen Betriebe, nicht die Gehälter der öffentlichen Verwaltung. Die dort geltenden „Sätze müssen aber als Höchstsätze angesehen werden, die niemals überschritten“ werden dürfen, im Gegenteil sei dem „Erfordernis der Sparsamkeit ... in den meisten Fällen nur durch erheblich geringere Ansätze entsprochen“.<sup>256</sup> Die Gehälter etc. in den GWU sollten also in der Regel deutlich unter denen in anderen öffentlichen Betrieben (Verkehr, Post, Versorgung o.ä.) liegen.

Insbesondere soll dadurch vermieden werden, dass sich GWU an den Usancen von nichtgemeinnützigen Unternehmen orientieren, sondern sie sollen alle Kosten „in angemessenen Grenzen“ halten und das GWU muss „darauf bedacht sein, seinen Bedarf auf das sparsamste Maß zu beschränken und ihn zu besonders günstigen Bedingungen zu decken“, denn es gelte zu berücksichtigen, dass ein GWU „eine andere Stellung im Wirtschaftsleben einnimmt, als ein Erwerbsunternehmen.“<sup>257</sup> Aus den prüf-fähigen Unterlagen der GWU „muss sich jederzeit ergeben, daß die Wohnungsunternehmen die Kosten für Verwaltung und Geschäftsführung in den Grenzen strengster Wirtschaftlichkeit gehalten hat und zu halten bestrebt ist.“<sup>258</sup>

Als Maßstab der Sparsamkeit wurde in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der GemVO 1930 die Vorgabe von 5 % der Mieten als Höchstsatz für die Verwaltungskosten angesetzt, die aus einem Formblatt des damaligen Hauptverbands Deutscher Baugenossenschaften abgeleitet wurde.<sup>259</sup> Dies habe sich, so ein Kommentar von 1935, aber nicht als praktisch erwiesen, da kleinere GWU den Satz überschreiten würden, „während insbesondere große Wohnungsunternehmen ... weit unter dem Satz von 5 v.H. geblieben sind.“ Daher wäre es sinnvoller, dass künftig „ein Satz von etwa 25 RM. Bis 30 RM. je Wohnung und Jahr als Maßstab bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit zugrunde gelegt werden“ solle.<sup>260</sup>

Diese Orientierung an einer eigenen Wertgrenze nach WGG oder WGGDV wurde in der Zeit nach 1945 ersetzt durch die I. bzw. II. Berechnungsverordnung (BV). In dieser war ein eigener Paragraph für die zulässige Höhe der Verwaltungskosten enthalten. In der ersten Berechnungsverordnung von 1950 war dieser Betrag auf „25 bis höchsten 35 DM jährlich je Hauptmietverhältnis“ limitiert worden.<sup>261</sup> In dem WGG-Kommentar von 1952 wurde zu dieser Orientierungsgröße von 1950 allerdings kritisch angemerkt, dass es „unzulässig und dilettantisch wäre ..., die Angemessenheit der ausgewiesenen Geschäftskosten eines Wohnungsunternehmens“ nach diesen Sätzen beurteilen zu wollen, da das Unternehmen noch andere Kosten habe als nur die für die „Verwaltung von Kleinwohnungen“.<sup>262</sup>

---

<sup>255</sup> Begründung zu § 12 GemVO i.d.F. 1930, zitiert nach Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 97; Bodien (1952), S. 123 f.

<sup>256</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 141.

<sup>257</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 99.

<sup>258</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 99.

<sup>259</sup> Vgl. Meier/Draeger (1935), S. 337.

<sup>260</sup> Meier/Draeger (1935), S. 337.

<sup>261</sup> § 20 der Verordnung über Wirtschaftlichkeits- und Wohnflächenberechnung für neugeschaffenen Wohnraum (Berechnungsverordnung) vom 20.11.1950, BGBl. I S. 757.

<sup>262</sup> Bodien (1952), S. 127.

Mit der II. Berechnungsverordnung (BV) von 1957 stieg dieser Satz auf „50 Deutsche Mark jährlich je Wohnung“<sup>263</sup> und wurde dann 1963 auf „höchstens 60 Deutsche Mark jährlich je Wohnung“ festgelegt.<sup>264</sup> Im Jahr 1979 wurde die II. BV geändert und nun durften die „Verwaltungskosten ... mit höchstens 240 Deutsche Mark je Wohnung“<sup>265</sup> bei der Berechnung von Neubaumieten oder zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit „bei Anwendung der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes“ angesetzt werden.<sup>266</sup> Mit der Neufassung der II. BV im Jahr 1990 stiegen die zulässigen Verwaltungskosten auf „höchstens 320 Deutsche Mark jährlich“<sup>267</sup> um schließlich auf 420 DM bzw. „230 Euro“ im Jahr 2001 angehoben zu werden.<sup>268</sup> Mit dieser Änderung der II. BV in 2001 wurde eine Dynamisierung der verschiedenen Kostensätze der II. BV neu eingeführt, die alle drei Jahre zu einer Anpassung der Sätze entsprechend der Veränderung des Lebenshaltungskostenindex führt.

Allerdings war es allgemeine Auffassung kurz vor Aufhebung des WGG, so der letzte Kommentar von 1988, dass eine „Beurteilung der Wirtschaftlichkeit allein nach dem Abweichen der durchschnittlichen Verwaltungskosten je Wohnungseinheit von den in § 26 II. Berechnungsverordnung festgesetzten Verwaltungskosten ... keiner ordnungsgemäßen Bewertung der Angemessenheit nach § 12 WGG“ entsprechen würde, denn die „Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebes ist auch dann nicht ausgeschlossen, wenn sich das Wohnungsunternehmen den allgemeinen Gepflogenheiten des modernen Wirtschaftslebens je nach seinen Verhältnissen mit Zurückhaltung anpaßt“.<sup>269</sup>

Damit hatte sich die „Zurückhaltung“ der 1930er Jahre, eben keine Orientierung an anderen Unternehmen zu praktizieren, völlig aufgelöst, teilweise sogar in ihr Gegenteil verkehrt. Die Vorgänge um die Neue Heimat (NH), so wie sie in den Untersuchungsausschüssen aufbereitet wurden, zeigten, dass die Kontrollmöglichkeiten im WGG nicht zureichend waren, um Verstöße gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot von § 12 WGG (z.B. wurden überhöhter Personalbestand, Provisionszahlungen und Sonderbetreuungsgebühren bei der NH festgestellt) rechtzeitig zu erkennen und zu verhindern.<sup>270</sup>

Der NH-Untersuchungsausschuss empfahl mit seiner Mehrheit von CDU/CSU und FDP „eine deutlichere Umschreibung der Maßstäbe und Rahmen der Kosten für Verwaltung und Geschäftsführung ... vorzusehen“, wobei sich eine „Neuregelung ... nach § 55 Abs. 1 Nr. 3 der Abgabenordnung richten“ könne.<sup>271</sup> Diese Empfehlung führte jedoch nicht mehr zu einer Novellierung des WGG.

### 3.1.6.2 Wirtschaftliche Zuverlässigkeit der Verwaltung

Mit § 13 Satz 2 der GemVO 1930 wurde den GWU besonders auferlegt, nur fachlich geeignetes Personal als Führungskräfte zu beschäftigen oder zu bestellen. Danach durfte „die Vertretung des Wohnungsunternehmens im Rechtsverkehr nicht Personen übertragen werden, bei denen Tatsachen vorliegen, die Zweifel an ihrer geschäftlichen Zuverlässigkeit rechtfertigen.“<sup>272</sup> Ausführungsbestimmungen zur "Zuverlässigkeit" wurden nicht erlassen. Im zeitgenössischen Kommentar von 1931 heißt zu

---

<sup>263</sup> § 26 der II. Berechnungsverordnung vom 17.10.1957, BGBl. I S. 1727.

<sup>264</sup> § 26 der II. BV i.d.F. vom 01.08.1963, BGBl. I S. 605.

<sup>265</sup> § 26 der II. Berechnungsverordnung i.d.F. vom 18.07.1979, BGBl. I S. 1089.

<sup>266</sup> § 1 der II. BV seit 1963.

<sup>267</sup> § 26 der II. Berechnungsverordnung i.d.F. vom 02.10.1990, BGBl. I S. 2190.

<sup>268</sup> Art. 8 des Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts vom 13.09.2001, BGBl. I S. 2397.

<sup>269</sup> Pohl (1988), S. 224 f.

<sup>270</sup> Vgl. Pohl (1988), S. 228.

<sup>271</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 203.

<sup>272</sup> § 13 Satz 2 GemVO i.d.F. 1930.

dieser Regelung, dass unter „Unzuverlässigkeit ... Handlungen, die unvereinbar sind mit den Anschauungen eines ehrbaren Kaufmanns“ zu verstehen seien und deshalb bei Anstellung von Leitungspersonal eine „sorgfältige Auslese in Bezug auf die fachliche Eignung und die persönliche Zuverlässigkeit vorzunehmen“ sei.<sup>273</sup> Besonders mit Blick auf die spätere Nazizeit ist noch folgende Passage des Kommentars von 1931 zur Entstehung dieser Regelung in der GemVO hervorheben: „Politische Betätigung ist in den Verhandlungen der gesetzgebenden Körperschaften als ‚Tatsache‘ im Sinne dieser Vorschrift steht allseitig ausgeschlossen worden.“<sup>274</sup>

### 3.1.6.3 „Politische Zuverlässigkeit“ der Verwaltung

Während bei der seit 1928 diskutierten Kodifizierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts also eine politische Tätigkeit kein Hindernis für die Tätigkeit als leitende Person von GWU war, änderte sich dies nach 1933 ins Gegenteil. Schon kurz nach Beginn der Nazi-Herrschaft wurde am 14. Juli 1933 ein „Gesetz zur Sicherung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“<sup>275</sup> erlassen, mit dem den Aufsichtsbehörden das Recht auf eine „besondere Überprüfung“ eingeräumt wurde.

Hierbei konnte – unter Berufung auf die Kontroll- und Einsichtsrechte der Behörden im Zusammenhang mit der Prüfung der GWU – die Einberufung von Organen der GWU auch durch die Behörden selbst erfolgen, es wurde der Aufsicht erlaubt, „erforderlichenfalls Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer, Prokuristen und Mitglieder des Aufsichtsrats oder Verwaltungsrats abzurufen“ oder als Folge solcher „Abberufungen“ selbst entsprechende Personen zu bestellen, „soweit die zur Weiterführung der Geschäfte erforderlichen Personen fehlen“ und ähnliche Eingriffe in die Zusammensetzung der Organe von GWU vorzunehmen.<sup>276</sup> Diese zur wirtschaftlichen Konsolidierung von GWU entwickelten Instrumente schufen auch ein weitgehendes Eingriffsrecht zur rassistischen und politischen „Säuberung“ der Organe der GWU in den Folgejahren.

Durch das NS-Gesetz vom 21. Februar 1940 zur „Änderung und Ergänzung der Vorschriften über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“<sup>277</sup> erhielt § 13 Satz 2 der GemVO nun folgende neue Fassung als § 13 WGG:

*„Im Vorstand, im Aufsichtsorgan und als leitende Angestellte des Wohnungsunternehmens dürfen nur deutsche Volksgenossen tätig sein, bei denen keine Tatsachen vorliegen, die Zweifel an ihrer geschäftlichen oder politischen Zuverlässigkeit rechtfertigen. Die Beurteilung der politischen Zuverlässigkeit erfolgt durch den Hoheitsträger der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei.“<sup>278</sup>*

In der offiziellen Begründung des Gesetzentwurfs von 1940 schlug auch die menschenverachtende Sprache der Nazizeit durch: „Die im bisherigen recht schon enthaltene Sicherung des gemeinnützigen Wohnungswesens gegen unzuverlässige Elemente bedarf der Ergänzung dahin, daß auch die Aufsichtsratsmitglieder und leitenden Angestellten erfaßt werden ...“<sup>279</sup>

Als Ausführungsbestimmung der entsprechend geänderten Durchführungsbestimmung, der WGGDV von 1940, wurde ergänzend festgelegt, dass bei „unmittelbaren und mittelbaren Reichsbeamten, den

---

<sup>273</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 101.

<sup>274</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 101.

<sup>275</sup> RGBI. I S. 484.

<sup>276</sup> RGBI. I S. 484, § 3 Buchst. b) bis e).

<sup>277</sup> RGBI. I S. 435.

<sup>278</sup> RGBI. I S. 436, Buchst. j).

<sup>279</sup> Begründung zu XX, zitiert nach Bodien (1952), S. 128.

politischen Leitern und Amtsträgern der NSDAP, ihrer Gliederungen und der ihr angeschlossenen Verbände ... die politische Zuverlässigkeit als gegeben anzusehen“ sei.<sup>280</sup>

Während der Gesetzestext wenigstens noch von „Tatsachen“ spricht, die gegen eine Person vorliegen müssen, um an ihrer „Zuverlässigkeit zu zweifeln, hält der Kommentar aus der NS-Zeit von 1941 fest, dass die NSDAP auch ohne ‚Tatsachen‘ die politische Gesinnung beurteilen durfte: „Es muß sich um Tatsachen handeln, nicht bloß um Vermutungen oder Bewertungen. Eine Ausnahme macht die politische Beurteilung durch den Hoheitsträger der NSDAP. Diese ist als Tatsache zu behandeln.“<sup>281</sup>

Mit diesem neuen WGG und der darauf beruhenden Auslegung wurde nun eine gnadenlose Umsetzung der menschenverachtenden rassistischen Verfolgung der Führungspersonen der GWU und die politische Gleichschaltung aller Gremien der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft umgesetzt.<sup>282</sup> Ein Instrument der politischen Gleichschaltung war auch die zwangsweise Verschmelzung insbesondere der gewerkschaftlichen Wohnungsunternehmen zur „Neuen Heimat“.

In der Nachkriegszeit wurden Satz 3 von § 3 WGG und der Abs. 2 von § 15 der WGGDV mit den Begriffen „deutsche Volksgenossen“ und „politische Zuverlässigkeit“ unter Hinweis auf das Grundgesetz in kursiv gesetzt und damit als nichtanwendbar gekennzeichnet. Eine explizite Auseinandersetzung damit unterblieb im Kurzkomentar von 1952.

1981 wurde von verschiedenen Bundesländern ein gleichlautender Erlass herausgegeben, in dem zu § 13 Satz 2 WGG erklärt wird: „Der Begriff ‚deutsche Volksgenossen‘ ist nicht mehr anzuwenden; die Vorschrift ist dahin auszulegen, daß sie generell für ‚Personen‘ gilt.“<sup>283</sup> Im Abdruck der letzten Fassung des WGG sind sowohl die Worte „oder politischen“ vor Zuverlässigkeit als auch der ganze Satz 3 von § 13 WGG mit dem politischen Durchgriffsrecht der NSDAP unter Benutzung von Auslassungszeichen nicht abgedruckt worden, obwohl sie formell nie außer Kraft gesetzt worden waren. Die Sonderregelung für die NSDAP in § 15 Abs. 2 der WGGDV von 1940 wurde durch Verordnung des Bundeswohnungsbauministers vom 25.04.1957 gestrichen und ist in der Neufassung der WGGDV von 1957 im neuen § 17 nicht mehr enthalten. In der Kommentierung von 1988 wird darauf verwiesen, dass der Begriff „deutsche Volksgenossen ... der in der Entstehungszeit des WGG gebräuchlichen Terminologie“ entstamme und nach Art. 3 GG nicht mehr anzuwenden „bzw. zu streichen“ sei, die Streichung erfolgte jedoch nicht mehr vor der Aufhebung des ganzen Gesetzes 1988.<sup>284</sup>

### 3.1.7 Vermögensbindungen

Die Steuerbefreiung für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wurde auch immer mit Blick auf die mit dieser Steuerbefreiung verbundenen „engen Bindungen“ nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht begründet: „Im Unterschied zu den übrigen Investoren im Wohnungsbau, die durch steuerliche Begünstigung und Gestaltungsmöglichkeiten sowie direkte Hilfe für den Wohnungsneubau, die Stadterneuerung und die Modernisierung erhebliche Förderung erhalten, unterliegen gemeinnützige Wohnungsunternehmen zahlreichen Bindungen und Beschränkungen. Durch den Stiftungscha-

---

<sup>280</sup> § 15 Abs. 2 WGGDV i.d.f 1940, S. 1016.

<sup>281</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 145.

<sup>282</sup> Eine Aufarbeitung dieser gnadenlosen und verbrecherischen Politik innerhalb der GWU kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Siehe etwa Meier/Draeger (1940), S. 146 ff., zum Ariernachweis für die Führungspersonen, mit Hinweis darauf, dass nach einem Erlaß des Reichsjustizministeriums vom 28.01.1939 „Kraft Gesetzes ... ‚Juden‘ nicht Mitglied einer Genossenschaft sein“ können.

<sup>283</sup> Ministerieller Runderlass aus Nordrhein-Westfalen vom 15.05.1981, zitiert nach Pohl (1988b), S. 229.

<sup>284</sup> Pohl (1988b), S. 232.

rakter der Vermögensbindung werden dabei die Subventionswerte bei den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auf Dauer gesichert.<sup>285</sup> Um diesen Stiftungscharakter des gemeinnützig geförderten Vermögens geht es in den nachfolgenden Ausführungen.

Für den Schutz des – über direkte Förderung und Steuerbefreiung staatlich unterstützten – langfristig geschaffenen Vermögens der GWU waren im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht verschiedene Regelungen vorgesehen. Unter dem Titel „Vermögensrechtliche Behandlung der Mitglieder“ hatte das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht sowohl für Gesellschafter von Kapitalgesellschaften wie für Genossenschafts- bzw. Vereinsmitglieder stricte Regelungen zum Vermögensschutz vorgesehen.

Die deutlichste Regelung des Schutzes des steuerlich geförderten gemeinnützigen Vermögens in der Wohnungswirtschaft findet sich schon in der ersten gesetzlichen Kodifizierung, der GemVO von 1930. In § 9 wird dort die Dauerbindung des geschaffenen Vermögens klar beschrieben: „Bei der Auflösung muß das Vermögen, soweit es nicht an die Mitglieder auf ihre Einzahlungen zurückzuzahlen ist, für gemeinnützige Zwecke verwendet werden.“<sup>286</sup> Unter dem Vermögen wurden auch Rechtsansprüche verstanden, wie die „Wiederkaufsrechte“ bei Eigenheimen nach dem Antispekulationsparagrafen 8 der GemVO.<sup>287</sup>

Mit dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Vorschriften über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen von 1940 wurde in das neue Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz nun als neuer § 11 Satz 2 dazu ergänzend die Vollmacht eingeführt, dass die „nähere Bestimmung über die Verwendung ... die Anerkennungsbehörde“ treffen sollte; ihr war ein Bestandsnachweis auszuhändigen. Auch das Ziel dieser besonderen Vermögensbindung bei Auflösung des Unternehmens wurde noch präzisiert: „Die Verwendung muß den Zwecken des gemeinnützigen Wohnungswesens dienen.“<sup>288</sup> Im Unterschied zur allgemeinen Regelung bei steuerlicher Gemeinnützigkeit wurde hier also eine sektorale Beschränkung der Vermögensverwendung nach Auflösung des geförderten Wohnungsunternehmens verankert, wonach das verbleibende Restvermögen nur innerhalb der Familie der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen verwendet werden durfte.

Im Zusammenhang mit den politischen Eingriffen des NS-Staates in die Struktur der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, u.a. durch die Anordnung von Zwangverschmelzungen, wurde die Vermögensverwendung auch „zeitgemäß“ ausgelegt: „Die Verwendung wird in der Regel in der Zuweisung (Uebertragung) des Vermögens an ein anderes Rechtssubjekt bestehen. Dies kann ein bestehendes oder neues WU, ein Organ der staatlichen Wohnungspolitik, aber auch eine Dienststelle der öffentlichen Hand oder der Partei sein.“<sup>289</sup> Die besondere Stellung eines „Organs der staatlichen Wohnungspolitik“ ist u.a. den Prüfverbänden zugebilligt worden. Mit einem Erlass von 1943<sup>290</sup> wurde festgelegt, dass die Anerkennungsbehörden die verbleibenden Vermögensbeträge „dem Reichsverband des deutschen gemeinnützigen Wohnungswesens e.V. ... zuzuleiten haben.“<sup>291</sup> Weitergehend wurde die Rolle des Reichsverbandes in diesem Erlass des Reichswohnungskommissars noch verstärkt, da die Verwendung des verbleibenden Restvermögens nach Auflösung nicht nur durch die Anerkennungsbehörde entschieden werden konnte, sondern es wurde auch zugelassen, „daß der Reichsverband

---

<sup>285</sup> Steinert (1987a), S. VII. Jürgen Steinert war damals Verbandsdirektor des GGW e.V.

<sup>286</sup> § 9 Satz 2 GemVO i.d.F. 1930.

<sup>287</sup> Vgl. Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 95.

<sup>288</sup> Abschnitt I Buchst. h) GemVO-ÄndG bzw. § 11 WGG i.d.F. 1940.

<sup>289</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 138.

<sup>290</sup> Mit dem Reichminister der Finanzen abgestimmter Erlaß des Reichswohnungskommissars vom 13.03.1943, zitiert nach Bodien (1952), S. 123.

<sup>291</sup> Erlaß des Reichswohnungskommissars vom 17.07.1943, zitiert nach Bodien (1952), S. 123.

die nach § 11 Satz 2 obliegende Verpflichtung nach entsprechender Vereinbarung auf ein oder mehrere gemeinnützige Wohnungsunternehmen übertragen kann.<sup>292</sup>

In der Zeit nach 1945 spielte die Vermögenssicherung im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht faktisch nur bei Verschmelzung von Wohnungsgenossenschaften eine Rolle, allerdings handelte es sich in diesen Fällen nicht um eine Auflösung nach § 11 WGG.<sup>293</sup> Die zentrale Rolle des inzwischen aufgelösten „Reichsverbands“ wurde allerdings nicht mehr fortgeführt. In ausführenden Erlassen der (westdeutschen) Bundesländer waren unterschiedliche Stellen für die Vereinnahmung und Verwendung der Vermögensreste von GWU zuständig. So war etwa in NRW die Landesentwicklungsgesellschaft LEG, in Bayern die Treuhandstelle für Wohnungsunternehmen, in Hessen ein Sonderkonto des (Prüf-)Verbands Südwestdeutscher Wohnungsunternehmen und in anderen Bundesländern das zuständige Fachministerium selbst zuständig.<sup>294</sup>

Selbst der damalige Bayerische Ministerpräsident Strauß verwies in der Diskussion um die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit auf den stark wirkenden Vermögensschutz durch das WGG. Er beschrieb die Situation, dass Verhandlungen der bayerischen Staatsregierung zum Ankauf von Beständen der neuen Heimat im Jahr 1988 von den Gewerkschaften deshalb abgebrochen worden seien, „weil bei Herausnahme aus der Gemeinnützigkeit nach gutkapitalistischer Rechnungsweise sich der Veräußerungswert des bayerischen Bestandes auf 2 Milliarden DM erhöht.“<sup>295</sup> Auch der Verbandsdirektor des GGW Steinert hatte in einer Ausschussanhörung von einem, allerdings früheren, Beispiel berichtet, bei dem der Verkauf eines Wohnungsunternehmens zwecks Sanierung des dazu gehörenden Industriebetriebs, der HdW-Werft, an den Vorschriften des WGG zur Vermögensbindung gescheitert war.<sup>296</sup>

Die Vermögensbindung konnte auch nicht einfach durch Auflösung des Unternehmens umgangen werden, denn nach § 11 WGG war bestimmt worden, dass bei „Auflösung ... das Vermögen, sofern es nicht an die Mitglieder zurückzuzahlen ist, für gemeinnützige Zwecke verwendet werden“ muss. Im einzigen Kommentar der Nachkriegszeit zum WGG wird dazu formuliert: „Die Notwendigkeit zur Gewinnbeschränkung der Kapitalgeber ergibt sich im Übrigen aus dem sogenannten Stiftungscharakter des bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen angesammelten Vermögens.“<sup>297</sup>

Dieser Stiftungscharakter wird auch in der Verwendung des Restwertes nach Auflösung des Unternehmens deutlich. Nach der einschlägigen Kommentierung sollte das Restvermögen i.S.d. § 11 WGG im Zusammenhang mit „dem Gesamtzweck des WGG beurteilt werden. Danach soll die Zweckbindung dazu dienen, dass die g.W.U. angemessenen Wohnraum zu tragbaren Preisen bereitstellen können.“ Deshalb könne bei Auflösung nicht der vollständige Verkauf des ganzen Wohnungsbestandes sinnvoll sein, denn damit würde die Kostenmietbindung verloren gehen: „Damit ginge aber vor allem die Preisbindung der Altbauwohnungen und der bis in die 60er Jahre kostengünstig erbauten Wohnungen unwiderruflich verloren“, aber der Schaden für die von der Unternehmensauflösung betroffenen Mieter könne „am besten dadurch gering gehalten werden, dass das gesamte zweckgebundene Vermögen einschließlich der Verbindlichkeiten auf einen neuen, gem. § 11 zu bestimmenden Träger übertragen wird.“<sup>298</sup>

---

<sup>292</sup> Erlaß des Reichswohnungskommissars vom 17.07.1943, zitiert nach Bodien (1952), S. 123.

<sup>293</sup> Vgl. Kersten (1988b), S. 212 f.

<sup>294</sup> Vgl. Kersten (1988b), S. 207-210.

<sup>295</sup> MP Strauß im Bayerischen Landtag (1988), S. 4345, der ursprüngliche Kaufpreis ist nicht bekannt.

<sup>296</sup> Vgl. Steinert (1988a), S. 20/217.

<sup>297</sup> Kersten/Schulz (1988), S. 196.

<sup>298</sup> Thies (1986), S. 86 f.

### 3.1.7.1 Verkaufsverbot von Mietwohnhäusern

Grundsätzlich war der Verkauf von Immobilien durch die GWU auf die von vornherein als Wohneigentum gedachten Ein- und Zweifamilienhäuser beschränkt, wie in vorherigen Abschnitten, insbesondere zur historischen Entwicklung der GWU, dargelegt wurde.

Allerdings wurde 1942 durch den „Reichswohnungskommissar“ den GWU mitgeteilt, „daß auch die Veräußerung von Häusern mit mehr als 2 Mietwohnungen unter Umständen geboten sein kann und deshalb grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden darf.“ Die Ausnahmen sollten dann gelten, wenn die Verwaltung des entsprechenden Hauses für das GWU unwirtschaftlich sei oder zu weit vom sonstigen Bestand entfernt ist. „Eine unbeschränkte Zulassung der Veräußerung ist ... jedoch mit dem Wesen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft nicht vereinbar, da im allgemeinen ein Interesse daran besteht, daß die von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen erstellten Mietwohnungen auch nach gemeinnützigen Grundsätzen weiter bewirtschaftet werden und deshalb auch im Eigentum des gemeinnützigen Wohnungsunternehmens verbleiben.“ Entsprechende Verkäufe bedurften der vorherigen Stellungnahme und damit faktisch der Genehmigung der – in der NS-Zeit als staatliche Aufsicht agierenden – Prüfungsverbände.<sup>299</sup>

Zu den massiven Verkäufen trotz WGG, wie sie insbesondere durch die „Neue Heimat“ erfolgten, wird an späterer Stelle eingegangen.<sup>300</sup>

### 3.1.7.2 Beschränkung der Gewinnausschüttung

Die schon von Anfang an geltende Beschränkung der Gewinnausschüttung im Rahmen von gemeinnützigen Steuerfreiungsvorschriften basiert auf dem Grundsatz, „dass Gemeinnützigkeit nur besteht, wenn Einzelpersonen Gewinn nicht erzielen können“ und dies mache es erforderlich, „daß den beteiligten Kapitalgebern nur eine mäßige Verzinsung ihres Kapitals zugestanden wird.“<sup>301</sup> In dem Kommentar von 1931 zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht wurde dieser erstmalige gesetzliche Regelung als quasi selbstverständlich angesehen: „Eine dem § 9 ähnliche bzw. gleiche Vorschrift ist wesentlicher Bestandteil aller Gemeinnützigkeitsvorschriften seit dem Reichsstempelgesetz vom 27. April 1894.“<sup>302</sup> Eine weitergehende Erläuterung durch die im Folgejahr beschlossene Durchführungsverordnung wurde nicht für erforderlich gehalten.

In gemeinnützigkeitsrechtlichen Regelungen vor 1914, also „der Vorkriegszeit galt ... der Satz von 4 v. H. der tatsächlich eingezahlten Kapitalien. In der Nachkriegszeit wurde dieser Satz auf 5 v. H. erhöht“.<sup>303</sup> In der ersten gesetzlichen Regelung zum Wohnungsgemeinnützigkeit durch die GemVO

---

<sup>299</sup> Der Wohnungsbau (1943), Artikel über das Schreiben des Reichswohnungskommissars vom 30.06.1942 (II 5 76-5302/213), S. 44, zitiert nach Bodien (1952), S. 79-80. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass nach dem zitierten Artikel der „Reichsverband des deutschen gemeinnützigen Wohnungswesens“ den angesprochenen Erlass des Reichswohnungskommissars „seinen unmittelbaren Mitgliedern ... Kenntnis gegeben und eine entsprechende Anordnung gemäß § 1 Abs. 3 und § 4 seiner Satzung erlassen“ hat. Der Reichsverband war also als unmittelbarer Erfüllungsgehilfe des NS-Staats tätig, die entsprechende „Anerkennung“ als steuerbefreites „Organ der staatlichen Wohnungspolitik“ war daher nur konsequent.

<sup>300</sup> Vgl. Abschnitt 3.1.7 zur begrenzten Wirkung des Vermögensschutzes im WGG.

<sup>301</sup> Begründung des Entwurfs der GemVO, zitiert nach Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 93.

<sup>302</sup> Begründung des Entwurfs der GemVO, zitiert nach Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 93.

<sup>303</sup> Begründung zum WGG i.d.F. 1940, zitiert nach Bodien (1952), S. 119.

1930 wurde die Gewinnbeschränkung also auf „höchstens jährlich 5 vom 100 seiner eingezahlten Kapitaleinlage“ festgesetzt.<sup>304</sup> Diese Höhe „beruhte auf den damals geltenden hohen Zinssätzen, die für Leihkapital gefordert wurden.“<sup>305</sup>

Durch Änderung von § 9 des WGG im Jahr 1940 wurde die Ausschüttungsbegrenzung wegen des geringeren Zinsniveaus von 5 auf 4 % gesenkt und in folgende Fassung gebracht:

*„Die Mitglieder oder Gesellschafter des Wohnungsunternehmens dürfen satzungsgemäß und tatsächlich*  
*a) bei der Verteilung des Reingewinns höchstens jährlich vier vom Hundert oder einen anderen von dem Reichsarbeitsminister bestimmten Hundertsatz ihrer eingezahlten Kapitaleinlagen und keine sonstigen Vermögensvorteile erhalten, die nicht als angemessene Gegenleistung für eine besondere geldwerte Leistung anzusehen sind,*  
*b) bei Auflösung des Wohnungsunternehmens und beim Ausscheiden nicht mehr als die eingezahlten Einlagen zurückerhalten.“*

Der ab 1940 unverändert gültigem Wortlaut des § 9 WGG sah also eine abweichende Regelungsmöglichkeit des Zinssatzes bei der Gewinnausschüttung durch den Reichsarbeitsminister vor, aber davon hatten weder dieser noch deren Rechtsnachfolger in der Bundesrepublik Gebrauch gemacht, eine Kommentierung zu dieser Ausnahmeregelung ist offenbar auch nicht erfolgt. Die vierprozentige Ausschüttungsgrenze galt unverändert bis zur Aufhebung des WGG 1990.

Die gesetzliche Zulassung einer Gewinnausschüttung bei gemeinnützigen Unternehmen, wenn auch in der Höhe limitiert, entsprach nicht dem allgemeinen Verständnis der steuerlichen Beurteilung von Gemeinnützigkeit in der Bundesrepublik. In einem gemeinsamen Erlass des Bundes und der Länder zur steuerlichen Beurteilung von Dividendenausschüttungen aus dem Jahr 1979 findet sich zur Gewinnausschüttungsbegrenzung nach dem WGG auf 4 % dementsprechend folgende Ausführung: „Die Höchstgrenze von 4 v. H. ist bereits eine Ausnahmeregelung zugunsten der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 AO dürfen Mitglieder oder Gesellschafter einer gemeinnützigen Körperschaft, die kein Wohnungsunternehmen ist, keine Gewinnanteile und in ihrer Eigenschaft als Mitglieder oder Gesellschafter auch keine sonstigen Zuwendungen aus Mitteln der Körperschaft erhalten.“<sup>306</sup>

In der letzten Kommentierung des WGG wurde die auf 4 % reduzierte Gewinnausschüttungsgrenze ausdrücklich gerechtfertigt, da sie dem Ziel diene, „durch die Tätigkeit eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens angemessenen Wohnraum (für bestimmte Bevölkerungsgruppen) zu tragbaren Preisen bereitzustellen“.<sup>307</sup> Eine „hohe Gewinnbeteiligung“ würde dagegen das für die gesetzlich vorgeschriebene (Neubau und Verwaltung von Kleinwohnungen) „Unternehmenstätigkeit zur Verfügung stehende Eigenkapital verringern.“ Das WGG wolle mit § 9 a „nicht die Erzielung von Gewinnen ausschließen“, da diese – z.B. aus dem Verkauf von Eigentumsmaßnahmen oder der Vermietung oder Betreuungstätigkeit stammend – für das Kerngeschäft, insbesondere den Neubau, erforderlich seien; vielmehr sei „lediglich eine Geschäftstätigkeit [zu] verhindern, die zu einer Gewinnmaximierung bei den Kapitalgebern führen könnte“.<sup>308</sup> Der zentrale Satz dieses Kommentars zum Vermögensschutz lautete: „Die Notwendigkeit zur Gewinnbeschränkung der Kapitalgeber ergibt sich im übrigen aus

---

<sup>304</sup> § 9 Buchst. a) GemVO i.d.F. 1930.

<sup>305</sup> Begründung zum WGG i.d.F. 1940, zitiert nach Bodien (1952), S. 119.

<sup>306</sup> Gemeinsamer Erlass des Bundesministers der Finanzen und der obersten Finanzbehörden vom 16.07.1979, zitiert nach Hanning/Hanke (1982), S. 292.

<sup>307</sup> Kersten/Schulz (1988), S. 195.

<sup>308</sup> Kersten/Schulz (1988), S. 196, unter Bezug auf Thies (1986), S. 61.

dem sogenannten Stiftungscharakter des bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen angesammelten Vermögens.<sup>309</sup>

### 3.1.7.3 Nominalwert der Einlagen bei Ausscheiden

Seit der GemVO von 1930 war durch § 9 ein sogenanntes Nominalprinzip vorgeschrieben, nach dem „die Mitglieder im Falle ihres Ausscheidens oder bei Auflösung der Personenvereinigung nicht mehr als die eingezahlten Einlagen zurückerhalten.“<sup>310</sup> Diese Regelung entsprach auch früheren entsprechenden Vorschriften. Mit der Novelle von 1940 wurde das Gesetz nur sprachlich verändert, aber in die neue Durchführungsbestimmung WGGDV wurde die Klausel neu aufgenommen, wonach die Vorschrift des Nominalprinzips „auf Kapitalgesellschaften keine Anwendung“ finden solle.<sup>311</sup> Diese Änderung wird damit in der Kommentierung erklärt, dass ein Ausscheiden ja „nur bei Personenvereinigungen, also Genossenschaften und Vereinen in Betracht“ komme und dies solle durch den neuen Abs. 2 klargestellt werden. Das Nominalprinzip gelte nicht für den Fall, dass „eine Dienststelle der öffentlichen Hand ... auch als Trägerin der Staats- oder Gemeindehoheit auf dem Gebiet der Wohnungspolitik tätig“ werde, dann könne „sehr wohl satzungsmäßig bestimmt werden, dass dem Staat bzw. der Gemeinde das ganze Restvermögen zwecks Sicherstellung seiner Verwendung zuzuwenden ist.“<sup>312</sup>

Die WGGDV hat seit ihrer Neufassung 1957 allerdings keine ergänzenden Hinweise mehr zu § 9 WGG enthalten.<sup>313</sup> Das Privileg der staatlichen Beteiligungen war gestrichen worden und auch die interpretierende Eingrenzung von Personenvereinigungen war entfallen.<sup>314</sup> Die Beschränkung im WGG auf den Nominalwert des Gesellschaftsanteils bei Ausscheiden eines Gesellschafters hat allerdings dann nicht gegriffen, als im Zuge der Krise der Neuen Heimat deren Regionalunternehmen an die öffentliche Hand bzw. an private Investoren veräußert wurden. Hier wurden klassische Unternehmensbewertungen mit spekulativen Anteilen über künftige Ertragsentwicklungen dem Kaufpreis zu Grunde gelegt. In einer Kommentierung von 1986 wurde dies so aufgelöst: Da bei einem Verkauf von Gesellschaftsanteilen oder Aktien, im Unterschied zum endgültigen Ausscheiden eines Gesellschafters, „ein neuer Aktionär oder Gesellschafter in die Stellung des Ausscheidenden tritt“, sei das Vermögen des GWU „durch eine Veräußerung von Gesellschaftsanteilen oder Aktien an Dritte nicht berührt“.<sup>315</sup>

### 3.1.7.4 Verkaufspreise von Wohnungseigentum (Antispekulationsparagraf)

Eine weitere wichtige Vorschrift des Vermögensschutzes im deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht betraf auch den Umgang mit denjenigen Ein- und Zweifamilienhäusern, die von GWU errichtet wurden, um sie anschließend (bei Genossenschaften an Mitglieder) zu verkaufen. Schon in der ersten gesetzlichen Regelung, der Gemeinnützigkeitsverordnung von 1930, wurde in § 8 unter dem Titel „Sicherungen“ ein besonderer Spekulationsschutz vorgeschrieben: „Werden Wohnungsbauten veräußert, so sind Sicherungen dafür zu bestellen, dass bei einer Weiterveräußerung durch den ersten und jeden späteren Erwerber eine Preiserhöhung ausgeschlossen wird, die nicht durch Aufwendungen des letzten Inhabers auf das Grundstück gerechtfertigt wird.“<sup>316</sup> Auch diese Regelung, so eine spätere

---

<sup>309</sup> Kersten/Schulz (1988), S. 196, Hervorhebungen im Original.

<sup>310</sup> § 9 Buchst. b) GemVO i.d.F. 1930.

<sup>311</sup> § 13 Abs. 2 WGGDV i.d.F. 1941.

<sup>312</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 137.

<sup>313</sup> Vgl. Bodien (1952), S. 118, wo der Passus der WGGDV mit den staatlichen Privilegien schon nicht mehr enthalten war.

<sup>314</sup> Vgl. § 15 WGGDV i.d.F. 1957.

<sup>315</sup> Thies (1986), S. 82.

<sup>316</sup> § 8 Abs. 1 GemVO i.d.F. 1930.

Interpretation von 1994, war Ergebnis des (Äquivalenten-)Tausches von Bindungen gegen Förderung: „Nur wer das durch öffentliche Förderung entstehende Vermögen dauerhaft vor Spekulation und privater Verwertung schützt, sollte auch gefördert werden.“<sup>317</sup>

In diesem Sinne wurde diese Regelung bereits im ersten Kommentar zur GemVO von 1931 ausgelegt: „Es ist hierbei der Gesichtspunkt maßgebend, daß die stellenweise mit starker Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bzw. öffentlicher Unterstützungen durch Gebühren- und Steuererleichterungen für Angehörige der minderbemittelten Volkskreise errichteten Kleinwohnungsbauten nicht durch unangemessene Gewinnerzielung bei Veräußerung verteuert werden und damit den Personenkreisen, zu deren Wohle sie erstellt sind, verloren gehen. ... Die Ausschaltung spekulativer Gewinnerzielung soll dazu beitragen, daß die auf diesem Gebiete geleistete Arbeit dauernd der Allgemeinheit und nicht einzelnen Nutznießern zugute kommt.“<sup>318</sup> Dabei sollten entsprechende Bindungen über das Grundbuch oder über Kaufverträge, Rückkaufvereinbarungen und gegebenenfalls Vertragsstrafen abgesichert werden.

Es waren bereits „vor Inkrafttreten ... der Gemeinnützigkeits-VO vom 1. Dezember 1930 ... während der Inflationszeit veräußerten Eigenheimen zugunsten der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zur Sicherung gegen spekulative Verwertung Wiederverkaufsrechte eingetragen worden.“<sup>319</sup> Nach den gesetzlichen Regelungen von 1930, die 1940 im Wesentlichen übernommen wurden, musste das GWU einen durch Inflation bedingten Mehrertrag bei Weiterveräußerung durch den Einzeleigentümer vollständig per Wiederkaufsrecht verhindern. Mit einer Ausnahmeregelung aus dem Jahre 1942 wurde den GWU schließlich erlaubt, einen Teil des „Inflationsgewinns“ (bis maximal zur Hälfte) dem Weiterverkäufer zu belassen, „um Unbilligkeiten ... zu vermeiden“.<sup>320</sup>

Die Regelung betraf in den 1930er Jahren im Wesentlichen die sogenannten Erwerbshäuser, also die Einfamilien- und Siedlungshäuser, zielte aber insgesamt auf ein Vermeiden von spekulativen Gewinnen: „Es dürfte auch angezeigt sein, in Fällen, wo das veräußerte Erwerbshaus eine zweite Wohnung enthält, gewisse Bindungen dem Erwerber aufzuerlegen in Ansehung der Mietgestaltung für die zweite Wohnung.“<sup>321</sup>

Dieser Antispekulationsparagraf findet sich dann auch im WGG von 1940 unter dem Titel „Weiterveräußerung“, in dem diese Sicherungen gegen ungerechtfertigte Verkaufspreise nun allerdings nicht mehr dauerhaft waren, sondern zeitlich auf „mindestens 20 Jahre“ begrenzt werden sollten.<sup>322</sup> Die zeitliche Einschränkung sei eine „Klarstellung ...“, daß die Sicherungen einerseits nicht für ewige Zeiten, andererseits aber nicht nur für eine zu kurze Zeit bestellt werden sollen. Es ist daher einzuschalten, daß sie für eine Mindestfrist von 20 Jahren zu bestellen sind.“<sup>323</sup> In einem Auslegungserlass von 1942 wurde präzisiert, dass für die Verkäufe von Häusern aus der Inflationszeit keine zeitliche Begrenzung des Wiederkaufsrechts zugelassen sei, jedoch nach „der Inflationszeit, d.h. nach dem 1. Januar 1924“ das Wiederkaufsrecht auch nachträglich befristet werden könne.<sup>324</sup>

Ebenfalls wurde 1940 ergänzt: „Die gleichen Sicherungen sind zu bestellen, wenn das Wohnungsunternehmen ein unbebautes Grundstück veräußert und darauf im eigenen Namen für Rechnung des

---

<sup>317</sup> Selle (1994), S. 126.

<sup>318</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 83.

<sup>319</sup> Erlaß des Reichskommissars für den sozialen Wohnungsbau – III 3 Nr. 5302/177 vom 2.6.1942, zitiert nach Bodien (1952), S. 115.

<sup>320</sup> Bodien (1952), S. 116.

<sup>321</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 84.

<sup>322</sup> Vgl. Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 132, welche § 8 in diesem Sinne auslegen.

<sup>323</sup> Begründung des Gesetzentwurfs i.d.F. 1940, zitiert nach Bodien (1952), S. 113.

<sup>324</sup> Erlaß des Reichskommissar für den sozialen Wohnungsbau vom 31.10.1942, zitiert nach Bodien (1952), S. 115.

Grundstückserwerbers Kleinwohnungen errichten lässt.<sup>325</sup> In der Kommentierung von 1941 wurde entsprechend ergänzend erläutert: „Wohnungsbauten sind Häuser, in denen sich eine Wohnung oder mehrere Wohnungen befinden, ohne Unterschied ihrer Zahl also auch Blocks mit zahlreichen Wohnungen, Wohnhäuser mit einzelnen gewerblichen Räumen ... gehören dazu.“<sup>326</sup>

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass ab 1940 auch der Weiterverkauf von Mietwohnungen dieser Preisbindung unterliegen sollte: „Es ist auch gleich, ob die Wohnhäuser Eigenheime werden, also dem Bewohner der Hauptwohnung gehören sollen, oder ob es sich um Mietwohnungen handelt.“ Schließlich wurde erläutert, dass das auch beim Erwerb durch „ein gemeinnütziges WU oder eine öffentliche Körperschaft“ diese Preisbindung gelten müsse.<sup>327</sup> Mit dem § 12 der WGGDV von 1940 wurden die Art der Sicherungen detailliert festgelegt und eine Vorschrift eingeführt, wonach die Satzungen der Wohnungsunternehmen so neu zu gestalten waren, „dass in jedem Fall unzulässiger Preissteigerungen von einem der dem Wohnungsunternehmen eingereichten eingeräumten Rechte Gebrauch gemacht wird.“<sup>328</sup> In der Satzung sollte danach „eine bindende Anweisung an den Vorstand (Geschäftsführer) enthalten [sein], In jedem Fall der Wert einer Weiterveräußerung von den Befugnissen des WU Gebrauch zu machen.“<sup>329</sup>

Das WGG und die WGGDV galten zunächst auch nach Ende der NS-Herrschaft unverändert weiter. Leider wurden bereits 1956 durch das II. Wohnungsbaugesetz<sup>330</sup> der § 8 WGG von 1940, der sog. „Antispekulationsparagraph“<sup>331</sup>, ebenso wie der dazugehörige § 12 der WGGDV von 1940, ersatzlos aufgehoben. Gleichzeitig zugelassen, dass ein Verzicht auf die vor 1956 vereinbarten Pflichten oder Rückkaufsrechte „nicht gegen die sich aus dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz und der dazu ergangenen Durchführungsverordnung ergebenden Pflichten“ verstoßen würde.<sup>332</sup>

Wie wirtschaftlich lukrativ sich für die GWU diese Aufhebung von § 8 WGG auswirkte, ist einer Unterrichtung der Bundesregierung von 1982 über die Wohnungsbauförderung zu entnehmen: „Im Bereich der Bauträgertätigkeit bringt die Steuerfreiheit der Gemeinnützigen dagegen Vorteile, da im Falle der Veräußerung eines Objektes Wertsteigerungen nicht besteuert werden und keine Gewerbesteuerpflicht besteht. Dementsprechend ist ihre Marktposition im Trägerbereich stärker als beim Mietwohnungsbau für den eigenen Bestand.“<sup>333</sup>

In mindestens einem Fall wurde der „Antispekulationsparagraph“ sogar noch rd. 40 Jahre nach seiner Aufhebung, ja sogar noch nach Aufhebung des ganzen WGG angewandt. In der Satzung des städtischen Wohnungsunternehmens von Essen, der ALLBAU AG, wurde in der 1994 gültigen Fassung der Satzung nach Aufhebung des WGG vorgeschrieben: „Bei Veräußerung von Wohnungsbauten kann die Gesellschaftssicherungen gegen ungerechtfertigte Preiserhöhungen sowie zur Erhaltung der Zweckbestimmung oder des Charakters gewachsener Wohngebiete vereinbaren“.<sup>334</sup> Dies wurde als eine sehr sinnvolle Regelung beschrieben, denn „nur so wird der für die Wohnungsversorgung benachteiligter Gruppen besonders wertvolle preiswerte Bestand gesichert“.<sup>335</sup>

---

<sup>325</sup> § 8 WGG i.d.F. 1940.

<sup>326</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 132.

<sup>327</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 132.

<sup>328</sup> § 12 Abs. 5 WGGDV i.d.F. 1940.

<sup>329</sup> Meier/Draeger/Mußfeld (1941), S. 134.

<sup>330</sup> § 177 Abs. 1 II. WoBauG i.d.F. 1957.

<sup>331</sup> Kersten (1988), S. 187.

<sup>332</sup> § 177 Abs. 2 II. WoBauG i.d.F. 1957.

<sup>333</sup> BT-Drs. 9/1708, S. 28 f.

<sup>334</sup> § 2 Abs. 4 ALLBAU-Satzung, zitiert nach Selle (1994), S. 140.

<sup>335</sup> Selle (1994), S. 140.

Die relative stille Streichung des „Antispekulationsparagrafen“ § 8 WGG i.d.F. 1940 durch das II. WoBauG hat erst das lukrative Bauträgergeschäft der nachfolgende Jahre ermöglicht. Der Gesamtverband der GWU (GGW) hat sich bis zuletzt gegen ein Verbot des Bauträgergeschäfts durch eine Novellierung des WGG gewehrt, denn dies würde – so ein Bericht über eine Rede des Gesamtverbandsvorsitzenden Steinert – „viele der Unternehmen aus der Gemeinnützigkeit vertreiben, weil sie ... nicht die Vorzüge der Verlustkompensation aus dem Steuerrecht in Anspruch nehmen könnten“, dann also keine Bewirtschaftungsverluste aus dem Bestand mehr mit Gewinnen aus dem Verkauf von Eigentumsmaßnahmen verrechnen könnten.<sup>336</sup>

### 3.1.7.5 Die begrenzte Wirkung der Vermögensbindung gegen Verkäufe

In einer Veröffentlichung kurz vor Aufhebung des WGG betonte der Verbandsjurist Jenkis, dass „abgesehen von der NH“, der Neuen Heimat, die GWU „nur im sehr begrenzten Umfang Mietwohnungen aus dem Bestand verkauft“ hätten, wobei die Sanierung des NH-Konzerns durch Wohnungsverkäufe „nicht der ursprünglichen Konzeption der Vermögensbindung gemäß § 12 WGG“ entsprochen habe.<sup>337</sup>

Tatsächlich wurde seitens der NH in massivem Umfang Bestandswohnungen verkauft, um die negativen Bewirtschaftungsergebnisse auszugleichen. Die Verluste beim gemeinnützigen Teil der NH (NHG) resultierten vorrangig aus nicht mit Mieten gedeckten hohen Zinskosten, die auf eine Überschuldung hinwiesen und wesentlich aus der Vorratshaltung unbebauter Grundstücke sowie nicht verkaufter Eigentumswohnungen stammten.<sup>338</sup> Die von den gewerkschaftlichen Eigentümern der NH 1984 extra gegründete „Beteiligungsgesellschaft für Immobilien mbH (BGI)“ wickelte große Paketverkäufe ab und von den Regionalgesellschaften der NHG wurden im Rahmen des Programms „Wohnen in Mieterhand“ (WIM) schon seit 1984 Zehntausende von Bestandswohnungen direkt an Mieterinnen und Mieter verkauft.<sup>339</sup> Hierbei wurden erhebliche Buchgewinne erzielt.<sup>340</sup>

Der damalige Konzernchef der NH, Diether Hoffmann, rechtfertigte die Verkäufe damit, dass die „Eigenkapitalbasis wegen der Begrenzung seiner Verzinsung auf maximal 4 % kaum von den Gesellschaftern her ständig erhöht werden“ würde, daher „wird der Verkauf von Gebrauchtwohnungen zwangsläufig zum längerfristigen Bestandteil der Geschäftspolitik“; die Verluste aus der Bewirtschaftung der teuren Sozialwohnungen der 1970er Jahre und erhebliche Mietverzichte trotz Kostenmiete würden „den Unternehmen keinen anderen Weg [lassen], als die erforderlichen Mittel für die Modernisierung und angemessenen Neubau durch Mobilisierung stiller Reserven zu beschaffen.“ Diese Verkäufe würden, weil sie ja an die jeweiligen Mieter erfolgten, „dabei zugleich eine Chance zu Wohneigentumsbildung“ für Haushalte bieten, die sich keine Neubaeigentumswohnung leisten könnten.<sup>341</sup>

Die Verkäufe der NH wurden vom Bundestagsuntersuchungsausschuss untersucht, der u.a. feststellte, dass nicht die Sanierung der NHG durch Verkäufe im Vordergrund stand, sondern dass es auf Seiten der verwertenden nicht gemeinnützigen Gesellschaften des gewerkschaftlichen Konzernverbundes „weitgehend darum ging, durch den Ankauf der Wohnungen weit unter Verkehrswert und

---

<sup>336</sup> Steinert (1988), S. 5.

<sup>337</sup> Jenkis (1987), S. 41 und FN 62.

<sup>338</sup> Vgl. BT-Drs. 11/6689, insb. S. 23 f.; vgl. BT-Drs. 10/6799, S. 113.

<sup>339</sup> Vgl. die Übersicht in BT-Drs. 10/6799, S. 115 ff.

<sup>340</sup> Vgl. BT-Drs. 10/6799, S. 23 ff.

<sup>341</sup> Hoffmann (1984), S. 221.

ihre anschließende Verwertung außerhalb des gemeinnützigen Bereiches Gewinne zu erzielen“, also damit gegen die Vermögensbindungsvorschriften von WGG und WGGDV zu verstoßen.<sup>342</sup>

Aber aus den Kreisen der industrieverbundenen GWU kam immer wieder der Wunsch, eigentlich aus der Kontrolle des WGG entlassen zu werden, ohne den Weg über die Aberkennung und Nachversteuerung gehen zu müssen: Es müsste doch möglich sein, „freiwillig aus der Gemeinnützigkeit auszuscheiden“, so ein Geschäftsführer eines solchen GWU 1987, denn „der Markt ist im Grunde am gemeinnützigsten.“<sup>343</sup> Diese Wohnungsunternehmen des Konzern Hoechst war auch eins der derjenigen, die bald nach Aufhebung des WGG verkauft wurden.

Die in vorherigen Absätzen beschriebenen Regelungen zum Schutz des Vermögens der GWU und vor allem die Vorschrift, dass z.B. ausscheidende Gesellschafter nicht den tatsächlichen Wert des Gesellschaftsanteils oder der Aktie realisieren können, sondern nur den Nominalwert erstattet bekamen, war, neben der Beschränkung auf die Kostenmiete, eine der Hauptgründe für die industrieverbundenen Wohnungsunternehmen, insbesondere aus dem Ruhrgebiet, sich hinter den Kulissen für eine Aufhebung des WGG im Gefolge des „Neue-Heimat-Skandals“ einzusetzen. Die erheblichen Kosten des Umbaus der Kohle- und Stahlindustrie insbesondere im Ruhrgebiet, auch für die umfangreichen Sozialpläne, sollten u.a. aus Gewinnen vom Verkauf der werkseigenen Wohnungsunternehmen finanziert werden, weshalb auch die Montangewerkschaften Ende der 1980er Jahre keinen entschiedenen Widerstand gegen die WGG-Aufhebung leisteten.

In einer Bundestagsanhörung zur Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit hatte der damalige Direktor des Gesamtverbands der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, Steinert, 1988 auf das Problem eines solchen Verwertungsinteresses von Wohnungen für die Unternehmenssanierung hingewiesen: Eines der Beispiele „war die Sanierung der HDW, bei der die 6.000 Werkswohnungen verkauft werden sollten, um Arbeitsplätze zu sichern; die Vermögensbindung hat den Verkauf damals verhindert.“<sup>344</sup> Ein anderes Beispiel wurde in einer Presseerklärung gegen die WGG-Aufhebung von DGB und DMB 1987 vom Präsidenten des Mieterbunds Gerhard Jahn angeführt: „Es habe in der Vergangenheit nicht an Versuchen, z.B. von Industrieunternehmen gefehlt, die gemeinnützigen Bindungen ihrer Tochtergesellschaften loszuwerden (z.B. bei dem Bundesunternehmen Salzgitter). Bund und Kommunen hätten bisher“ – also schon zwei Jahre vor Aufhebung des WGG – „schon Teile ihrer Wohnungsbestände ... verkauft, um Defizite in ihren Haushalten zu decken. Die Streichung der Gemeinnützigkeit bedeutet: Bisher sozial gebundene Wohnungsbestände werden im Zweifel allgemeinen finanziellen Notwendigkeiten ihrer Gesellschafter – seien es Industrieunternehmen, Kommunen, aber auch die Kirchen – geopfert.“<sup>345</sup>

Nach Aufhebung des WGG wurde 1994 in einer kritischen Darstellung der Bedeutung der Wohnungsgemeinnützigkeit bereits prophezeit, dass auch die Montanmitbestimmung bei Kohle und Stahl nicht vor einem Verkauf der nun nicht mehr gebundenen Wohnungsvermögens schützen würde. Denn „wenn – zur Überlebenssicherung von Unternehmen – auch die Immobilienreserven mobilisiert werden sollen, dürften selbst Betriebsräte zu Kompromissen bereit sein. Mit anderen Worten: diese Sonderbedingungen der mitbestimmten Unternehmen setzen die Struktureffekte der Deregulierung [zum Beispiel durch Aufhebung des WGG] nicht außer Kraft, sie verlangsamen sie lediglich.“<sup>346</sup> Dem

---

<sup>342</sup> BT-Drs. 10/6799 S. 118.

<sup>343</sup> Piltz (1987), S. 146, welcher Geschäftsführer der Gesellschaft Gemeinnützige Wohnungsbau Hoechst mbH in Frankfurt war.

<sup>344</sup> Steinert (1988a), S. 20/217.

<sup>345</sup> „Steuerreform: Das Aus der sozialen Wohnungswirtschaft“ – Gemeinsame Sorge von GDB, Mieterbund und Arbeiterwohlfahrt, Bonn, den 16. Dezember 1987, hekt. Typoskript, im Archiv der KUB, S. 2.

<sup>346</sup> Selle (1994), S. 129.

schließlich Verkauf „ihrer“ Werksiedlungen an Finanzinvestoren haben die Montangewerkschaften schließlich auch nicht mehr widersprochen.

Einen besonders starken Einfluss hatten die Gewerkschaften bei der THS, die 1920 als „TreuHand-Stelle für Bergmannswohnstätten im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbezirk GmbH“ zur Finanzierung des Werkswohnungsbaus gegründet wurde und später selbst viele Werkwohnungen im Ruhrgebiet gebaut oder angekauft hatte. An der THS waren Arbeitgeber und Gewerkschaften je hälftig beteiligt. Im Jahr 2007 wurde die THS, im Zuge der Umstrukturierung des Ruhrbergbaus, zur THS GmbH umgewandelt und der Bund wurde aus dem Treuhandverhältnis mit 450 Mio. € herausgekauft. Ziel dieses, für den Bund nicht sehr vorteilhaften, Geschäftes, war wohl, „dass mit dieser Entlassung der Wohnungen aus dem Bergmannsrecht man eine Kapitalbereitstellung macht für ein Börsenunternehmen, für die Evonik“.<sup>347</sup> Die Bevorzugung von Gewerkschaft und Montanindustrie bei der Herauslösung des Bundes aus der THS wurde von Bundestagsabgeordneten u.a. damit erklärt, dass der THS-Vergleich sehr wohl mit dem Stillhalten der Gewerkschafter beim Kohleausstieg zu tun hatte. Sie gingen davon aus, dass die Privatisierung von fast 80.000 Wohnungen zu Gunsten von IGBCE und Evonik wesentlich dazu beigetragen hat, das Ende der Steinkohle ohne große Proteste beschließen zu können.

Bis 2012 war die THS weiterhin im paritätischen Besitz von Gewerkschaft<sup>348</sup> und Arbeitgebern<sup>349</sup> und hatte schließlich 2011 rd. 70.000 Wohnungen. Im Jahr 2012 wurden THS und Evonik Immobilien (ehem. RAG-Immobilien) zu den VIVAWEST mit mehr als 120.000 Wohnungen, schwerpunktmäßig im Ruhrgebiet, verschmolzen. Der derzeit immer noch im Mischbesitz von Gewerkschaft und Montanindustrie stehende Wohnungskonzern<sup>350</sup> will „in der Tradition der sozialen Marktwirtschaft“ stehen, geht aber Schritt für Schritt den Weg von Bestandsverkäufen und Privatisierung.<sup>351</sup> Einen Bezug auf die frühere Gemeinnützigkeit ist bei diesem letzten gewerkschaftsmitbestimmten Wohnungsunternehmen heute nicht mehr aufzufinden.

In den verschiedenen Novellierungsvorschlägen zum WGG ist die Vermögensbindung allerdings bis zur vollständigen Aufhebung von WGG und WGGDV nie grundsätzlich in Frage gestellt worden, selbst weitergehende Präzisierungen wurden in den verschiedenen Überlegungen zu einer WGG-Novelle nicht vorgeschlagen.<sup>352</sup>

### 3.1.8 Mietenregelung/Kostenmiete

Unter der Überschrift „Überlassung der Wohnungen“ wurde im § 7 Abs. 1 der GemVO von 1930 geregelt: „Das Wohnungsunternehmen darf Wohnungen nur zu angemessenen Preisen überlassen.“ Dazu

---

<sup>347</sup> MdB Bettina Herlitzius, in „Das Geschäft mit den Bergmanns-Wohnstätten – Wie IGBCE und Evonik über Nacht um ein paar hundert Millionen reicher wurden“, Deutschlandfunk, Sendung vom 21.7.2007.

<sup>348</sup> Vertreten durch die „Vermögensverwaltungs- und Treuhandgesellschaft der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie mbH“.

<sup>349</sup> Vertreten durch Evonik Immobilien GmbH; Evonik Wohnen war bis 2007 die RAG Immobilien (RAG = Ruhrkohle AG, Zusammenschluss der Kohleunternehmen).

<sup>350</sup> Anteilseigner: „Größter Anteilseigner ist die RAG-Stiftung mit 30,0 Prozent. Die IG BCE hält 26,8 Prozent. Mit 25,0 Prozent ist der Evonik Pensionstreuhand e.V. zur langfristigen Absicherung der Firmenrenten der Evonik-Mitarbeiter an Vivawest beteiligt. Vierter Anteilseigner ist die RAG Aktiengesellschaft mit 18,2 Prozent.“ <http://www.vivawest.de/unternehmen/portraet-vivawest.html> (zugegriffen am 10.12.2015).

<sup>351</sup> Die Hereinnahme privater Investoren als Miteigentümer ist nicht ausgeschlossen und wurde mehrfach erwogen, auch ein Börsengang bleibt möglich (siehe entsprechende Befürchtungen in einem Antrag im NRW-Landtag vom 10.05.2011 unter dem Titel „Mieter/innen-Interessenschützen: Börsengang von THS Wohnen/Evonik Immobilien verhindern“: <http://www.oezlem-alev-demirel.de/themen/bauen-und-wohnen/237-antrag-mieterinnen-interessen-schuetzen-boersengang-von-ths-wohnen-evonik-immobilien-verhindern.html> (zugegriffen am 10.12.2015).

<sup>352</sup> Abgesehen von der bereits dargestellten Aufhebung des Antispekulationsparagraphen gemäß § 8 WGG i.d.F. 1956.

wurde auch in der RAV von 1931 eine eigene Ausführungsbestimmung erlassen, der Art. 10 der RAV. Hiernach durften die „Mieten ... nicht höher, aber auch nicht niedriger angesetzt werden“, als es für Zinslasten, Abschreibung, Verwaltungs- und Instandhaltungskosten erforderlich war. Zur Ermittlung dieser Kosten waren vom Hauptverband Deutscher Baugenossenschaften e.V. in Berlin Muster für „die der Berechnung der Mieten zugrunde zu legenden Voranschläge zur Wirtschaftlichkeitsberechnung und Ertragsberechnung „erstellt worden, die durch die „Verordnung zu weiteren Ausführung der Gemeinnützigkeitsverordnung“ vom 22. August 1931 von der Reichsregierung als verbindlich genehmigt wurden.<sup>353</sup> Im damaligen Kommentar wurde erläuternd ausgeführt, dass im Unterschied zu früheren reichs- oder landesrechtlichen Vorschriften zur Steuerbefreiung „nicht von billigen Kleinwohnungen oder Wohnungen zu billigen Preisen gesprochen wird, sondern von angemessenen Preisen.“ Dies bedeute nun nicht, dass das bisher verlangte „Bestreben in Richtung einer weitgehenden Preiswürdigkeit nunmehr fallen gelassen sei“. „Dem Grundsatz der Billigkeit ist aber als gleichwertiger Faktor der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beigeordnet“ worden und sei nunmehr auch zur Grundlage der Anerkennung der Gemeinnützigkeit geworden.<sup>354</sup>

In § 7 Abs. 2 WGG i.d.F. 1940 war diese Formulierung ebenfalls enthalten: „Das Wohnungsunternehmen darf Wohnungen nur zu angemessenen Preisen überlassen. Wie der angemessene Preis zu ermitteln und nachzuprüfen ist, wird in den Durchführungsvorschriften geregelt.“

In der Fassung der WGGDV von 1940 war der Überlassungspreis einer Wohnung noch genauer definiert worden. Dieser Preis „darf nicht höher, aber auch nicht niedriger angesetzt werden, als es nach den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Wirtschaftsführung zur Deckung der laufenden Aufwendungen für die Wohnungsbewirtschaftung einschließlich einer angemessenen Verzinsung des Fremd- und Eigenkapitals, einer ordnungsmäßigen Abschreibung und der Bildung von Rücklagen und Rückstellungen erforderlich sind.“ Die spätere Öffnungsklausel für gestiegene Kosten fand sich noch nicht in der 1940er Fassung der WGGDV: „Maßgeblich sind die Verhältnisse zur Zeit der ersten Überlassung der Wohnungen.“ Die historischen Kosten des Neubaus waren also als Grundlage der der Mietberechnung auch noch nach vielen Jahren anzusetzen.

Die WGGDV hat schließlich in der von 1969 bis 1989 gültigen Fassung völlig definiert, der Mietpreis sei dann „angemessen, wenn er den Betrag nicht überschreitet, der zur Deckung der laufenden Aufwendungen nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung im Jahre der Bezugsfertigkeit notwendig ist. Ändern sich die laufenden Aufwendungen, so ändert sich der angemessene Mietpreis entsprechend.“ Damit war die „historische Kostenmiete“ durch eine ständig „dynamisierte Kostenmiete“ ersetzt worden.

Für die Miethöhe war zunächst für die Gebäude bzw. Wirtschaftseinheiten eine gemeinsame „Durchschnittsmiete“ zu ermitteln, die dann für die einzelne Wohnung „unter angemessener Berücksichtigung ihres unterschiedlichen Wohnwertes, insbesondere ihrer Größe, Lage und Ausstattung,“ so festzulegen war, dass in der Summe die Durchschnittsmiete nicht überschritten wurde.

Die besondere Rolle der Kostenmiete wird außer bei den sog. Altbauwohnungen auch besonders bei den geförderten Wohnungen nach dem I. oder II. Wohnungsbaugesetz deutlich. Die Bindungen aus diesen Förderungen sind per Vertrag nur zeitlich begrenzt: „Dies führt für die freien Wohnungsunternehmen dazu, daß sie die damit bindungsfreien Wohnungen zu Marktmieten vermieten können. ... Da die Wohnungen der g.W.U. auch bei Wegfall der Preisbindungen des sozialen Wohnungsbaus an die Kostenmieten gebunden bleiben, kommt der Kostenmiete aus § 7 II WGG i.V.m. § 13 WGGDV auch für die im sozialen Wohnungsbau erstellten Wohnungen eine *zunehmend wichtigere Bedeutung*

---

<sup>353</sup> Zitiert nach Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 76.

<sup>354</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 76.

zu.<sup>355</sup> In dieser Veröffentlichung von 1986 wurde in diesem Zusammenhang bereits darauf hingewiesen, dass von Mitte der 1980er Jahre „bis 1995 voraussichtlich die Bindungen von 50 % der Sozialwohnungen ausgelaufen sein“ werden.<sup>356</sup>

Auch die SPD-Bundestagfraktion begründete 1987 mit der Warnung vor den auslaufenden Bindungen ihre Ablehnung der Aufhebung des WGG: „Die Fraktion der SPD weist darauf hin, daß aufgrund planmäßiger und vorzeitiger Rückzahlungen der öffentlichen Baudarlehen für immer mehr Sozialmietwohnungen die Bindungen des sozialen Wohnungsbaus auslaufen, so daß in den Verdichtungsgebieten preisgünstige Wohnungen immer knapper werden. In dieser Lage wäre es nach Ansicht der Ausschußminderheit nicht zu verantworten, auf die Kostenmietbindung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu verzichten. Gerade in den Ballungsgebieten gebe es erhebliche Mieterhöhungsspielräume. Es wäre unrealistisch, anzunehmen, daß die Wohnungsunternehmen diese Möglichkeiten nicht ausschöpften.“<sup>357</sup>

Also genau zu dem Zeitpunkt zu Ende der 1980er Jahre, von dem ab durch den Bindungsauslauf größerer Sozialwohnungsbestände die gemeinnützige Kostenmiete eine Schutzfunktion zu Gunsten der Mieterinnen und Mieter hätte entfalten können, wird das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit seiner Kostenmiete aufgehoben. Viele heutige Mietpreisexplosionen im Wohnungsbestand wären bei Weitergelten der gemeinnützigen Kostenmiete verhindert worden.

Mit dem Referentenentwurf des BMBau zur Reform des WGG von 1981 wurde erstmals vorgeschlagen, die Kostenmiete, sofern nicht andere preisrechtliche Bindungen aus Förderungen vorliegen, bis auf das Niveau der Vergleichsmiete steigen zu lassen; die jeweils geltenden Mietobergrenzen des sozialen Wohnungsbaus sollten aber nicht überschritten werden.<sup>358</sup> Ein auf Vorschlägen aus der CDU-Bundestagsfraktion basierender Gesetzentwurf des Bundesrats von 1981 zur Änderung des WGG sah die vollständige Aufhebung einer Mietenbindung vor, die Mieten sollten sich nur noch nach dem damaligen Miethöhegesetz richten.<sup>359</sup> Diese „Freigabe“ des Mietpreises, also der vollständige Verzicht auf die gemeinnützige Kostenmietbindung, sollte der politische Ausgleich zur von der CDU vorgeschlagenen nachträglichen Einführung einer Belegungsbindung des gemeinnützigen Wohnungsbestandes sein.

Unter den verschiedenen Novellierungsvorschlägen war besonders Vorschlag der der Kommission der ARGEBAU zur Wohnungsgemeinnützigkeit umstritten, den sie wollte eine sozial orientierte Preisbildung durchsetzen: „Die Unternehmen sollen grundsätzlich entsprechend dem geltenden Recht verpflichtet bleiben, Wohnungen nur zu angemessenen Preisen zu überlassen (gemeinnützigkeitsrechtliche Kostenmiete). Ist die Vergleichsmiete niedriger, soll – auch bei Neuvermietung – diese gelten. Soweit die Vermietung von Wohnungen an Haushalte zulässig ist, die die Einkommensgrenze überschreiten, besteht keine Bindung an die Kostenmiete.“<sup>360</sup> Schon die Kappung die Miete auf höchstens die Vergleichsmiete stieß auf erheblichen Widerstand, eine einkommensorientierte Miete (ansteigend bei höherem Einkommen) war damals in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre nicht durchsetzbar.

Interessant war auch der zum Themenkomplex gehörende Vorschlag dieser Kommission, der einzelnen Mietpartei aus dem Kostenmietrecht einen Rechtsanspruch abzuleiten: „Die Mieter sollen die Möglichkeit haben, die Einhaltung der Mietzinsregelungen selbständig vor den Gerichten geltend zu

---

<sup>355</sup> Thies (1986), S. 38 f., Hervorhebung im Original.

<sup>356</sup> Thies (1986), S. 39.

<sup>357</sup> BT-Drs. 11/2516, S. 5.

<sup>358</sup> Art. 1 Nr. 3 des Referentenentwurfs, zitiert nach Großfeld (1982), S. 76.

<sup>359</sup> BT-Drs. 9/743, Art. 4 Nr. 2 zur Änderung von § 7 Abs. 2 WGG, siehe auch in Großfeld (1982), S. 85.

<sup>360</sup> BLK (1983), S. 24.

machen zu können.<sup>361</sup> Leider wurde diese Idee nicht in die verschiedenen Versionen einer Novelle des WGG aufgenommen, die diese Kommission in der Folgezeit noch erarbeitete. In der sog. ersten Münchener Fassung von 1984 war nur das Recht enthalten, wonach der „Mieter ... verlangen [könne], daß das Unternehmen ihm bei einer Mieterhöhung den angemessenen Preis im Sinn der Absätze 1 bis 4 berechnet und erläutert.“<sup>362</sup>

Nach Aufhebung des WGG trat die Frage auf, ob denn die auf der Kostenmiete beruhenden Mieten, wenn sie deutlich unter den ortüblichen Vergleichsmieten liegen, steuerlich zu Problemen führen könnten. Mit dem sog. Einführungsschreiben des BMF zur neuen Steuerpflicht der ehemals gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften vom Sommer 1989 wurde allerdings klargestellt, dass die „Erhebung der Kostenmiete i.S.d. § 13 WGGDV, die von der ortsüblichen Vergleichsmiete abweicht, ... auch nach Aufhebung des WGG grundsätzlich nicht zur Annahme einer verdeckten Gewinnausschüttung“ führen würde – ein Gesichtspunkt, der im Zusammenhang mit EU-rechtlichen Vorgaben zur Vermeidung der Überkompensation bei einer öffentlichen Förderung künftig steuerbefreiter Wohnungsunternehmen zu prüfen ist, denn diese Auslegung des Körperschaftsteuerrechts basierte auf der Grundlage der durch die alte Wohnungsgemeinnützigkeit mit ihrer Kostenmiete bedingten historisch entwickelten niedrigen Mieten.

Zu Ende der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland war allerdings schon fraglich, ob die nur durch das WGG, jedoch nicht durch besondere Förderung gebundenen Wohnungen der GWU noch einen deutlichen Preisvorteil gegenüber den Wohnungen auf dem Markt haben. Nach Berechnungen aus der Wohnungsstichprobe von 1978 wich der „durchschnittliche Mietpreis gemeinnütziger Mietwohnungen nur um 0,20 DM nach unten ab“.<sup>363</sup> Trotzdem wurden zum Zeitpunkt der Aufhebung des WGG „die Erhöhungsspielräume für Mieterhöhungen auf jährlich 1,3 bis 1,4 Mrd. DM“ geschätzt.<sup>364</sup>

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Aufhebung des WGG wies der Verbandsvorsitzende Steinert darauf hin, dass der GGW sich schon mehrfach kritisch mit der Kostenmiete auseinandergesetzt habe. So schon in der programmatischen Schrift des GGW aus dem Jahr 1986 unter dem Titel „Der lange Weg“ im Kapitel „Ein zweifelhaftes System: Über Kostenmiete und Mietpreisgestaltung“. Dort wurde u.a. die Forderung der GWU „nach tatsächlicher Kostendeckung auf Unternehmensebene“ hingewiesen und „eine Wohnwertmiete oder ortsübliche Vergleichsmiete“ als Alternative zur Diskussion gestellt<sup>365</sup>, denn „1985 summierten sich Mietausfälle und Mietverzichte ... bereits zu 3,1 Prozent des Mietensolls“ und in der Kostenmiete war nur 2 Prozent vorgesehen, was zu einem „Substanzverzehr“ führe.<sup>366</sup> Trotz dieser Kritik, so Steinert in einem Symposium des DV zum WGG 1987, wolle der Verband in der politischen Diskussion nicht „den schwarzen Peter entgegennehmen“: „Weil sich Regierungen und Parlamentarier aus guten legitimen Gründen nicht trauen, das Kostenmietprinzip abzuschaffen, sollen wir das fordern.“<sup>367</sup>

### 3.1.9 Mietermitwirkung/Mietermitbestimmung

Ein kodifiziertes Recht von Mieterinnen und Mietern auf Auskunft beim Vermieter oder auch auf Mitwirkung bei bestimmten Themen ist nicht ungewöhnlich für die deutsche Rechtslandschaft. In der

---

<sup>361</sup> BLK (1983), S. 26.

<sup>362</sup> BLK (1984b), S. 589.

<sup>363</sup> Harlander (1988), S. 49, unter Bezug auf eine Untersuchung von Rudi Ulbrich vom IWU Darmstadt.

<sup>364</sup> BT-Drs. 11/4181, S. 7, unter Bezug auf eine Berechnung des Instituts für Wohnen und Umwelt (IWU) in Darmstadt.

<sup>365</sup> GGW (1986a), S. 30.

<sup>366</sup> GGW (1986b), S. 4.

<sup>367</sup> Steinert (1987), S. 58.

jungen Weimarer Republik wurde – nach längeren Diskussionen – im Jahr 1922 das „Reichsmietengesetz“ (RMG) verabschiedet. Darin wurde erstmals in Deutschland das Recht auf Selbstorganisation der Mieter festgeschrieben.

In § 17 des RMG hieß es: „Die Mieter eines Hauses sind berechtigt, einen oder mehrere von ihnen mit ihrer Vertretung in Mietangelegenheiten zu beauftragen (Mietervertretung, Vertrauensmann, Mieterausschuss). Die Mietervertretung soll das Einvernehmen zwischen den Mietern und dem Vermieter fördern.“<sup>368</sup>

Darüber hinaus hatten derartige Mieterausschüsse nach § 17 Abs. 2 RMG ein Anhörungsrecht, bevor der Vermieter Gelder aus dem Instandhaltungszuschlag verwenden durfte; dieses Instrument wird an anderer Stelle dieser Stellungnahme behandelt.<sup>369</sup> Auch konnten die Mietervertretungen bei der Gemeinde eigenständig Anträge zur Finanzierung von großen Instandsetzungsarbeiten aus einem gemeindlichen Ausgleichsfonds stellen. Die Bildung von Mietervertretungen nach diesem Gesetz fand aber offenbar nicht sehr häufig statt, anscheinend war auch streitig, ob das RMG überhaupt für gemeinnützige Wohnungsunternehmen gelte.<sup>370</sup> Zwar war das RMG eigentlich zeitlich befristet, wurde aber immer wieder verlängert und erst in der jungen Bundesrepublik durch das 1. Bundesmietengesetz vom 27.07.1955 aufgehoben.<sup>371</sup>

Aber über ein prominentes Beispiel wird in der Fachliteratur berichtet, in dem es eine tatsächliche Mietermitbestimmung gegeben hat: die gemeinnützige Siedlungs-Aktiengesellschaft Altona. Dieses städtische Wohnungsunternehmen, heute im Besitz der Freien und Hansestadt Hamburg. Dort wurde 1923 eine entsprechende Regelung eingeführt: „Jedes Haus hat das Recht, einen Mietervertreter zu wählen, die in ihrer Gesamtheit die Mietervertretung bilden und von der Geschäftsleitung in allen wichtigen Angelegenheiten gehört werden sollen. Insbesondere gilt dies bei der Entscheidung über Kündigungen und bei Festsetzung der Mietsätze. Außerdem ist die Mietervertretung, die sich zur Erledigung ihrer laufenden Geschäfte bei größeren Blöcken einen Vorstand von fünf Personen wählt, durch einen Sitz im Aufsichtsrat der SAGA vertreten.“<sup>372</sup> Mit der Etablierung des NS-Systems nach 1933 werden „die ehrenamtlichen Mietervertretungen abgeschafft“<sup>373</sup> und offenbar auch nicht mehr im Nachkriegsdeutschland wieder eingeführt.<sup>374</sup>

Um Unterschied zur GemVO von 1930 oder RAV von 1931 hatte das WGG i.d.F. 1940 in § 7 Abs. 1 Satz 2 vorgesehen: „In der Satzung ist sicherzustellen, daß dabei [bei der Gestaltung der Mietverträge] die Belange der Mieter ausreichend gewahrt werden“, aber dies war bis zur Aufhebung 1989 nie Ansatzpunkt für eine stärkere Berücksichtigung von Mieterinteressen in den GWU, vielmehr wurde darunter die Einhaltung der Mieterschutzgesetze verstanden<sup>375</sup>, weil mit dem Wort „dabei“ eben nur die Inhalte des Mietvertrags gemeint seien.<sup>376</sup> Daraus ergebe sich aber einer weitergehende Aufgabe: „Insbesondere muß eine objektive Interessenabwägung zwischen den Belangen der Mieter

---

<sup>368</sup> § 17 RMG i.d.F. 1922.

<sup>369</sup> Siehe die Ausführungen zur Instandhaltungspflicht in Abschnitt 3.1.10.

<sup>370</sup> Vgl. Kunze (1992), S. 26 ff.

<sup>371</sup> Vgl. § 41 des Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiet des Mietpreisrechts (Erstes Bundesmietengesetz) vom 27. Juli 1955, BGBl. I S. 458.

<sup>372</sup> Sievert, Wilhelm (1927), Fünf Jahre Gemeinnützige Siedlungs A.-G., zitiert nach Kunze (1992), S. 49.

<sup>373</sup> SAGA (2012), S. 45.

<sup>374</sup> Aktuell sind im Aufsichtsrat der SAGA-GWG nur der Senat von Hamburg und zu einem Drittel Arbeitnehmer vertreten; Mietergremien finden sich nicht in der aktuellen Satzung des Unternehmens. Vgl. Satzung der SAGA mit Stand vom 12. Oktober 2006, verfügbar unter <http://www.saga-gwg.de/das-unternehmen/uber-saga-gwg/satzung-und-grundwerteeerklarung/saga-satzung-stand-12-oktober-2006.pdf> (zugegriffen am 10.12.2015).

<sup>375</sup> Vgl. Bodien (1952), S. 99 -101.

<sup>376</sup> Kersten (1988a), S. 158.

und denjenigen des Wohnungsunternehmens erfolgen.<sup>377</sup> Der Kommentar von 1988, aus dem diese Passage zitiert ist, reduzierte diese eigentlich weitgehende Aufgabe dann wieder – mit Verweis auf die „historische Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen – auf einen weitgehenden „Schutz der Mieter vor ungerechtfertigten Kündigungen und Mietsteigerungen.“<sup>378</sup> Irgendwelche Kontrollrechte der Mieterschaft, wenigstens über die Angemessenheit der Miethöhe, wurden aber von keinem Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht in Erwägung gezogen.

Im Unterschied zu Deutschland wurde bei der Neufassung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in Österreich 1979 über ein Mitspracherecht der Mieterinnen und Mieter parlamentarisch beraten. Im Regierungsentwurf zum öWGG von 1977 konnten die Mieter einer Anlage „nach den Grundsätzen des gleichen und unmittelbaren Wahlrechts mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen Mieter ..., die in der Anlage wohnen, zu Vertrauenspersonen wählen, und zwar für jedes Wohnhaus, für jede Wohnhausanlage oder jede Siedlung eine Vertrauensperson“, ab 200 Wohnungen eine zweite Person und ab jeden 400 weiteren Wohnungen eine weitere Vertrauensperson.<sup>379</sup> Diese Vertrauenspersonen „sind von der Bauvereinigung vor jeder Änderung des Entgelts ... zu verständigen und vor jeder die Interessen der Hausgemeinschaft berührenden wesentlichen Änderung“, bei Gestaltung der Gemeinschaftsanlagen und von Freizeiteinrichtungen sowie der Auswahl von Läden des täglichen Bedarf „zu hören“ und ihnen ist Einsicht in die Bestandteile der Mieten und der Abrechnungen zu gewähren.<sup>380</sup> Obwohl die Regierung u.a. in der Begründung zum Gesetzentwurf dazu ausführte, dass den Mietern über die „Vertrauenspersonen ... ein Mitspracherecht bei der Gestaltung der unmittelbaren Wohnumwelt“ zustehen sollte, wurde diese Regelung nicht in die Endfassung des Gesetzes von 1979 aufgenommen und dieser Impuls einer Mietermitbestimmung versandete.

In der Literatur finden sich nur selten Überlegungen zur Mietermitwirkung bei GWU. So wurde bei einem Symposium des Deutschen Verbands (DV) über eine eventuelle Novellierung des WGG im Frühjahr 1987 von Prof. Mackscheidt vorgetragen, dass in Wohnungsgenossenschaften „die Kontrollmöglichkeiten der Mieter ... durch den Selbstverwaltungsanspruch der Genossenschaft garantiert“ wäre, dies aber in Kapitalgesellschaften nicht „gleichstark“ zu realisieren sei, weil der Mieter im Unterschied zur Genossenschaft kein eigenes Kapital einbringe und er deshalb „dem Kapitalgeber Bestimmungsrechte zubilligen muss.“ Trotzdem kommt der Vortragende zu einem – auch bei künftigen Neufassungen von Wohnungsgemeinnützigkeit oder ähnlichen gesetzlichen Regelungen zu bedenkenden – Vorschlag: „Dessen ungeachtet sollte dies aber nicht daran hindern, den sozialen und partizipativen Charakter der Genossenschaft ... soweit es geht auch auf die gemeinnützigen Wohnungsbau-Genossenschaften zu übertragen.“<sup>381</sup> Würde dieser Vorschlag umgesetzt, dann – so die interessante Schlussfolgerung mit Blick auf die Steuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften gemäß Hofbauer-Kommission – wären „die strukturellen Unterschiede zwischen der gemeinnützigen Genossenschaft und den Wohnungsgesellschaften gar nicht mehr so groß“ und die Gründe einer Steuerbefreiung für Genossenschaften „würden dann ähnlich auch für die gemeinnützigen Kapitalgesellschaften gelten“ und die Aufspaltung der „gemeinnützigen Wohnungswirtschaft – wie dies die Stoltenberg-Kommission vorschlägt – wäre so nicht mehr zu rechtfertigen.“<sup>382</sup> In der Veranstaltung des DV warf Prof. Novy für den Wohnbund den gemeinnützigen Unternehmen vor, nicht mit den eigenen Qualitäten selbstbewusst für die Wohnungsgemeinnützigkeit zu streiten. Dabei knüpfte er an den Beitrag von Prof. Mackscheidt an zeigte sich „überrascht, daß der Selbstverwaltungsgedanke von den gemeinnützigen so wenig in den Vordergrund gestellt wird und in diesem Moment [der Diskussion um

---

<sup>377</sup> Kersten (1988a), S. 158.

<sup>378</sup> Kersten (1988a), S. 158.

<sup>379</sup> § 20 Abs. 1 öWGG-E i.d.F. 1977.

<sup>380</sup> § 20 Abs. 1 öWGG-E i.d.F. 1977.

<sup>381</sup> Mackscheidt (1987), S. 76.

<sup>382</sup> Mackscheidt (1987), S. 76.

Aufhebung des WGG] das Angebot von Ihnen nicht stärker kommt.“ Es leuchte ihm nicht ein, „warum es den Gesellschaften nicht gelingt, dieses attraktive Element stärker zu betonen“ und eine, eventuell siedlungsweise organisierte, Mitentscheidung der Mieter über das geschaffene Vermögen einzuführen: „Warum lassen Sie nicht den Mieter mitreden, über das, was geschieht.“<sup>383</sup>

Einzig die GRÜNEN hatten im Bundestags-Ausschuss über die Krise der Neuen Heimat eine Mietermitbestimmung angeregt und eigens eine dies beinhaltende Novelle des WGG als Lehre aus der NH-Krise in den Bundestag eingebracht. In diesem „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen (FGW)“ wurde u.a. in § 8 gefordert: „Für Wohnungsunternehmen in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften, die nach den Vorschriften dieses Gesetzes als Gemeinschaftliche Wohnungsverwaltungsunternehmen anerkannt worden sind, ist eine paritätische Mitbestimmung der Mieterinnen und Mieter einzuführen.“<sup>384</sup> Diese sollte in einem „Unternehmensmieter/innenrat als Organ“ und freiwilligen örtlichen oder siedlungsbezogenen „Mieter/innenräte(n)“ bestehen. „Dem Unternehmensmieter/innenrat ist ein Mitbestimmungsrecht bei den Beschlüssen des Unternehmens einzuräumen, die die Belange der Mieterinnen und Mieter berühren.“ Zum Mitbestimmungsrecht „gehören im Wesentlichen: die Planungen des Unternehmens für Neubauten, Instandhaltung, Modernisierung oder Gemeinschaftseinrichtungen, die Grundsätze über die Vergabe von Wohnungen und die Kündigung von Mietverträgen, Wahlordnungen ... sowie Richtlinien für weiterreichende Formen der Selbstverwaltung“.

Im § 8 Abs. 1 des FGW der GRÜNEN wurden darüber hinaus Schritte für eine Selbstverwaltung von Beständen durch die Mieterinnen und Mieter gesetzlich verlangt: „Der Gesellschaftsvertrag hat Regelungen zu enthalten, wonach auf Wunsch der Mieterinnen und Mieter auch die Übernahme von Verwaltungsaufgaben ganz oder teilweise in Selbstverwaltung anzubieten ist.“ Damit sollte, wie die Begründung zum Gesetzentwurf ausführt, sofern mehrheitlich gewünscht, eine eigenständige juristische Person der Gemeinschaft der Mieterinnen und Mieter (z.B. Verein oder Genossenschaft) gebildet werden können, der ein „stufenweises Angebot von einzelnen Verwaltungsaufgaben seitens des Unternehmens an solche Träger“ zu machen sei, „um auf die unterschiedliche Bereitschaft und Fähigkeit zur Selbstverwaltung eingehen zu können. Die Übernahme von Verwaltungsaufgaben durch eine ehrenamtliche Selbstverwaltung der Bewohnerinnen und Bewohner führt mittelfristig zu einer Senkung der Kosten und sichert damit preiswerte Mieten.“ Das Konzept einer Mietermitbestimmung in den öffentlichen Wohnungsunternehmen wurde nach Veröffentlichung des Gesetzentwurfs durch die Partei Die Grünen konkretisiert und dazu den Fraktionen auch ein Mustergesellschaftsvertrag zur Verfügung gestellt.<sup>385</sup>

Der Gesamtverband der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft GGW hatte in seiner offiziellen Stellungnahme zum FGW unter anderem erklärt, dass derartige paritätisch besetzte Aufsichtsräte „keine Mitbestimmung, sondern entscheidungsunfähige Strukturen und damit die Konfusion“, fördern würden.<sup>386</sup>

Im Bericht des Untersuchungsausschusses zur Neuen Heimat findet sich im abweichenden Votum der Bundestagsfraktion der Grünen ein Dokument zu einem weiteren Versuch, eine Mietermitbestimmung einzuführen. Dort sind „Grundsätze des Gesellschaftsvertrages“ als Vereinbarung vom 2.10.1986 zwischen den Koalitionsfraktionen von SPD und Grünen im Hessischen Landtag enthalten, die nach dem Ankauf der Regionalgesellschaft Südwest der Neuen Heimat durch das Land Hessen in

---

<sup>383</sup> Novy (1987), 114.

<sup>384</sup> BT-Drs. 11/2199.

<sup>385</sup> Vgl. Grüne (1988), Mustervertrag, S. 34-51.

<sup>386</sup> GGW in Bundestag (1988e), S. 24.

Kraft gesetzt werden sollten.<sup>387</sup> Dabei wurde im Entwurf des Gesellschaftsvertrags von 1987 für die 30.000 Wohnungen der nun zu „Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft Hessen mbH (GWH)“ umbenannte ehemalige Neue Heimat Südwest in § 9 folgende Verteilung der Aufsichtsratssitze enthalten: 14 Vertreter der Gesellschafter (= 59 %), 8 Vertreter der Arbeitnehmer (= 33 %) und 2 Vertreter der Mieter (= 8 %), wobei die Mietervertreter von einem Unternehmensmieterrat gewählt werden sollten.<sup>388</sup> Von allgemeinem Interesse ist auch die Regelung des Vertragsentwurfs, dass im Organ Unternehmensmieterrat „ein Fünftel seiner Mitglieder ... die Interessen von Haushalten vertreten [soll], die wegen geringer Wohnungsmarktchancen noch keine sozialgebundene Wohnung haben.“<sup>389</sup> Damit sollte zur Versorgung wohnungsuchender Haushalte ein Druck auf die Realisierung der Baupflicht nach dem WGG erzeugt werden, die ja von der Neuen Heimat nicht ausreichend beachtet wurde.

Wie dringlich eine Stärkung der Mieterkontrolle in den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gewesen wäre, ist vielen kritischen Beiträgen der Zeit zu entnehmen. Ob eine Beteiligung von Mietervertretern z.B. in den Aufsichtsräten der Gesellschaften der Neuen Heimat deren Misswirtschaft hätte verhindern oder zumindest anprangern können, kann nicht rückwirkend beantwortet werden. Jedoch kann nicht einfach eine „Revitalisierung“ der Wohnungsgemeinnützigkeit propagiert werden, ohne dass eine wesentlich stärkere Rolle der Mieterinnen und Mieter künftig gesichert werden muss.

Nach Aufhebung des WGG ist noch deutlicher geworden, dass es eine gerne gepflegte Illusion war, wonach „im Gegenüber von Staat bzw. GWU und Mieter der Widerspruch/das Abhängigkeitsverhältnis Hausbesitzer – Mieter tendenziell aufgehoben sei. Der Rest schien allenfalls eine Sache gut organisierte Mietermitbestimmung. ... Angesichts der realen Erfahrungen der Mieterschaft und den gegenwärtigen – trüben – Zukunftsaussichten kann mit diesen Vorstellungen kein offensives Reformkonzept mehr begründet werden.“<sup>390</sup>

### 3.1.10 Vorgaben zur Instandhaltung

Nach § 3 Reichmietengesetz (RMG) von 1922 waren neben der Grundmiete auch Zuschläge zu zahlen für 1. nachweislich gestiegene Zinsen, „2. die Betriebskosten, 3. die Kosten der laufenden Instandsetzungsarbeiten“.<sup>391</sup> Diese Zuschläge waren von den Ländern als Prozentsätze der Grundmiete abgestuft nach Typen der Mieträume festzusetzen.

In § 6 RMG wurde außerdem vorgegeben, dass der „Vermieter ... der Mietervereinigung auf Antrag die Verwendung der Gelder nachzuweisen“ hat. Dieses Kontrollrecht der Gemeinschaft der Mieter konnte auch durch die Mietervertretung (§ 17 RMG) ausgeübt werden. Diese Mietervertretung konnte auch – neben den Mietern – Antrag auf Durchführung von Instandsetzungsarbeiten beim Vermieter oder, wenn dieser nicht handelt, bei der Gemeinde stellen, die auch als Ersatzmaßnahme für den Vermieter handeln konnte und dann den Instandhaltungszuschlag direkt erhalten sollte.<sup>392</sup>

---

<sup>387</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 332 ff., die Vereinbarung war von den Landtagsabgeordneten Jan Kuhnert und Erich Nitzling unterzeichnet.

<sup>388</sup> Gesellschaftsvertrag der GWH Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH Hessen i.d.F. 13.02.1987, Kopie im Archiv der KUB.

<sup>389</sup> § 14 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag der GWH Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH Hessen i.d.F. 13.02.1987, Kopie im Archiv der KUB.

<sup>390</sup> Harlander (1988), S. 55.

<sup>391</sup> § 3 RMG i.d.F. 1922.

<sup>392</sup> Vgl. § 17 und § 6 RMG i.d.F. 1922.

Für „große Instandsetzungsarbeiten“ war ein weiterer Grundmietenzuschlag zu zahlen, dessen Höhe als Prozentsatz der Grundmiete „von der obersten Landesbehörde festzusetzen“ war. Dieser Zuschlag war auf einem getrennten Hauskonto zu verwalten und war „lediglich für große Instandsetzungsarbeiten an den Gebäuden des Vermieters zu verwenden.“<sup>393</sup> Die Verwendung dieser Gelder war nur nach Zustimmung der Mieter bzw. deren Vertretung möglich, eine durch die Mieter verweigerte Zustimmung konnte von der zuständigen Behörde ersetzt werden.

Seit 1921 erhoben die Länder eine „Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaus“, die auf Bauten (vor 1918 errichtet) in Höhe von 5 % auf die Mieteinnahmen (festgeschrieben auf den Vorkriegsstand 1914) durch den Vermieter zu zahlen war.<sup>394</sup> Von dieser Abgabe konnten die Länder Finanzierungskosten für die Bauten übernehmen, die nach gemeinnützigen Prinzipien bewirtschaftet werden.<sup>395</sup> Zu diesen Abgaben konnten die Gemeinden nach § 7 RMG einen eigenen Zuschlag erheben, der in einen Ausgleichsfonds floss, „aus dem für große Instandsetzungsarbeiten, die mit den im Abs. 1 bestimmten Zuschlägen nicht gedeckt werden können, an wirtschaftlich Schwache Beihilfen nach billigem Ermessen gewährt werden.“<sup>396</sup> Auf diese Weise wurde immerhin versucht sicherzustellen, dass aus den laufenden Mieten eine ordentliche Instandhaltung erfolgte und sogar öffentliche Mittel für teurere Instandsetzungsmaßnahmen zielgerichtet ohne Mieterhöhung eingesetzt werden.

Zwar wurden in der GemVO von 1930 bzw. der dazugehörenden RAV von 1931 keine expliziten Regelungen über die Verwendung von Mieteinnahmen z.B. für Instandhaltungsaufwendungen aufgenommen, aber in Ausführung zum § 7 Abs. 2 GemVO über die Wohnungsüberlassung zu „angemessenen Preisen“ war nach Art. 10 der RAV die Miete so zu kalkulieren, dass die Zinsaufwendungen für Grundstückserwerb und Baukosten, eine der Tilgung entsprechende Abschreibung „sowie für Verwaltung und Instandhaltung (unter Berücksichtigung der Schaffung einer angemessenen Rücklage für größere Instandsetzungen usw.) erfordern.“ Für die Instandhaltungskosten sei, so ein Kommentar von 1931, „ein jährlicher Pauschalsatz von  $\frac{1}{2}$  bis  $\frac{3}{4}$  v. H. der ursprünglichen Bausumme erforderlich und in die Mietberechnung einzubeziehen.“<sup>397</sup>

Im WGG i.d.F. 1940 oder der WGGDV ab 1941 sind dagegen keine Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus Mieten enthalten. Im NH-Ausschuss des Bundestags war 1986 streitig diskutiert worden, ob die Neue Heimat eigentlich ihrer Instandhaltungsverpflichtung nachgekommen sei oder ob durch deren Vernachlässigung ungerechtfertigte Bewirtschaftungsüberschüsse entstanden seien, die die NH dann zu gemeinnützigkeitsfremden Tätigkeiten missbraucht habe.

Die CDU hat in ihrem Votum zum Abschlussbericht des NH-Ausschusses behauptet, „daß die Neue Heimat-Unternehmensgruppe in erheblichem Umfang über lange Jahre die von den Mietern vereinnahmten Instandhaltungsmittel nicht zweckentsprechend verwendet hat.“<sup>398</sup> Sie empfehle daher neue Regelungen im WGG einzuführen „die sicherstellen, daß die für die Instandhaltung vereinnahmten Mittel tatsächlich auch für diesen Zweck zur Verfügung stehen, wenn sie benötigt werden.“ Sollte die Bauerneuerungsrücklage dafür nicht reichen, wären „Gesellschafter ... verpflichtet, entsprechende Mittel als Eigenkapital der Gesellschaft zuzuführen (Nachschußpflicht).“<sup>399</sup>

Auch seitens der SPD wurde eine ähnliche Änderung des WGG im Untersuchungsausschuss unterbreitet: „Die Instandhaltungspauschale muß zwingend für den vorgeschriebenen Zweck eingesetzt

---

<sup>393</sup> § 7 RMG i.d.F. 1922.

<sup>394</sup> Gesetz über die Erhebung einer Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaus (AFG) vom 26. Juni 1921, RGBl. I S. 773.

<sup>395</sup> § 1 AFG i.d.F. 1921.

<sup>396</sup> § 7 RMG i.d.F. 1922.

<sup>397</sup> Meier/Draeger/Kennerknecht (1931), S. 80.

<sup>398</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 203.

<sup>399</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 203

werden.“ Zur Begründung führt die SPD – unter Zurückweisung der Vorwürfe gegenüber der Neuen Heimat – u.a. aus: Auch wenn Mietanteile für Instandhaltung nicht immer im selben Jahr verwendet werden, „muß das vom Mieter gezahlte Geld zur Verfügung sein, wenn es für Instandhaltungen tatsächlich gebraucht wird.“<sup>400</sup> Deshalb müsse „– evtl. durch separate Kontoführung – sichergestellt werden, daß zukünftig Unklarheiten vorgebeugt wird und alle Mittel dem vorgesehenen Zweck tatsächlich zugeführt werden.“<sup>401</sup>

Im Unterschied zum deutschen WGG ist im seit 1979 in Kraft getretenen Österreichischen WGG durch zwischenzeitliche Novellierungen unter § 14a „Erhaltung“ geregelt, dass die „Bauvereinigung“ (synonym für gemeinnütziges Wohnungsunternehmen in Österreich) dafür zu sorgen hat, „daß die Baulichkeit ... im jeweils örtüblichen Standard erhalten und erhebliche Gefahren für die Gesundheit der Bewohner beseitigt werden.“<sup>402</sup> Hierfür ist in die Mieten ein „Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag“ einzukalkulieren, für den, gemäß dem extra eingefügten § 14d, ein Kostenansatz von höchstens 1,32 € je qm/Monat für Bauten angesetzt werden kann, die älter als 20 Jahre sind, für jüngere Gebäude sind entsprechende Anteilsregelungen im Gesetz enthalten.<sup>403</sup>

Für eine künftige Neuregelung einer Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland könnte auch eine andere Regelung aus diesem Zusammenhang des öWGG von Interesse sein. Nach § 14c öWGG kann einer Bauvereinigung, wenn die „durchzuführende Erhaltungs- oder Verbesserungsarbeiten“ unterlässt, per Gericht oder durch die Gemeinde „auf Antrag die Vornahme der Arbeiten binnen angemessener, ein Jahr nicht übersteigender Frist“ vorgegeben werden.<sup>404</sup> Der Antrag kann von der Gemeinde oder der „Mehrheit der Mieter oder sonstigen Nutzungsberechtigten“ gestellt werden.<sup>405</sup> Sollte die Frist ohne entsprechende Maßnahmen abgelaufen sein, dann ist jeder Mieter berechtigt zu beantragen, dass ein (Zwangs-)Verwalter bestellt wird, der die Maßnahme anstelle der Bauvereinigung durchführt; als Verwalter kann die Gemeinde oder ein andere dazu bereite Bauvereinigung bestellt werden. Sollten allerdings zur Finanzierung einer „Erhaltungsarbeit, die nicht vorweg aufzutragen ist“, ein erhöhtes Entgelt (Pauschale) erforderlich sein, so kann „die Mehrheit der Mieter ... der Vornahme der beantragten Maßnahme widersprechen“ und diese würde dann nicht genehmigt werden.<sup>406</sup>

Schon in der 1979 in Kraft getretenen Fassung des öWGG war in § 14 „ein angemessener Betrag zur Bildung einer Rückstellung zur ordnungsmäßigen Erhaltung und für in absehbarer Zeit vorzunehmende nützliche Verbesserungen“ in die kostendeckende Miete einzukalkulieren.<sup>407</sup> Im Regierungsentwurf war noch eine eigene Sozialklausel dazu enthalten, wonach bei Maßnahmen der „Verbesserung ... auf die wirtschaftliche Lage der Mieter oder sonstigen Nutzungsberechtigten Bedacht zu nehmen“ sein sollte.<sup>408</sup> Dieser Vorschlag der Regierung wurde in der parlamentarischen Beratung gestrichen und ist im Gesetz nicht mehr enthalten. Auch spätere Regelungen dazu im neu eingefügten § 14c zur Berechnung der Instandhaltungspauschale haben keinen Bezug auf die Mietzahlungsfähigkeit der Mieterinnen und Mieter mehr enthalten.

---

<sup>400</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 287.

<sup>401</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 287.

<sup>402</sup> § 14b Abs. 1 öWGG.

<sup>403</sup> Vgl. § 14d Abs. 2 öWGG; falls diese Pauschale nicht ausreicht, kann bei Gericht nach § 14 Abs. 2 öWGG eine Erhöhung beantragt werden.

<sup>404</sup> § 14c Abs. 1 öWGG.

<sup>405</sup> § 14c Abs. 1 öWGG.

<sup>406</sup> Vgl. öWGG § 14c Abs. 4.

<sup>407</sup> § 14 Abs. 1 Nr. 5 öWGG i.d.F. 1979.

<sup>408</sup> öWGG-E (1977) § 14 Abs. 1 Nr. 5 letzter Halbsatz. Siehe auch Begründung zu § 14 Abs. 1, S. 19 der Regierungsvorlage.

### 3.2 Steuerbefreiungen für gemeinnützige Wohnungsunternehmen (GWU) bis 1990

Den im vorherigen Abschnitt dieser Studie dargelegten „Beschränkungen“ der Geschäftstätigkeit von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen steht auf der andern Seite der wirtschaftliche Vorteil einer Steuerbefreiung nach Maßgabe bestimmter Regelungen gegenüber. An dieser Stelle wird auf die kurze Darstellung zum geschichtlichen Verlauf der verschiedenen Steuerbefreiungen für das gemeinnützige Wohnungswesen in Kapitel 2 dieser Ausarbeitung verwiesen. Nachfolgend werden zunächst die allgemeinen Besteuerungsgrundlagen für gemeinnützige oder gemeinwohlorientierte Unternehmen beschrieben. Dabei wird sowohl auf die Gemeinnützigkeit nach der Abgabenordnung (Mildtätigkeit) als auch nach den besonderen Regeln des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes eingegangen.

Im Anschluss an diesen Abschnitt werden auch die Schritte zur Änderung der Steuerbefreiung im Rahmen der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes beschrieben, die dazu führten, dass schließlich alle als gemeinnützig anerkannten Kapitalgesellschaften ihre Steuerprivilegien verloren und ausschließlich diejenigen Wohnungsgenossenschaften bzw. Vereine, die hauptsächlich nur Geschäft mit ihren Mitgliedern machen, weiterhin von einer Steuerbefreiung profitieren. Die Regelungen zu dieser sogenannten „Vermietungsgenossenschaft“ werden ebenfalls nachfolgend dargelegt. An diese Vermietungsgenossenschaft lässt sich aktuell immer wieder anknüpfen, um die Wiedereinführung einer Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland zu begründen.

Nicht durch das WGG selbst, sondern durch Spezialregelungen in den Gesetzen zu einzelnen Steuerarten waren die Steuerbefreiungen für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft geregelt.<sup>409</sup> Daher werden nachfolgend die einzelnen Regelungen für die Steuerarten, von denen die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in früheren Jahren befreit war, dargestellt.

Die konkreten Befreiungen von steuerlichen Abgaben durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht umfassten folgende Steuerarten:

- Körperschaftsteuerbefreiung (§ 5 Abs. 1 Nr. 10 - 13KStG),
- Gewerbe(ertrag)steuerbefreiung (§ 3 Nr. 15 - 18 GewStG),
- Vermögensteuerbefreiung (§ 3 Abs. 1 Nr. 13 - 16 VStG),
- Gesellschaftsteuer (§ 7 Abs. 1 KVStG).

Dazu kamen noch Befreiungen, die nicht auf dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht beruhten sondern auf die Abgabenordnung zurückzuführen sind:

- Befreiung von der Grundsteuer für Geschäftsgrundstücke (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 GrStG) sowie
- die Befreiung von der Erbschaftsteuer (§ 13 Abs. 1 Nr. 16 b ErbStG).

In einer umfassenderen Darstellung der Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundestags aus dem Jahr 1982 über Instrumente der Wohnungsbauförderung wurde der steuerliche Vorteil der Wohnungsgemeinnützigkeit einmal wie folgt beschrieben:

*„Der steuerliche Rahmen, in den gemeinnützige Wohnungsunternehmen gestellt sind, unterscheidet sich von dem für ein freies Wohnungsbaunternehmen dadurch, dass sie von der*

---

<sup>409</sup> Vgl. die entsprechenden Aufhebungsregelungen im sog. Steuerreformgesetz 1990 von 1988, BGBl. I 1093 ff., unter Art. 2 „Änderung des Körperschaftsteuergesetzes“ (wobei hier gleichzeitig die neue Rechtsfigur der steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaft in Nr. 1 Buchst. b) eingeführt wurde), Art. 3 „Änderung des Gewerbesteuergesetzes“ und Art. 11 „Änderung des Vermögensteuergesetzes“.

*Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer befreit sind, solange sie aufgrund des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes als ‚gemeinnützig‘ anerkannt sind .... Der Tatsache der Steuerfreiheit einer Seite stehen dabei im Vergleich zu anderen steuerpflichtigen Investoren Nachteile gegenüber: Steuerfreiheit kraft Gesetzes beinhaltet in der ‚Bau-, und ‚Verlustphase‘ der Investition den Zwang, die Einnahme-Unterschüsse aus anderen Erträgen voll abdecken zu müssen. Da dieses in der Regel nicht möglich ist, ist der Mietwohnungsbau der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft außerhalb des sozialen Wohnungsbaus praktisch zum Erliegen gekommen. ... Der Mietwohnungsbau der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen konzentriert sich auf den öffentlich geförderten Wohnungsbau. Immerhin erstellten sie rund die Hälfte aller öffentlich geförderten Mietwohnung (1980). ... Im Bereich der Bauträgertätigkeit bringt die Steuerfreiheit der Gemeinnützigen dagegen Vorteile, da im Falle der Veräußerung eines Objektes Wertsteigerung nicht besteuert werden und keine Gewerbesteuerpflicht besteht dementsprechend das ihre Marktposition im Trägerbereich stärker als beim Mietwohnungsbau für den eigenen Bestand.“<sup>410</sup>*

### **3.2.1 Grunderwerbsteuerbefreiung**

Durch die bundeseinheitliche Neuregelung des Grunderwerbsteuerrechts durch das GrEStG 1982 wurde bereits zu diesem Zeitpunkt die zuvor durch einzelne Länderregelungen ermöglichte Befreiung von GWU von der Grunderwerbsteuer generell aufgehoben.<sup>411</sup> Sofern also hier künftig eine Steuerbefreiung für gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen erwogen wird, wäre das GrEStG dahingehend zu novellieren.

Für die Konsolidierung der Wohnungswirtschaft in den Neuen Bundesländern wurde in den Jahren 2004 bis einschließlich 2006 für diese Länder eine Grunderwerbsteuerbefreiung unter § 4 Nr. 8 GrEStG eingeräumt, wenn der Grundstückserwerb durch Verschmelzung oder Spaltung nach dem Umwandlungsgesetz erfolgte.<sup>412</sup> Derzeit sind keine vergleichbaren Steuerbefreiungen in Kraft.

### **3.2.2 Befreiung von der Körperschaftsteuer**

Im Rahmen des Körperschaftsteuergesetzes sind durch § 5 Abs. 1 verschiedene Einrichtungen und Unternehmen von der Körperschaftsteuer befreit, so die Bundespost, die Bundesbahn, staatliche Lotterieu Unternehmen, öffentliche Banken, Pensionskassen, Berufsverbände, politische Parteien und politische Vereine sowie die „Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen (§§ 51 bis 68 der Abgabenordnung).“

In der bis zur Änderung 1989 geltenden Fassung des KStG war in diesem Absatz unter Nummer 10 darüber hinaus definiert: „Wohnungsunternehmen, solange sie aufgrund des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes in der Fassung ... als gemeinnützig anerkannt sind. Auflagen abgabenrechtlicher Art für Geschäfte im Sinne des § 6 Abs. 4 des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes und des § 10 der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes in der Fassung ... sollen zu der

---

<sup>410</sup> BT-Drs. 9/1708, S. 28 f.

<sup>411</sup> Vgl. Thies (1986), Rn. 148.

<sup>412</sup> Vgl. Muskulus/Zeis (2005), S. 363 f.

Steuer führen, die sich ergäbe, wenn diese Geschäfte Gegenstand eines organisatorisch getrennten und voll steuerpflichtigen Teils des Unternehmens wären.“

Die im zweiten Satz unter Bezug auf § 10 WGGDV erwähnten genehmigungspflichtigen Ausnahmen betreffen insbesondere die „Unterhaltung von gewerblichen Betrieben“, zum Beispiel Läden zur Versorgung von Anwohnern, Arztpraxen und dergleichen; ebenfalls durften auch Wohnungen errichtet oder erworben werden, „die Wohnungsgrößen und Ausstattungen von Kleinwohnungen überschreiten“.<sup>413</sup> Für diese über das Kerngeschäft hinausgehenden Tätigkeiten der GWU waren also Steuern zu entrichten und gegebenenfalls getrennte Buchhaltungsunterlagen zu führen, um entsprechende Steuererklärungen hierüber abgeben zu können.<sup>414</sup> Eine solche gespaltene Buchführung ist mit Blick auf europarechtliche Vorgaben des Beihilferechtes auch anzuraten, um zwischen gemeinnützigen und nicht gemeinnützigen Tätigkeiten in einem Unternehmen zu unterscheiden und die nicht gemeinnützigen Tätigkeiten ordnungsgemäß zu besteuern.

Mit Art. 21 des Steuerreformgesetzes 1990 wurde die Körperschaftsteuerbefreiung für gemeinnützige Wohnungsunternehmen abgeschafft und die nachfolgend dargestellte „Vermietungsgenossenschaft“ anstelle der bisherigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen unter § 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG neu geregelt.

### 3.2.3 Befreiung von der Gewerbesteuer

Bis zur Aufhebung des WGG galt eine generelle Gewerbeertragsteuerbefreiung für die als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen in der Rechtsform der GmbH, der AG und der Stiftung. Für bisher als gemeinnützig anerkannte Wohnungsunternehmen in der Rechtsform der Genossenschaft oder des Vereins bleibt die Gewerbebesteuerbefreiung erhalten sofern sie den Vorgaben nach § 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG (siehe oben) erfüllen. In § 3 Nr. 15 des Gewerbebesteuergesetzes GewStG in der Fassung von 1984 war die Steuerbefreiung für die Wohnungsgemeinnützigkeit wie folgt gefasst gewesen: „Von der Gewerbesteuer sind befreit ... Wohnungsunternehmen, solange sie aufgrund des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes in der ... Fassung ... als gemeinnützig anerkannt sind. Auflagen abgabenrechtlicher Art für Geschäfte im Sinne des § 6 Abs. 4 des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes und des § 10 der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes in der Fassung ... sollen zu der Steuer führen, die sich ergäbe, wenn diese Geschäfte Gegenstand eines organisatorisch getrennten und voll steuerpflichtigen Teils des Unternehmens wären“. Diese Regelung ist fast wortgleich mit der Regelung im Körperschaftsteuergesetz § 5 Abs. 1. Die in Satz 2 enthaltene Versteuerungsvorschrift für „Nebentätigkeiten“ entspricht ebenfalls der im KStG; auf die Erläuterung zu diesen besonderen Regelungen unter dem Punkt Körperschaftsteuer in diesen Ausführungen wird deshalb verwiesen.

Im Rahmen der Neufassung dieser Regelung durch Art. 3 des Steuerreformgesetzes von 1990 wurde dann unter Nr. 15 nur noch die entsprechende Regelung für die „Vermietungsgenossenschaften“ eingefügt: „Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 10 des Körperschaftsgesetzes des Körperschaftsteuergesetzes, soweit sie die für eine Befreiung von der Körperschaftsteuer erforderlichen Voraussetzungen erfüllen“. In nachstehenden Ausführungen zur sog. Vermietungsgenossenschaft wird darauf noch eingegangen.

---

<sup>413</sup> Dyong (1988b), Rn. 124

<sup>414</sup> Vgl. Urteil des BVG vom 14.11.1968, zitiert nach Dyong (1988b), Rn. 130.

### 3.2.4 Befreiung von der Vermögensteuer

In Analogie zu der Körperschaft- und Gewerbesteuer sind die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auch von der Vermögensteuer befreit gewesen. Auch die Kriterien für die Befreiung entsprechen bei der Vermögensteuer den anderen Regelungen zur Steuerbefreiung. Unter § 3 ist in Abs. 1 somit festgelegt gewesen: „Von der Vermögensteuer sind befreit ... 13. Wohnungsunternehmen, solange sie aufgrund des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes in der ... Fassung ... als gemeinnützig anerkannt sind. Auflagen abgabenrechtlicher Art für Geschäfte im Sinne des § 6 Abs. 4 des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes und des § 10 der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes in der Fassung ... sollen zu der Steuer führen, die sich ergäbe, wenn diese Geschäfte Gegenstand eines organisatorisch getrennten und voll steuerpflichtigen Teils des Unternehmens wären“.

Bei der Neuregelung durch das Steuerreformgesetz 1990 wurde auch hier für die sogenannte Vermietungsgenossenschaft eine im Wortlaut identische Sonderregelung in der Nr. 13 eingeführt: „Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 10 des Körperschaftsgesetzes des Körperschaftsteuergesetzes, soweit sie die für eine Befreiung von der Körperschaftsteuer erforderlichen Voraussetzungen erfüllen“. Seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1995 über die ungleiche steuerliche Belastung von Grundbesitz und von sonstigem Vermögen durch die Vermögensteuer wurde im Zusammenhang mit dem Jahressteuergesetz 19.7.1990 von der damaligen Bundesregierung beschlossen, das Vermögensteuergesetz ab 1997 nicht mehr anzuwenden, es wurde jedoch bisher nicht aufgehoben.<sup>415</sup> Sofern eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit oder eine vergleichbare Steuerbefreiungsregelung neu eingeführt werden soll, wäre dementsprechend darauf zu achten, dass auch eine Steuerbefreiung nach dem Vermögensteuergesetz aufgenommen wird, da es formalrechtlich jederzeit wieder zu einer Erhebung der Vermögensteuer kommen kann.

### 3.2.5 Gebührenbefreiungen

Mit der Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen waren auch andere Vergünstigungen verbunden. So war durch das „Gesetz über Gebührenbefreiungen beim Wohnungsbau“ den GWU die Zahlung von bestimmten Gerichtsgebühren im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften u.ä. erlassen worden.<sup>416</sup>

### 3.2.6 Versteuerung nichtgemeinnütziger Tätigkeiten der GWU

Trotz der Geschäftskreisbeschränkung nach dem § 6 des WGG auf den „Bau von Kleinwohnungen“, der die Steuerbefreiung gegenüberstand, war nach dem WGG § 6 Abs. 4 des den Wohnungsunternehmen erlaubt, darüber hinausgehende, dann aber steuerpflichtige Tätigkeiten auszuüben. Dazu bedurfte es Ausnahmegewilligungen durch die zuständigen Behörden. Zu diesen steuerpflichtigen Tätigkeiten konnte die Unterhaltung eines „gewerblichen Betriebes“ gehören, „wenn die Unterhaltung durch das Wohnungsunternehmen notwendig ist, um die Bedürfnisse der Bewohner der von

---

<sup>415</sup> Vgl. die Widergabe des Vermögensteuergesetzes (VStG) durch das Bundesjustizministerium im Internet.

<sup>416</sup> Gesetz über Gebührenbefreiungen beim Wohnungsbau, BGBl. III, S. 264-2.

dem Wohnungsunternehmen errichteten und verwalteten Wohnungen oder seiner Mitglieder zu befriedigen.<sup>417</sup> Hierunter fallen insbesondere die „Errichtung und Überlassung von Räumen für Gewerbebetrieben“, nicht jedoch deren Betrieb als Laden, Praxis etc., die üblicherweise als Nahversorgung bezeichnet werden.<sup>418</sup>

Ebenfalls war es mit Ausnahmegenehmigung, die weder befristet noch in der Menge beschränkt sein musste, möglich „Wohnungen zu errichten oder zu erwerben, die nicht als Kleinwohnungen nach § 11 [WGGDV] anzusehen sind“<sup>419</sup>, die also die in § 11 Abs. 1 WGGDV festgelegte Obergrenze von 120 m<sup>2</sup> für diese „Kleinwohnungen“ überschritten.<sup>420</sup> Um hier eine Versteuerung zu ermöglichen, waren ergänzende Vorschriften durch die Finanzverwaltung erlassen worden.<sup>421</sup> In diesen wurden für die größeren Wohnungen pauschale Sätze für die Abgeltung von Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Vermögensteuer festgelegt, die jährlich je m<sup>2</sup> geschaffene Wohnfläche an das Finanzamt abzuführen waren.<sup>422</sup> Dafür war eine zusätzliche Buchhaltung erforderlich, um die mit den steuerpflichtigen Tätigkeiten des ansonsten steuerbefreiten Wohnungsunternehmens verbundenen Steuerzahlungen leisten zu können.

---

<sup>417</sup> § 10 WGGDV Abs. 1 Buchst. a).

<sup>418</sup> Dyong (1988b), S. 136.

<sup>419</sup> § 10 Abs. 1 Buchst. b) WGGDV.

<sup>420</sup> Nach der Regelung in § 11 WGGDV waren allerdings „öffentlich geförderte und steuerbegünstigte Wohnungen“ bereits von dieser Flächenobergrenze ausgenommen.

<sup>421</sup> Siehe Gemeinsamer Runderlass des Bundesministers der Finanzen und der Finanzminister (Finanzsenatoren) der Länder betr. steuerliche Behandlung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und der Organe der staatlichen Wohnungspolitik vom 21. 03.1958 und Gemeinsamer RdErl. des Bundesministers der Finanzen und der obersten Finanzbehörde der Länder betr. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen: Pauschbeträge bei Ausnahmegewilligungen nach § 10 Abs. 1 Buchst. b) WGGDV vom 04.11.1980

<sup>422</sup> Ab 1980 i.H.v. 2,60 DM je qm für die Körperschaftsteuer, 0,20 DM je qm für die Gewerbesteuer und 0,40 DM je qm für die Vermögensteuer.



## 4 Die Diskussion um das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht nach 1949

### 4.1 Die Diskussion bis 1985

Schon bald nach Kriegsende waren Änderungen im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht auf der Tagesordnung. Ohne dass an dieser Stelle alle Diskussionen und Änderungsvorschläge zum WGG oder der WGGDV dargelegt werden können, sollen nachfolgend doch einige dieser öffentlich wahrnehmbaren Debatten um die Wohnungsgemeinnützigkeit aufgegriffen werden, sofern dabei Punkte angesprochen werden, die auch für eine künftige Neuorientierung von Bedeutung sein können.<sup>423</sup>

Mit dem Ersten Wohnungsbaugesetz von 1950 wurde der erste Schritt zur Öffnung des Geschäftsfeldes von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen vorgenommen. Es regelte in § 21 Abs. 1 und 2, dass bei der Bewilligung öffentlicher Mittel neben den staatlichen Einrichtungen auch „gemeinnützige und freie Wohnungsunternehmen und sonstige private Bauherren in gleicher Weise zu berücksichtigen“ seien; wobei sich die staatlichen Einrichtungen „in der Regel eines geeigneten Wohnungsunternehmens oder Organes der staatlichen Wohnungspolitik bedienen“ sollten.<sup>424</sup> Den GWU wurde damit gesetzlich erlaubt, auch in dem Feld des sozialen Wohnungsbaus aktiv zu sein, wobei die Beschränkung auf „Kleinwohnungen“ kaum ein Hindernis für die GWU waren, denn sie konnten „nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht bald größer sein als diejenigen, welche mit öffentlichen Geldern gefördert wurden“.<sup>425</sup> Aus der mit dem I. WobauG beginnenden massiven Beteiligung der GWU am sozialen Wohnungsbau hatten die „freie Wohnungswirtschaft“ eine Einebnung der Unterschiede zwischen den GWU und den anderen Wohnungsunternehmen abgeleitet, „welche die Berechtigung des Gemeinnützigkeitsstatus grundsätzlich infrage“ stellen würde.<sup>426</sup>

Eine frühe prägnante Kritik am Steuerprivileg nach dem WGG bezog sich, nach einem Beitrag des Sprechers des Verbandes der freien Wohnungswirtschaft Hämmerlein von 1968, nicht auf die Wohnungsgemeinnützigkeit als solche, sondern darauf, dass mit Anerkennung des Unternehmens im Rahmen des WGG das gesamte Unternehmen als gemeinnützig anerkannt worden ist, also eine „subjektbezogene (oder unternehmensbezogene) Gemeinnützigkeit“ angewandt würde. Dagegen sollte „nicht das Wohnungsunternehmen und sämtliche Unternehmensleistungen ... als gemeinnützig gelten und damit steuerbefreit sein, sondern nur bestimmte Aufgaben und Leistungen, die im Interesse der Gesellschaft liegen“.<sup>427</sup>

*„Eine solche „objektbezogene“ Steuerfreistellung von speziellen, dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten von Wohnungsunternehmen könnte auch in der heutigen Zeit ein möglicher Ansatz für eine Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit sein.“<sup>428</sup>*

Schon in den Jahren 1970/71 „wurde in Fachkreisen und der Öffentlichkeit über die Frage einer Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts diskutiert“, wobei es um die Einschränkung oder gar Aufhebung des „Steuerprivilegs“ der GWU gegangen war.<sup>429</sup> Das 1971 veröffentlichte Gutachten der Steuerreformkommission hatte den Vorschlag enthalten, wonach künftig „steuerlich nur noch diejenigen Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen begünstigt sein [sollten], die

---

<sup>423</sup> Vgl. Jenkis (1988a); Leisner (1988).

<sup>424</sup> § 21 Abs. 1 und 2 I. WoBauG i.d.F. 1950.

<sup>425</sup> Leisner (1988), S. 13.

<sup>426</sup> Leisner (1988), S. 13.

<sup>427</sup> Jenkis (1989b), S. XXVII unter Darstellung der Position von Hämmerlein (1986), S. 74 ff.

<sup>428</sup> Hämmerlein (1986), S. 74 ff.

<sup>429</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 182.

die Voraussetzungen für die Gemeinnützigkeit nach dem Steueranpassungsgesetz<sup>430</sup> und der Gemeinnützigkeitsverordnung (bzw. nach den entsprechenden Vorschriften der neuen Abgabenordnung) erfüllen“.<sup>431</sup> Damit wäre die gemeinnützige Wohnungswirtschaft auf den klassischen Kern der steuerlichen Gemeinnützigkeit reduziert worden, was eine vollständige Änderung der Geschäftspolitik und die Einschränkung auf besonders einkommensschwache Haushalte bedeutet hätte; eine mögliche Steuerbefreiung nach der Abgabenordnung wird in anderer Stelle in dieser Ausarbeitung untersucht. Die Kommission kam damals zusammenfassend zu dem Ergebnis, „das die Steuerbefreiung auf diesem wirtschaftlich bedeutsamen Gebiet zu einer einseitigen Wettbewerbsbegünstigung bestimmter Unternehmensgruppen führt, die mit dem Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung nicht zu vereinbaren ist.“<sup>432</sup>

Anfang der 1980er Jahre wurde die Diskussion zum WGG auf eine offiziellere Ebene gehoben, indem beim zuständigen Bundesbauministerium 1981 eine Sachverständigenkommission „Wohnungspolitik“ gebildet wurde, die den Vorschlag einer „Versorgungsreserve“ des Wohnungsbestandes der GWU unterbreitete und „damit war zum ersten Mal das Stichwort ‚Belegungsbindung‘ gefallen“.<sup>433</sup>

Diesen Gedanken griff die damals oppositionelle CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf und beantragte am 22. Mai 1981 ein „Wohnungsbauänderungsgesetz“ zur Änderung verschiedener Gesetze.<sup>434</sup> Mit diesem Gesetzentwurf sollte bei den ersten besonders preiswerten Förderjahrgängen bis einschließlich 1959 die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ sofort mit Rückzahlung der öffentlichen Mittel<sup>435</sup> entfallen und dabei die bisherige achtjährige Nachbindungsfrist entfallen. Die entsprechende Einfügung eines § 16 a in das Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) „mit dem ‚Angebot‘ der sofortigen Bindungsfreigabe ... [sollte] einen wesentlichen Teil der bis 1959 bewilligten und doch nicht getätigten Mittel (ca. 9,5 Mrd. DM) mobilisieren und so zusätzliche Investitionen in den Sozialwohnungsneubau ermöglichen.“<sup>436</sup>

Zusätzlich sollte mit dem CDU-Gesetzentwurf die sog. gemeinnützige Kostenmiete abgeschafft werden und – sofern keine Mietbindung nach öffentlichem Förderrecht vorlag – die Miete sich künftig an den sonst üblichen Regelungen für die Marktmieten ausrichten: „Die gemeinnützigkeitsrechtliche Mietpreisbindung wird aufgehoben“, denn sie habe zu „Mietverzerrungen zwischen Altbauwohnung und dem weitgehend öffentlich geförderten Neubaubestand geführt.“<sup>437</sup> Damit könnten insbesondere die „preisgünstigen Altbauwohnungen“ künftig in der Miete erhöht werden und somit aus diesen Mehrerträgen „in stärkerem Maße als bisher die öffentlichen Mittel vor allem der älteren Jahrgänge vorzeitig“ zurückgezahlt werden.<sup>438</sup> Der Vorschlag, die Mieten freizugeben, damit „sich Fehlbelegungen, Unterbelegungen und Mietverzerrungen von selbst“ lösen, und andererseits die Zielgruppe der zu versorgenden Haushalte im Unterschied zum geltenden Recht drastisch auf die weniger zahlungsfähigen Haushalte mit Wohnberechtigungsschein zu reduzieren, war in sich unstimmtig, da die

---

<sup>430</sup> Steueranpassungsgesetz i.d.F. 1934, abgelöst durch die Abgabenordnung i.d.F. 1977.

<sup>431</sup> Zitiert nach BT-Drs. 10/6779, S. 182.

<sup>432</sup> Gutachten der Steuerreform-Kommission 1971, zitiert nach BMF (1985), S. 27.

<sup>433</sup> Jenkis (1989b), S. XXIX.

<sup>434</sup> BT-Drs. 9/468.

<sup>435</sup> Oder gleichzeitig mit der Erhöhung des Zinssatzes auf damals marktübliche 8 %.

<sup>436</sup> BT-Drs. 9/468, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 7.

<sup>437</sup> BT-Drs. 9/468, Art. 4 Nr. 2, S. 6 mit § 7 WGG Abs. 2 neu: „Eine Miete gilt als angemessen, wenn sie die üblichen Entgelte im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe nicht übersteigt. Die Vorschriften über preisgebundenen Wohnraum bleiben unberührt.“

<sup>438</sup> BT-Drs. 9/468, Allgemeine Begründung zu Nr. 3, S. 8.

dann steigenden Mieten möglicherweise gerade nicht mehr von der zu versorgenden Zielgruppe hätten gezahlt werden können.<sup>439</sup> Dieser Widerspruch wurde nicht von den Antragstellern gesehen, da sie auf die sehr günstigen Kostenmieten der früheren Förderjahrgänge verwiesen, während neu gebaute Sozialwohnungen zu diesem Zeitpunkt fast das Doppelte kosten würden.<sup>440</sup>

Schließlich zielte der Gesetzentwurf der CDU auf eine Änderung der Kernregelung des WGG in § 5: „Der gemeinnützige Wohnungsbestand bleibt der Versorgung der berechtigten Haushalte vorbehalten.“ Danach habe ein GWU künftig alle „seine Wohnungen mit Vorrang an solche Wohnungssuchende zu vermieten, die ihm vor Gebrauchsüberlassung eine Wohnberechtigungsbescheinigung ... übergeben.“<sup>441</sup> Dies wurde von der CDU als „Ausgleich für die Aufhebung der Preisbindung“ verstanden und die deutliche Verschärfung des sozialen Versorgungsauftrages sei eine durch „die Beibehaltung des aus der Gemeinnützigkeit resultierenden Steuerprivilegs“ gerechtfertigt.<sup>442</sup> Damit wurde in der deutschen Politik erstmals über eine gesetzliche Regelung zur Einführung einer Belegungsbindung als Gegenleistung zur Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen diskutiert, die auch noch vergleichsweise streng nach sozialen Kriterien (nur an Berechtigte des sozialen Wohnungsbaus) vorgehen wollte.

Parallel zu dieser Diskussion wurde auch vom damals sozialdemokratisch geführten Bundesbauministerium am 15. Juli 1981 ein Referentenentwurf zur Reform des WGG vorgestellt, in dem u.a. die Einführung einer vollständigen Belegungsbindung aller Bestände der GWU „für Inhaber von Wohnungsberechtigungsschein, insbesondere kinderreiche Familien, alleinstehende Elternteile mit Kindern, alte Menschen und Schwerbehinderte“ vorgesehen war.<sup>443</sup> Dieser Referentenentwurf ging also noch über die Zielgruppeneingrenzung des CDU-Vorschlages hinaus, da innerhalb der Hauptgruppe der Sozialwohnungsberechtigten hinaus noch ein Vorrang („insbesondere“) den „kinderreichen Familien, den alleinstehenden Elternteilen mit Kindern, den alten Menschen und den Schwerbehinderten“ eingeräumt werden sollte.<sup>444</sup> „Aus der vorrangigen Belegungsbindung im CDU/CSU-Vorschlag wurde nunmehr eine totale.“<sup>445</sup> Damit sollte vor allem der sog. bindungsfreie Altbaubestand im Umfang von ca. 0,9 Mio. Wohnungen in eine soziale Bindung nach den Zielen des Gemeinnützigkeitsrechts gebracht werden.<sup>446</sup> Mit dieser neu eingeführten Belegungsbindung würde „insoweit ... der Inhalt des Gemeinnützigkeitsbegriffes neu definiert“.<sup>447</sup> Dies sah auch der vom GGW mit einer Kritik des Referentenentwurfs aus genossenschaftsrechtlicher Sicht beauftragte Gutachter Prof. Dr. Großmann so: „Der Referentenentwurf definiert unter dem Eindruck anhaltender Wohnungsnot einkommensschwacher Bevölkerungsschichten in Ballungsgebieten den Inhalt des Begriffs der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen neu.“<sup>448</sup> Die Inanspruchnahme des Bestandes an nicht gebundenen Wohnungen für einen staatlichen Versorgungsauftrag sei, so Großfeld, ein Problem „für die wirtschaftliche und politische

---

<sup>439</sup> Vgl. auch die Gegenstellungnahme der SPD/FDP-Bundesregierung in BT-Drs. 9/743, S. 15: „Die Bundesregierung sieht ein Problem darin, daß nach dem Gesetzentwurf einerseits zwar dieser Wohnraum Wohnungssuchenden mit niedrigem Einkommen vorbehalten bleiben soll, andererseits aber die Mieten, insbesondere in den Ballungsgebieten, so erhöht werden können, daß sie für bestimmte Bevölkerungskreise nicht mehr tragbar sind.“

<sup>440</sup> BT-Drs. 9/743, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 7 (Mieten von 3 bis 4,20 DM in bis 1960 errichteten Sozialwohnungen und in nach 1971 geförderten Wohnungen „heute bereits Beträge bis zu 7 DM“).

<sup>441</sup> BT-Drs. 9/468, Art. 4 Nr. 1 Buchst. a), S. 5.

<sup>442</sup> BT-Drs. 9/468, Allgemeine Begründung zu Nr. 3, S. 8.

<sup>443</sup> Zitiert nach Großfeld (1982), S. 73-82; Grossfeld/Menkhaus (1982), S. 110.

<sup>444</sup> Großfeld (1982), S. 73.

<sup>445</sup> Jenkis (1991b), S. 316.

<sup>446</sup> BT-Drs. 9/468, Begründung Allgemeiner Teil, S. 78.

<sup>447</sup> BT-Drs. 9/468, S. 78.

<sup>448</sup> Großfeld (1982), S. 15.

Unabhängigkeit der Genossenschaft“, weil damit die Vermietung an „breitere soziale Schichten“ verhindert werde und so „die Abhängigkeit von der staatlichen Wohnungsfinanzierung ... zu groß wird“, zumal diese in der Zukunft nicht gesichert sei.<sup>449</sup>

Im Unterschied zum CDU-Vorschlag sollte nicht die Kostenmiete gänzlich aufgehoben werden, sondern der Referentenentwurf des BMBau sah vor, dass die Mieten bei den GWU auf „die jeweils zuletzt bekannt gemachten Mietobergrenzen im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau beschränkt“ werden sollten. Diese Mietpreisbeschränkung sei „Ausdruck der sozialen Gebundenheit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen“.<sup>450</sup> Vorteil Öffnung der Kostenmiete bis zur Obergrenze des sozialen Wohnungsbaus „(sog. Bewilligungsmiete)“ wurde von Professor Großfeld nicht kritisiert.

Quasi im Gegenzug wurde kurze Zeit danach vom Bundesrat unter weitgehender Übernahme der angesprochenen Regelungsvorschläge der CDU-Fraktion ein Gesetzentwurf beschlossen und am 17. August 1981 dem Bundestag übergeben.<sup>451</sup> In ihm waren, wie bereits oben zum CDU-Antrag dargestellt, der „Wegfall der Bindungen bei den bis 1959 geförderten Wohnungen, enthalten, ein „schrittweiser Abbau der Zinsverbilligung“ vorgesehen und die Aufhebung der „gemeinnützigkeitsrechtliche(n) Mietpreisbindung“ angestrebt, wobei der Wohnungsbestand der GWU „der Versorgung der berechtigten Haushalte vorbehalten“ bleiben sollte.<sup>452</sup>

Die sozialliberale Bundesregierung griff sich aus der laufenden Diskussion nur das Thema der sog. Fehlbelegung heraus und brachte als Gegenvorschlag dann (ebenfalls) am 17. August 1981 einen Gesetzentwurf zum „Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen“ ein, der keinen Eingriff in das WGG vorsah.<sup>453</sup> In der Parlamentsdebatte über den Gesetzentwurf reduzierte sich die Diskussion dann auf die Fehlförderungsabgabe und die Regierungskoalition forderte die antragstellende Opposition auf, doch die eigenen weitergehenden „Vorschläge zurückzustellen und mit uns über eine grundsätzliche Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht nachzudenken“, wobei die Diskussion darüber „nicht auf die lange Bank geschoben werden“ solle.<sup>454</sup> Der Referentenentwurf zur Reform des WGG wurde dann allerdings nicht weiter diskutiert.

Eine so vollständige Neuorientierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, wie im Referentenentwurf des BMBau vorgesehen, wurde von den GWU scharf kritisiert, da mit ihr eine „Belegungsbindung (vorrangig bzw. total) eingeführt werden“ solle.<sup>455</sup> Immer wieder wurden entsprechende Vorschläge vom Gesamtverband „als einen Schritt in die falsche Richtung“ kritisiert (Beschluss des Gesamtverbandstags vom 28. September 1981), denn die „angestrebten Belegungsbindungen würden zu einer Entmischung der Wohnsiedlungen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen führen und eine Gettobildung einleiten.“ Der Gesamtverbandstag wehrte sich darüber hinaus dagegen, dass die „privatwirtschaftlich strukturierte Organisation [der GWU] auf die Schiene staatlicher Lenkung gebracht

---

<sup>449</sup> BT-Drs. 9/468, S. 21.

<sup>450</sup> BT-Drs. 9/468, S. 79.

<sup>451</sup> Vgl. BT-Drs. 9/743.

<sup>452</sup> BT-Drs. 9/743, Allgemeine Begründung S. 8 f.

<sup>453</sup> Unter Fehlbelegung wurde damals verstanden, dass Menschen mit geringem Einkommen berechtigterweise in eine Sozialwohnung einziehen und dann später durch steigendes Einkommen eigentlich nicht mehr auch die günstige Miete der Sozialwohnung angewiesen wären, in dieser Hinsicht sei dies eine Fehlsubventionierung, die der eigentlichen Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus nicht helfen würde. Nach „Feststellungen des Bundesbauministers [überschreiten] 32 % der Mieter ... die Einkommensgrenze vom 1. März 1980“ (MdB Schmitt (SPD) in Bundestag (1981) S. 3173).

<sup>454</sup> MdB Heinz Menzel (SPD) in Bundestag (1981), S. 3175.

<sup>455</sup> Jenkis (1986), S. 110; Großfeld (1982), S. 94.

werden“ solle und dass die beabsichtigte WGG-Novelle „mehr Staat statt mehr Privatinitiative“ schaffen würde.<sup>456</sup>

Mit eigenen Vorschlägen versuchte der GGW schließlich in die Diskussion einzugreifen. In einem Verbandstagsbeschluss vom 4. November 1981 präsentierte er das Angebot, die Zielgruppe der Aufgabe der GWU nach § 5 WGG durch einen neuen Absatz 3 erstmals auch als Personenkreis zu definieren. Ungebundene Wohnungen sollten demnach „breiten Schichten der Bevölkerung zu überlassen [sein], die auf eine preisgünstige Wohnungsversorgung angewiesen sind.“ Der GGW wäre sogar damit einverstanden gewesen, dass „im Bedarfsfall Vereinbarungen über die Versorgung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen mit Wohnraum“ mit den Gemeinden abgeschlossen werden könnten.<sup>457</sup> Die Baupflicht könnte – so der GGW – auch durch eine Modernisierungspflicht ergänzt werden und einem GWU, dass der Baupflicht nicht nachkommen könne, sollte die Gemeinnützigkeit dann nicht entzogen werden können, wenn „es verfügbare Mittel zinsgünstig anderen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zur Finanzierung des Baus oder der umfassenden Modernisierung von Kleinwohnungen gewährt“.<sup>458</sup>

Für die – manchmal nicht ausreichende – Kostenmiete sollte es, nach dieser Stellungnahme des GGW, durch Änderung von § 13 WGGDV ermöglicht werden, dass „das Wohnungsunternehmen Wohnungen in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung auch nach Bezugsfertigkeit zusammenfassen“ könnte und die sich hieraus ergebenden Durchschnittsmieten als „angemessenen Mietpreis“ anwenden dürfte. Interessant ist auch die Reaktion des GGW auf die Forderung einer Sozialbilanz im Referentenentwurf des BMBau, mit der die Erfüllung des Versorgungsauftrages nach §§ 6 und 7 WGG jährlich gegenüber der Anerkennungsbehörde berichten werden sollte.<sup>459</sup> Dazu bot der GGW eine Ergänzung von § 23 WGGDV mit folgendem Wortlaut an: „... im Geschäftsbericht hat das Wohnungsunternehmen nach Richtlinien des Spitzenverbandes auch über die Erfüllung des gemeinnützigen Zweckes zu berichten.“<sup>460</sup> Mit solchen Vorschlägen wollte der GGW den Änderungsvorschlägen des Referentenentwurfs begegnen und ihnen für den Verband tragbare Alternativen zur Diskussion stellen.

Der Referentenentwurf wurde allerdings nicht vom Bauministerium in das parlamentarische Verfahren eingebracht. Es wurde nur eine „Eckwerteerklärung“ des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat mit Datum vom 8. Dezember 1981 erarbeitet und wie folgt protokolliert:

*„Für Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, die nicht dem Wohnungsbindungsgesetz unterliegen, sind vergleichbare Belegungsbindungen auf Dauer zu schaffen. Anstelle der Kostenmiete kann die Vergleichsmiete erhoben werden, soweit die Mietobergrenzen des sozialen Wohnungsbaus für neu geförderte Wohnungen nicht überschritten werden. Der besonderen Situation von Werkwohnungen – einschließlich Bergarbeiterwohnungen – und Genossenschaftswohnungen ist Rechnung zu tragen.“<sup>461</sup>*

---

<sup>456</sup> Stellungnahme des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen vom 28. September 1981, zitiert nach Großfeld (1982), S. 91 ff.

<sup>457</sup> „Vorschläge im Sinne von III. der Stellungnahme des außerordentlichen Gesamtverbandstages vom 28.9.1981“, einmütig beschlossen am 5.11.1981, zitiert nach Großfeld (1982), S. 98; allerdings ist der Begründung des Vorschlags zu entnehmen, dass Problemhaushalte nicht gemeint waren, sondern: „Diese Vereinbarungen sollen Bedarfsfälle zum Gegenstand haben, die aus sozialer und kommunaler Sicht in ihrer Versorgung einen besonderen Vorrang genießen (z.B. kinderreiche Familien, Schwerbehinderte, Aussiedler usw.) siehe Großfeld (1982), S. 101.“

<sup>458</sup> Großfeld (1982), S. 98 f.

<sup>459</sup> Vgl. Großfeld (1982), S. 76, für den Referentenentwurf § 8 neu („Sozialbilanz“).

<sup>460</sup> Großfeld (1982), S. 100-103, aus der Begründung: „Mit der Pointierung der Berichtspflicht gemeinnütziger Wohnungsunternehmen über die Erfüllung des gemeinnützigen Zweckes wird dem öffentlichen Interesse an der Arbeit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen entgegengekommen.“

<sup>461</sup> PL 9/73 vom 10. Dezember 1981, zitiert nach BMF (1985), S. 29; Großfeld (1982), S. 89.

Im Jahr 1982 beschäftigte sich der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft unter Graf Lambsdorff (FDP) mit der staatlichen Wohnraumförderung und plädierte energisch für eine Umsteuerung von der Objekt- zur Subjektförderung. Nur für am Wohnungsmarkt sehr benachteiligte, ärmere Haushalte und für „eng zu begrenzende Problemgruppen könnte im Bedarfsfall durch staatliche Maßnahmen angemessener Wohnraum bereitgestellt werden. Dies könnte durch eine Objektförderung ... oder durch Belegungsbindungen eines Teils des Wohnungsbestandes der durch subjektive Steuerbefreiung begünstigten gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften geschehen“.<sup>462</sup> Neu geschaffene Bindungen sollten dabei „nur für möglichst kurze Zeit“ durch Objektförderung geschaffen werden.<sup>463</sup> Dieser erneute Vorschlag einer Einführung einer Belegungsbindung durch Änderung des WGG wurde jedoch ebenfalls nicht umgesetzt.

Die ARGEBAU (Bauministerkonferenz) hatte zwischenzeitlich eine Bund-Länder-Kommission zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht eingerichtet, die am 14.10.1983 einige Vorschläge zur Änderung von WGG und WGGDV vorgelegt hatte.<sup>464</sup> Diese Vorschläge bestanden in Thesen und Umschreibungen vorgeschlagener Änderungen, die aber zunächst keine konkreten Gesetzesformulierungen enthielt. Hauptthese im Entwurf war, dass „aus wohnungspolitischer Sicht am Prinzip der Gemeinnützigkeit festgehalten werden“ solle, da „die Bestände der gemeinnütziger Wohnungsunternehmen in verstärktem Umfang als Versorgungsreserve für solche Bevölkerungsgruppen in Anspruch genommen werden [müssten], die sich nicht selbst am Markt helfen können.“<sup>465</sup> Weitere Vorschläge der Kommission und die darauf aufbauenden Gesetzesänderungsformulierungen werden an anderen Stellen dieser Studie behandelt bzw. in der angehängten Synopse dargestellt.<sup>466</sup>

Die Vorschläge waren aus Sicht des Verbandes der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft GGW unbedingt zu verhindern, weshalb der Verband ein verfassungsrechtliches Gutachten zu den Kommissionsvorschlägen der ARGEBAU hat erarbeiten lassen. Es wurde dann 1986 veröffentlicht, obwohl die Vorschläge nicht weiter verfolgt wurden.<sup>467</sup> Zusammenfassend kommt das Gutachten von Professor Doktor Walter Leisner zu dem Ergebnis, dass der Entwurf der ARGEBAU „in seinen wesentlichen Einzelheiten wie insgesamt als ‚System‘ der Annäherung an Formen öffentlicher Anstaltlichkeit mit Art. 12 Abs. I, 14 Abs. I, 20 und 28 GG unvereinbar“ sei.<sup>468</sup> Diese Verfassungsverstöße könnten auch „nicht unter Berufung auf die Steuervorteile rechtlich gefertigt werden, welche der Wohnungsgemeinnützigkeitsstatus verleiht.“ Insgesamt sei der Vorschlag ein „Schritt in die falsche Richtung: Gemeinnützigkeit schlechthin gerät in die Dirigismusgefahr, schließlich wird die öffentliche Hand aus privatrechtlicher, entbürokratisierender unternehmerischer Tätigkeit in die obrigkeitliche Bedarfsdeckung zurückgeworfen.“<sup>469</sup> In diesem Gutachten wurde besonders kritisiert, dass die Konzentration des Versorgungsauftrags auf eine engere Gruppe der Bevölkerung zu einer „Einbindung in die Staatsorganisation“ führen würde, obwohl die GWU bisher nie allgemein als „Organe staatlicher Wohnungswirtschaft oder auch nur als ‚beliehene Unternehmer‘ bezeichnet worden“ waren, würden die Vorschläge der ARGEBAU nun zu einer „Politisierung der GWU“ führen.<sup>470</sup> Sie stellten „überhaupt nicht ‚Formen der Gemeinwirtschaft‘ dar“, da sie, wenn auch begrenzt, Gewinn erstreben würden und

---

<sup>462</sup> BMWi (1982), S. 71.

<sup>463</sup> BMWi (1982), S. 72.

<sup>464</sup> Abdruck vollständig im Anhang des sog. Hofbauer-Gutachtens, zitiert nach BMF (1985), S. 163 ff.; BLK (1983a).

<sup>465</sup> BLK (1983a), S. 2.

<sup>466</sup> Vgl. BLK (1984a); BLK (1984b); BLK (1984c).

<sup>467</sup> Leisner (1986).

<sup>468</sup> Leisner (1986), S. 163.

<sup>469</sup> Leisner (1986), S. 163 f. Mit der „entbürokratisierende unternehmerischen Tätigkeit“ der öffentlichen Hand sind die diesen gehörende privatrechtlich verfasste gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften (GmbH oder AG) gemeint, die im Unterschied zu Ämtern und Behörden besser auf wirtschaftliche Unternehmenszwecke ausgerichtet werden könnten.

<sup>470</sup> Leisner (1986), S. 170.

eine Staatsnähe könne auch nicht „daraus abgeleitet werden, dass sie eine „öffentliche Aufgabe“ erfüllten.“<sup>471</sup>

Es kam jedoch nie zu einer parlamentarischen Initiative der Bundestages oder des Bundesrates zur Änderung des WGG auf der Grundlage der schließlich weitgehend ausformulierten Gesetzesänderungsvorschläge dieser Kommission der ARGEBAU. In einem Schreiben der ARGEBAU vom 10. Januar 1985 wurde u.a. dementsprechend mitgeteilt, „dass die Ministerkonferenz der ARGEBAU diesen Entwurf am 29. November 1984 ohne Bewertung zur Kenntnis genommen habe und dass sich die Länder Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen gegen die Zuleitung des Gesetzentwurfs ausgesprochen hätten, weil sie die Weiterbehandlung dieses Entwurfs nicht wünschten.“<sup>472</sup> Erleichtert stellte der GGW in seinem Tätigkeitsbericht 1984/85 daher fest: „Die Konferenz der Argebau-Minister am 29. November 1984 hat diesen Gesetzentwurf nicht bewertet und keine weiteren Beschlüsse gefasst.“<sup>473</sup>

Der Bundesverband Freier Wohnungsunternehmen e.V. (BFW) hatte schon mehrfach lautstarke Bedenken gegen die steuerliche Begünstigung der GWU erhoben, so z. B. in einem Beitrag von 1983. Da die gesetzliche – eine Gewinnerzielung beschränkende – Begrenzung auf „Kleinwohnungen“ im Laufe der Jahre immer mehr überschritten worden sei, würden die GWU „mit den freien – den nichtgemeinnützigen – Unternehmen auf fast allen Gebieten der Wohnungswirtschaft im Wettbewerb stehen. ... Die Unterschiede haben sich auch bezüglich der Preisforderungen verwischt. Die beachtlichen finanziellen Vorteile werden den Kunden kaum weitergegeben. ... Dies alles war vom Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz her ursprünglich nicht beabsichtigt gewesen: mit der Wohnbauförderung der Kleinverdienerschaft hat die gemeinnützige Wohnungswirtschaft nur noch wenig zu tun.“<sup>474</sup> Diese Stellungnahme des BFW aus dem Jahr 1983 kritisierte, dass der Steuerbefreiung nicht genug soziale „Gegenleistung“ gegenüberstehe und dass dies im Widerspruch zum WGG stünde. Die Steuerbefreiung sei daher weitgehend ungerechtfertigt: „Bei konsequenter Anwendung des Gesetzes durch die Aufsichtsbehörden kann man aber davon ausgehen, daß ein großer Teil der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen der Besteuerung wie die freien Wohnungsunternehmen unterliegen würden.“<sup>475</sup>

Entsprechend wurde in einer, für viele ähnliche Beiträge vergleichbaren, Veröffentlichung aus dem Umfeld der sog. freien Wohnungswirtschaft in Jahr 1985 das Verhältnis von finanzieller Förderung und den mit ihr verbundenen besonderen Leistungen als unausgeglichen kritisiert: Die sich aus dem WGG „ergebenden Begrenzungen und Verpflichtungen engen den wirtschaftlichen Spielraum der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nicht in einem solchen Maße ein, dass sich daraus die Steuerbefreiung rechtfertigen ließe.“ Insgesamt ließe sich deshalb das WGG nicht mehr aufrechterhalten: „Da keine ins Gewicht fallenden Gründe für die Beibehaltung der Steuerbefreiung bestehen, sollte sie beseitigt werden.“<sup>476</sup> Angesichts des Zeitpunkts (1985) der Veröffentlichung dieser Kritik an dem WGG kann davon ausgegangen werden, dass sich die Schärfe der Argumentation bereits auf das in diesem Jahr veröffentlichte Gutachten des Bundesfinanzministeriums bezog. Dieses Schlüsseldokument für die Aufhebung des WGG wird im nächsten Abschnitt skizziert.

---

<sup>471</sup> Leisner (1986), S. 170.

<sup>472</sup> BMF (1985), S. 31, unter Bezug auf einen Brief der ARGEBAU an die Kommission.

<sup>473</sup> GGW (185b), S. 11.

<sup>474</sup> Prof. Dr. Selchert nach Viebahn (1983), S. 198. Viebahn war damals der Geschäftsführer des Bundesverbandes Freier Wohnungsunternehmen e.V.

<sup>475</sup> Viebahn (1983), S. 198.

<sup>476</sup> Selchert (1985), S. 350.

## 4.2 Die „Hofbauer-Kommission“ des BMF 1985

Die durch Bundesfinanzminister Stoltenberg (CDU) im März 1984 berufene „Unabhängige Sachverständigenkommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen“ wurde nach ihrem Vorsitzenden auch als „Hofbauer-Kommission“ bezeichnet. Sie kam in ihrem am 7. August 1985 veröffentlichten Gutachten zu einem radikalen Ergebnis: „Die Kommission ist deshalb abschließend der Meinung, daß das WGG aufzuheben ist und die bestehenden GWU innerhalb einer angemessenen Übergangsfrist, die jedoch auf Antrag des einzelnen Unternehmens verkürzt werden kann, in die Steuerpflicht zu überführen sind.“<sup>477</sup>

Das umfangreiche Gutachten empfahl also nicht mehr eine Novellierung des Gemeinnützigkeitsrechts, sondern dessen ersatzlose Aufhebung.<sup>478</sup> Die wesentlichen Gründe waren:

- Mit der Überwindung der Wohnungsnot nach den beiden Weltkriegen wäre die Aufgabe der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft erfüllt. Es läge ein ausgeglichener Wohnungsmarkt vor und hier bedürfe es keiner Regulierung mehr.
- Die Einführung einer Belegungsbindung wäre „den GWU nicht zuzumuten, da diese nicht unzumutbare (asoziale) Mieter [sic] aufnehmen können; diese sei „keine wohnungswirtschaftliche, sondern eine kommunalpolitische Aufgabe“.<sup>479</sup> Man könne diese Belegungsbindungen nach dem Vorschlag der ARGEBAU auch nicht den GWU als „eine neue Art von ‚Gemeinnützigkeit‘“ aufzwingen, denn dies würde „voraussichtlich Verfassungsstreitigkeiten auslösen“.<sup>480</sup>
- Die Steuerbefreiung der GWU würde zu erheblichen Einnahmeverlusten bei den öffentlichen Händen führen, ohne eine entsprechend messbare Wirkung zu zeigen und gleichfalls führten sie zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den nicht steuerbefreiten Wohnungsunternehmen.
- Einzig die Wohnungsgenossenschaften, beschränkt auf die Vermietung an die eigenen Mitglieder, wären als bestandsverwaltende<sup>481</sup> Selbsthilfeorganisationen förderungswürdig und sollten wie privat genutzter Wohnraum<sup>482</sup> steuerbefreit sein. „Hierzu ist aber kein spezielles WGG erforderlich, die Aufsicht kann – wie bei der Gemeinnützigkeit gemäß Abgabenordnung – durch die Finanzbehörden erfolgen.“<sup>483</sup>

Aus Sicht der Kommission war der hauptsächliche „Zweck der Steuerbefreiungen der GWU ... den Bau gesunder und preiswerter Wohnungen für ‚breite Schichten der Bevölkerung‘ zu fördern.“ 1985 war aber „die Steuerbefreiung der GWU zur Erreichung des erstrebten Zwecks nicht mehr erforder-

---

<sup>477</sup> BMF (1985), S. 148.

<sup>478</sup> Vgl. Jenkis (1991b), S. 317.

<sup>479</sup> Vgl. BMF (1985), S. 146 f. Die Kommission beschreibt „den Kreis der Nichtsozialen oder sozial Unangepaßten“ als „Menschen, die sich in keine Gemeinschaft einfügen und zu gemeinsamer Verantwortung nicht fähig oder bereit sind, die nicht selten die gemieteten Wohnungen verwahrlosen lassen oder ruinieren“ und die nicht „den Mietern zwangsweise assoziiert werden, die entsprechend den Vorstellung des Gemeinnützigkeitsgedankens oder des Genossenschaftsgedankens zusammen leben.“ Deshalb sei der Vorschlag der ARGEBAU auch keine Begründung für eine Fortführung des WGG.

<sup>480</sup> BMF (1985), S. 148.

<sup>481</sup> Ein Neubau für die eigenen Mitglieder blieb weiterhin zulässig, das sog. Bauträgergeschäft, also der Bau von Eigentümshäusern sollte dagegen ausgeschlossen sein.

<sup>482</sup> „Die Kommission tritt für eine Gleichbehandlung des individuellen Wohnungseigentums einerseits und des genossenschaftlichen Wohnungseigentums andererseits ein.“ BMF (1985), S. 149.

<sup>483</sup> BMF (1985), S. 149.

lich: der Zweck der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wird heute auf der Grundlage anderer Gesetze erfüllt<sup>484</sup>, das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht war nach Meinung der Kommission, in der allerdings weder ein Wohnungswirt noch ein Vertreter der sozialen Verbände Mitglied war, damit künftig entbehrlich.

### 4.3 Von der BMF-Kommission zur WGG-Streichung

Immer wieder wurde in dieser Zeit das WGG, gerade im Zusammenhang mit den Skandalen rund um die „Neue Heimat“, grundsätzlich in Frage gestellt: „Gemeinnützigkeit als Unternehmensprinzip von Großunternehmen birgt – wie das Beispiel Neue Heimat zeigt – die Gefahr der Mißwirtschaft in sich. ... Das Gemeinnützigkeitsgesetz war noch nie gut begründet. Weder konnte jemals dargetan werden, warum Verzicht auf Gewinnausschüttung gemeinnützig sein solle ..., noch wurde dargetan, warum ausgerechnet ein Gewinnsteuer-Privileg gemeinnütziges Verhalten fördern solle.“<sup>485</sup> Diese im Juni 1986 veröffentlichte Position aus dem Umfeld der sog. freien Wohnungswirtschaft belegte die Kritik auch mit der fehlenden Zielgruppe der GWU: „Da die Tätigkeit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nicht auf bestimmte soziale Gruppen, z.B. untere Einkommensklassen, begrenzt ist, besteht angesichts dieser Steuerbefreiung eine Wettbewerbsverzerrung im Verhältnis zu steuerpflichtigen Wohnungsunternehmen.“<sup>486</sup>

Mit Veröffentlichungen in der Zeitschrift Der Spiegel ab Anfang 1982 wurde die öffentliche Aufmerksamkeit auf fragwürdige Vorgänge bei der gewerkschaftlichen „Neuen Heimat“ (NH) mit mehr als 190.000 Wohnungen gelenkt, einem Konzern mit sieben Regionalgesellschaften und verschiedenen sonstigen Beteiligungen, die auch nichtgemeinnützige Unternehmen betrafen. Zur politischen und rechtlichen Aufarbeitung des Skandals und der massiven wirtschaftlichen Krise der NH wurde am 5. Juni 1986 ein Untersuchungsausschuss eingerichtet, der bereits am 7. Januar 1987 seinen umfangreichen Bericht vorlegte.<sup>487</sup> Hier soll jedoch nicht auf die einzelnen Feststellungen des Untersuchungsausschusses (UA) eingegangen werden.

Hinsichtlich des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts kam der UA – trotz mehrfacher Verstöße der NH gegen das WGG – zu dem Schluss, nicht für seine Aufhebung zu plädieren: „Nach Auffassung des Ausschusses ist es nicht gerechtfertigt, aus den Vorgängen um die Neue Heimat-Unternehmensgruppe die Schlußfolgerungen zu ziehen, das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz aufzuheben und die Gemeinnützigkeit müsse vollständig entfallen.“<sup>488</sup> Allerdings beschloss der Ausschuss mehrheitlich fünfzehn Empfehlungen zur Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, die allerdings nicht mehr durch eine Novelle von WGG oder WGGDV umgesetzt wurden.<sup>489</sup>

Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV) versuchte in einem großen Symposium am 19. und 20. März 1987 die zu dieser Zeit aktuellen Überlegungen „zur Novellierung des WGG“ zur Diskussion zu stellen. Der Präsident des DV, Karl Ravens (ehem. Bundesbauminister von 1974 – 1978, SPD) plädierte energisch für die Beibehaltung des WGG. Gerade angesichts des Auslaufens der Bindungen von Sozialwohnungen „wird man die Gemeinnützigen mehr denn je ... als Preis- und als Mengenregulator brauchen“. Obwohl die Wohnungsgemeinnützigkeit also geschützt werden sollte, sei es nicht ausgeschlossen – so die Themenstellung des Symposiums, „daß

---

<sup>484</sup> BMF (1985), S. 143.

<sup>485</sup> Frankfurter Institut (1986), S. 4.

<sup>486</sup> Frankfurter Institut (1986), S. 4.

<sup>487</sup> BT-Drs. 10/6779.

<sup>488</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 200.

<sup>489</sup> BT-Drs. 10/6779, S. 200-204; einige dieser Empfehlungen werden in den entsprechenden Sachkapiteln zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht bis 1990 aufgegriffen.

ihre Aufgaben im Strukturbruch eines global ausgeglichenen Markts neu überdacht und neu definiert werden“.<sup>490</sup>

Auf dieser Tagung wehrte sich der GGW-Vorstandsvorsitzende Steinert noch deutlich gegen eine Umsetzung der Empfehlungen der Hofbauer-Kommission mit Streichung des WGG: „Wer dann jedoch die Wohnungsgemeinnützigkeit nur auf die Genossenschaften reduziert, dabei verschweigt, daß das Hofbauer-Gutachten lediglich Bestandsverwaltungsgenossenschaften vorsieht, uns also Steine statt Brot bietet und uns aus dem aktiven Geschäft verdrängt, muß wissen, daß er auf den geschlossenen Widerstand der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft stößt. Wir lassen uns weder amputieren noch auseinanderdividieren.“<sup>491</sup> Wie wenig „geschlossen“ der Widerstand der GWU schließlich war, kann späteren Absätzen dieses Kapitals entnommen werden.

Auf der Tagung des DV setzte sich auch ein Vertreter des bayerischen Wohnungsbauministeriums noch vehement als Gegenantwort zur Hofbauer-Kommission für das WGG ein: „Die Wohnungsgemeinnützigkeit ist kein Anachronismus. Der Bundesgesetzgeber wäre daher falsch beraten, wenn er sie aufhobe“, allerdings sollten die sozialen Aufgaben klarer definiert werden.<sup>492</sup>

Noch im Sommer 1987 hatte der zuständige Bundesbauminister Schneider (CSU) eine „Reform der Wohnungsgemeinnützigkeit“ als wichtiges „wohnungspolitisches Gesetzgebungsverfahren dieser Legislaturperiode“ bezeichnet.<sup>493</sup> Bis Anfang Oktober 1987 war die Rückmeldung aus der Politik dahingehend zu verstehen, „daß der Empfehlung der unabhängigen (Hofbauer-) Kommission, das WGG ersatzlos aufzuheben, nicht gefolgt werden sollte, man gab vielmehr der Novellierung des aus dem Jahr 1940 stammenden Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes den Vorrang.“<sup>494</sup>

In dem im Oktober 1987 veröffentlichten Tätigkeitsbericht des GGW für die Jahre 1986/87 wurde gegenüber den Befürchtungen um das WGG nach dem Gutachten der Hofbauer-Kommission Entwarnung gegeben. In der langjährigen Debatte über das WGG zeichne „sich erstmals eine klare politische Linie ab. Eine Linie, die nicht mehr beherrscht wird von Abschaffung oder Aufhebung des WGG, sondern von der Beibehaltung, Modernisierung und Novellierung des Gesetzes.“<sup>495</sup> Dies sei durch die eben zitierten Äußerungen von Bauminister Schneider am 23. Juni 1987, der dabei betont hatte, die „Wohnungsgemeinnützigkeit und mit ihr die Steuerbefreiungen für die Unternehmen müssen erhalten bleiben“, wobei er dafür sich stark machte, dass den „Steuervorteilen ... eine äquivalente soziale Leistung gegenüber stehen [solle], eine Leistung, die beim Mieter ankommt.“<sup>496</sup>

Als weiteren Beleg für diese Einschätzung der Debatte um das WGGG wurde vom Verband GGW das Ergebnis des Untersuchungsausschusses des Bundestags zur Neuen Heimat herangezogen, der ja aus der Kritik an der Neuen Heimat nicht die Schlussfolgerungen zog, „das Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz sei aufzuheben und die Gemeinnützigkeit müsse vollständig entfallen“, sondern 18 Empfehlungen zur Änderung des WGG verabschiedet hatte, mit denen sich auch die ARGEBAU befasst hatte. In diesem Tätigkeitsbericht beschäftigte sich der GGW weniger mit Argumenten für die Beibehaltung des WGG oder der bei einer Novellierung zu erwartenden Schärfung des sozialen Auftrages, was an-

---

<sup>490</sup> Ravens (1988), S.7.

<sup>491</sup> Steinert (1987b), S. 27.

<sup>492</sup> Gutekunst (1987), S. 169. Gutekunst war Leiter der obersten Baubehörde des Landes Bayern.

<sup>493</sup> BMBau Minister Dr. Schneider, zitiert nach Jenkis (1988b), S. XXXVII.

<sup>494</sup> Jenkis (1988b), S. XXXVI.

<sup>495</sup> GGW (1987c), S. 15.

<sup>496</sup> Zitiert nach GGW (1987c), S. 15.

geblich „intakte Mieterstrukturen“ bedrohen würde, sondern setzte sich unter Bezug auf das Positionspapier „Der lange Weg“ umfangreich mit den aus seiner Sicht nicht ausreichenden Regelungen zur kostendeckenden Miete auseinander.<sup>497</sup> Aber die politische Lageeinschätzung war falsch.

Für den Verband GGW wurde dann doch überraschend<sup>498</sup> am 10. Oktober 1987 durch die Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP im Rahmen des Steuerreformgesetzes 1990 die Aufhebung des WGG in die parlamentarische Behandlung eingebracht, die „Entscheidung der Koalition kam für die GWU völlig überraschend“, so der vom GGW häufiger mit Gutachten beauftragte Jurist Leisner.<sup>499</sup> Mitte Oktober 1987 teilte das Bundesfinanzministerium den Mitgliedern der Koalitionsfraktionen (CDU, CSU und FDP) schlicht mit:

*„Die Steuerfreiheit der gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen wird auf Genossenschaften, deren Tätigkeit auf Vermietung beschränkt ist, eingeschränkt; die Steuerfreiheit der Unternehmen, die als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannt sind, wird aufgehoben.“<sup>500</sup>*

Noch kurz vorher, am 14. Oktober 1987, hatte Bauminister Schneider in einem Zeitungsbeitrag sich für die Reform des WGG ausgesprochen: „Leitgedanke einer Reform sollte es sein, die Wohnungsgemeinnützigkeit zu erhalten und zu stärken“, allerdings solle dann ein größerer wirtschaftlicher Spielraums der Unternehmensleitungen „für eigenverantwortliches soziales Handeln“ genutzt werden und deshalb gelte es „diesen sozialen Auftrag ... im neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz deutlich zu machen.“<sup>501</sup>

„Die politische Entscheidung ist getroffen“, so konfrontierte der Bundesbauminister Schneider (CSU) die Delegierten des Gesamtverbandstags des GGW in Bonn Ende November 1987 mit der neuen Lage rund um die Wohnungsgemeinnützigkeit. Nun müsse sich die Diskussion um die Frage drehen, „welche Konsequenzen der Koalitionsbeschluss für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft“ haben werde.<sup>502</sup> Die die Geschäftstätigkeit werde „künftig keinen besonderen Beschränkungen mehr unterliegen, unterstrich der Minister“ und die GWU hätten deshalb eine höhere Wirtschaftlichkeit.<sup>503</sup> Da als „Alternative“ zur einer Aufhebung des WGG eine Novelle mit Einführung einer engen sozialen Belegungsbindung im Raum stand, wehrte sich der GGW nach allen Seiten und beschloss in Vorstand und Verbandsausschuss am 13. Oktober 1987 „einstimmig“ die Erklärung „Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft läßt sich weder amputieren noch auseinanderdividieren“, wobei sich die Amputation auf den Ausschluss des Bauträgersgeschäfts für künftig noch steuerbefreiten „Vermietungsgenossenschaften“ bezog, weil die diese „Beschränkung übersieht, daß der Bau von Eigentumsmaßnahmen historisch und aktuell unzertrennlich zum Geschäftskreis der Wohnungsbaugenossenschaften im Rahmen des genossenschaftlichen Förderauftrags gehört.“<sup>504</sup>

Die Gegenantwort zum „Auseinanderdividieren“ durch den Beschluss der Regierungskoalition auf der Basis des Hofbauer-Gutachtens, bei dem die Wohnungsgenossenschaften (weitgehend) von Steuern befreit blieben und alle andere GWU steuerpflichtig würden, blieb dagegen in dieser einstimmigen Erklärung sehr zurückhaltend: „Im übrigen sind wir [von der geplanten WGG-Aufhebung] überrascht,

---

<sup>497</sup> Vgl. GGW (1986a); vgl. GGW (1986b).

<sup>498</sup> „Beim Gesamtverband der Gemeinnützigen ist man ‚völlig überrascht‘, daß Stoltenberg im Rahmen seiner Finanzierungspläne nun die Gemeinnützigkeit für einen Teil der Mitglieder kassieren möchte“, zitiert nach „Steuerreform gefährdet preiswertes Wohnen“, Artikel der Frankfurter Rundschau vom 1.10.1987.

<sup>499</sup> Leisner (1988), S. 15.

<sup>500</sup> Zitiert nach Leisner (1988), S. 15.

<sup>501</sup> Zitiert nach Jenkis (1987b), S. 3.

<sup>502</sup> Steinert (1988), S. 2.

<sup>503</sup> Steinert (1988), S. 3.

<sup>504</sup> GGW (1987b), S. 1.

weil der 3. Parlamentarische Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages [zur Neuen Heimat] nicht die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, sondern seine Erhaltung und Novellierung beschlossen und gefordert hat und weil dieser Beschluß [des Ausschusses] von einer breiten Mehrheit über Partei- und Fraktionsgrenzen hinaus getragen wurde.<sup>505</sup> Als Hauptkritik an der WGG-Aufhebung wurde vorgetragen, dass dieser Koalitionsbeschluss auf „wohnungspolitische Grundsatzpositionen offenbar keine Rücksicht [nimmt]; sie sind ausschließlich steuer- und fiskalpolitisch orientiert“<sup>506</sup>; eine entschiedene Gegenwehr hätte aber anders aussehen müssen.

Noch auf dem Verbandstags des GGW am 26. November 1987 beklagte sich der Verbanddirektor Steinert bei Bundesminister Schneider, der Verband habe „auf politische Äußerungen und Beschlüsse [vertraut], bei denen nicht die Abschaffung, sondern die Beibehaltung und Novellierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes erklärter politischer Wille vieler, fast aller namhafter Wohnungspolitiker war“.<sup>507</sup> Schließlich zitierte er noch einen Brief des Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Späth von der CDU, der wörtlich noch nach den Koalitionsbeschlüssen auf Bundesebene an Steinert geschrieben hatte: „Die Landesregierung wird sich deshalb dafür einsetzen, daß die Steuerfreiheit für gemeinnützige Wohnungsunternehmen erhalten bleibt.“

Der GGW-Regionalverband Niedersächsisch-bremischer Wohnungsunternehmen hat in Stellungnahme, unterzeichnet von dem in dieser Ausarbeitung mehrfach zitierten Verbandsjuristen Prof. Dr. Jenkis, aus der eben angeführten Verbandserklärung vom 13.10.1987 allerdings herausgelesen, dass „sich die Gesamtorganisation eindeutig für eine Beibehaltung der Wohnungsgemeinnützigkeit ausgesprochen“ habe.<sup>508</sup> Jenkis machte weiterhin deutlich, dass nach Aufhebung des WGG „sich die ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auch marktwirtschaftlich verhalten müssen“ und eben nicht zu übersehen sei, „daß der Markt sozial ‚blind‘ ist“, das klingt anders als die späteren Schwüre, sich auch ohne WGG „gemeinnützig“ zu verhalten.<sup>509</sup>

Offenkundig war aber mit dem Koalitionsbeschluss noch völlig offengeblieben, wie die steuerliche Behandlung der GWU im Rahmen der Aufhebung des WGG erfolgen solle. Dies soll an dieser Stelle nicht im Einzelnen nachvollzogen werden, zumal sich ja schließlich – wie noch im nachfolgenden Abschnitt dargestellt wird – eine Lösung „gefunden“ hat. Im Januar 1988 wurde noch in einem vom GGW in Auftrag gegebenen Gutachten der Referentenentwurf kritisiert, nachdem die stillen Reserven (insb. durch Unterschied des Werts der Immobilien zwischen Handelsbilanz und Steuerbilanz) nachträglich versteuert würden und so der Staat „Zugriff auf viele Milliarden steuerbarer stiller Reserven“ bekommen wolle.<sup>510</sup> Dies könne zur Existenzgefährdung der (dann ehemals gemeinnützigen) Wohnungsunternehmen führen, denn „sie würden bei Besteuerung ihrer stillen Reserven einen erheblichen Teil ihres Betriebsvermögens verlieren, vor allem, wenn in jedem Fall auf die ursprünglichen Anschaffungskosten“ (ohne Anrechnung von möglichen zwischenzeitlichen Abschreibungen) zurückgegriffen würde.<sup>511</sup>

---

<sup>505</sup> GGW (1987b), S. 2; GGW (1987c), S. 16. Dies war im Tätigkeitsbericht fast wortgleich als Argument genutzt worden, dass eine Abschaffung des WGG nicht mehr drohe.

<sup>506</sup> GGW (1987b), S. 2.

<sup>507</sup> Steinert (1987c), S. 2, unter Nennung einer Vielzahl von Personen und politischen Gremien.

<sup>508</sup> Jenkis (1987b), S. 5.

<sup>509</sup> Jenkis (1987b), S. 5.

<sup>510</sup> Leisner (1988), S. 22.

<sup>511</sup> Leisner (1988), S. 178 f.

#### 4.4 Das „Aufhebungsgesetz“ 1988

In einem Buchbeitrag über „Die Folgen der Abschaffung des WGG“ aus dem Jahr 1994 wurde auf die politische Diskussion kurz vor dem Beschluss zur Aufhebung der für die Wohnungsgemeinnützigkeit verwiesen, in der es darum ging, woher die Gelder für die Refinanzierung der Steuersenkung kommen sollten. Im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat sei das WGG einem Deal zum Opfer gefallen sei: „der staunenden Öffentlichkeit stellte es sich so dar, als sei ein politischer Kuhhandel über die steuerliche Behandlung von Flugbenzin – ein Subventionsfeld, vor der sich schützend der damals starke Mann Bayerns Franz-Josef Strauß warf – letztlich Auslöser für den Fall der Wohnungsgemeinnützigkeit. Das eklatante Ungleichgewicht der beiden in Rede stehenden Themen scheint damals niemandem aufgestoßen zu sein.“<sup>512</sup> Die Intensität, in der das Thema Steuerbefreiung von Flugbenzin im Bayerischen Landtag diskutiert wurde, nachdem koalitionsintern die Zustimmung zur Aufhebung des WGG auch gegen Bedenken aus Bayern durchgeboxt worden war, legt eine solche Interpretation nahe, denn Bayern hatte noch kurz vor der Abstimmung versucht, über den Bundesrat die Streichung des WGG aus dem Steuerreformgesetz 1990 herausnehmen zu lassen.<sup>513</sup>

Tatsächlich war ein langer Widerstand aus Bayern gegen eine vollständige Streichung der Wohnungsgemeinnützigkeit festzustellen. Auf Vorschlag aus Bayern hatte der Bundesrat noch am 29. April 1988 – also 8 Tage nach der ersten Lesung des Gesetzes im Bundestag – beschlossen, „die Frage des Wegfalls der Steuerfreiheit für gemeinnützige Wohnungsunternehmen aus dem Steuerreformgesetz herauszunehmen, damit ohne den Zeitdruck der Steuerreform 1990 eine eingehende Prüfung und Abwägung aller Gesichtspunkte möglich wird.“<sup>514</sup>

Auch auf Seiten von Mietervereinen und Gewerkschaften wurde das WGG verteidigt. In einer gemeinsamen Erklärung von DGB, IG Bau, AWO und DMB vom 16.12.1987 wurde die Steuerreform als das „Aus der sozialen Wohnungspolitik“ gegeißelt.<sup>515</sup>

Die Arbeitsgemeinschaft der Bauminister und -senatoren (ARGEBAU) betonte in einem Beschluss am 17. Dezember 1987, am WGG festhalten zu wollen:

*„Die Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sollen die Wohnungsversorgung Einkommensschwacher und anderer Hilfsbedürftiger sichern und damit ein wichtiges Element der sozialen Wohnungswirtschaft bleiben. Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit kann zu Mieterhöhungen führen, die zum Teil durch höhere Aufwendungen von Bund und Ländern für Wohngeld ausgeglichen werden müssten. ... Die Ministerkonferenz der ARGEBAU hat deshalb Bedenken dagegen, die Steuervergünstigungen für gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften zu streichen und insgesamt das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz aufzuheben.“<sup>516</sup>*

Diesen Beschluss bekräftigte die ARGEBAU noch in einer Sonderkonferenz am 17. März 1988, als der Referentenentwurf zum Steuerreformgesetz 1990 bereits vorlag.

<sup>512</sup> Selle (1994), S. 127.

<sup>513</sup> Siehe auch entsprechende Unterstellungen von Oppositionsabgeordneten in der hitzigen Plenardebatte des Bayerischen Landtags (1988a) am 5. Mai 1988; vgl. die Plenardebatte im Bayerischen Landtag (1988), am 05.07.1988 mit den verschiedenen Beiträgen, S. 4335 ff.

<sup>514</sup> So Ministerpräsident Strauß am 06.07.1988 im Bayerischen Landtag (1988), S. 4344.

<sup>515</sup> „Steuerreform: Das Aus der sozialen Wohnungswirtschaft“ – Gemeinsame Sorge von DGB, Mieterbund und Arbeiterwohlfahrt, Bonn, den 16. Dezember 1987, hekt. Typoskript, im Archiv der KUB.

<sup>516</sup> Beschluss der ARGEBAU vom 17.12.1987, zitiert nach Jenkis (1991), S. 321.

Am 15. Januar 1988 wurde schließlich ein Referentenentwurf zum Steuerreformgesetz 1990<sup>517</sup> vorgelegt, der in verschiedenen Punkten, die nachstehend noch behandelt werden, auf Widerstand der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft stieß und zum Teil daraufhin noch geändert wurde. Das Bundeskabinett beschloss dann am 22. März 1988 den geänderten Gesetzentwurf.<sup>518</sup> Der endgültige von den Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP in den Bundestag eingebrachte Gesetzentwurf zum Steuerreformgesetz 1990 mit der darin enthaltenen Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts trägt schließlich das Datum vom 19. April 1988.<sup>519</sup>

In einer schriftlichen Stellungnahme des GGW vom 4. Mai 1988 zur Anhörung im Finanzausschuss des Bundestags<sup>520</sup> wurde auf eine generelle Auseinandersetzung mit der Aufhebung des WGG verzichtet, um trotz der Differenzen im Verband eine einstimmige Kritik an drei einzelnen Punkten vortragen zu können. Es waren dies die Feststellung, dass die „Förderung der Wohnungsbaugenossenschaften so nicht gelungen“ sei, weil sie so restriktiv ausgelegt sei, „daß am Ende nur sehr wenige Genossenschaften davon Gebrauch machen können.“<sup>521</sup> Dazu wurde noch die faktische „Zerschlagung“ der „bewährten Spareinrichtungen“ als verfassungsrechtlich sehr fraglich kritisiert und die Freistellung der betreffenden Wohnungsunternehmen von § 12 KWG verlangt<sup>522</sup>, weil die Geldanlagen „in Grundstücken und Gebäuden auf das haftende Eigenkapital“ zu begrenzen seien<sup>523</sup>, was für eine Spar- und Baugenossenschaft unsinnig wäre.<sup>524</sup>

Schließlich bedankte sich der GGW bei der Bundesregierung, dass diese – auf Druck des Verbandes – im Gesetzentwurf nun im Unterschied zum Referentenentwurf als „Bewertungsgrundsätze bei der Anfangsbilanz die Teilwerte auf der Grundlage des geltenden Körperschaftssteuergesetzes“ akzeptiert habe. Damit habe der GGW den „Eingriff in die Vermögenssubstanz und Eigenkapitalvernichtung ... verhindert“, denn mit den Teilwerten „entfällt die zunächst vorgesehene Nachversteuerung“ und das neue Körperschaftsteuergesetz sehe nun keine (negative) Sonderregelung für die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mehr vor.<sup>525</sup>

Für den Fall von Modifikationen an dieser Lösung, wie sie beispielsweise aus den Reihen der FDP-Bundestagsfraktion noch mit einer „modifizierten Teilwertregelung“ diskutiert wurden, drohte der GGW verfassungsrechtlich bis zur letzten Instanz zu gehen und damit das Inkrafttreten der gesamten Aufhebungsregelung vom WGG über Jahre zu blockieren.<sup>526</sup> Das konnte offenkundig abgewehrt werden, die Endfassung des Gesetzes wurde vom GGW schließlich akzeptiert.

Noch in der Anhörung des Finanzausschusses des Bundestags im Mai 1988 lehnte der Vertreter des Reichsbunds<sup>527</sup> unter Bezug auf den Bundesbauminister von der CSU die Streichung des WGG ab:

---

<sup>517</sup> Jenkis (1991), S. 321.

<sup>518</sup> Jenkis (1991), S. 321.

<sup>519</sup> Siehe BT-Drs. 11/2157.

<sup>520</sup> Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung des Steuerreformgesetzes 1990, Beschluß des außerordentlichen Verbandstages am 4.5.1988 „bei einer Gegenstimm nach einstimmigen Beschlüssen durch Vorstand und Verbandsausschuß“, zitiert nach Bundestag (1988e), S. 521 ff. (nachfolgend auch als „Ausschussstellungnahme GGW 1988“ zitiert).

<sup>521</sup> Bundestag (1988e), mit elf detaillierten Kritiken an den gesetzlichen Regelungen zur Vermietungsgenossenschaft, S. 525-531.

<sup>522</sup> Bundestag (1988e), S. 531-535.

<sup>523</sup> So die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 11/2157, S. 175.

<sup>524</sup> Diese Regelung wurde in der Beschlussfassung des Gesetzes noch geändert, wodurch der § 12 KWG für eingetragene Genossenschaften nicht auf diese angewandt würde, sofern „die Einlagen 70 vom Hundert des an Mitglieder vermieteten Anlagevermögens nicht überschreiten“, Art. 23 Nr. 2, Steuerreformgesetz 1990, BGBl. I S. 1139.

<sup>525</sup> Bundestag (1988e), S. 535 f.

<sup>526</sup> Bundestag (1988e), S. 537 f.

<sup>527</sup> Reichsbund der Kriegs- und Zivilbeschädigten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e.V. – heute SoVD Sozialverband Deutschland e.V.

„Nicht nur wir, sondern auch der Bundesbauminister geht davon aus, daß die Wohngemeinnützigkeit unbedingt erforderlich ist, sozusagen als qualitative Ergänzung der Wohnungspolitik.“<sup>528</sup> Im Juli 1988, gerade mal zwei Wochen vor der endgültigen Verabschiedung des Aufhebungsgesetzes im Bundestag betonte der bayerische Ministerpräsident Strauß, dass „die Staatsregierung nach wie vor sozialpolitische Bedenken dagegen [habe], daß das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit dem Steuerreformgesetz 1990 aufgehoben werden soll. Wir bedauern deshalb, dass die Bundesregierung der Forderung der bayerischen Staatsregierung nicht gefolgt ist.“<sup>529</sup>

Für den Wohnbund e.V. trat als Sachverständiger bei der Anhörung im Finanzausschuss des Bundestages Jan Kuhnert auf, der über die schriftliche Stellungnahme<sup>530</sup> hinaus u.a. betonte, dass „eine Streichung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes sowohl sozialpolitisch als auch wohnungspolitische unververtretbar“ sei. Der damit einhergehende Verlust von preiswerten Wohnraum könne nicht durch andere Instrumente ausgeglichen werden. Besonders betroffen von der Aufhebung des WGGs seien die Haushalte, die wegen geringem Einkommen oder ihrer Lebensweise am Markt diskriminiert würden. Insbesondere wies Kuhnert darauf hin, „wie schwierig es für ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger ist, Wohnungen auf dem freien Markt zu bekommen“ weshalb die Gemeinnützigern mit ihrem Angebot erhalten bleiben müssten und statt einer Aufhebung des WGG dieses dringend reformiert werden müsse.<sup>531</sup>

Fünf Jahre nach der WGG-Aufhebung wurde noch erstaunt festgestellt, dass „die Betroffenen – Mieter und Unternehmen – durchaus nicht ‚wie ein Mann‘ aufgestanden [waren], als die Pläne zur Abschaffung der Gemeinnützigkeitsprivilegien im Wohnungsbau bekannt wurden. Die Reaktionen waren eher zögerlich“.<sup>532</sup> Verschiedene Gründe können für diese verhaltenen Reaktionen angeführt werden, einige sind in den entsprechenden Einzelpunkten dieses Kapitels angesprochen worden.<sup>533</sup>

Einen Grund nannte bereits bei der Ausschussanhörung zum WGG-Aufhebungsgesetz am 18. Mai 1988 der damalige Direktor des Gesamtverbandes gemeinnütziger Wohnungsunternehmen TG will, Jürgen Steinert. Er stellte die Diskussionslage innerhalb des Gesamtverbandes der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft GGW und seiner 10 Regionalverbände wie folgt dar: „Eine Mehrheit der Verbände und der Unternehmen ist für die Beibehaltung und Novellierung des Gesetzes. Aber ich darf Ihnen auf keinen Fall verschweigen, dass eine qualifizierte Minderheit der Verbände und in diesen Verbänden die Mehrheit der Unternehmen im Grundsatz für eine Lösung des Steuerreformgesetzes ist.“<sup>534</sup> Schon ein halbes Jahr vorher, am 13. Oktober 1987, auf dem Gesamtverbandstag des GGW hatte Steinert die „zwiespältige Lage“ der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft skizziert. Die WGG-Streichung und anschließende Steuerpflicht könne immerhin „für viele Unternehmen wirtschaftlich vernünftiger und auch effizienter sein“, wobei er eben „viele“ und nicht alle GWU meinte. Andererseits wäre die WGG-Streichung sozial- und wohnungspolitisch kurzsichtig, denn „Verlierer ist in jedem Fall der Staat insgesamt, insbesondere die Städte und Gemeinden“.<sup>535</sup>

Zusammenfassend, nach Ausführungen auch über die damals diskutierten Vorschläge zur Novellierung des WGG, wurde Steinerts Rede auf dem Gesamtverbandstag 1987 so zitiert: „Alles das habe ich gemeint mit der sehr harmlos klingenden Vokabel, wir hätten es mit einer sehr zwiespältigen Lage zu

---

<sup>528</sup> Mündliche Stellungnahme Berentz, zitiert nach Bundestag (1988a), S. 20/209.

<sup>529</sup> Ministerpräsident Strauß am 06.07.1988 im Bayerischen Landtag (1988), S. 4344.

<sup>530</sup> Siehe Bundestag (1988d), S. 921-925.

<sup>531</sup> Bundestag (1988a), S. 213 f.

<sup>532</sup> Selle (1994), S. 127.

<sup>533</sup> Siehe auch die vorstehenden Ausführungen in Abschnitt 3.1.7 über das Interesse von Industrieunternehmen, ihre Werksiedlungen für eine finanzielle Sanierung der Unternehmen zu verkaufen.

<sup>534</sup> Steiner (1988a). Gemeint war hier insbesondere die Regionalverbände für das Rheinland und für Westfalen, vgl. Jenkis (1988b), S. XL.

<sup>535</sup> Steinert (1988), S. 5.

tun. Denn ganz offensichtlich drohen uns Gefahren sowohl bei der Beibehaltung und Novellierung des WGG als auch bei dem jetzt von den Koalitionsbeschlüssen eingeleiteten Weg der Aufhebung“.<sup>536</sup> Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft konnte sich offenbar nicht mit aller Kraft gegen eine Streichung des WGG wehren, da sie eine engere soziale Verpflichtung ihrer Tätigkeit ablehnte und es ja auch zustimmende Äußerungen zur Aufhebung des WGG aus der Wohnungswirtschaft gab.<sup>537</sup> „Insbesondere der Verband rheinischer Wohnungsunternehmen sowie der Verband westfälischer und lippische Wohnungsunternehmen sprachen sich für eine Aufhebung des WGG und für faire Einstiegsbedingungen in die Steuerpflicht aus“, während die „Mehrheit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft aus ... dagegen für einen Fortbestand der Wohnungsgemeinnützigkeit und für eine praktikable Novellierung des WGG“ plädierte.<sup>538</sup>

Aber nicht nur die industrieverbundenen Wohnungsunternehmen und eine große Zahl von Genossenschaften, die „viele“ der von Steinert angesprochenen GWU stellten<sup>539</sup>, waren für die Aufhebung des WGG. Auch der bisher „Katholische Siedlungsdienst“ hatte schon kurz nach Bekanntwerden der Koalitionsbeschlüsse am 23.11.1987 „grundsätzlich begrüßt“: „Die gefaßten Beschlüsse haben historischen Rang. Sie bringen endlich auch für die gemeinnützig handelnden Wohnungsunternehmen die notwendige unternehmerische Eigenverantwortung.“<sup>540</sup> Und natürlich würden die „Gemeinnützigern“ ... nicht plötzlich zu gierigen Miethaien, sondern bleiben vertrauenswürdige Dienstleistungsunternehmen“. Eine „tragbare Reform des geltenden Rechts“ – beklagte der KSD in einer Presseerklärung – „habe sich auch aufgrund der Machenschaften der einst übermächtigen ‚Neuen Heimat‘ nicht durchsetzen lassen.“<sup>541</sup>

In der Anhörung des Finanzausschusses des Bundestages im Mai 1988 wurden auch prominente Kritiker der Streichung des WGG gehört. So warnte der Deutsche Mieterbund vor massiven Mieterhöhungen, wenn die gemeinnützige Kostenmiete fallen würde, denn in den nachfolgenden Jahren würden Hunderttausende von Sozialwohnungen aus den Mietbindungen fallen. Und nach Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit wären die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen „ja dumm, wenn sie nicht nehmen würden was sie bekommen könnten, wenn sie den Markt nicht ausschöpfen würden.“ Bis 1995 seien dann schon ca. 2,5 bis 3 Mio. Sozialwohnungen aus der Bindung herausgefallen, die dann „sicherlich von einer Mieterhöhung betroffen werden.“<sup>542</sup>

Die GWU hatten 1986 ca. 3,4 Mio. Wohnungen, davon waren rd. 2,4 Mio. noch öffentlich gefördert, also unterlagen zu diesem Zeitpunkt fast 1 Mio. Wohnungen, davon 650.000 bei gemeinnützigen Kapitalgesellschaften, "nicht (mehr) den Bestimmungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus, für sie galten nur noch die gemeinnützigkeitsrechtlichen Bindungen.“<sup>543</sup> Der Mieterhöhungsspielraum, der durch Wegfall der gemeinnützigen Kostenmiete für den ungebundenen Altbau und die planmäßig auslaufenden Sozialwohnungen für die GWU entstehen würde, bezifferte das zu diesen Berechnungen durch den DGB damals beauftragte Institut Wohnen und Umwelt auf der Basis von Statistikkzahlen von 1978 mit „0,70 bis 0,80 DM je Quadratmeter Wohnfläche“, was sich auf einen „Betrag

---

<sup>536</sup> Steinert (1988), S. 5.

<sup>537</sup> „Ein Sprecher begrüßte die Beschlüsse der Koalition unumwunden u.a. mit dem Hinweis darauf, daß damit ‚dem Gerede ein Ende gesetzt und mehr Markt eingeführt‘ werde“, Steinert (1988), S. 6.

<sup>538</sup> Jenkis (1991), S. 322.

<sup>539</sup> Laut dem damaligen Geschäftsführer des Bielefelder städtischen Wohnungsunternehmens, Herbert Jaspert, waren bei ein Abstimmung der GGW-Regionalverbände in NRW nur zwei Gegenstimmen aus dem kommunalen Bereich wahrzunehmen, während die industrieverbundenen und genossenschaftlichen GWU in diesen Regionalverbänden sich für die Aufhebung des WGG aussprachen.

<sup>540</sup> Aus dem Blatt des Siedlungswerks zitiert durch den Abgeordneten Stein (CSU), Bayerischer Landtag (1988), S. 4368.

<sup>541</sup> „Keine Maxhütten der Wohnungswirtschaft“ – KSD begrüßt Beschlüsse zur Steuerreform, PR 8/87 – 23.11. 1987, Archiv der KUB.

<sup>542</sup> Dahmen (1988), S. 29/212.

<sup>543</sup> Ulbrich (1988), S. 5. Von der 1 Mio. waren 650.000 Altbauten von vor 1948.

von jährlich 1,3 bis 1,4 Milliarden DM“ aufsummieren würde, tatsächlich würde der Mieterhöhungs-spielraum 10 Jahre später deutlich höher sein und würde „mehr als 1,00 DM je Quadratmeter“ betragen.<sup>544</sup>

Selbst der damalige Bayerische Wohnungsbauminister hatte noch vier Wochen vor der Schlussab-stimmung in einem Beitrag geschrieben, dass für „den Fall der Aufhebung des Wohnungsgemeinnüt-zigkeitsrechts ... mindestens für Ballungsgebiete längerfristig mit deutlichen Mieterhöhungen zu rechnen sein“ werde. „Das ist keine Panikmache ..., sondern der nüchterne Versuch, die Realität zu erkennen. Ohne wohnungsgemeinnützigkeitsrechtliche Regelungen dürfen die Wohnungsunterneh-men gewinnmaximierend wirtschaften. Dies führt zu Mieterhöhungen auf breiter Front.“<sup>545</sup> Dieselbe Befürchtung formulierte auch der schleswig-holsteinische Innenminister Claussen von der CDU, der darauf hinwies, so ein Pressebericht, „daß vor allem in Ballungsräumen mit Mietanhebungen gerech-net werden müsse“, dies führe „zu Mehrausgaben bei der Sozialhilfe, weil ein Mietanstieg von einem Teil der Mieter nicht aufgebracht werden könne.“<sup>546</sup>

Intensiv wurde zwischen Bundesregierung und dem Gesamtverband der GWU um die Regelung der Besteuerung des in den GWU angesammelten Immobilienvermögens gerungen. Im Referentenent-wurf des Steuerreformgesetzes 1990 wurde unter Nr. 10 als Änderung von § 54 des Körperschaft-steuergesetzes vorgeschlagen, dass die nun steuerpflichtigen Wohnungsunternehmen, sofern sie nicht steuerbefreite Vermietungsgenossenschaft sind, zum 1.1.1990 eine steuerliche Eröffnungsbilanz aufzustellen hatten. Die niedrigeren Buchwerte der bisherigen Handelsbilanzen der GWU sind „anzusetzen, wenn diese niedriger sind als die Teilwerte“, denn der „Ansatz der Buchwerte ent-spricht dem Grundgedanken des § 19 Abs. 5 des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes.“ Danach wa-ren „bei Entziehung der Gemeinnützigkeit die in der Vergangenheit erlangten steuerlichen und sons-tigen Vorteile durch einen Abgeltungsbetrag auszugleichen“, der auch „die im Unternehmen gebilde-ten nicht versteuerten Reserven“ umfassen sollte.<sup>547</sup> In der dem Parlament als Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vorgelegten Drucksache 11/2157 war diese Regelung auf Grund massiver Proteste insbesondere des Verbandes GGW nicht mehr enthalten. In Art. 2 Nr. 13 des Ge-setzentwurfs waren nun nur noch Übergangsregelungen für die sog. Vermietungsgenossenschaften enthalten, während alle anderen Wohnungsunternehmen wie auch die anderen Unternehmen nach der Neufassung von § 54 Abs. 1 KStG den normalen Regelungen des Körperschaftsteuergesetzes bei Entlassung aus der Gemeinnützigkeit unterworfen sein sollten.<sup>548</sup>

Im Rahmen des Steuerreformgesetzes 1990 wurde am 21. April 1988 die erste Lesung des Gesetzent-wurfs im Bundestag durchgeführt. Am 29. April 1988 empfahl der Bundesrat in seiner ersten Lesung des Gesetzentwurfs, „mit 8:3 Stimmen ... das WGG aus dem Steuerreformpaket herauszunehmen und hierüber gesondert zu beraten“. Nach den bereits dargestellten Anhörungen im Finanzausschuss und im Bauausschuss des Bundestages erfolgte schließlich am 23. Juni 1988 die 2. und 3. Lesung des Steuerreformgesetzes 1990. Am Ende stimmte auch der Bundesrat mehrheitlich am 8. Juli 1988 die-sem Gesetz und damit auch der vollständigen Aufhebung des WGG zu.<sup>549</sup>

---

<sup>544</sup> Ulbrich (1988), S. 10.

<sup>545</sup> Staatsminister Lang, CSU (zuständig für Bauen in Bayern) zitiert durch Abgeordneten Loew (SPD) im Plenum des Bayeri-schen Landtags am 05.07.1988; vgl. Bayerischer Landtag (1988), S. 4378.

<sup>546</sup> Bundesländer plädieren für WGG, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1988:4, S. 159.

<sup>547</sup> Entwurf StRefG 1990, Art. 2, Begründung zu Nr. 10 (§ 54 KStG).

<sup>548</sup> Ihnen wurde mit einer fünfjährigen Übergangszeit die Möglichkeit gegeben, sich aus steuerschädlichen Nebentätigkeiten herauszulösen, siehe § 54 Abs. 2 KStG-Neufassung.

<sup>549</sup> Jenkis (1991), S. 322.

Zur Klärung von Anwendungsfragen der neuen steuerlichen Bedingungen in der Wohnungswirtschaft verfasste das Bundesfinanzministerium ein „Einführungsschreiben“ an die Finanzminister und –senatoren der Länder mit dem Datum von 24. Juli 1989. Neben einigen Anmerkungen zur neuen Steuerpflicht und der erforderlichen Eröffnungsbilanz wurden vor allem umfangreiche Präzisierungen für die Vermietungsgenossenschaften und -vereine mitgeteilt. Insbesondere für die Abgrenzung nun steuerpflichtiger Tätigkeiten wurden entsprechende Hinweise gegeben, wonach – sofern die steuerpflichtigen Einnahmen nicht mehr als 10 % der gesamten Einnahmen betragen, „die Genossenschaft nur hinsichtlich der nicht begünstigten Tätigkeiten steuerpflichtig [wird]; im Übrigen bleibt die Steuerfreiheit erhalten.“ In diesem BMF-Schreiben wird – wie derzeit auch für beihilferechtskonforme Regelungen üblich – vorgeschrieben, dass die „nicht begünstigten Tätigkeiten ... einen einheitlichen steuerpflichtigen Gewerbebetrieb“ bilden und entsprechend getrennt buchhalterisch zu erfassen und zu bilanzieren sind.<sup>550</sup>

#### 4.5 Steuermindereinnahmen durch die Wohnungsgemeinnützigkeit?

Seitens der Bundesregierung wurden als wesentlicher Grund der Aufhebung des WGG die erwarteten Steuer Mehreinnahmen von 100 Mio. DM genannt, die zur Gegenfinanzierung der Steuersenkungen durch das „Steuerreformgesetz 1990“ benötigt würden.

Während die Kritiker die Steuerbefreiung nach dem WGG bzw. den entsprechenden Steuergesetzen als Wettbewerbsverzerrung gegenüber den „freien“ Wohnungsunternehmen geißelten, wiesen die Befürworter des WGG darauf hin, dass den begrenzten Steuer mindereinnahmen des Staates (1978 mit 178 Mio. DM, 1983 mit ca. 252 Mio. DM und für 1984 mit 259 Mio. DM beziffert<sup>551</sup>) ja preiswerte Mietwohnungen zum Ausgleich gegenüber ständen; nach Aufhebung der Steuerbefreiung würden wegen der dann entstehenden Abschreibungsmöglichkeiten „ohnehin keine nennenswerten Steuer aufkommen anfallen“.<sup>552</sup> Dies wurde durch mehrere von der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft beauftragte Untersuchungen bestätigt, „die auf den Jahresabschlüssen einer größeren Zahl von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen basieren“ und zu dem Ergebnis kamen, „dass bei Wegfall der Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen dem Staat keine Steuereinnahmen größeren Umfanges erwachsen“ würden.<sup>553</sup>

Bereits die vom Bundesfinanzminister eingesetzte Kommission zur Überprüfung der Steuerbefreiung im Rahmen des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts kam in seinen Ausführungen zu dem Ergebnis: „die Auswirkungen der Steuerbefreiung der GWU lassen sich kaum quantifizieren“, die von den Subventionsberichten der Bundesregierung mitgeteilten Werte der Steuer mindereinnahmen seien hierfür nur ein Orientierungswert.<sup>554</sup>

Auf einer Tagung des DV über Wohnungsgemeinnützigkeit im April 1987 erklärte der Präsident des Verbandes, der ehemalige Bundesbauminister Ravens, quasi programmatisch: „Die Abschaffung der

---

<sup>550</sup> GGW (1989), S. 37.

<sup>551</sup> Teske (1978), S. 636, wobei die Steuervergünstigungen für die Organe der staatlichen Wohnungspolitik (wie die Heimstätten- und Siedlungsgesellschaften etc.) sich 1978 laut Subventionsbericht der Bundesregierung mit 111 Mio. DM und für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mit 67 Mio. DM aufteilten – für die GWU entfielen wiederum 50 Mio. DM auf Körperschaftsteuer, 10 Mio. DM auf Vermögensteuer und 7 Mio. DM auf Gewerbesteuer; Viebahn (1983), S. 198; Jenkis (1987), S. 122.

<sup>552</sup> Thies (1986), Rn. 141, unter Bezug auf Tepper, Grundsatzfragen der WGG-Reform, in: Der Langfristige Kredit, 84, S. 196.

<sup>553</sup> Nüsing (1984), S. 154.

<sup>554</sup> BMF (1985), S. 113. Im 9. Subventionsbericht wurden die geschätzten Steuer mindereinnahmen durch das WGG für 1982 auf 222 Mio. DM und für 1984 auf 252 Mio. DM geschätzt.

Wohnungsgemeinnützigkeit wäre m.E. nicht nur wohnungspolitisch falsch, sie wäre auch wirtschaftspolitisch eine schlichte Dummheit. Über das Wohngeld würde der Staat zu einem Vielfachen von dem an Subventionen gezwungen, was die Gemeinnützigkeit an Steuerausfällen kostet.<sup>555</sup>

Auch der promiente GGW-Jurist Prof. Dr. Jenkis erstellte 1987 eine umfangreiche Untersuchung über die Vor- und Nachteile der Steuerbefreiung der GWU und welche fiskalischen Effekte eine Streichung dieser Regelungen hätte.<sup>556</sup> Dabei hat er sehr unterschiedliche Schätzungen präsentiert, die von großen Mehreinnahmen des Staates in Milliardenhöhe bis zu massiven Einnahmeverlusten wegen der dann möglichen „Gewinn-Verlust-Kompensation“. Vor diesem Hintergrund sei völlig unklar, „wie der BMF gerade zu einer Schätzung von 100 Mio. DM gekommen ist“.<sup>557</sup> Dies werde sich – so ein Sprecher des GGW im selben Jahr – bald als „Fehleinschätzung herausstellen“.<sup>558</sup>

Tatsächlich sollen die erwarteten Steuermehreinnahmen durch die Aufhebung des WGG nicht im erwarteten Umfang eingetreten sein. Im sog. Steuerreformgesetz 1990, in dem mit Art. 21 auch das „Gesetz zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt“, also die Aufhebung des WGG, beschlossen wurde, ging die damalige Bundesregierung von Steuermehreinnahmen in Höhe von 100 Mio. DM im Jahr durch „Einschränkung der Steuerfreiheit der gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen auf Genossenschaften mit begrenztem Tätigkeitsbereich; Aufhebung der Steuerfreiheit der Unternehmen, die als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannt sind“ aus.<sup>559</sup>

Kurz nach Bekanntwerden des Gesetzentwurfs vom Oktober 1988 mokierte sich der GGW-Verbandsdirektor Steinert in einer Rede vor dem Bundesbauminister und Wohnungspolitikern aus dem Bundestag<sup>560</sup> über den Sieg der Finanzminister, denn es sei für den GGW schwer, „die wahren Motive für die jetzige Beschlußlage zu ergründen, denn die 100 Mio., die als Rechengröße zur Finanzierung der Steuerreform bei Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit veranschlagt worden sind, glaubt sowieso niemand ernsthaft.“<sup>561</sup> Er ergänzte, dass die gemeinnützigen „Unternehmen ... mit der Steuerpflicht unternehmerisch nicht schlechter leben, teilweise sogar besser als mit der Steuerbefreiung“, was auch erklärt, warum es seitens der GWU in den Verbänden so wenig Widerstand gegen die Streichung des WGG gegeben hatte. Schließlich war Steinert sich „sicher, wenn es dazu kommt, wir werden Mittel und Wege finden und alle legalen Möglichkeiten ausschöpfen, um am Ende dem Fiskus zu beweisen, daß er eine Milchmädchenrechnung aufgemacht hat.“<sup>562</sup>

Die Höhe der erwarteten Mehreinnahmen erwies sich offenbar, im Rückblick betrachtet, „so sehr als Fehleinschätzung, dass angenommen werden muss, dass keiner der Steuerexperten vorab an diese Begründung geglaubt haben kann.“<sup>563</sup> Auch der damalige Vorsitzende der Fachkonferenz der für Bauen zuständigen Minister und Senatoren (ArgeBau), der schleswig-holsteinische Innenminister Claussen von der CDU sah noch kurz vor Aufhebung des WGG keine Chance für Steuermehreinnahme in Höhe von 100 Mill. DM und dies „sei, so Clausen, im übrigen ‚reine Illusion‘.“<sup>564</sup>

---

<sup>555</sup> Ravens (187), S. 8.

<sup>556</sup> Vgl. Jenkis (1987) passim.

<sup>557</sup> Leisner (1988), S. 17.

<sup>558</sup> GGW-Sprecher Wolfgang Jüttner, zitiert nach „Steuerreform gefährdet preiswertes Wohnen“, Artikel der Frankfurter Rundschau vom 1.10.1987.

<sup>559</sup> BT-Drs. 11/2157, Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990, Allgemeine Begründung, S.131.

<sup>560</sup> Schlusswort der öffentlichen Veranstaltung im Rahmen des Gesamtverbandstags am 26.11.1987, zitiert nach Steinert (1987c).

<sup>561</sup> Steinert (1987c), S. 4.

<sup>562</sup> Steinert (1987c), S. 4.

<sup>563</sup> Selle (1994), S. 131.

<sup>564</sup> Bundesländer plädieren für WGG, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, Heft 4 / 1988, S. 159.

In der Anhörung des Finanzausschusses des Bundestags im Mai 1988 zum Steuerreformgesetz 1990 wurde auch der fiskalische Sinn der WGG-Aufhebung mehrfach in Frage gestellt. Angesichts der möglichen Mieterhöhungen von bis zu 1,4 Mrd. DM im Jahr nach Wegfall der Bindung an die gemeinnützige Kostenmiete wurde unter anderem befürchtet, dass die öffentlichen Kassen erheblich belastet würden; die erhofften Steuereinnahmen von 100 Million DM im Jahr würden durch den Mehraufwand bei Wohngeld und Sozialhilfe „um das Dreifache an Mehrausgaben des Bundes übertroffen“ werden.<sup>565</sup>

Die Steuernehreinnahmen hatten sich auch kaum realisiert. Bereits 1990 wurde in einem Geschäftsbericht eines vorher gemeinnützigen städtischen Wohnungsunternehmens, der Essener Allbau AG, dargelegt, dass „durch den mit der Aufhebung dieses Gesetzes [WGG] verbundenen Eintritt in die Steuerpflicht ... mit einer nennenswerten Belastung durch Ertragsteuern nicht gerechnet werden muss“.<sup>566</sup>

Im Prinzip ist die schließlich gefundene Lösung eines weitgehenden Verzichts (im Rahmen des sog. Teilwerterlasses) auf die nachträgliche Versteuerung des durch Steuerverzichte im Rahmen des WGG gebildeten Vermögens der GWU ein nachträgliches ‚gutes Geschäft‘ für die GWU geworden, so jedenfalls Die Grünen in einem Bundestagsantrag von 1990: „Diese Unternehmen verfügen nunmehr ungehindert über ein Immobilienvermögen von ca. 500 Milliarden DM. Sie müssen keine Steuern nach entrichten, obwohl dieses Vermögen nur durch öffentliche Förderung für Sozialwohnungen, durch den günstigen Erwerb von Bauland und durch die Befreiung von Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer zu dieser Größe anwachsen konnte.“<sup>567</sup>

---

<sup>565</sup> Kuhnert (1988a), S. 20/212

<sup>566</sup> Geschäftsbericht Allbau Essen 1990, S. 11, zitiert nach Selle (1994), S. 131.

<sup>567</sup> BT-Drs. 11/7771, S. 2.

## 5 Wohnungsgemeinnützigkeit ohne WGG?

Mit Blick auf die Geschichte der Entstehung der Wohnungsgemeinnützigkeit, wonach in der ersten Hälfte des 19. Jahrhundert freiwillig gemeinnützige Wohnungsgesellschaften und –genossenschaften entstanden waren noch bevor es eine allgemeine Steuerbefreiung für diese Unternehmen gab, wurde seitens des Verbandes der GWU immer wieder bei der Diskussion um die Aufhebung des WGG auf diese „freiwillige Gemeinnützigkeit“ als Gegenantwort auf die Sorgen um künftig allzu gewinnorientiertes Handeln verwiesen. So betonte Verbandschef Steinert schon auf dem Gesamtverbandstag 1987, der über die Aufhebung des WGG strittig diskutierte: „Wir verleugnen nicht unser Bekenntnis zur Wohnungsgemeinnützigkeit und verleugnen schon gar nicht unsere Geschichte, Tradition und die Leistung bei der Überwindung der Wohnungsnot. Im Gegenteil, wir bekennen uns dazu und wir erinnern daran, daß die Prinzipien der Wohnungsgemeinnützigkeit älter sind als Gesetze und staatliche Vergünstigungen“.<sup>568</sup> Im gleichen Jahr vertrat selbst ein Kritiker der Wohnungsgemeinnützigkeit ebenfalls die Auffassung, dass die GWU sich an „sozialpolitischen Aufgaben“ „offenbar in vielfältiger und meist informeller Weise“ beteiligen würden, daran werde sich durch eine WGG-Aufhebung „nicht unbedingt viel ändern. Gemeinnütziges Tun bliebe erlaubt.“<sup>569</sup> Dies konnte aber schon damals als unrealistisch bewertet werden, denn „die frühere freiwillige gemeinnützige Praxis vor Erlass der Gemeinnützigkeitsverordnung vom 1.12.30 läßt sich kaum auf die heutige Zeit übertragen.“<sup>570</sup>

Auch seitens der Gewerkschaften und des Mieterbundes wurde diesem Versprechen eines gemeinnützigen Verhaltens auch ohne WGG nicht geglaubt. Es sei, so die Organisationen, „weltfremd und widerspreche jeglicher Erfahrung, daß die gemeinnützigen Gesellschaften nach Wegfall der Bindungen ihre Marktchancen nicht nutzen würden. Dies würde vor allem unter dem Druck ihrer Kapitaleigner geschehen, deren ‚Begehrlichkeit‘ bisher durch die gemeinnützigkeitsrechtliche Vermögensbindung und durch die Begrenzung der Gewinnausschüttung auf 4 % der Eigenmittel ein wirksamer Riegel vorgeschoben war.“<sup>571</sup>

In der Anhörung des Finanzausschusses des Bundestages im Mai 1988 zum Entwurf des Steuerreformgesetzes 1990 mit seinem WGG-Aufhebungsgesetz wurde vom damaligen Verbandsdirektor des GGW, Senator a.D. Jürgen Steinert, in der öffentlichen Anhörung mitgeteilt, „dass es ein einstimmiges Bekenntnis gibt, sich auch dann gemeinnützig zu verhalten, wenn das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz nicht mehr existiert.“ Steinert bezog sich dabei auf die ja schon weit über 60 Jahre vor der ersten gesetzlichen Kodifizierung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1930 praktizierte freiwillige gemeinnützige Bindung in der Wohnungswirtschaft. Dennoch würde die Mehrheit der Geschäftsführer der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft befürchten, „dass der Wegfall der Kodierung der gesetzlich kodifizierten Gemeinnützigkeit, insbesondere die Vermögensbindung, zu Änderungen am Wohnungsmarkt und im sozialen Verhalten führen kann, die nicht von ihnen und ihrem Bekenntnis allein gesteuert werden können.“ Von besonderer Bedeutung war allerdings die Einschränkung der zeitlichen Gültigkeit dieses „Bekennnisses“, das Steinert vornahm: „Es ist ein Bekenntnis der lebenden Managergeneration. Was macht die nächste? Wir wissen es auch nicht, wie sich die Eigentümer im Grenzfall verhalten, wenn die gesetzliche Vermögensbindung fallen sollte.“<sup>572</sup> Im späteren Verlauf dieser Anhörung betonte Steinert nochmals: „Es gibt dieses Bekenntnis der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, und auf dem Hintergrund unserer Geschichte nehme ich das auch sehr ernst.“<sup>573</sup>

---

<sup>568</sup> Steinert (1988), S. 5.

<sup>569</sup> Sievert (1987), S. 46.

<sup>570</sup> Kuhnert (1987a), S. 4.

<sup>571</sup> „Steuerreform: Das Aus der sozialen Wohnungswirtschaft“ – Gemeinsame Sorge von GDB, Mieterbund und Arbeiterwohlfahrt, Bonn, den 16. Dezember 1987, hekt. Typoskript, im Archiv der KUB.

<sup>572</sup> Steinert (1988a), S. 20/201.

<sup>573</sup> Steinert (1988a), S. 20/206.

In der Begründung zum Referentenentwurf des Steuerreformgesetzes war noch eine vergleichbare Passage enthalten, die aber im Gesetzentwurf als Bundestagsdrucksache<sup>574</sup> gestrichen war: „Im übrigen dürfte die überwiegende Zahl der Träger der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (Kommunen, Kirchen, Gewerkschaften, Unternehmen als Träger von Werkwohnungen) auch nach Aufhebung der Steuerfreiheit ihre gemeinnützigen Zielsetzungen nicht aufgeben und daher keine unangemessenen Mieterhöhungen anstreben.“<sup>575</sup>

„Das Gelübde der Wohnungswirtschaft 1990“ war eindeutig formuliert, aber bald in Frage gestellt worden. Die Fokussierung des sog. 1. Förderwegs des sozialen Wohnungsbaus auf Haushalte mit niedrigem Einkommen könnte, so der damalige Vorstand des Essener städtischen Wohnungsunternehmens ALLBAU, „zum Testfall dafür werden, ob die Erklärung der ehemaligen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, der industrie-verbundenen Gesellschaften, der Genossenschaften und der Gesellschaften der öffentlichen Hand weiter an den Grundsätzen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft auch ohne Gesetz orientiert zu bleiben, der Vergangenheit angehören oder die Zukunft prägen“ würde. Die Bereitschaft der ehem. GWU, sich am traditionellen Sozialwohnungsbau weiterhin zu beteiligen würde daher „zeigen, inwieweit das Gelübde hält.“<sup>576</sup> Tatsächlich war in den späteren Jahren der soziale Wohnungsbau fast nur noch durch die nun steuerpflichtigen öffentlichen Wohnungsunternehmen getragen, während die steuerbefreiten Wohnungsgenossenschaften sich kaum mehr am traditionellen sozialen Wohnungsbau (außerhalb der Eigentumsförderung) beteiligten; aber auch die industrieverbundenen Wohnungsunternehmen beschränkten sich weitgehend auf die Bestandsverwaltung.

In einem Beitrag des Verbandsjuristen des damaligen GGW, Prof. Dr. Jenkis, ging dieser 1991 nach Aufhebung des WGG auf ein freiwilliges gemeinnütziges Verhalten ohne WGG ein und behauptete, dass die „Anhänger der Steuerreform und der damit verbundenen Abschaffung des WGG ... unterstellen [würden], daß entweder die ex-GWU sich weiterhin freiwillig gemeinnützig verhalten oder aber verstärkt in den Neubau investieren“ würden, womit mittelfristig die befürchtete Mietenentwicklung gedämpft werden würde.<sup>577</sup> Wie sich nun die Branche nach Aufhebung des WGG entwickeln würde, war damals durchaus strittig und wird im nachfolgenden Abschnitt behandelt.

## 5.1 Einschätzungen nach der Aufhebung des WGG

Bereits kurz nach dem Gesetzesbeschluss zur Aufhebung des WGG wurde die massive Kritik daran laut. So formulierte die Bundestagsfraktion der Grünen 1989: „Die Streichung der Wohnungsgemeinnützigkeit wird ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der Wohnungsnot vernichten. Die Handlungsspielräume der Gemeinden, die Wohnungsversorgung zu sichern, sind hierdurch noch geringer geworden. Der Verlust der gemeinnützigen Steuerbefreiungen wird zu Mieterhöhungen in den 3,3 Mio. Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen führen.“<sup>578</sup>

Die Diskussion um die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes in der Wohnungswirtschaft selbst wurde recht unterschiedlich geführt. Die Wohnungsgenossenschaften waren ja weitgehend von der Streichung der Steuerbefreiung verschont geblieben, sofern sie nicht mehr als 10 % ihres Umsatzes mit Nichtmitgliedern erzielten.<sup>579</sup> Viele gemeinnützige Kapitalgesellschaften, so eine

---

<sup>574</sup> Vgl. BT-Drs. 11/2157 S. 169 f.

<sup>575</sup> Referentenentwurf Steuerreformgesetz i.d.F. 1990, S. 29.

<sup>576</sup> Goldmann (1994), S. 154. Dietrich Goldmann war 1994 Vorstand der Allbau Essen AG.

<sup>577</sup> Jenkis (1991), S. 323.

<sup>578</sup> BT-Drs. 11/4181, Teil I, Nr. 5.

<sup>579</sup> Siehe die Darstellung zur Vermietungsgenossenschaft im vorhergehenden Abschnitt.

kritische Darstellung fünf Jahre nach Aufhebung des WGG, „sahen im Verlust der Gemeinnützigkeit kaum echte Verschlechterungen: der Wegfall der sog. steuerlichen Privilegien ... ließe sich mit einiger Erfahrung auch durch angemessene Gestaltung des normalen Geschäftsbetriebs sowie evtl. Umstrukturierung der Unternehmen kompensieren.“<sup>580</sup>

Nun konnte auch jedes beliebige andere Geschäftsfeld bearbeitet werden und die Kapitalgesellschaften konnten sich freie Prüfgesellschaften suchen, die sich nicht mehr in die Unternehmensführung einmischen. Als klarer Gewinner wurden „Aktionäre und Gesellschafter vor allem der industrieverbundenen Unternehmen“ identifiziert, denn für sie „eröffneten sich zudem erhebliche Gewinnspielräume: entfielen doch die Vermögensbindungen – dem Verkauf der wesentlich durch öffentliche Förderung gebildeten Bestände stand (grundsätzlich) nichts mehr im Wege.“<sup>581</sup> Dabei war noch zu bedenken, dass die Bindungen durch öffentliche Fördermittel immer schneller ausliefen, von 1985, als 100% angenommen, auf 1989 nur noch 68% und 1992 sogar nur noch 39%.<sup>582</sup> Dies wäre deutlich schneller, als bisher angenommen, da es sich für die Kapitalgesellschaften lohnen würde, „vorzeitige Rückzahlungen der öffentlichen Darlehen [zu] tätigen ..., wenn das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz fällt, weil hierdurch die freie Vermarktbarkeit des Anlagevermögens wesentlich erleichtert wird.“<sup>583</sup>

Auf der Seite der Verlierer standen die Mieterinnen und Mieter, wie eine Untersuchung im Auftrag des DGB ergab: „Leidtragende einer Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit werden auf jeden Fall die Kommunen und – dahinter stehend – letztlich eine große Zahl vor allem einkommensschwächerer Haushalte sein, die sich trotz eines generell hohen Wohnungsversorgungsstandes und ausreichender Wohngeldmittel am Markt nicht selbst versorgen können.“<sup>584</sup>

Rückblickend stellte Prof. Dr. Jenkis, der für den GGW arbeitete, 1991 fest, dass mit „dem Steuerreformgesetz 1990 ... eine traditionsreiche Institution zerschlagen worden“ ist, wobei das „Steuerreformgesetz und der damit verbundene Subventionsabbau ... lediglich das Vehikel [war], um das vorgegebene Ziel – als ordnungspolitische Maßnahme deklariert wird – zu erreichen.“ Die Auswirkungen der WGG-Aufhebung seien kaum erfassbar und zum Thema Steuer Mehreinnahmen werde den „empirischen Beweis ... die künftige Entwicklung bringen“.<sup>585</sup>

## 5.2 Bestehende steuerliche Fördermöglichkeiten ab 1990

### 5.2.1 Mildtätigkeit nach der AO als Bezugsrahmen

Zum Einordnung der Steuerbefreiungen nach dem WGG wurde häufig auf Regelungen nach der Abgabenordnung (AO) verwiesen. Nach § 52 der AO wird Steuerbefreiung gewährt: „Eine Körperschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern.“ Nach Abs. 2 Satz 2 von § 52 AO ist der sog. Gegenstandskatalog der förderfähigen gemeinnützigen Tätigkeiten nicht abschließend definiert, denn sofern „die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet entsprechend selbstlos gefördert wird, kann dieser Zweck für gemeinnützig erklärt werden“.

---

<sup>580</sup> Selle (1994), S. 128.

<sup>581</sup> Selle (1994), S. 128.

<sup>582</sup> Kuhnert (1988a), S. 20/213.

<sup>583</sup> Kuhnert (1988a), S. 20/213.

<sup>584</sup> Ulbrich (1988), S. 15.

<sup>585</sup> Jenkis (1991), S. 323.

Für den Bereich des Wohnens ist aktuell nur die Wohnungsversorgung für besonders benachteiligte Personen als gemeinnützig eingeordnet worden: „Wohnungsvermietung an Hilfsbedürftige fördert die Jugendhilfe, Altenhilfe und das Wohlfahrtswesen (BFH I R 35/94, BStBl. II 1996, 583)“.<sup>586</sup> Nach § 53 Nr. 2 der AO verfolgt eine Körperschaft „mildtätige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, Personen selbstlos zu unterstützen, ... deren Bezüge nicht höher sind als das Vierfache des Regelsatzes der Sozialhilfe im Sinne des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch [ca. 1.600 €]; beim Alleinstehenden oder Alleinerziehenden tritt an die Stelle des Vierfachen das Fünffache des Regelsatzes [ca. 2.000 €].“

Derartige mildtätige Einrichtungen sind in der Regel den Wohlfahrtseinrichtungen zuzuordnen. Daher unterliegen auch Einrichtungen zur Verwaltung von Wohnheimen oder Wohnungen für entsprechend bedürftige Personen der Steuerbefreiung. Hierbei muss nicht jede versorgte Person unbedingt dieser Zielgruppe angehören: „Mildtätige Zwecke werden auch dann verfolgt, wenn nur der Großteil der unterstützten Personen selbst die Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Hilfsbedürftigkeit nach § 53 Nr. 2 AO erfüllt, die gemeinnützige Einrichtung ihr Vermögen zur Kapazitätsauslastung im Übrigen aber anderen Personen zur Verfügung stellt. Wesentlich ist, dass diese Personen die Einrichtung nur zu Marktpreisen nutzen dürfen. So wurde einer diakonischen Einrichtung, die Wohnraum preisgünstig ganz überwiegend an wirtschaftlich hilfsbedürftige Personen vermietete, einen Teil aber, im Streitfall ca. 16,5 v.H., an Personen vermietete, die nicht die Voraussetzungen des § 53 Nr. 1 oder 2 AO erfüllten, die Steuerbefreiung wegen Mildtätigkeit gelassen.“<sup>587</sup> In diesem Zusammenhang wird also keine 100%ige Erfüllung des Förderzwecks erwartet, um den Status der steuerbefreienden Tätigkeit als mildtätige Einrichtung insgesamt zu behalten.

## 5.2.2 Steuerbefreiung wegen Gemeinwohltätigkeit

Bereits bei der Schaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes in Deutschland durch die Gemeinnützigkeitsverordnung von 1930<sup>588</sup> wurde eine weitgreifende Begründung für die Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen vorgelegt:

*„Den Nutzen der Allgemeinheit zu fördern, ist in erster Linie Aufgabe der öffentlichen Hand, des Staates und der Gemeinden. Daneben befinden sich Einrichtungen in Form des öffentlichen privaten Rechts, die neben oder anstelle der öffentlichen Hand im Interesse der Allgemeinheit öffentliche Aufgaben durchführen. Insbesondere erledigen sie dabei besonders wichtige Aufgaben der Wirtschaft; sie ersparen dabei die Gewinne, die sonst in der Wirtschaft zugunsten einzelner Wirtschaftsträger entstehen. Diese Gewinnersparnis dient der Wohlfahrt der breiten Massen, entspricht deshalb dem öffentlichen Interesse. Die Tätigkeit dieser Einrichtung erübrigt außerdem vielfach öffentliche Aufwendungen an Arbeit, Kosten und Verantwortung. In Anerkennung dieses Umstandes werden sie daher von der Öffentlichkeit auf den verschiedensten Gebieten gewünscht. Eine besonders hervorragende Stelle nehmen unter diesen Einrichtungen diejenigen ein, die sich mit der Beschaffung von Wohnungen für breite Kreise der Bevölkerung befassen. Ihre Tätigkeit wird als ‚gemeinnützige Bautätigkeit‘ oder ‚Bautätigkeit unter Gewinnverzicht‘ zusammengefasst, ihr Zweck als Förderung des Kleinwohnungsbaus für Minderbemittelten bezeichnet.“<sup>589</sup>*

---

<sup>586</sup> Koenig (2014b), Rn. 68.

<sup>587</sup> Schauhoff (2010), Rn. 85.

<sup>588</sup> GemVO i.d.F. 1930, in Kraft gesetzt durch die Notverordnung des Reichspräsidenten, Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1.12.1930.

<sup>589</sup> Begründung des Regierungsentwurfs zur GemVO i.d.F. 1930, zitiert nach Meier/Draeger (1931), S. 1.

Noch in den 1980er Jahren wurde selbst bei noch bestehendem WGG grundlegender für die Steuerbefreiung aus Sicht der Abgabenordnung in der Wohnraumversorgung argumentiert: „Steuersubjekte, die ihr Einkommen, ihren Ertrag oder ihr Vermögen ganz oder teilweise freiwillig und selbstlos zur Förderung von Gemeinwohlaufgaben einsetzen und dadurch ihre Leistungsfähigkeit mindern, sollen nicht aus dem nämlichen Einkommen, Ertrag oder Vermögen Steuern zahlen; denn ihr freiwilliger Beitrag dient bereits einer Aufgabe, die sonst der Staat oder andere Träger der öffentlichen Verwaltung kraft des Sozialstaatsgebots wahrnehmen müßte.“<sup>590</sup>

Diese alten Begründungen einer Steuerbefreiung für gemeinwohlorientierte Tätigkeiten von Wohnungsunternehmen haben aus unserer Sicht nichts an Aktualität verloren, insbesondere nicht im Blick darauf, dass wegen des Auslaufens von Bindungen des sozialen Wohnungsbaus derzeit der Staat mit deutlich erhöhtem finanziellen Aufwand versucht, den sozialen Wohnungsneubau zu fördern, um – auch angesichts zunehmender Zuwanderung in die Städte und erheblich ansteigenden Flüchtlingszahlen – im erforderlichen Umfang preiswerten Wohnungen für am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte zur Verfügung zu haben.

Daher könnten gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen, die heute durch eine Beschränkung auf kostendeckende Mieten und Gewinnbeschränkung preisgünstig Wohnungen vermieten wollen, eigentlich auch durch eine Erweiterung der Gemeinnützigkeitsvorschriften nach der Abgabenordnung von entsprechenden Steuerzahlungen befreit werden, wenn es dafür einen politischen Willen gäbe. Nach aktuellem Stand gäbe es haushaltsrechtlich keine Bedenken bei einer Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit, sie müsste nur vom Bundestag beschlossen werden.

### 5.2.3 Die „Vermietungsgenossenschaft“ als steuerliche Sonderregelung ab 1990

Mit Inkrafttreten von Art. 2 des Steuerreformgesetzes 1990 zum 1.1.1990 wurde durch Neufassung des § 5 Abs. 1 Nr. 10 im Körperschaftsteuergesetz (nicht in einem geänderten WGG oder im Genossenschaftsgesetz) die sog. Vermietungsgenossenschaft geschaffen:

*„Von der Körperschaftsteuer sind befreit ...*

*10. Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine, soweit sie*

- a) Wohnungen herstellen oder erwerben und sie den Mitgliedern auf Grund eines Mietvertrags oder auf Grund eines genossenschaftlichen Nutzungsvertrags zum Gebrauch überlassen; den Wohnungen stehen Räume in Wohnheimen im Sinne des § 15 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes gleich;*
- b) im Zusammenhang mit einer Tätigkeit im Sinne des Buchstabens a Gemeinschaftsanlagen oder Folgeeinrichtungen herstellen oder erwerben und sie betreiben, wenn sie überwiegend für Mitglieder bestimmt sind und der Betrieb durch die Genossenschaft oder den Verein notwendig ist.*

*Die Steuerbefreiung ist ausgeschlossen, wenn die Einnahmen des Unternehmens aus den in Satz 1 nicht bezeichneten Tätigkeiten 10 Prozent der gesamten Einnahmen übersteigen.“*

In der Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP zum Steuerreformgesetz 1990 heißt es zur Begründung dieser neuen Gemeinnützigkeit für bestimmte Wohnungsgenossenschaften: „Der nach Absatz 1 Nr. 10 begünstigte Tätigkeitsbereich ist enger als derjenige, der nach

---

<sup>590</sup> Tipke/Kruse (1986), Kommentar zur Abgabenordnung, Vorbemerkung zu §§ 51 ff., Rn. 1, zitiert nach Thies (1986), Rn. 140.

dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz und der hierzu ergangenen Durchführungsverordnung zugelassen war. Die Begrenzung entspricht weitgehend den Vorschlägen im Gutachten der Unabhängigen Sachverständigenkommission zur Prüfung der gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen. Danach sollen nur Selbsthilfeeinrichtungen begünstigt sein.<sup>591</sup>

Die sog. Hofbauer-Kommission kam in ihrem 1985 veröffentlichten Gutachten zu dem bereits zitierten Ergebnis, dass die Wohnungsgemeinnützigkeit insgesamt abzuschaffen sei.<sup>592</sup> Nur für Wohnungsunternehmen in der Rechtsform der Wohnungsgenossenschaften machte die Kommission eine Ausnahme, denn diese seien „Selbsthilfeeinrichtungen, zu denen sich Wohnungsuchende zu dem Zweck zusammenschließen, sich im Rahmen der genossenschaftlichen Gemeinschaft mit Wohnraum zu versorgen.“<sup>593</sup>

Diese positive Beschreibung des Genossenschaftsgedankens habe nichts an Bedeutung verloren, denn, so die Kommission, habe „heute ... das genossenschaftliche Wohnen noch für viele – insbesondere Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen – seine Bedeutung als Garant für dauerhaft gesichertes, günstiges Wohnen. Die Genossenschaften stellen den sie tragenden ca. 1,4 Mio. Mitgliedern annähernd 1 Mio. Wohnungen zur Verfügung.“ Ob diese Einschätzung auch heute noch ca. 30 Jahre später in vollem Umfang zutrifft, soll an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden.

Hier ist nur von Bedeutung, dass aus dieser positiven Einschätzung des Wirkens von Wohnungsgenossenschaften die Hofbauer-Kommission ein Fortgelten der Steuerbefreiung unter besonderen Bedingungen für Wohnungsgenossenschaften vorgeschlagen hatte. Sie begründete dies auch mit einer wirtschaftspolitischen Einschätzung der Rechtsform Genossenschaft: „Wohnungsbaugenossenschaften unterscheiden sich wesentlich von den auf Gewinnerzielung ausgehenden Wohnungsunternehmen. Das erwerbswirtschaftliche Prinzip, Leistungen an Dritte zu möglichst hohen, nur durch den Markt begrenzten Preisen abzugeben, gilt mit Einschränkungen auch für die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften; die wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Vorschriften beschränken im Prinzip nicht die Gewinnerzielung, sondern nur die Gewinnausschüttungsmöglichkeiten, auch wenn etwa die Vorschriften zur gemeinnützigkeitsrechtlichen Kostenmiete die Gewinnmöglichkeiten im Bereich der Wohnungsvermietung beschränken.“<sup>594</sup>

Die Kommission führt dann weiter aus: „Die Besonderheit der Wohnungsbaugenossenschaft gegenüber allen anderen Formen von Wohnungsunternehmen liegt darin, dass sich über sie ihre Mitglieder mit Wohnraum ausschließlich zur Selbstnutzung versorgen, während bei allen anderen übrigen Formen die Träger über ihr Unternehmen – mit Einschränkung gilt das auch für GWU – die auf Gewinn gerichtete Vermarktung von Wohnraum an Dritte zu betreiben.“ Im Weiteren begründet die Kommission die vorgeschlagene Steuerbefreiung für Vermietungsgenossenschaften durch einen Vergleich des genossenschaftlichen Wohnens mit der selbstgenutzten Eigentumswohnung. Letztere sei aufgrund der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten bereits steuerlich begünstigt gegenüber normalen Mietwohnungen. Dabei kommt die Kommission zu dem Schluss, dass eine „Unterwerfung der Wohnungsbaugenossenschaften unter die Körperschaftsteuer und die Vermögensteuer ... nicht nur die ‚Vergesellschaftung‘ der Genossenschaft nach sich ziehen (könnte), sie würde auch eine Art Diskriminierung des genossenschaftlichen Wohnens gegenüber dem selbstgenutzten Individualeigentum bedeuten.“ Die Kommission wollte aber auch vermeiden, dass Wohnungsgenossenschaften sich nach Aufhebung des WGG in eine Eigentümergemeinschaft nach dem Wohnungseigentumsgesetz

---

<sup>591</sup> Begründung zu Art. 2 Nr. 1 Buchst. b), S. 169.

<sup>592</sup> BMF (1985) passim.

<sup>593</sup> BMF (1985), S. 117.

<sup>594</sup> BMF (1985), S. 117 f.

umwandeln und „anschließend den Wohnungsbestand unter sich aufteilen, wobei der Genossenschaft nur noch die Rolle des Wohnungsverwalters i. S. des Wohnungseigentumsgesetzes bliebe. Eine solche Entwicklung erscheint der Kommission volkswirtschaftlich und wohnungspolitisch kaum erstrebenswert. Sie wäre das Ende der Wohnungsbaugenossenschaft und der von ihr entwickelten besonderen Form des eigentumsähnlichen Dauernutzungsrechts.“<sup>595</sup>

Bei einer solchen Auflösung der Wohnungsgenossenschaften entfielen „insbesondere für die Bezieher niedriger, aber auch mittlerer Einkommen, die einzige Möglichkeit, sich Wohnraum auf eine Weise zu verschaffen, die dauerhaft gesichert und unabhängig von Erwerbsinteressen eines Vermieters ist. Soll diese besondere Wohnform aber auch in Zukunft bestehen bleiben, und die Kommission spricht sich dafür aus, so darf das von den Mitgliedern von Wohnungsbaugenossenschaften selbstgenutzte genossenschaftliche Eigentum nicht im Verhältnis zum Individualeigentum steuerlich diskriminiert werden.“<sup>596</sup>

Dies war also die Begründung, warum von der Koalition aus CDU und FDP bei Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzes doch für Wohnungsgenossenschaften die oben zitierte besondere Steuerbefreiung in § 5 Abs. 1 Ziff. 10 vorgesehen wurde. In der Begründung des Gesetzentwurfes der zur Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit findet sich jedoch eher keine politische Begründung für die Schaffung der sogenannten Vermietungsgenossenschaften; es wird in der Begründung nur ausgeführt: „Da das Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz aufgehoben wird, ist es erforderlich, die Voraussetzung für die Steuerbefreiung der Genossenschaften und Vereine im Körperschaftssteuergesetz abschließend zu bestimmen.“<sup>597</sup> Nur im Zusammenhang mit dem gegenüber dem WGG stärker eingegrenzten Tätigkeitsbereich wird, wie bereits zitiert, darauf hingewiesen, dass diese Begrenzung „weitgehend den Vorschlägen im Gutachten der Unabhängigen Sachverständigenkommission zur Prüfung der gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen“ entsprechen würde. Die Kommission habe ja nur „Selbsthilfeeinrichtungen“ begünstigen wollen.

Auf die Einführung der Vermietungsgenossenschaft und deren Begründung aus den Jahren 1985 bzw. 1988 wurde hier so ausführlich eingegangen, weil diese Regelung ein Anknüpfungspunkt für eine Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit auch für Kapitalgesellschaften, also Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Aktiengesellschaften, bietet. Die Begründung der Kommission, dass die Steuerbefreiung (hier für die Vermietungsgenossenschaften) sich darin begründe, dass eben „insbesondere für die Bezieher niedriger, aber auch mittlerer Einkommen“ ein Wohnraum angeboten würde, der „dauerhaft gesichert und unabhängig von Erwerbsinteressen eines Vermieters“ sei wäre aus Sicht der Verfasser durchaus auch auf Kapitalgesellschaften anzuwenden, die sich ausdrücklich auf die Versorgung von eben diesen Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen beschränken und genossenschaftsähnliche Mitbestimmungsrechte einführen.

Diese Regelung für Vermietungsgenossenschaften, die dann gesetzlich im Jahr 1988 erlassen worden sind haben noch eine besondere Bedingung aufgenommen, wonach die Steuerbefreiung nur für das Geschäft mit den Mitgliedern gelten sollte: steuerbefreit werden „Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine, soweit sie ... Wohnungen herstellen oder erwerben und sie den Mitgliedern aufgrund eines Mietvertrages oder aufgrund eines genossenschaftlichen Nutzungsvertrages zum Gebrauch überlassen“ (Art. 2 Steuerreformgesetz 1990 in Änderung von § 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG).

---

<sup>595</sup> BMF (1985), S. 119.

<sup>596</sup> BMF (1985), S. 119 f.

<sup>597</sup> BT-Drs. 11/2157, S. 170.

Jede darüberhinausgehende Tätigkeit ist steuerpflichtig. Insgesamt ist eine „Steuerbefreiung ... ausgeschlossen, wenn die Einnahmen des Unternehmens aus den in Satz 1 nicht bezeichneten Tätigkeiten (Vermietung an die Mitglieder) 10 vom Hundert der gesamten Einnahmen übersteigen“. Mit dieser Regelung sollte, so die Begründung des Gesetzes, unter anderem ermöglicht werden, „dass die Genossenschaft oder der Verein selbst hergestellte oder erworbene Räume für Gewerbetreibende überlässt, die notwendig sind, um die Bedürfnisse der Mitglieder zu befriedigen (z. B. Einzelhandelsgeschäfte). Mit dieser Tätigkeit ist die Genossenschaft oder der Verein aber steuerpflichtig.“<sup>598</sup> Die Begrenzung steuerschädlicher Tätigkeiten auf höchstens 10 % der Gesamteinnahmen dürfte auch den beihilferechtlichen Vorschriften der Europäischen Union nicht widersprechen.

Ursprünglich war im Referentenentwurf für das Steuerreformgesetz 1990 eine einfachere Regelung für das Körperschaftsteuergesetz § 5 Abs. 1 Nr. 10 vorgesehen, nach der jede Steuerbefreiung dann ausgeschlossen wäre „wenn die Genossenschaft oder der Verein an einer nicht steuerbefreiten Kapitalgesellschaft oder Erwerbs- oder Wirtschaftsgenossenschaften mehr als nur geringfügig beteiligt ist“, als geringfügig wurde dabei definiert „das wenn das damit verbundene Stimmrecht 4 vom 100 aller Stimmrechte“ nicht übersteigt.<sup>599</sup> In der Begründung des Referentenentwurfs wird dementsprechend unter ausdrücklichem Bezug auf das Hofbauer-Gutachten ausgeführt, der zu begünstigende Tätigkeitsbereich der danach steuerbefreiten Wohnungsgenossenschaften sei künftig „enger als derjenige, der nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz und der hierzu ergangenen Durchführungsverordnung zugelassen war.“<sup>600</sup>

Diese Regelung aus dem Referentenentwurf hätte aber dazu geführt, dass das „Kunstgebilde“ Vermietungsgenossenschaft<sup>601</sup> kaum akzeptiert worden wäre, wohl daher die geänderte Endfassung. Besonders wurde kritisiert, dass die traditionelle Doppelaufgabe von Wohnungsgenossenschaften, einerseits genossenschaftliche Wohnungen zu bauen oder andererseits für ihre Mitglieder Häuser zum Erwerb zu errichten, auseinandergeschlagen werde. Denn mit der Neuregelung sei es nicht mehr möglich Erträge aus der Eigentumsbildung mit Verlusten aus Vermietung und Verpachtung der genossenschaftlichen Wohnungen zu verrechnen.<sup>602</sup>

In der gesetzlichen Endfassung sind steuerschädliche „Nebengeschäfte“ dann mit einer 10-Prozent-Klausel pauschaliert zugelassen worden, aber eine generelle Verlustverrechnung war nur bei gänzlichem Verzicht auf die Steuerbefreiung möglich: „Die Steuerbefreiung ist ausgeschlossen, wenn die Einnahmen des Unternehmens aus den in Satz 1 nicht bezeichneten Tätigkeiten [Wohnungsvermietung an Mitglieder] 10 vom Hundert der gesamten Einnahmen übersteigen“<sup>603</sup> Aber der Verbandsdirektor Steinert vom GGW sagte dazu zusammenfassend, viele Genossenschaften würden von der Steuerbefreiungsoption „keinen Gebrauch machen, weil der steuerliche Nutzen für sie, wenn man nur die Vermietung steuerbefreit lässt, geringer ist, als wenn sie steuerpflichtig würden und beide Geschäftskreise miteinander verrechnen dürfen, in voller Anwendung des Steuerrechts.“<sup>604</sup>

Eine Begrenzung der Steuerbefreiung auf besondere, eventuell soziale Zwecke, wie hier bei der Vermietungsgenossenschaft auf die Selbstversorgung mit Wohnraum, sollte aus unserer Sicht immer die Möglichkeit beinhalten, dass notwendige oder ergänzende Rahmentätigkeiten außerhalb des steuerbefreiten Zwecks zugelassen werden. Dies würde umso mehr dann gelten müssen, wenn zum Beispiel durch eine neue gesetzliche Regelung bestehende Wohnungsunternehmen künftig eine den

---

<sup>598</sup> BT-Drs. 11/2157, S. 170.

<sup>599</sup> Art. 3 Nr. 1 Buchst. b) Referentenentwurf Steuerreformgesetz i.d.F. 1990.

<sup>600</sup> Referentenentwurf Steuerreformgesetz i.d.F. 1990, S. 29.

<sup>601</sup> GGW-Direkt Steinert in der Anhörung zum StRG 1990, zitiert nach Bundestag (1998a), S. 219 und 226.

<sup>602</sup> Bundestag (1998a), S. 219 und 226.

<sup>603</sup> Art. 2 Nr. 1 Buchst. b) Steuerreformgesetz i.d.F. 1990.

<sup>604</sup> Steiner (1988a), S. 20/228.

Vermietungsgenossenschaften vergleichbare Steuerbefreiung erhalten würden. Selbst wenn der Kreis der durch diese Steuerbefreiung begünstigten Haushalte, die bei einem solchen Wohnungsunternehmen wohnen würden, vergleichsweise breiter festgelegt werden würde (etwa vergleichbar mit den Einkommensgrenzen nach dem sogenannten Wohnberechtigungsschein des sozialen Wohnungsbaus), so wird immer der eine oder andere Haushalt durch eine neue Tätigkeit, Erbschaft oder Ähnliches über derartige Einkommensgrenzen hinaus wachsen. Hierfür müssen praktikable Regelungen gefunden werden; die Vermietungsgenossenschaft hat dieses Problem nicht, da ihre Steuerbefreiung nur mit den Gedanken der Selbstversorgung begründet ist und unabhängig vom Einkommen der einzelnen Mitglieder ist.<sup>605</sup>

Für eine Einführung einer „Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0“ kann zwar an die Regelungen „alten“ Gemeinnützigkeit für das Wohnungswesen angeknüpft werden und hierbei ist die heute noch steuerbefreite sogenannte Vermietungsgenossenschaft, wie sie eben ausführlich dargestellt wurde, eine naheliegende Anregung für die Entwicklung einer entsprechend neuen Rechtsgrundlage. Jedoch haben in den Jahren seit Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1990 die unionsrechtlichen Vorschriften, insbesondere zum Bereich der Sicherung des Wettbewerbs, eine zunehmende Bedeutung bekommen. Sie werden daher in nachfolgenden Abschnitten umfangreich analysiert und beschrieben sowie Anregungen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0 gewonnen.

---

<sup>605</sup> Umfangreich hat der Verband GdW in 1992 die besonderen steuerlichen Bedingungen für die „Vermietungsgenossenschaft“ (so auch der Titel der Broschüre) in einer eigenen Veröffentlichung dargestellt, vgl. GdW (1992). Ebenso hat die Deutsche Baurevision in zwei Büchern die (neue) Besteuerung von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen behandelt, vgl. Fuchs (1990) und Fuchs/Ludwig (1994).



## 6 Unionsrechtlicher Bezugsrahmen einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland war dadurch gekennzeichnet, dass als gemeinnützig anerkannte Wohnungsunternehmen ihre Tätigkeiten unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungswesens zu richten hatten. Als Ausgleich für diese Leistungen waren mit dem Status der Gemeinnützigkeit bestimmte Steuervorteile verbunden. So waren die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen unter anderem von der Körperschafts-, Gewerbe- und Vermögenssteuer befreit.

Wohnungspolitik ist in der Europäischen Union auf der Ebene der Mitgliedsstaaten angesiedelt. Dennoch beeinflussen verschiedene gesamteuropäische Politik- und Rechtsbereiche die nationalstaatlichen Wohnungspolitiken. Die beihilferechtlichen Vorschriften des Unionsrechts setzen wirtschaftlichen Interventionen der Mitgliedstaaten zugunsten von Unternehmen bestimmte Grenzen. Steuerbegünstigungen, wie sie bei der Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit für die Erbringung von gemeinwohlorientierten oder als gemeinnützig zu beschreibenden wohnungswirtschaftlichen Leistungen vorgesehen wären, könnten aus unionsrechtlicher Sicht unerlaubte staatliche Beihilfen darstellen.

In diesem Kapitel wird der europäische Bezugsrahmen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit auf zweierlei Art und Weise dargestellt. Um Perspektiven einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit erörtern zu können, soll das vorliegende Gutachten zuerst einen Sachüberblick über das bei der Begünstigung von Unternehmen stets zu beachtende EU-Beihilferecht geben, grundsätzliche beihilferechtliche Fragen überblicksartig erörtern und somit den unionsrechtlichen Bezugsrahmen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit skizzieren. Die in Kapitel 3 beschriebenen Regelungen der alten Wohnungsgemeinnützigkeit dienen hierbei als Referenz für die Beurteilung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit. Nach der Feststellung der grundsätzlichen wettbewerbsrechtlichen Relevanz von Beihilfen im sozialen Wohnungswesen im Sinne des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) wird auf die einschlägigen Ausnahme- und Rechtfertigungstatbestände eingegangen. Hierzu zählen insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union im Altmark Trans-Urteil, sowie weitere darauf aufbauende Vorschriften für sogenannte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI). Es wird vertieft auf den DAWI-Freistellungsbeschluss eingegangen, da der soziale Wohnungsbau im DAWI-Freistellungsbeschluss eine privilegierte Stellung genießt.

Nachdem der unionsrechtliche Bezugsrahmen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit erörtert wurde, wozu auch die Betrachtung der Kommissionsentscheidung zu den niederländischen Woningcorporaties gehört, wird kurz auf zwei relevante Beispiele europäischer Wohnungsgemeinnützigkeit eingegangen: die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit und das niederländische System der Woningcorporaties. Nach einer kurzen Vorstellung der Hauptmerkmale der jeweiligen Wohnungsgemeinnützigkeit wird das Augenmerk auf unionsrechtliche Fragestellung und die in diesem Zusammenhang eingesetzten wohnungspolitische Instrumente gerichtet. Auf diese Weise wird der unionsrechtliche Bezugsrahmen um konkrete europäische Praxisbeispiele ergänzt.

### 6.1 Europäisches Wirtschafts- und Beihilferecht

Neben den Grundfreiheiten (Freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, freier Kapital- und Zahlungsverkehr) stellt das Wettbewerbsrecht den zweiten großen Bereich zur materiellen Gewährleistung des EU-Binnenmarktes dar.

Gemäß der Präambel des AEUV ist es das erklärte Ziel der EU, einen unverfälschten Wettbewerb in Europa zu gewährleisten. Dies wird unter anderem in Art. 3 AEUV konkretisiert, in welchem die „Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln“ als ausschließliche Zuständigkeit der Union im Sinne des Art. 2 Abs. 1 AEUV definiert wird.

Das EU-Wettbewerbsrecht kann grob in vier Bereiche unterteilt werden: Das Kartellrecht (Art. 101 bis 105 AEUV), die Fusionskontrolle (Verordnung (EG) Nr. 139/2004), das Beihilferecht (Art. 107 bis 109 AEUV) mit seinen besonderen Bestimmungen für Unternehmen, welche Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, sowie das Vergaberecht, welches überwiegend sekundärrechtlich ausgestaltet ist.

Das Beihilferecht zielt auf die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen ab und ist deswegen aufgrund der mit der Anerkennung der Gemeinnützigkeit verbundenen Steuervorteile von besonderer Relevanz. In den letzten Jahren wurde das EU-Beihilferecht reformiert. Als Folge dieses weiterhin fortgeführten Reformprozesses sollen, so die Kommission, durch eine verfeinerte Betrachtungsweise weniger und besser ausgerichtete Beihilfen gewährt werden, bei gleichzeitig erhöhter Transparenz und Effizienz der Verfahren.

### 6.1.1 Der Begriff der staatlichen Beihilfe

Der Begriff der staatlichen Beihilfe wird in Art. 107 Abs. 1 AEUV definiert:

#### Art. 107 Abs. 1 AEUV

- (1) Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Wenn die sechs folgenden Elemente<sup>606</sup> kumulativ erfüllt sind, liegt eine Beihilfe vor:

1. Ein **Unternehmen**
2. erhält aus **staatlichen Mitteln**
3. einen **Vorteil**,
4. welcher **selektiv** ist,
5. den **Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht** und
6. den **innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigt**.<sup>607</sup>

Ob ein Vorteil bzw. eine Begünstigung eine staatliche Beihilfe darstellt, betrifft zunächst den Zuwendungsgeber. In den folgenden Unterabschnitten werden die einzelnen Elemente im Hinblick auf eine

---

<sup>606</sup> Die Europäische Kommission hat einen Mitteilungsentwurf zum Begriff der staatlichen Beihilfe herausgegeben, in welchem die Kommission den Beihilfebegriff detailliert beschreibt. Die Mitteilung wird voraussichtlich im Jahr 2016 veröffentlicht: Mitteilung der Kommission, Entwurf - Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV v. 17. 1. 2014, KOM (2014), im Folgenden „Mitteilungsentwurf zum Begriff der staatlichen Beihilfe“.

<sup>607</sup> Der Aufbau ist angelehnt an den Mitteilungsentwurf zum Begriff der staatlichen Beihilfe.

neue Wohnungsgemeinnützigkeit kursorisch erörtert, um die beihilferechtliche Relevanz einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zu prüfen.

Grundsätzlich gilt bei Vorliegen einer Beihilfe das in Art. 108 Abs. 3 AEUV festgelegte Durchführungsverbot, nach welchem den Mitgliedsstaaten die Gewährung von Beihilfen untersagt ist, bis die Kommission endgültig über deren Rechtmäßigkeit entschieden hat. Die frühzeitige Prüfung beihilferechtlicher Fragen ist aus diesem Grund geboten. Auch bei Vorliegen einer beihilferechtlichen Ausnahme liegt die Entscheidung darüber ausschließlich bei der Kommission. Der Zuwendungsgeber ist insofern zur Notifizierung, also der Anmeldung der Beihilfe zwecks Prüfung, verpflichtet. Der Zuwendungsgeber kann prinzipiell auch eine Nicht-Beihilfe aus Gründen der Rechtssicherheit von der Kommission überprüfen lassen.

### 6.1.2 Wirtschaftlich tätige Unternehmen

Die Beihilfevorschriften nach Art. 107 Abs. 1 AEUV finden nur dann Anwendung, wenn es sich bei dem Zuwendungsempfänger um ein Unternehmen im Sinne des Beihilferechts handelt.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wird der Unternehmensbegriff sehr weit ausgelegt und umfasst jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.<sup>608</sup> Die Anwendung der Beihilfevorschriften hängt nicht davon ab, welchen Status eine Einheit im nationalen Recht hat oder ob sie zur Erzielung von Gewinnen gegründet wurde. Grundsätzlich können auch Teile der öffentlichen Verwaltung als Unternehmen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV angesehen werden.<sup>609</sup> Auch können zwei getrennte Einheiten im Sinne des Beihilferechts als ein Unternehmen gesehen werden.

Die Einstufung einer Einheit als Unternehmen erfolgt stattdessen immer in Bezug auf eine bestimmte Tätigkeit. Unter „wirtschaftlicher Tätigkeit“ ist jede Tätigkeit zu verstehen, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.<sup>610</sup> Einheiten fallen daher unter den Unternehmensbegriff, wenn sie mit öffentlichen oder privat finanzierten Einheiten im Wettbewerb stehen. Einheiten, welche sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, fallen nur im Hinblick auf die wirtschaftliche Tätigkeit unter den Unternehmensbegriff des Art. 107 Abs. 1 AEUV.

Grundsätzlich muss eine wirtschaftliche Tätigkeit auch von einem privaten Anbieter mit der Absicht der Gewinnerzielung ausgeführt werden können. Vom Gerichtshof wurden insofern auch bestimmte Tätigkeiten gemeinnütziger Körperschaften bereits als wirtschaftliche Tätigkeit angesehen.<sup>611</sup> Zur Bewertung nach der wirtschaftlichen Tätigkeit von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bedarf es jedoch einer Differenzierung. In der alten Wohnungsgemeinnützigkeit wurden den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen steuerliche Vorteile bei der Einnahmeerzielung gewährt, weswegen es sachgerecht ist, für diese Einschätzung in Anlehnung an das bestehende Gemeinnützigkeitsrecht zwischen verschiedenen Sphären der Finanzierung zu unterscheiden: dem vermögensverwaltenden Bereich,

---

<sup>608</sup> EuGH v. 12.09.2000, Rs. C-180/98 bis C-184/98, Slg. 2000, I-6451 – Pavel Pavlov u.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Rn. 74.

<sup>609</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 9 ff.

<sup>610</sup> EuGH v. 16.06.1987, Rs. 118/85, Slg. 1987, 2599 – Kommission/Italien, Rn. 7; EuGH v. 18.06.1998, Rs. C-35/96, Slg. 1998, I-3851 – Kommission/Italien, Rn. 36; EuGH v. 12.09.2000, Rs. C-180/98 bis C-184/98, Slg. 2000, I-6451 – Pavel Pavlov u.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Rn. 75.

<sup>611</sup> EuGH v. 17.06.1997, Rs. C-70/95, Slg. 1997, I-3395 – Sodemare; EuGH v. 25.10.2001, Rs. C-475/99, Slg. 2001, I-8089 – Ambulanz Glöckner; EuGH v. 10.01.2006, Rs. C-222/04, Slg. 2006, I-289 – Cassa di Risparmio di Firenze.

dem gemeinnützigen Bereich bzw. Zweckbetrieb und dem Bereich des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs.<sup>612</sup> Das Gemeinnützigkeitsrecht unterscheidet zwischen diesen Sphären, um in einer als gemeinnützig anerkannten Organisation die satzungsgemäß gemeinnützigen und somit steuerlich (teil-)begünstigten Tätigkeiten des Zweckbetriebs sowie der Vermögensverwaltung von den nicht begünstigten Tätigkeiten des Geschäftsbetriebs zu trennen.

Rein vermögensverwaltende Tätigkeiten eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens wären nicht als wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen, sofern nur Dividenden bezogen werden, welche bloße Früchte der Beteiligung sind und nicht durch künstliche Aufspaltungen steuerliche Vorteile gemeinnütziger Körperschaften an kontrollierte, wirtschaftlich tätige Unternehmen weitergereicht werden.<sup>613</sup> Insofern fallen solche Tätigkeiten nicht unter das Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV, da nicht alle Tatbestandselemente erfüllt sind. Diese Regelung entspricht der Regelung im deutschen Recht zur Abgrenzung von steuerfreier Vermögensverwaltung und steuerpflichtiger Betätigung in einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb hinsichtlich der Beteiligung einer gemeinnützigen Körperschaft an einem wirtschaftlich tätigen Unternehmen.<sup>614</sup>

Als gemeinnützig anerkannte Wohnungsunternehmen wären hinsichtlich ihrer gemeinnützigkeitsrechtlichen Tätigkeiten als Zweckbetriebe, also beispielsweise des Wohnungsbaus oder der Wohnungsvermietung, beihilferechtlich als wirtschaftlich tätige Unternehmen anzusehen, da die Wohnungsvermietung als Dienstleistung mit Einnahmezielungsabsicht anzusehen ist, welche an einem Markt angeboten wird (siehe auch 2.3.2.5 zum Thema Verfälschung des Wettbewerbs).<sup>615</sup> Aus den gleichen Gründen würden wirtschaftliche Geschäftsbetriebe beihilferechtlich als Unternehmen anzusehen sein.<sup>616</sup>

### 6.1.3 Finanzierung aus staatlichen Mitteln

Die aus staatlichen Mitteln erfolgende Begünstigung und die Zurechenbarkeit dieser Maßnahme an den Staat sind zwei getrennte Voraussetzungen, welche kumulativ erfüllt sein müssen, damit dieses Element der staatlichen Beihilfe vorliegt.<sup>617</sup>

Als Beihilfen können demnach nur solche Vorteile angesehen werden, welche mittelbar oder unmittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden.<sup>618</sup> Die Übertragung dieser Mittel kann auf verschiedenen Wegen erfolgen. Hierzu zählen unter anderem direkte Zuschüsse, Darlehen, Garantien, Beteiligungen am Kapital und Sachleistungen. Schon die verbindliche Zusage der Übertragung staatlicher Mittel zu einem späteren Zeitpunkt wird Begünstigung angesehen. Nicht nur Mittelübertragungen stellen staatliche Mittel im Sinne der beihilferechtlichen Vorschriften dar, sondern auch Einnahmeverzichte, Einnahmeverluste, welche sich aus Steuer- oder Abgabenbefreiung oder -ermäßigung ergeben, wie bei der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit, sind als staatliche Mittel anzusehen.<sup>619</sup>

---

<sup>612</sup> Vgl. Wüsching (2011), S. 150 ff., welcher zwischen einem ideellen Bereich, der Vermögensverwaltung, dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb und dem Zweckbetrieb unterscheidet.

<sup>613</sup> Vgl. Kellersmann/Dietrich et al. (2013), S. 183; EuGH v. 10.01.2006, Rs. C-222/04, Slg. 2006, I-289 – Cassa di Risparmio di Firenze; DAWI-Mitteilung, Rn. 10.

<sup>614</sup> Vgl. Wüsching (2011), S. 152.

<sup>615</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 11; Europäische Kommission (2013), S. 32-33; Storr (2012), S. 402.

<sup>616</sup> Vgl. Wüsching (2011), S. 153; vgl. Europäische Kommission (2013), S. 32-33.

<sup>617</sup> EuGH v. 16.05.2002, Rs. C-482/99, Slg. 2002, I-4397 – Frankreich/Kommission (Stardust Marine), Rn. 24; EuG v. 05.04.2006, Rs. T-351/02, Slg. 2006, II-1047 – Deutsche Bahn AG/Kommission, Rn. 103.

<sup>618</sup> EuGH v. 24.01.1978, Rs. 82/77, Slg. 1978, 25 – Staatsanwaltschaft des Königreichs der Niederlande/Jacobus Philippus van Tiggele, Rn. 25-26; EuG v. 12.12.1996, Rs. T-358/94, Slg. 1996, II-2109 – Air France/Kommission, Rn. 63.

<sup>619</sup> EuGH v. 15.03.1994, Rs. C-387/92, Slg. 1994, I-877 – Banco Exterior de España SA/Ayuntamiento de Valencia, Rn. 14.

Die Frage der Zurechenbarkeit als zweite Voraussetzung stellt sich in der Regel nur bei weniger offensichtlichen Fällen, wenn ein Vorteil über zwischengeschaltete, private Stellen gewährt wird. In Fällen, in denen eine Behörde wie das Finanzamt oder eine andere der öffentlichen Hand zuzurechnende Einrichtung eine Begünstigung gewährt, ist dieses Kriterium regelmäßig als gegeben vorzusetzen.<sup>620</sup>

### 6.1.4 Vorteil

Ein Vorteil im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV ist eine wirtschaftliche Begünstigung, die ein Unternehmen ohne das Eingreifen des Staates unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.<sup>621</sup>

Maßgeblich für die Feststellung eines Vorteils ist die Auswirkung der Maßnahme auf das Unternehmen. Solch eine Begünstigung kann verschiedene Formen haben, wie z.B. steuerliche Vorteile. Die genaue Art der Maßnahme ist für die Frage, ob ein wirtschaftlicher Vorteil verschafft wird, nicht relevant. Stattdessen wird verglichen, ob sich die finanzielle Lage des Unternehmens nach der Maßnahme von der unterscheidet, in der es sich befände, wenn die Maßnahme nicht eingeführt worden wäre.<sup>622</sup>

Grundsätzlich können steuerliche Begünstigungen für Zweckbetriebe, wie sie durch eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit bestimmten Unternehmen gewährt werden würden, einen Vorteil im Sinne des Beihilferechts darstellen. Unter gewissen Voraussetzungen ist es jedoch möglich, dass solche staatlichen Maßnahmen nicht unter das Beihilfeverbot von Art. 107 Abs. 1 AEUV fallen, wenn die als gemeinnützig anerkannten Unternehmen als Zweckbetriebe keinen Vorteil erhalten, sondern die Steuerbefreiungen vielmehr ein bloßer Nachteilsausgleich zur Erfüllung von gemeinwohlorientierten Verpflichtungen sind (Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse).<sup>623</sup> In Abschnitt 6.3 wird auf diesen Aspekt gesondert eingegangen, da diese Frage den Rechtfertigungsgründen und nicht der Frage der Tatbestandsmäßigkeit zuzuordnen ist.

Die nicht von der Körperschaft- und Gewerbesteuer befreiten wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe, also der Teilbereich einer gemeinnützigen Organisation, der nicht gemeinnützige, wirtschaftlich Tätigkeiten verfolgt, sind hingegen grundsätzlich beihilferechtlich unproblematisch, da und insofern sie nicht begünstigt werden.

Eine Begünstigung wäre für Betätigungen von wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben in Anlehnung an § 64 Abs. 3 Abgabenordnung jedoch unterhalb der Freigrenze von bis zu 35.000 € im Jahr zulässig, womit diese Steuerbegünstigung im Regelfall eine beihilferechtlich zulässige „De-minimis“-Beihilfe von weniger als 200.000 € über einen Zeitraum von drei Jahren darstellt. Die EU-Kommission geht davon aus, dass geringfügige Förderungen („De-minimis“) mit einem Wert von bis zu 200.000 € in drei Steuerjahren den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht beeinträchtigen und daher tatbestandlich nicht Art. 107 Abs. 1 AEUV unterliegen. Für eine Qualifizierung als „De-minimis“-Beihilfe gelten bestimmte Bedingungen, welche in der De-minimis-Verordnung<sup>624</sup> festgelegt sind. Gemeinnützige Steuervorteile

---

<sup>620</sup> EuG v. 12.12.1996, Rs. T-358/94, Slg. 1996, II-2109 – Air France/Kommission, Rn. 62; EuGH v. 14.10.1987, Rs. 248/84, Slg. 1987, 4013 – Deutschland/Kommission, Rn. 62-68.

<sup>621</sup> EuGH v. 11.07.1996, Rs. C-39/94, Slg. 1996, I-3547 – SFEI u.a., Rn. 60; EuGH v. 29.04.1999, Rs. C-342/96, Slg. 1999, I-2459 – Spanien/Kommission, Rn. 41.

<sup>622</sup> EuGH v. 02.7.1974, Rs. 173/73, Slg. 1974, 709 – Italien/Kommission, Rn. 13.

<sup>623</sup> EuGH v. 24.07.2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-07747 – Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, Rn. 87-93.

<sup>624</sup> Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl 2013/L 362/1 v. 24.12.2013.

können nicht im Voraus als „De-minimis“-Beihilfen qualifiziert werden, eine nachträgliche Einstufung wäre jedoch grundsätzlich möglich.<sup>625</sup>

### 6.1.5 Selektivität und Wohnungsgenossenschaften

Eine Maßnahme ist dann im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV selektiv, wenn eine Begünstigung „bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige“ vorliegt, wenn also selektiv bestimmten Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen ein Vorteil gewährt wird. Maßnahmen, die der Gesamtheit aller Unternehmen in einem Mitgliedsstaat in gleicher Weise offenstehen, sind nicht als selektiv anzusehen.

Eine materielle Selektivität kann sowohl de facto als auch de jure vorliegen. Bei der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit ergäbe sich eine de-jure-Selektivität unmittelbar aus den rechtlichen Kriterien für die Gewährung der mit der Gemeinnützigkeit verbundenen Steuerbegünstigungen, da diese Maßnahmen förmlich nur solchen Unternehmen vorbehalten sind, die einen bestimmten rechtlichen Status haben und innerhalb der Gruppe der Wohnungsunternehmen mit bestimmten Aufgaben betraut sind.<sup>626</sup> Die sozialpolitische Absicht des Gesetzgebers ist als selektive Förderung anzusehen, da die damit verbundenen Vorteile innerhalb des Bezugssystems von Wohnungsunternehmen, welche grundsätzlich den gleichen steuerrechtlichen Vorschriften unterliegen, in Abweichung von diesem System bestimmte (gemeinnützige) Wohnungsunternehmen begünstigen, die sich unter Berücksichtigung des inhärenten Ziels dieses Systems in einer ähnlichen Sach- und Rechtslage befinden.<sup>627</sup>

Eine wichtige Ausnahme hierzu könnten jedoch als gemeinnützig anerkannte Wohnungsbaugenossenschaften bilden. Genossenschaften unterscheiden sich laut Kommission in ihren Funktionsprinzipien von anderen Unternehmen, da sie nicht im Interesse externer Investoren, sondern zum gegenseitigen Nutzen ihrer Mitglieder handeln und besondere Mitgliedschaftsregeln aufweisen.<sup>628</sup> Rücklagen und Vermögen dürfen nach dem Genossenschaftsrecht nicht ausgeschüttet werden und müssen entsprechend dem gemeinsamen Interesse der Mitglieder verwendet werden. Auch erzielen sie normalerweise nur geringe Gewinnspannen. Die EU-Kommission geht davon aus, dass sich Wohnungsbaugenossenschaften in einer anderen Sach- und Rechtslage als reguläre Wohnungsunternehmen anderer Rechtsformen befinden, sofern sie im wirtschaftlichen Interesse ihrer Mitglieder handeln, mit ihren Mitgliedern in einer besonderen persönlichen Beziehung stehen, ihre Mitglieder aktiv beteiligt sind und die Mitglieder Anspruch auf eine gerechte Verteilung der wirtschaftlichen Erträge haben.<sup>629</sup>

---

<sup>625</sup> Siehe auch die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmenssteuerung, ABl. 98/C 384/3 v. 10.12.1998.

<sup>626</sup> EuGH v. 15.11.2011, Rs. C-106/09 P und C-107/09 P, Slg. 2011, I-0000 – Kommission und Spanien/Government of Gibraltar und Vereinigtes Königreich, Rn. 118 ff.; Vereinzelt wird auch die Gegenansicht vertreten, dass das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht eine Selektivität verneint, da nicht einzelne Unternehmensgruppen, sondern weite Tätigkeitsfelder gefördert würden, welche im Zweck der Betätigung der Körperschaft im Falle der Förderwürdigkeit festgelegt seien. Vgl. Wüsching (2011), S. 156; Mitteilungsentwurf zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Rn. 118 ff.

<sup>627</sup> EuGH v. 10.01.2006, Rs. C-222/04, Slg. 2006, I-289 – Cassa di Risparmio di Firenze, Rn. 137.

<sup>628</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1435/2003 des Rates vom 22. Juli 2003 über das Statut der Europäischen Genossenschaft, Abl. 2003/L 207/1 v. 18.8.2003; Mitteilungsentwurf zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Rn. 158 ff.

<sup>629</sup> Mitteilungsentwurf zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Rn. 158 ff.; EuGH v. 08.09.2011, Rs. C-78/08 bis C-80/08, Slg. 2011, I-7611 – Paint Graphos u.a., Rn. 55 bis 75.

### 6.1.6 Verfälschung des Wettbewerbs

Es wird im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV von einer Wettbewerbsverfälschung ausgegangen, wenn der Staat in einem liberalisierten Wirtschaftszweig, in dem Wettbewerb herrscht oder herrschen könnte, einem Unternehmen einen Vorteil gewährt.<sup>630</sup> Eine Wettbewerbsverfälschung setzt also voraus, dass eine vom Staat gewährte Begünstigung geeignet ist, die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern zu stärken und somit den Wettbewerb verfälscht oder verfälschen könnte.<sup>631</sup>

Mitunter wird in der Praxis angenommen, dass eine solche Verfälschung des Wettbewerbs jeder gewährten Beihilfe immanent sei bzw. im Zweifel vorliege.<sup>632</sup> Im Hinblick auf gemeinnützige Wohnungsunternehmen würde von einer Wettbewerbsverfälschung jedenfalls ausgegangen werden, weil auch rein gewinnorientierte Anbieter Wohnungen für die entsprechenden Zielgruppen zur Verfügung stellen bzw. stellen könnten.<sup>633</sup> Es reicht aus, dass die Begünstigung es einem Unternehmen ermöglicht, eine stärkere Stellung im Wettbewerb einzunehmen, als es dem Unternehmen ansonsten möglich gewesen wäre.<sup>634</sup>

### 6.1.7 Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels

Die EU-Kommission prüft das Element der Wettbewerbsverfälschung in der Regel gemeinsam mit dem Element der Beeinträchtigung innergemeinschaftlichen Handels. Die EU-Kommission geht grundsätzlich davon aus, dass eine Verfälschung des Wettbewerbs durch einen Vorteil, der einem Unternehmen gewährt wird, das in einem liberalisierten Markt tätig ist, auch geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedsstaaten zu beeinträchtigen.<sup>635</sup>

Auch wenn Empfänger von entsprechenden Begünstigungen nicht selber unmittelbar am grenzüberschreitenden Handel teilnehmen, kann eine solche Maßnahme als geeignet angesehen werden, den innergemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen, denn sie kann dazu führen, dass der Markteintritt für in anderen Mitgliedsstaaten niedergelassene Unternehmen schwieriger wird.<sup>636</sup> Selbst ein gewährter Vorteil für ein Unternehmen, das keine Dienste außerhalb seines Heimatstaates leistet, kann hierunter fallen.<sup>637</sup>

Dieses Element würde im Falle der Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit vorliegen, denn schon die Möglichkeit, dass Wohnungsunternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten der Markteintritt oder Wettbewerb erschwert würde, reicht regelmäßig für die Erfüllung dieses Elementes aus.

---

<sup>630</sup> EuG v. 15.06.2000, Rs. T-298/07, T-312/97, Slg. 2000, II-2325 – Alzetta, Rn. 141-147; EuGH v. 24.07.2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-07747 – Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg.

<sup>631</sup> EuGH v. 17.09.1980, Rs. 730/79, Slg. 1980, 267 – Philip Morris, Rn. 11; EuG v. 15.06.2000, Rs. T-298/07, T-312/97, Slg. 2000, II-2325 – Alzetta, Rn. 80.

<sup>632</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 87 EGV, Rn. 21, zitiert nach Wüsching, S. 157; EuGH v. 17.09.1980, Rs. 730/79, Slg. 1980, 267 – Philip Morris, Rn. 11.

<sup>633</sup> Vgl. Wüsching (2011), S. 157, zu gemeinnützigen Unternehmen im Allgemeinen.

<sup>634</sup> EuGH v. 03.03.2005, Rs. C-172/03, Slg. 2005 I-1627 – Heiser, Rn. 55.

<sup>635</sup> EuG v. 04.04.2001, Rs. T-288/07, Slg. 2001, II-1619 – Friulia Venezia Giulia, Rn. 41.

<sup>636</sup> EuGH v. 24.07.2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-07747 – Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, Rn. 78.

<sup>637</sup> EuGH v. 24.07.2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-07747 – Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, Rn. 77.

### 6.1.8 Zwischenfazit

Bei der Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit würden die wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens nicht unter das Beihilferechtsverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV fallen, da und sofern solche Tätigkeiten zwar beihilferechtlich wirtschaftliche Tätigkeiten darstellen, in Anlehnung an die Abgabenordnung aber nicht steuerlich begünstigt wären. Das tatbestandliche Element des Vorteils wäre somit nicht erfüllt.

Rein vermögensverwaltende Tätigkeiten eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens würden zumindest dann nicht unter das Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV fallen, wenn nur Dividenden bezogen werden, welche nur Ergebnis der Beteiligungen sind und etwaige steuerliche Vorteile nicht weitergereicht werden. In diesem Fall wären vermögensverwaltende Tätigkeiten sowohl beihilferechtlich als auch abgabenrechtlich nicht als wirtschaftliche Tätigkeiten bzw. Geschäftsbetriebe einzustufen, weswegen solche eine Tätigkeiten nicht dem Unternehmensbegriff des Art. 107 Abs. 1 AEUV unterliegen würden. Andernfalls würden diese Tätigkeiten zwar als wirtschaftliche Tätigkeiten einzustufen sein, wären dann jedoch nach deutschem Recht auch als wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb als steuerpflichtig einzustufen und demnach nicht begünstigt.

Im Rahmen einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit würden zumindest hinsichtlich eines gesetzlich speziell geregelten Zweckbetriebes, also eines steuerlich begünstigten Tätigkeitsfelds einer Körperschaft, welches dazu dient, die satzungsmäßigen, gemeinnützigen Zwecke der Körperschaft zu verwirklichen, alle Tatbestandsvoraussetzungen einer verbotenen Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliegen, wie dies auch bei den vergleichbaren Zweckbetrieben nach den §§ 66-68 AO der Fall ist. Eine Ausnahme könnten gemeinnützige Wohnungsgenossenschaften darstellen, da sie sich nach Auffassung der Kommission aufgrund ihrer Funktionsprinzipien als Genossenschaften in einer anderen Sach- und Rechtslage als andere Wohnungsunternehmen befinden, wodurch das Element der Selektivität des Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht erfüllt sein könnte.

## 6.2 Ausnahmen vom Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV

Das Beihilfeverbot des Art. 107 ff AEUV wird durch verschiedene Ausnahmeregelungen durchbrochen. Solche Ausnahmen bzw. Rechtfertigungen befinden sich in Art. 93, Art. 106 Abs. 2, Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV, sowie im Sekundärrecht. Zur überblicksartigen beihilferechtlichen Einschätzung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit werden zuerst die Ausnahmen nach Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV kursorisch geprüft.

### **Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV:**

(2) Mit dem Binnenmarkt vereinbar sind:

- a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden;
- b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;
- c) Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind. Der Rat kann fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen, mit dem dieser Buchstabe aufgehoben wird.

(3) Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden:

- a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, sowie der in Artikel 349 genannten Gebiete unter Berücksichtigung ihrer strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lage;
- b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats;
- c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
- d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
- e) sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

### 6.2.1 Legalausnahmen nach Art. 107 Abs. 2 AEUV

Die Legalausnahmen des Art. 107 Abs. 2 Buchst. b) und c) AEUV für Katastrophenbeihilfen und Beihilfen, die ihren Grund in der Teilung Deutschlands haben, spielen in der Regel in der Praxis keine große Rolle und finden auch hinsichtlich einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit keine Anwendung.

Auch der Legalausnahme des Art. 107 Abs. 2 Buchst. a) AEUV für Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher kommt keine nennenswerte Bedeutung für die Praxis zu.<sup>638</sup> Der Beihilfetatbestand im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV ist unternehmensbezogen, somit setzt eine Beihilfe nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. a) AEUV voraus, dass auch Unternehmen begünstigt werden. Soziale Hilfen an Endverbraucher sind also nur dann gemeint, wenn sie zugleich zumindest mittelbare Beihilfen für Unternehmen darstellen.

Es gibt in der Literatur verschiedene Ansichten zu der Frage, ob eine Beihilfe dem Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 2 Buchst. a) AEUV nur dann unterliegen kann, wenn Unternehmen mittelbar und Verbraucher unmittelbar begünstigt werden. Folgt man dieser verbreiteten Ansicht, findet dieser Ausnahmetatbestand keine Anwendung auf Beihilfen, die Unternehmen unmittelbar gewährt werden und nur mittelbar Verbraucher begünstigen.<sup>639</sup> Entsprechend wäre davon auszugehen, dass sich diese Ausnahme schon deshalb nicht auf eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit anwenden ließe, weil die damit verbundenen Steuerbegünstigungen Wohnungsunternehmen unmittelbar begünstigen würden, dem Verbraucher jedoch nur mittelbar zugutekämen.<sup>640</sup>

Folgt man der gegenteiligen Sicht, kommt man in der Prüfung dennoch zu einem ähnlichen Ergebnis: Der Ausnahmetatbestand des Art. 107 Abs. 2 Buchst. a) AEUV kann in drei Elemente unterteilt werden: Eine Beihilfe kann dem Anwendungsbereich dieser Ausnahme nur dann unterliegen, wenn sie (1) von sozialem Charakter ist, (2) eine Gruppe von Verbrauchern begünstigt und (3) ohne Diskriminierung nach Herkunft der Waren oder Dienstleistungen gewährt wird. Demnach darf eine Beihilfe sozialer Art nicht alle, sondern nur einzelne, bestimmte Verbraucher begünstigen. Als weiteres Element muss eine solche Beihilfe einen sozialen Charakter haben, welcher sich aus dem Kreis der begünstigten Verbraucher ergibt. Als Beispiel findet sich eine Kommissionsmitteilung zu staatlichen Bei-

---

<sup>638</sup> Frenz (2006), S. 266.

<sup>639</sup> Storr (2012), S. 408.

<sup>640</sup> Vgl. Ruthig/Storr, (2015), S. 450; zur gegenteiligen Sicht siehe Frenz (2006), S. 265.

hilfen im Luftverkehr, nach welcher Betriebsbeihilfen für Flugstrecken dann unter diesen Ausnahmetatbestand zum Beihilfeverbot fallen, wenn sie bestimmte Gruppen von Fluggästen wie etwa Menschen mit Behinderungen tatsächlich von Nutzen ist.<sup>641</sup> Sofern die neue Wohnungsgemeinnützigkeit nur einzelnen oder zumindest einer klar umrissene Gruppe von sozial bedürftigen Verbrauchern zugutekäme, welche am Wohnungsmarkt benachteiligt oder besonders benachteiligt ist könnten diese beiden Elemente als erfüllt anzusehen sein.<sup>642</sup> Das dritte Element dieser Ausnahme, die Gewährung der Beihilfe ohne Diskriminierung nach Herkunft der Dienstleistung, kann eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit nur schwer erfüllen. Denn eine begünstigte Dienstleistung muss unabhängig davon, welches Unternehmen sie erbringt, gewährt werden.<sup>643</sup> Dienstleistungen, welche beispielsweise nur von Dienstleistungserbringern aus einem Mitgliedsstaat oder einer bestimmten Gruppe von Unternehmen erbracht werden können, wären demnach unzulässig. In der Prüfung des Art. 107 Abs. 1 AEUV wurde bereits dargelegt, das nur als gemeinnützig anerkannte Unternehmen von den damit verbundenen Steuererleichterungen profitieren und damit besonders gefördert würden, während andere, mit diesen im Wettbewerb stehende Wohnungsunternehmen davon ausgeschlossen wären. In gleicher Weise ist der Ausnahmetatbestand des Art. 107 Abs. 2 Buchst. a) nicht auf eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit anwendbar, da solch eine Begünstigung nicht diskriminierungsfrei gewährt werden würde.<sup>644</sup>

Eine weitere auf die neue Wohnungsgemeinnützigkeit nicht zutreffende Legalausnahme stellt Art. 93 AEUV dar, nach welchem Beihilfen zur „Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen“ zulässig sind.

## 6.2.2 Ermessensausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV

Neben den Legalausnahmen nach Art. 93 und 107 Abs. 2 AEUV werden in Art. 107 Abs. 3 AEUV verschiedene Ermessensausnahmen definiert, welche der EU Kommission grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum bei der Entscheidung über das Vorliegen einer Ausnahme geben.<sup>645</sup>

In Art. 107 Abs. 3 AEUV sind in den Buchst. a) bis e) fünf Fallgruppen aufgeführt. Demnach können Regionalbeihilfen zur Strukturförderung bzw. Gebietsentwicklung (Buchst. a)), Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamen europäischen Interesse (Buchst. b)), zur Förderung bestimmter Wirtschaftszweige (Buchst. c)) oder zur Förderung von Kultur und Erhalt kulturellen Erbes (Buchst. d)), sowie weitere Beihilfen, welche der Rat durch Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission bestimmt (Buchst. e)), als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden. Die EU-Kommission hat hierzu verschiedene Verordnungen, Mitteilungen, Leitlinien und Rahmen veröffentlicht, welche die Rechtslage bzw. die Sichtweise der Kommission erläutern. Es ist im Groben zu unterscheiden zwischen Regionalbeihilfen, sektoralen Beihilfen und horizontalen Beihilfen, auf welche im Folgenden überblicksartig eingegangen wird.

---

<sup>641</sup> Mitteilung über die Anwendung von Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags und des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen für den Luftverkehr, ABl. 94/C 350/5 v. 10.12.1994, Rn. 24 ff.

<sup>642</sup> Frenz (2006), S. 264.

<sup>643</sup> Vgl. Mitteilung über die Anwendung von Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags und des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen für den Luftverkehr, ABl. 94/C 350/5 v. 10.12.1994, Rn. 24.

<sup>644</sup> Vgl. Storr (2012), S. 408-409, zur ähnlich gelagerten WGG in Österreich.

<sup>645</sup> EuGH v. 14.02.1990, Rs. C-301/87, Slg. 1990, S. I-307 – Boussac, Rn. 49; EuGH v. 21.03.1991, Rs. C-303/88, Slg. 1991, S. I-1433 – ENI Lanerossi, Rn. 34; EuGH v. 15.05.1997, Rs. C-355/95 P, Slg. 1997, S. I-2549 – Textilwerke Deggendorf, Rn. 26; EuG v. 14.01.2004, Rs. T-109/01, Slg. 2004, S. II-127 – Fleuren Compost, Rn. 90.

Regionalbeihilfen nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. a) bzw. Buchst. c) 2. Alt. AEUV zielen auf die selektive Begünstigung besonders benachteiligter Regionen ab, und sollen zur Förderung zusätzlicher Investitionen oder wirtschaftlicher Tätigkeiten in diesen Gebieten gewährt werden, um sicherzustellen, dass in den Mitgliedsstaaten die gleichen Rahmenbedingungen herrschen.<sup>646</sup> In der Vergangenheit gab es Fälle, in denen die Kommission auf dieser Grundlage Beihilfen zur Wohnraumförderung in „problematischen Gebieten“ genehmigt hat.<sup>647</sup> Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit würde jedenfalls als bundesweite, pauschalierte Zuwendung an bestimmte Unternehmen zur Sicherstellung eines nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Wohnungssektors nicht darunter fallen, nicht zuletzt da weite Teile des Bundesgebiets sogenannte Nicht-Fördergebiete sind.<sup>648</sup>

Sektorale Beihilfen nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c) 1. Alt. AEUV dienen „zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige“, insofern dies mit den gemeinsamen Interessen der Union vereinbar ist. Sie können beispielsweise dazu dienen, negativen Folgen von internationalem Wettbewerb oder von sektoralem Strukturwandel abzumildern, wie dies hinsichtlich der Stahlindustrie der Fall ist.<sup>649</sup> Weitere begünstigte Sektoren sind beispielsweise in die audiovisuelle Produktion, Rundfunk, Elektrizität, Postdienste, Schiffbau, Breitband, Verkehr und Kohle.

Horizontale Beihilfen nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b) bzw. Buchst. c) sind dagegen über Sektoren hinweg auf ein bestimmtes Ziel ausgerichtet, sollen also Probleme lösen, welche nicht auf bestimmte Branchen oder Regionen beschränkt sind. Dazu gehören im Wesentlichen Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, für den Umweltschutz, für kleine und mittlere Unternehmen, Risikokapitalbeihilfen, Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, sowie Beihilfen für Beschäftigung und Ausbildung.<sup>650</sup>

Aufbauend auf die Ermessensausnahmen des Art. 107 Abs. 3 AEUV hat die Europäische Kommission auf Grundlage der Ermächtigungsverordnung 994/98<sup>651</sup> weitere Verordnungen, Empfehlungen und Mitteilungen zu Gruppenfreistellungen und für „De-minimis“-Beihilfen erlassen, welche die vorgenannten Regelungen präzisieren.<sup>652</sup>

Insgesamt lässt sich vor dem Hintergrund der Wirkungsweise und Zielsetzung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit sagen, dass auch die Ausnahmen des Art. 107 Abs. 3 AEUV in der Prüfung der Beihilferechtskonformität als nicht relevant zu erachten sind, da sie keine Anwendung finden.

---

<sup>646</sup> Mitteilung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, Europäische Kommission, Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, ABl. 2013/C 209/01 v. 23.7.2013, Rn. 2-6.

<sup>647</sup> Vgl. Europäische Kommission v. 10.12.2008, State aid No N 342/2008 – Czech Republic, Housing and Social Programme for problematic districts.

<sup>648</sup> Mitteilung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, Europäische Kommission, Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, ABl. 2013/C 209/01 v. 23.7.2013, Annex: Germany - regional aid map applicable from 1.7.2014 to 31.12.2020; vgl. Storr (2012), S. 408.

<sup>649</sup> Ruthig/Storr (2011), S. 433 ff.

<sup>650</sup> Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2014/L 187/1 v. 26.6.2014.

<sup>651</sup> Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, ABl. 1998/L 142/1 v. 14.5.1998.

<sup>652</sup> Ruthig/Storr (2011), S. 437 ff.; zu „De-minimis“-Beihilfen siehe auch Abschnitt 6.1.4 zum Element „Vorteil“.

### 6.2.3 Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Ausnahmetatbestände des Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV auf eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit keine Anwendung finden würden.

Von den Legalausnahmen nach Art. 107 Abs. 2 käme schon inhaltlich nur der Buchst. a) überhaupt infrage, welcher jedoch schon deswegen keine Anwendung finden könnte, da das tatbestandliche Element der diskriminierungsfreien Begünstigung einer sozialen Dienstleistung nicht erfüllt wäre. Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit würde nur solche soziale Dienstleistungen an Verbraucher begünstigen, welche von Unternehmen erbracht würden, die sich den damit verbundenen Vorschriften unterwerfen.

Auch die Ermessensausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 wären auf die neue Wohnungsgemeinnützigkeit als pauschales Instrument zur Sicherstellung einer nachhaltigen sozialen Wohnraumversorgung nicht oder zumindest nicht hinreichend anwendbar.

## 6.3 Ausnahmen und Freistellungen vom Beihilfeverbot für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interessen

Wenn eine Ausgleichszahlung dem Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV unterliegt, und die Ausnahmen nach den Abs. 2 und 3 nicht anwendbar sind, lässt sich daraus aus materiell-rechtlicher Sicht noch nicht schließen, dass eine Beihilfe abschließend unionsrechtswidrig ist. Dies gilt insbesondere bei Ausgleichszahlungen, welche im Interesse der Allgemeinheit liegen. Eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) ist eine sog. gemeinwirtschaftliche<sup>653</sup> Dienstleistung die im Interesse der Allgemeinheit erbracht wird, weshalb die Mitgliedstaaten und die Union besondere Bedingungen für solche Dienstleistungen festlegen können.

Grundsätzlich hat die EU spätestens seit der primärrechtlichen Verankerung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon (Art. 6 Abs. 1 EUV) die ordnungspolitischen Präferenzen der Mitgliedsstaaten in der Ausgestaltung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu beachten: Die Europäische Union ist laut Art. 36 der Grundrechtecharta dazu verpflichtet, „den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit den Verträgen geregelt ist“, anzuerkennen und zu achten, „um den sozialen und territorialen Zusammenhang der Union zu fördern.“

Die Europäische Union trägt demgemäß nach Art. 14 AEUV und Protokoll Nr. 26 dafür Sorge, dass bestimmte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) von öffentlichen oder privaten Unternehmen erbracht werden können.<sup>654</sup> Hierzu kann gehören, dass Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen Ausgleichsleistungen für den Dienstleistungserbringer gewähren dürfen, um die Erbringung einer DAWI zu ermöglichen, welche nicht unter das Beihilfeverbot des Art. 107 AEUV fällt oder trotz des Beihilfeverbots begünstigt werden darf.<sup>655</sup>

---

<sup>653</sup> Der Begriff der Gemeinwirtschaft wird in diesem Kapitel als ein unionsrechtlicher Begriff verwendet, welcher nicht verwechselt werden darf mit der "Gemeinwirtschaft" des damaligen gewerkschaftlichen Komplexes von Banken, Versicherungen und Neuer Heimat.

<sup>654</sup> DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgründe 1 ff.

<sup>655</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 2 und 47.

Es soll im Folgenden kursorisch geprüft werden, ob eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beihilferechtlich unter einen Ausnahme- bzw. Rechtfertigungstatbestand fällt.

### 6.3.1 Der Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Es gibt keine unionsrechtliche Definition dessen, wann eine Dienstleistung eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse (DAI) oder eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) darstellt, welche inhaltlich miteinander verknüpft sind. Die Begriffe werden im AEUV in Art. 14 und Art. 106 Abs. 2 sowie im Protokoll Nr. 26 erwähnt, aber weder im Primärrecht noch im Sekundärrecht definiert.

Die Frage danach, was eine DAI ist, ist durch mangelnde begriffliche Klarheit gekennzeichnet.<sup>656</sup> Die Kommission erachtet diesen Begriff als eine Art Überbegriff, welcher Dienstleistungen umschreibt, die im allgemeinen Interesse liegen und daher spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen unterliegen. Der Begriff der DAI umfasst dabei sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Leistungen. Nichtwirtschaftliche Dienstleistungen unterliegen im Unterschied zu DAWI nicht den Vorschriften zum Beihilferecht bzw. dem Wettbewerbsrecht des AEUV.<sup>657</sup>

Zur Klärung der Unterscheidung zwischen einer DAWI und einer DAI wurde in der ständigen Rechtsprechung des EuGH festgestellt, dass jede Tätigkeit von allgemeinem Interesse, die im Anbieten von Gütern und Dienstleistungen auf einem Markt besteht, eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt.<sup>658</sup>

Die Kommission geht davon aus, dass DAWI im Vergleich zu anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten „besondere Merkmale“ aufweisen.<sup>659</sup> Sie zeichnen sich insbesondere durch folgende Merkmale aus:

- Eine DAWI muss immer „zum Wohle der Bürger oder im Interesse der Gesellschaft als Ganzes“ erbracht werden (allgemeines öffentliches Interesse).<sup>660</sup> Die Definition einer Dienstleistung als DAWI kann unter anderem von den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger abhängen, sowie von den technologischen Entwicklungen, den Marktentwicklungen und den sozialen und politischen Präferenzen in einem Mitgliedstaat.
- Eine DAWI ist darüber hinaus durch ein diskriminierungsfreies Angebot der Dienstleistung gekennzeichnet.<sup>661</sup> Diese Anforderung ist jedoch nur bedingt als universal zu verstehen. Das Konzept einer diskriminierungsfreien Dienstleistung bedeutet nicht, dass eine DAWI für die gesamte Bevölkerung und in allen Regionen zur Verfügung stehen muss.<sup>662</sup> Eine DAWI muss grundsätzlich allen zu gleichen Bedingungen offen stehen, kann jedoch im tatsächlichen Berechtigtenkreis eingeschränkt sein, beispielsweise aufgrund von Alters- oder Einkommensgrenzen.<sup>663</sup>

---

<sup>656</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa v. 20.12.2011, KOM (2011) 900 endg, S. 3.

<sup>657</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa v. 20.12.2011, KOM (2011) 900 endg, S. 3-4; Europäische Kommission (2013), S. 20-22.

<sup>658</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 11.

<sup>659</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 45.

<sup>660</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 50.

<sup>661</sup> Europäische Kommission (2013), S. 26.

<sup>662</sup> EuG v. 04.03.2005, Rs. T-289/03, S. 2005, II-741 – BUPA, Rn. 186, 203.

<sup>663</sup> Sauter (2014), S. 236.

- Aus Art. 106 Abs. 2 AEUV geht hervor, dass Unternehmen, die DAWI erbringen, eine „besondere Aufgabe“ übertragen wurde.<sup>664</sup> Eine „besondere Dienstleistungsaufgabe“ beschreibt die Erbringung von Dienstleistungen, „die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden.“<sup>665</sup> Ein Unternehmen, welches im eigenen gewerblichen Interesse handelt, hätte solch eine Dienstleistung nicht oder nicht im gleichen Umfang oder zu den gleichen Bedingungen übernommen (Marktversagen).<sup>666</sup>

Die Mitgliedstaaten haben schließlich einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung einer DAWI, der Finanzierung und der Organisation einer solchen Dienstleistung (Einschätzungsprärogative). „Die Befugnisse der Kommission beschränken sich ... darauf zu kontrollieren, dass dem Mitgliedstaat bei der Festlegung der Dienstleistung als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kein offenkundiger Fehler unterlaufen ist, und zu prüfen, ob die Ausgleichsleistungen staatliche Beihilfen umfassen.“<sup>667</sup>

Obwohl die EU-Kommission keine abschließende Liste von DAWI führt, hat sie sich zu verschiedenen Bereichen geäußert. So sind unter bestimmten Bedingungen Leistungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, welche „Wohnraum für benachteiligte Bürger oder sozial schwache Bevölkerungsgruppen bereitstellen“ als DAWI von der EU-Kommission grundsätzlich erfasst.<sup>668</sup>

### 6.3.2 Übersicht: Beihilfavorschriften für DAWI

Über die Bestimmungen des Primärrechts hinaus wird die Rechtslage zu Ausgleichsleistungen für DAWI im Sekundär- und Richterrecht konkretisiert. Die wichtigsten dieser Konkretisierungen sollen im Folgenden beschrieben werden, um danach zu einer kurzen Prüfung dieser Vorschriften im Hinblick auf eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit zu kommen.

Im Altmark Trans-Urteil<sup>669</sup> aus dem Jahr 2003 legte der EuGH erstmals die Voraussetzungen fest, nach denen Ausgleichszahlungen für gemeinwohlorientierte Verpflichtungen keine staatlichen Beihilfen i.S.d. Art. 107 AEUV darstellen und somit mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

Zuletzt hat die Europäische Kommission im Jahr 2012 ein DAWI-Regelungspaket über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse veröffentlicht. Dieses Regelungspaket („Almunia-Paket“) besteht im Wesentlichen aus den folgenden Rechtsakten:

---

<sup>664</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 47; EuGH v. 27.03.1974, Rs. C-127/73, Slg. 1974, 313 – BRT/SABAM.

<sup>665</sup> Europäische Kommission (2013), S. 20; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa v. 20.12.2011, KOM (2011) 900 endg, S. 4.

<sup>666</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 47; Krajewski (2015), S. 179. Krajewski sieht Marktversagen durch den EuGH insbesondere im Fall von „cherry picking“ als gegeben an, wenn reguläre Marktteilnehmer nur vergleichsweise profitable Dienstleistungen erbringen, was im Bereich des sozialen Wohnungswesens auch als „creaming the poor“ beschrieben wird. Siehe auch Abschnitt 7.5.3.1.

<sup>667</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 46.

<sup>668</sup> DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 11.

<sup>669</sup> EuGH v. 24.07.2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-07747 – Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg.

1. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse („DAWI-Mitteilung“)<sup>670</sup>
2. Verordnung über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen („DAWI-De-minimis-Verordnung“)<sup>671</sup>
3. Beschluss der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse („DAWI-Freistellungsbeschluss“)<sup>672</sup>
4. Rahmen der EU für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen („DAWI-Rahmen“)<sup>673</sup>

Diese Vorschriften lassen sich, trotz Überschneidungen der Konzepte, für die Zwecke dieses Gutachtens grob in zwei Kategorien unterteilen: Einerseits Ausgleichszahlungen für DAWI, welche gemäß den Kriterien des Altmark Trans-Urteil unter bestimmten Voraussetzungen dennoch keine Beihilfen im Sinne des zuvor beschriebenen Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen, sowie andererseits Beihilfen, welche grundsätzlich dem Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV unterliegen, aber gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV dennoch mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

Die Kommission erläutert in ihrer aktuellen DAWI-Mitteilung vor allem die Kriterien des sogenannten Altmark Trans-Urteils zur beihilferechtlichen Bewertung von DAWI-Ausgleichsleistungen.<sup>674</sup> Die Kommission führt in der DAWI-Mitteilung aus, wann DAWI-Kompensationen nicht als Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen und daher mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, und was für Bedingungen solche DAWI grundsätzlich zu erfüllen haben. Auf dieser Grundlage wird im folgenden Abschnitt 6.3.3 in einem ersten Schritt geprüft, ob Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen durch eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit als Beihilfen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 einzuschätzen sind.

Auch in der DAWI-De-minimis-Verordnung legt die Kommission die Voraussetzungen fest, nach denen davon ausgegangen wird, dass bestimmte Kompensationen an Unternehmen für die Erbringung von DAWI die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV aufgrund ihrer Geringfügigkeit nicht erfüllen und deshalb nicht als staatliche Beihilfen anzusehen sind.

Des Weiteren hat die Kommission den DAWI-Freistellungsbeschluss und den DAWI-Rahmen veröffentlicht, welche die Voraussetzungen darlegen, nach denen grundsätzlich unzulässige staatliche Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV dennoch gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV mit dem Binnenmarkt

---

<sup>670</sup> Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABl. 2012/C 8/04 v. 11.1.2012, im Folgenden „DAWI-Mitteilung“.

<sup>671</sup> DAWI-De-minimis-Verordnung, Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, ABl. 2012/L 114/8 v. 26.4.2012, im Folgenden „DAWI-De-minimis-Verordnung“.

<sup>672</sup> Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags 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/L 7/03 v. 11.1.2012, im Folgenden „DAWI-Freistellungsbeschluss“.

<sup>673</sup> DAWI-Rahmen, Mitteilung der Kommission, Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (2011), ABl. 2012/C 8/15 v. 11.1.2012, im Folgenden „DAWI-Rahmen“.

<sup>674</sup> Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABl. 2012/C 8/04 v. 11.1.2012, Rn. 4.

vereinbar sein können.<sup>675</sup> Auf diese beiden Freistellungstatbestände wird in Abschnitt 6.3.4 vertieft eingegangen.

Im DAWI-Freistellungsbeschluss benennt die Kommission die Bedeutung und den Umfang der Ausnahmeregelung für Kompensationen die als staatliche Beihilfen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen sind, aber dennoch gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV zulässig sind. Sie erläutert, unter welchen Voraussetzungen diese nach Art. 106 Abs. 2 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können und von der Anmeldepflicht (Notifizierung) nach Art. 108 Abs. 3 AEUV ausgenommen sind.<sup>676</sup>

Im DAWI-Rahmen wird dargelegt, wie und unter welchen Bedingungen die Kommission Fälle prüft, die als staatliche Beihilfe anzusehen sind, nicht unter den DAWI-Freistellungsbeschluss fallen und bei der Kommission angemeldet werden müssen (Notifizierung)

### 6.3.3 Ausnahmen vom Beihilfeverbot für DAWI nach den Altmark Trans-Kriterien

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat im Altmark Trans-Urteil festgestellt, dass Ausgleichszahlungen für gemeinwohlorientierte Verpflichtungen keine Beihilfen i.S.d. Art. 107 AEUV darstellen, sofern vier Voraussetzungen erfüllt sind. Verkürzt wiedergegeben lauten die vier Kriterien wie folgt:

1. Das Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein. Diese Verpflichtungen sind klar zu definieren (**Betrauungsakt**).
2. Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen (**Ausgleichsparameter**).
3. **Überkompensation ist zu vermeiden.**
4. Erfolgt die Betrauung nicht im Wege der öffentlichen Auftragsvergabe, so ist die Höhe des Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der Aufgaben hätte (**Auswahl des Dienstleistungserbringers**).<sup>677</sup>

Auf der Grundlage des Altmark Trans-Urteils hat die Europäische Kommission die DAWI-Mitteilung<sup>678</sup> veröffentlicht, welche Kriterien des EuGH konkretisiert. In der DAWI-Mitteilung stellt die EU-Kommission fest, dass bestimmte öffentliche Dienstleistungen nur dann erbracht werden können, wenn die öffentliche Hand dem Erbringer einen finanziellen Ausgleich bietet.<sup>679</sup> Eine Mitteilung entfaltet als „soft-law“ im Regelfall keine unmittelbare Rechtswirkung, ist aber dennoch eine Darstellung der Auffassung der Kommission über die Rechtslage, und insofern von nicht zu unterschätzender Bedeutung.<sup>680</sup>

Die Kommission vertieft in der DAWI-Mitteilung zuerst die beihilferechtlichen Tatbestandselemente „Unternehmen“, „staatliche Mittel“ und „Auswirkungen auf den Handel“ i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV unter Gesichtspunkten der Erbringung von DAI bzw. DAWI (vgl. Abschnitt 6.1), und gibt Anhalts-

---

<sup>675</sup> Europäische Kommission (2013), S. 68; DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgründe 5-7.

<sup>676</sup> DAWI-Freistellungsbeschluss, Art. 1 und 2.

<sup>677</sup> EuGH v. 24.07.2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-07747 – Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, Rn. 88-93; DAWI-Mitteilung, Rn. 42.

<sup>678</sup> Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABl. 2012/C 8/04 v. 11.1.2012.

<sup>679</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 2.

<sup>680</sup> Senden (2004), S. 258.

punkte dafür, was eine DAWI darstellen kann (vgl. Abschnitt 6.3.1). Infolgedessen vertieft sie Schwerpunktmäßig die vier Voraussetzungen des Altmark Trans-Urteils, nach denen Ausgleichsleistungen für öffentliche Dienstleistungen keine staatlichen Beihilfen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen:

### 1. Betrauungsakt

Ein oder mehrere Unternehmen müssen mit der Erbringung einer DAWI als besondere gemeinwirtschaftliche Verpflichtung betraut worden sein. Diese Verpflichtung muss klar definiert sein. Die Betrauung erfolgt im Wege eines Betrauungsakts, welcher die Form eines legislativen oder regulatorischen Instruments oder eines verwaltungsrechtlichen Vertrags haben kann. Dieser Betrauungsakt muss mindestens den Gegenstand und die Dauer der Verpflichtung beinhalten, die/das Unternehmen und ggf. das betreffende Gebiet, die Art etwaiger gewährter besonderer Rechte, die Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichszahlungen, sowie Maßnahmen hinsichtlich möglicher Überkompensationen.<sup>681</sup>

### 2. Ausgleichsparameter

Die Parameter zur Berechnung von Ausgleichsleistungen müssen im Voraus objektiv und transparent festgelegt werden, um zu verhindern, dass der Ausgleich einen wirtschaftlichen Vorteil mit sich bringt, der das Unternehmen, dem er gewährt wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt. „Die Notwendigkeit, die Ausgleichsparameter vorab festzulegen, bedeutet nicht, dass die Ausgleichsleistungen auf der Grundlage einer besonderen Formel (z. B. einem bestimmten Preis pro Tag/Mahlzeit/Passagier/Nutzeranzahl) berechnet werden müssen. Es muss lediglich von Anfang an feststehen, wie der Ausgleich bestimmt wird.“ Es werden nur die unmittelbar mit der Erbringung der DAWI verbundenen Kosten berücksichtigt. Einnahmen, die das Unternehmen mit der Erbringung einer DAWI erzielt, müssen abgezogen werden. Im Falle der Gewährung eines angemessenen Gewinns, müssen die Kriterien für die Berechnung dieses Gewinns festgelegt sein.<sup>682</sup>

### 3. Vermeidung von Überkompensation

Die Kompensation darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erbringung der DAWI ganz oder teilweise zu decken. Als angemessener Gewinn gilt die Kapitalrendite, die ein typisches Unternehmen zugrunde legt, um unter Berücksichtigung des jeweiligen Risikos zu entscheiden, ob es die betreffende DAWI über den gesamten Zeitraum erbringt. Die Kapitalrendite sollte unter Bezugnahme auf vergleichbare Dienstleistungen bzw. Unternehmen bestimmt werden. Nur bei Einhaltung dieser Voraussetzungen ist gewährleistet, dass dem betreffenden Unternehmen kein Vorteil gewährt wird, der dadurch, dass er die Wettbewerbsstellung dieses Unternehmens stärkt, den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht.<sup>683</sup>

### 4. Auswahl des Dienstleistungserbringers

Das Unternehmen, das die DAWI erbringen soll, muss entweder durch eine öffentliche Auftragsvergabe ausgewählt worden sein, oder die Höhe des erforderlichen Ausgleichs muss auf

---

<sup>681</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 51-53

<sup>682</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 54-59.

<sup>683</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 60-61.

der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt werden, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen hätte.<sup>684</sup>

Wird zur Auswahl des Dienstleistungserbringers eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt, sollte regelmäßig derjenige Anbieter ausgewählt werden, der die DAWI zum niedrigsten Preis oder das wirtschaftlich günstigste Angebot anbietet. Wird keine Ausschreibung durchgeführt, ist der beste Anhaltspunkt für die Ausgleichsleistung die Orientierung an einer allgemein akzeptierten marktüblichen Vergütung. Besteht eine solche marktübliche Vergütung nicht, muss die Ausgleichsleistung auf Grundlage einer Analyse derjenigen Kosten durchgeführt werden, die einem durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen entstünden, das so angemessen mit Sachmitteln ausgestattet ist, das es den gestellten Anforderungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen genügen kann.<sup>685</sup>

Die bei der Erbringung der DAWI erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen sind zu berücksichtigen. Es müssen bestimmte objektive Kriterien festgelegt werden, um zu beurteilen, was in einem konkreten Fall ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen darstellt.<sup>686</sup>

Wenn diese vier Kriterien erfüllt sind, entfällt nach dem Altmark Trans-Urteil der Beihilfetatbestand i.S.d. Art. 107 AEUV und somit auch die Notifizierungspflicht.

In der Beurteilung der Wohnungsgemeinnützigkeit als steuerbegünstigter Zweck gelten im Beispiel Österreich, welches grundsätzlich der alten Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland immer noch sehr nahe kommt, insbesondere das zweite (vorherige Festlegung der Ausgleichsparameter) und das vierte Kriterium (Nachweis einer effizienten Leistungserbringung) in der Fachliteratur als schwer erfüllbar.<sup>687</sup> Eine objektive und transparente Berechnung im Voraus gemäß dem zweiten Altmark Trans-Kriterium sei kaum möglich, da die Begünstigung pauschal erfolge: „Es wird keine Finanzlücke definiert, die auszugleichen ist.“<sup>688</sup> Auch eine Überkompensation im Sinne des dritten Altmark Trans-Kriteriums wäre dann nicht feststellbar und somit auch nicht vermeidbar. Diese Einschätzung wird durch Betrachtung des vierten Altmark Trans-Kriterium konkretisiert: Da bei einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit die Betrauung mit einer DAWI nicht im Wege einer öffentlichen Ausschreibung erfolgen würde, müsste die Höhe des Ausgleichs auf Grundlage der Kosten bestimmt werden, die einem „durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen“ bei der Erbringung der DAWI-Verpflichtung entstünden. Dies könne, so die Bedenken, nur schwerlich praktisch umgesetzt werden, wenn die Begünstigung pauschal und ohne direkten Bezug zu den notwendigen und konkret entstandenen Kosten erfolge: „Die Steuerbefreiungen [der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit] sind nicht auf ein konkretes Dienstleistungsangebot bezogen.“<sup>689</sup>

Aufgrund der nahezu identischen Wirkungsweise der österreichischen und der deutschen Wohnungsgemeinnützigkeit ist also davon auszugehen, dass auch eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland unter Anwendung der Altmark Trans-Kriterien eine Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen würde. Im nächsten Schritt wird daher geprüft, ob eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit dennoch gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könnte.

---

<sup>684</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 62.

<sup>685</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 69-76.

<sup>686</sup> DAWI-Mitteilung, Rn. 61, 77.

<sup>687</sup> Vgl. Kahl (2011), S. 335, 342; Storr (2009), S. 407.

<sup>688</sup> Storr (2009), S. 407.

<sup>689</sup> Storr (2009), S. 407; vgl. Kahl (2011), S. 342.

Der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle auch kurz auf die bereits erwähnte DAWI-De-minimis-Verordnung eingegangen werden. In dieser Verordnung hat die Kommission auf Grundlage des Altmark Trans-Urteils die Voraussetzungen festgelegt, nach denen sie davon ausgeht, dass geringfügige Ausgleichszahlungen zugunsten von DAWI-Erbringern die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht erfüllen, da sie aufgrund ihrer Geringfügigkeit den Handel zwischen Mitgliedsstaaten nicht beeinträchtigen und/oder den Wettbewerb nicht verfälschen. Solche Ausgleichszahlungen stellen keine unzulässigen Beihilfen im Sinne des AEUV dar und müssen auch nicht notifiziert werden. Namentlich erweitert die DAWI-De-minimis-Verordnung gemäß Art. 2 den „De-minimis“-Schwellenwert der Geringfügigkeit von Ausgleichsleistungen auf 500.000 € in drei Steuerjahren. Für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit kann dies jedoch nur eine sehr begrenzte Rolle spielen, da im sozialen Wohnungsbau oftmals Investitionen von beträchtlichem Umfang erforderlich sind, weshalb auf diese Verordnung nicht weiter eingegangen wird.

### 6.3.4 Freistellung vom Beihilfeverbot für DAWI gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV

Wenn die Kriterien des Altmark Trans-Urteils nicht erfüllt sind und die allgemeinen Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von Art. 107 Abs. 1 AEUV gegeben sind, stellen Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen staatliche Beihilfen dar, welche den Einschränkungen des Art. 106 AEUV unterliegen können.

#### Art. 106 AEUV

- (1) Die Mitgliedstaaten werden in Bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine den Verträgen und insbesondere den Artikeln 18 und 101 bis 109 widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten.
- (2) Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.
- (3) Die Kommission achtet auf die Anwendung dieses Artikels und richtet erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Beschlüsse an die Mitgliedstaaten.

Damit eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse i.S.d. Art. 106 Abs. 2 AEUV vorliegt, müssen also grundsätzlich die folgenden Kriterien erfüllt sein:

- Die Dienstleistung muss als DAWI definiert sein.
- Das Unternehmen muss mit der Erbringung der DAWI betraut sein.
- Die Anwendung der Vorschriften des Wettbewerbsrechts, insbesondere des Beihilferechts, muss die Erfüllung der so übertragenen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindern.
- Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.

Die EU-Kommission hat mit dem DAWI-Freistellungsbeschluss und dem DAWI-Rahmen zwei Instrumente erlassen, welche die Voraussetzungen enthalten, unter denen staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von DAWI nach Art. 106 Abs. 2 AEUV für mit dem AEUV

bzw. dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können. Zuerst wird auf den DAWI-Freistellungsbeschluss eingegangen, da er gesonderte Vorschriften für den sozialen Wohnungsbau beinhaltet und somit für die beihilferechtliche Bewertung der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit von hoher Relevanz ist.

#### **6.3.4.1 Anwendbarkeit des DAWI-Freistellungsbeschlusses**

Der DAWI-Freistellungsbeschluss enthält die Voraussetzungen, unter denen Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von DAWI gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen sind und von der Anmeldepflicht (Notifizierung) nach Art. 108 Abs. 3 AEUV befreit sind (Art. 3 DAWI-Freistellungsbeschluss).<sup>690</sup> Die Kommission überwacht lediglich, ob in der Betrauung mit einer DAWI keine offenkundigen Fehler vorliegen.<sup>691</sup> Im Bereich des sozialen Wohnungswesens ist der DAWI-Freistellungsbeschluss der wesentliche Prüfungsmaßstab für staatliche Beihilfen, da dieser Bereich eine privilegierte Stellung genießt. Der DAWI-Freistellungsbeschluss weicht insbesondere von den Anforderungen des zweiten, dritten und vierten Altmarkt Trans-Kriteriums ab, welche im Sinne der DAWI-Mitteilung oft nur schwer zu erfüllen sind (vgl. Abschnitt 6.3.3), da er beispielsweise keine Effizienzkriterien enthält und andere Anforderungen an die Höhe bzw. Berechnung von Ausgleichszahlung, sowie die Vermeidung von Überkompensation enthält.<sup>692</sup>

Auch wenn der DAWI-Freistellungsbeschluss nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. a) grundsätzlich nur auf DAWI-Beihilfen Anwendung findet, die Ausgleichleistung i.H.v. 15 Mio. € p.a. je DAWI nicht überschreiten, wird abweichend hiervon in den Buchst. b) bis e) der Anwendungsbereich auf bestimmte Bereiche geöffnet: Gemäß der abschließenden Aufzählung in Buchst. c) gibt es keine Beitragsgrenze für Sozialdienstleistungen oder den sozialen Wohnungsbau. Auch Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen fallen unter diese Ausnahme. Im Folgenden werden die zentralen Regelungen entlang der Struktur des DAWI-Freistellungsbeschlusses beschrieben:

##### **1. Betrauungsakt (Art. 4)**

Der Mitgliedsstaat muss das entsprechende Unternehmen ausdrücklich, unter Verweis auf den DAWI-Freistellungsbeschluss, mit der Erbringung der DAWI betrauen. Der Betrauungsakt bedarf der Schriftform und kann beispielsweise die Form eines legislativen oder regulatorischen Instruments oder eines verwaltungsrechtlichen Vertrags haben. Der Betrauungsakt kann dabei der Rechtsgrundlage entsprechen, weitere Einzelheiten beinhalten und muss nicht als solcher gekennzeichnet sein.<sup>693</sup>

In dem Betrauungsakt muss insbesondere Folgendes festgelegt worden sein: Grundsätzlicher Gegenstand und Dauer der gemeinwohlorientierten Verpflichtungen, das Unternehmen und ggf. das betreffende Gebiet, ggf. die Zielgruppe<sup>694</sup>, Art der etwaigen dem Unternehmen gewährten ausschließlichen oder besonderen Rechte, Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichsleistungen, Maßnahmen zur Vermeidung und Rückforderung etwaiger Überkompensationen und einen Verweis auf den DAWI-Freistellungsbeschluss. Die Beurteilung der Qualität einer Leistung bleibt den zuständigen Behörden überlassen.

---

<sup>690</sup> DAWI-Freistellungsbeschluss, Art. 1 und Art. 2.

<sup>691</sup> DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 8.

<sup>692</sup> Europäische Kommission (2013), S. 68.

<sup>693</sup> Europäische Kommission (2013), S. 44.

<sup>694</sup> DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 11; Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporation, Rn. 40 ff.

Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Definition der DAWI und des Gegenstands der Betrauung über einen weiten Ermessensspielraum. Um eine Verfälschung des Wettbewerbs zu vermeiden, hält die Kommission es für wichtig, dass die Mitgliedstaaten die besonderen Merkmale der betreffenden Dienstleistung klar hervorheben, vor allem die Bedingungen, unter denen sie erbracht werden soll, und die Zielgruppe, an die sie sich richtet. Wenn eine Dienstleistung bereits auf dem Markt erbracht wird, allerdings zu Bedingungen, die von dem betreffenden Mitgliedstaat als unzureichend betrachtet werden, z. B. weil der Markt die Dienstleistung nicht zu der Qualität oder zu dem Preis anbieten kann, und diese Dienstleistung nach Ansicht der Behörden jedoch im öffentlichen Interesse liegt, dann kann diese Dienstleistung als DAWI eingestuft werden.<sup>695</sup>

Im Betrauungsakt muss die Dauer der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung festgelegt werden. Auch wenn der Freistellungsbeschluss gemäß Art. 2 grundsätzlich nur dann Anwendung findet, wenn der Zeitraum der Betrauung auf höchstens 10 Jahre beschränkt ist, sieht er Ausnahmen vor, die eine Anwendung auf den sozialen Wohnungsbau möglich machen: Hinsichtlich der Notwendigkeit einer längeren Betrauungsdauer ist der Beschluss auch dann anwendbar, wenn eine erhebliche Investition erforderlich ist, die nach allgemein anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen über einen längeren Zeitraum abgeschrieben werden muss (Art. 2 Abs. 2). „Sofern ein längerer Betrauungszeitraum nicht aufgrund einer erforderlichen beträchtlichen Investition, z. B. im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, gerechtfertigt ist, sollte die Anwendung dieses Beschlusses auf eine Betrauungsdauer von höchstens zehn Jahren beschränkt werden.“<sup>696</sup> Dieses Kriterium wird im Bereich des sozialen Wohnungswesens demgemäß grundsätzlich als erfüllt angesehen. Die zulässige Dauer hängt mit dem jeweiligen für die Abschreibung von Vermögenswerten erforderlichen Zeitraum zusammen. Nach Ablauf des Betrauungszeitraums kann derselbe Dienstleister erneut mit der Erbringung der DAWI betraut werden.<sup>697</sup> Dennoch bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass eine unbefristete Dauer nach dem Wortlaut des Freistellungsbeschlusses womöglich nicht zulässig ist. Im DAWI-Freistellungsbeschluss wird darauf hingewiesen, dass die „genaue Dauer“ der gemeinwohlorientierten Verpflichtung festgelegt werden muss.<sup>698</sup> Auch die niederländische Regierung hat sich im Nachgang zur Kommissionsbeschwerde zu Beihilfen für Woningcorporaties auf einen Betrauungszeitraum von 25 Jahren festgelegt (vgl. Abschnitt 6.3.4.2 und 6.4.2).<sup>699</sup> Andererseits ist der entsprechenden Kommissionsentscheidung zu entnehmen, dass die Kommission aufgrund der langen Investitionszyklen der Immobilienwirtschaft auch eine unbegrenzte Betrauungsdauer für möglich erachtet: „The Commission considers that the lack of a determined duration is acceptable taking into account the very nature of the public service in the field of housing. The lifetime of the social housing investments extends over several decades.“<sup>700</sup>

Eine Anforderung an eine DAWI zugunsten des sozialen Wohnungsbaus ist, dass sie grundsätzlich einen sozialen Bedarf abdecken muss (Art. 2 Abs. 1 Buchst. c)). Wie bereits beschrieben sieht der DAWI-Freistellungsbeschluss besondere Ausnahmeregelungen für den sozialen Wohnungsbau vor. Da der Betrauungsakt eine genaue Definition des Gegenstands und der Zielgruppe verlangt, stellt sich jedoch die Frage, wie der unionsrechtliche Begriff „sozialer Wohnungsbau“ zu verstehen ist und was

---

<sup>695</sup> Europäische Kommission (2013), S. 26.

<sup>696</sup> DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 12.

<sup>697</sup> Europäische Kommission (2013), S. 65.

<sup>698</sup> DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 14.

<sup>699</sup> Aalbers (2014), S. 153; Regeling van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 14 november 2013, nr. 2013-0000694725, tot wijziging van de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting (implementatie nieuwe regels uit het DAEB-vrijstellingsbesluit, jaarlijkse wijzigingen), Stcrt. Nr. 32730.

<sup>700</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporation, Rn. 53, 67.

darunterfällt. Die Systeme des sozialen Wohnungswesens in der EU sind sehr unterschiedlich, weswegen es auf unionsrechtlicher Ebene keine Definition dieses Begriffs gibt. Im DAWI-Freistellungsbeschluss führt die EU-Kommission aus, dass der DAWI-Freistellungsbeschluss unter anderem für Unternehmen gilt, „die mit der Erbringung von Sozialdienstleistungen betraut sind und Wohnraum für benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen bereitstellen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen.“<sup>701</sup>

Wie in den folgenden Ausführungen der EU-Kommission zu Woningcorporaties in den Niederlanden beschrieben wird, muss diese Zielgruppe jedoch genau definiert und abgegrenzt sein. Nach den nachfolgenden Ausführungen zu der Beurteilung der Woningcorporaties durch die Kommission unter Anwendung des damaligen DAWI-Freistellungsbeschlusses werden darum anschließend die weiteren Regelungen durch den DAWI-Freistellungsbeschluss erläutert.

#### 6.3.4.2 Zur unionsrechtlichen Einschätzung der Woningcorporaties in den Niederlanden

Private Wettbewerber reichten bei der EU-Kommission Beschwerde ein, weil sog. Woningcorporaties („Wocos“) staatliche Mittel für gewerbliche Tätigkeiten über das Bereitstellen von Sozialwohnungen hinaus nutzen würden und somit den Wettbewerb beeinträchtigen würden (vgl. Abschnitt 6.4.2 zur dadurch veranlaßten Reform der Woningcorporaties). Die Beschwerdeführer führten an, dass sich viele Wohnungen der Wocos im hochpreisigen Bereich befänden.<sup>702</sup>

Die niederländischen Wocos sind not-for-profit Unternehmen, welche, ohne dass es hierfür eine klare Abgrenzung der Zielgruppe gegeben hat, Wohnraum sowie Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen für benachteiligte und bedürftige Haushalte zur Verfügung stellen. Dafür erhalten Wocos Vorteile durch verschiedene staatlichen Maßnahmen, welche grundsätzlich Beihilfen i.S.d. Art. 107 AEUV darstellen: Staatliche Darlehensbürgschaften, finanzielle Zuschüsse durch den damaligen „Centraal Fonds Volkshuisvesting“, die Veräußerung von staatlichen Grundstücken unter dem Marktpreis, sowie das Recht, bei der „Bank Nederlandse Gemeenten“ Darlehen aufzunehmen.<sup>703</sup>

Schon 2002 führte die niederländische Regierung Gespräche mit der Europäischen Kommission über möglicherweise unzulässige Beihilfen zugunsten der Woningcorporaties.<sup>704</sup> In der aus dem Jahr 2009 stammenden Entscheidung der Kommission vom 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands, Existing and special project aid to housing corporation,<sup>705</sup> welche auf dem Boden des damaligen DAWI-Freistellungsbeschlusses entschieden wurde, machte die Kommission Vorgaben hinsichtlich der Definition und der Zielgruppen einer DAWI im sozialen Wohnungsbau. Verschiedene Wocos klagten gegen diese Entscheidung, welche jedoch im Mai 2015 abgewiesen wurde.<sup>706</sup>

---

<sup>701</sup> DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 11 und Art. 2 Abs. 1 Buchst. c).

<sup>702</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporation, Rn. 3 ff.

<sup>703</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporation, Rn. 3-40.

<sup>704</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 39.

<sup>705</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporation, im Folgenden „Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009“.

<sup>706</sup> EuG v. 12.05.2015, Rs. T-203/10, Slg. 2015, II-221 – RENV; der EuG hat die Klage als „offenkundig unbegründet“ zurückgewiesen.

Die Kommission wies unter anderem darauf hin, dass die Bereitstellung von Sozialwohnungen unionsrechtlich auf „benachteiligte Bürger oder soziale schwächere Bevölkerungsgruppen“ als Zielgruppe beschränkt sein muss und dass diese Zielgruppe klar definiert sein muss.<sup>707</sup>

Die Kommission erachtete die niederländischen Vorschläge zur Anpassung der Wocos als ausreichend: Die Zielgruppe wurde von der niederländischen Regierung mithilfe einer Marktanalyse<sup>708</sup> bei einer Einkommensgrenze von 33.000 € festgelegt, wodurch ca. 43 % Prozent der Bevölkerung erreicht werden.<sup>709</sup> An dieser Stelle soll nicht unerwähnt bleiben, dass diese Einkommensgrenze zu einem späteren Zeitpunkt vorübergehend auf 38.950 € erhöht wurde, da bis zu dieser Einkommensgrenze ein besonderer Bedarf an Wohnraum festgestellt wurde (vgl. Abschnitt 6.4.2). Die Kommission zeigte sich zufrieden mit der Definition der Zielgruppe, da diese klar abgegrenzt ist und Haushalte innerhalb dieser Zielgruppe gegenüber Haushalten außerhalb der Zielgruppe als benachteiligt angesehen werden können.<sup>710</sup>

Es wurde des Weiteren eine Mietpreisobergrenze von 647,53 € festgelegt, welche jährlich durch einen Preisindex angepasst wird.<sup>711</sup> Zum Zeitpunkt der Zuweisung der Wohnungen muss gemäß der Übereinkunft der EU-Kommission und der niederländischen Regierung darüber hinaus eine Zielgenauigkeit bestehen, nach der grundsätzlich mindestens 90 % der Wohnungen an entsprechende Haushalte zu vergeben sind.<sup>712</sup> Spätere Einkommensveränderungen müssen dabei nicht weiter berücksichtigt werden. Auf diese Weise sei eine angemessene Differenzierung von Bewohnern im Sinne der Zielgruppendefinition möglich, während gleichzeitig im Sinne der sozialen Durchmischungen eine Stigmatisierung von Bewohnern im sozialen Wohnungsbau weitgehend verhindert und beruflicher Erfolg nicht auf dem Wohnungsmarkt bestraft werde.<sup>713</sup> Die Kommission erkennt demnach das Ziel der sozialen Mischung grundsätzlich an. Deshalb gesteht sie in eng begrenzten, besonderen Ausnahmen eine Abweichung von der 90 %-Regelung zu, nach der dieser Wert vorübergehend auf 80 % gesenkt werden kann. Auch kann hinsichtlich dieser Zielmarke eine Deckungsgleichheit über verschiedene Quartiere und Regionen hinweg geltend gemacht werden, jedoch nur vorübergehend über Unternehmen hinweg.<sup>714</sup> Die Vergabe von Wohnungen muss in transparenter Weise und nach objektiven Kriterien erfolgen.<sup>715</sup> Über die Einhaltung dieser Quoten erfolgt ein Monitoring, welches durch unabhängige Dritte überprüft wird.<sup>716</sup> Bei Nichteinhaltung der Quoten müssen Sanktionen in der Form von Rückforderungsmechanismen existieren, um Überkompensation zu vermeiden. Diese Mittel fließen nach Vorschlägen der Niederlande in einen Fonds der öffentlichen Hand (siehe auch die Ausführungen zu Überkompensation in Art. 6 des DAWI-Freistellungsbeschlusses).<sup>717</sup>

<sup>707</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 41 Buchst. f), Rn. 54 ff.: „Overall, the Commission considers that provision of social housing may qualify as services of general economic interest [= DAWI] if it is restricted to a target group of disadvantaged citizens or socially less advantaged groups ... .“

<sup>708</sup> Aalbers (2014), S. 155.

<sup>709</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 57.

<sup>710</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 57: „This definition will include the lowest-earning 43% of the population. The average income in the Netherlands being approximately € 38.000 per year, this income ceiling corresponds with a clearly defined target group. The Commission considers that this definition is acceptable, since it clearly delimits the scope of the activities to socially less advantaged households that are disadvantaged compared with those that are outside the target group.“

<sup>711</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 41 Buchst. a).

<sup>712</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 41: „It will be ensured that 90 % of the dwellings in each woco are allocated to individuals belonging to the target group at the moment of allocation“. Auch die restlichen 10 % sollen nach Vorschlag der niederländischen Regierung bevorzugt an besondere Bedarfsgruppen wie z.B. besonders große Familien vergeben werden.

<sup>713</sup> Priemus (2014), S. 8; Haffner et al. (2014), S. 46; Boelhouwer/Priemus (2013), S. 230.

<sup>714</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 41 Buchst. g) und h), 58.

<sup>715</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 41 Buchst. f).

<sup>716</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 41 Buchst. d) und e).

<sup>717</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 41 Buchst. d).

### 6.3.4.3 Fortsetzung von Abschnitt 6.3.4.1 zur Anwendbarkeit des DAWI-Freistellungsbeschlusses

Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass die Kommission den Mitgliedsstaaten einen großen Ermessensspielraum einräumt, die Größe der Zielgruppe sowie besondere Modalitäten in der Vergabe entsprechender Wohnungen festzulegen. „Daher ist es umso wichtiger, dass die Mitgliedstaaten die besonderen Merkmale der betreffenden Dienstleistung klar hervorheben, vor allem die Bedingungen, unter denen sie erbracht werden soll, und die Zielgruppe, an die sie sich richtet.“<sup>718</sup>

Aus der Notwendigkeit, dass eine DAWI im sozialen Wohnungsbau gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchst. c) einen sozialen Bedarf abdecken muss, ergibt sich jedoch keine gesonderte Bedarfsprüfung. Der Bedarf wird durch eine entsprechende Definition der DAWI regelmäßig schon als erfüllt angesehen.<sup>719</sup> In der Kommissionentscheidung zu den Niederlanden betont die Kommission hierzu wiederholt den weiten Ermessensspielraum, den die Mitgliedsstaaten in der Festlegung einer DAWI haben, und folgt ansonsten den deskriptiven Ausführungen der Niederlande, nach welcher beispielsweise günstiger Wohnraum in städtischen Lagen knapp sei: „The Commission notes that the Dutch authorities have considered it necessary to provide affordable housing through wocos in order to cover the housing needs of citizens who would not be able to obtain housing without assistance.“<sup>720</sup>

## 2. Ausgleichszahlungen (Art. 5)

Der DAWI-Freistellungsbeschluss enthält genaue Ausführungen darüber, wie die Berechnung des Ausgleichs, der Kosten, der Einnahmen und eines angemessenen Gewinns ausgestaltet werden kann, auf die an dieser Stelle verwiesen sei. Grundsätzlich gilt: „Solange eine Behörde nachweisen kann, dass die Ausgleichsleistung den ... geschätzten Nettokosten entspricht und keine Überkompensation vorliegt“ gilt der Ausgleich als Beihilfe, welche mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.<sup>721</sup>

Der DAWI-Freistellungsbeschluss weicht entsprechend von den Anforderungen des zweiten Altmarkt-Trans-Kriteriums an entscheidender Stelle ab: „Häufig ist es nicht möglich, bereits zu Anfang, wenn ein Unternehmen mit der Erbringung einer DAWI beginnt, alle kostenrelevanten Faktoren zu kennen. Daher verlangt der Beschluss auch nicht, dass im Voraus eine genaue Berechnung ... vorgelegt wird, wenn dies gar nicht möglich ist. ... Der Beschluss verlangt lediglich, dass der Betrauungsakt die Grundlagen für die zukünftige Berechnung des Ausgleichs enthält ...“<sup>722</sup> Ein Betrauungsakt kann auch eine Form annehmen, die sich auf Veränderungen in Intensität der DAWI-Erbringungen anpasst,

---

<sup>718</sup> Europäische Kommission (2013), S. 26.

<sup>719</sup> Europäische Kommission (2013), S. 63-64; aus Art. 106 Abs. 2 AEUV geht hervor, dass eine „besondere Dienstleistungsaufgabe“ Dienstleistungen beschreibt, „die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden.“; vgl. Europäische Kommission (2013), S. 20, und die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa v. 20.12.2011, KOM (2011) 900 endg, S. 4.

<sup>720</sup> Vgl. DAWI-Freistellungsbeschluss, Erwägungsgrund 7; Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 50-51; der Blick nach Österreich bestätigt diese Sicht (vgl. Abschnitt 6.4.1). Während § 3 des österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes dahingehend kritisiert wurde, dass der zu erfüllende Bedarf bzw. die Zielgruppe, nicht ausreichend definiert sei, ist die Feststellung des Bedarfs gemäß § 3 Abs. 2 öWGG möglicherweise bereits als ausreichend anzusehen: „Ein Bedarf ist als gegeben anzunehmen, wenn in dem örtlichen Geschäftsbereich der Bauvereinigung eine Nachfrage nach Wohnungen besteht und diese Nachfrage nicht durch bestehende gemeinnützige Bauvereinigungen befriedigt werden kann.“

<sup>721</sup> Europäische Kommission (2013), S. 68.

<sup>722</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013), S. 70, 76 ff.

z.B. durch einen Berichtigungsmechanismus, Aktualisierungen und Mechanismen zur Rückforderung von Überkompensation.<sup>723</sup>

Im Ergebnis darf die Höhe der Ausgleichsleistungen, unter Berücksichtigung eines angemessenen Gewinns, nicht über die für die Erbringung der DAWI erforderlichen Nettokosten hinausgehen und nur für die Erbringung der eigentlichen DAWI gewährt werden. Nettokosten sind die Differenz zwischen den sämtlichen Kosten in Verbindung mit der DAWI-Erbringung und den Einnahmen, die mit der DAWI erzielt wurden. Sämtliche in Verbindung mit der Erbringung der DAWI anfallenden und ggf. zuzurechnenden Kosten können berücksichtigt werden, wie zum Beispiel Instandhaltungsrücklagen. Hierzu können auch etwaige Mehrkosten aufgrund der besonderen Aufgabenstellung gehören, wie beispielsweise höhere Instandhaltungskosten oder Kosten für Sozialdienstleistungen. „Bei höherer Leistungsqualität dürfen auch die Kosten der Erbringung der Leistung höher sein; der Ausgleich darf alle dem Unternehmen tatsächlich entstandenen Kosten abdecken.“<sup>724</sup>

Als angemessener Gewinn gilt die Kapitalrendite, die ein durchschnittliches Unternehmen zugrunde legt, um unter Berücksichtigung des jeweiligen Risikos zu entscheiden, ob es die betreffende DAWI für die Betrauungsdauer erbringt. Alternativ können andere Indikatoren herangezogen werden, wie beispielsweise die durchschnittliche Eigenkapitalrendite, die Rendite des eingesetzten Kapitals.<sup>725</sup>

Ausgleichszahlungen durch pauschale Steuerbegünstigungen sind grundsätzlich möglich. Die Mitgliedsstaaten verfügen bei der Regelung und Finanzierung von DAWI über einen großen Ermessensspielraum. Der Beschluss gestattet es den Mitgliedsstaaten zwar, die einem Dienstleister durch die Erbringung von DAWI verursachten Nettokosten in vollem Umfang zu finanzieren, verpflichtet sie aber nicht dazu. „Die Mitgliedsstaaten können sich stattdessen auch für die Zahlung eines einheitlichen Pauschalbetrags an alle [Erbringer einer DAWI] entscheiden“, sofern keine Überkompensation entsteht.<sup>726</sup>

### 3. Kontrolle von Überkompensation (Art. 6)

Die Mitgliedsstaaten müssen laut DAWI-Freistellungsbeschluss sicherstellen, dass die Unternehmen keinen höheren Ausgleich als erforderlich erhalten. Aufgrund der für DAWI-Erbringer vorteilhaften Vorschriften zur Berechnung von Ausgleichszahlungen kommt der Kontrolle und ggf. Rückforderung von Überkompensation im DAWI-Freistellungsbeschluss eine große Bedeutung zu: Überkompensation muss zurückgezahlt werden, und der Ausgleich ggf. entsprechend angepasst werden.

Um dieser Vorschrift nachzukommen, müssen alle drei Jahre sowie zum Ende des Betrauungszeitraumes Kontrollen zur Vermeidung von Überkompensation durchgeführt werden. Übersteigt die Überkompensation den jährlichen Ausgleich um nicht mehr als 10 %, so kann sie auf den nächsten Zeitraum übertragen und dann von dem für diesen Zeitraum fälligen Ausgleich abgezogen werden. Ausgleichszahlungen, die mehr als 10 % über den durchschnittlichen jährlichen Ausgleich hinausgehen, müssen zurückgezahlt werden und der Mitgliedsstaat muss gewährleisten, dass die Parameter für die künftige Berechnung des Ausgleichs angepasst werden.

Ein Rückforderungsmechanismus („Clawback“) verpflichtet den Erbringer einer DAWI, Überkompensation zurückzuzahlen. Wenn Einnahmen aus einer DAWI schwer vorhersehbar sind, kann ein Rück-

---

<sup>723</sup> Europäische Kommission (2013), S. 49.

<sup>724</sup> Europäische Kommission (2013), S. 70-73.

<sup>725</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013), S. 76 ff.

<sup>726</sup> Europäische Kommission (2013), S. 69-70.

forderungsmechanismus zur Verhinderung jeglicher Überkompensation im Betrauungsakt ein geeignetes Instrument sein, um das Risiko einer Überkompensation zu verringern. Denkbar ist ein Ausgleichsmechanismus, der Gewinne, die maximal erwirtschaftet werden können, nach oben begrenzt.<sup>727</sup>

Es sind über die Kontrollpflichten hinaus im DAWI-Freistellungsbeschluss verschiedene Berichts-, Informations- und Transparenzpflichten vorgesehen (Art. 7-9). So muss der Mitgliedsstaat bei Ausgleichsleistungen von mehr als 15 Mio. € den Betrauungsakt und den Betrag der Ausgleichszahlung veröffentlichen. Es ist des Weiteren zu beachten, dass der Erbringer einer DAWI getrennte Bücher führen und die Parameter der Zuordnung von Kosten und Einnahmen bestimmen muss, sofern das Unternehmen auch anderen gewerblichen oder nichtgewerblichen Tätigkeiten nachgeht (Art. 5 Abs. 9).<sup>728</sup> Bei gemeinsam genutzter Infrastruktur muss das Unternehmen seine Kosten den beiden Tätigkeitsbereichen entsprechend zuweisen. Dabei umfassen die der DAWI zurechenbaren Kosten sämtliche durch die Erbringung der Leistung verursachten variablen Kosten und einen entsprechenden Anteil an den gemeinsamen Fixkosten.

An dieser Stelle sei der Vollständigkeit halber auch auf die Transparenzrichtlinie verwiesen: Die Richtlinie über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (Transparenzrichtlinie)<sup>729</sup> findet Anwendung auf öffentliche Unternehmen, Unternehmen, die über besondere oder ausschließliche Rechte verfügen, sowie Unternehmen, welche Ausgleichsleistungen für die Erbringung von DAWI erhalten. In Fällen, in denen solche Unternehmen weitere Tätigkeiten außerhalb dieser Dienstleistungen im Wettbewerb zu anderen Marktteilnehmern ausüben, sieht die Transparenzrichtlinie insbesondere eine Pflicht zur getrennten Buchführung vor.

#### **6.3.4.4 Anwendbarkeit des DAWI-Rahmens**

Auch im DAWI-Rahmen wird dargelegt, unter welchen Bedingungen DAWI-Ausgleichsleistungen, die staatliche Beihilfen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen, dennoch mit dem AEUV gemäß Art. 106 Abs. 2 vereinbar sind. Der DAWI-Rahmen findet Anwendung, wenn der DAWI-Freistellungsbeschluss nicht anwendbar ist.

Im Unterschied zum DAWI-Freistellungsbeschluss sind entsprechende Beihilfen bei der EU-Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV zu notifizieren und können, sofern sie als zulässig erachtet werden, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen und genehmigt werden. Bei Maßnahmen, die nicht unter den DAWI-Freistellungsbeschluss, sondern unter den DAWI-Rahmen fallen, handelt es sich meist um finanziell größere Maßnahmen, die potenziell in der Lage wären, den Wettbewerb stärker zu verfälschen, weswegen im Allgemeinen strengere Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gelten.

Insgesamt lässt sich deshalb sagen, dass die EU-Kommission die verschiedenen hierfür notwendigen Anforderungen im Vergleich zum DAWI-Freistellungsbeschluss auch sehr viel detaillierter festlegt und prüft, um die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zu gewährleisten. Der DAWI-Rahmen ist auch deshalb für die Praxis im sozialen Wohnungsbau wahrscheinlich nur in Ausnahmefällen relevant, da

---

<sup>727</sup> Vgl. DAWI-Mitteilung, Rn. 67; Europäische Kommission (2013), S. 53, 79; siehe auch Abschnitt 6.4.2, in welchem der dynamische niederländische (Über-)Kompensationsmechanismus beschrieben wird.

<sup>728</sup> Siehe auch Abschnitt 6.3.4.1 zur Transparenzrichtlinie, sowie Niederlande Entscheidung Rn. 40.

<sup>729</sup> Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, ABl. 2006/L 318/17 v. 17.11.2006.

schon der DAWI-Freistellungsbeschluss für diese Bereiche keine Schwellenwerte kennt und regelmäßig Anwendung finden kann. Deshalb wird auf den DAWI-Rahmen in diesem Gutachten nicht näher eingegangen.

## 6.4 Die Beispiele Österreich und Niederlande

### 6.4.1 Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich

Auch wenn mit einer Wohnungsgemeinnützigkeit vergleichbare Modelle in mehreren Ländern der EU existieren, hat die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit für dieses Gutachten eine herausragende Stellung.<sup>730</sup> Dies ist einerseits historischen, politischen und rechtlichen Parallelitäten im Vergleich zu Deutschland geschuldet, sowie andererseits der außerordentlichen Bedeutung und Wirkung dieses Instrumentes in Österreich: Vergleichbar mit den ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Deutschland, sind die österreichischen gemeinnützigen Bauvereinigungen steuerbegünstigte Wohnbauträger, welche in ihrer Tätigkeit dem Gemeinwohl dienende Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens wahrnehmen und die Wohnraumversorgung in Österreich entscheidend prägten. Aus diesem Grund wird im Folgenden kurz die jüngere Entwicklung der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit beschrieben, anschließend werden die wesentlichen Merkmale der heutigen österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit herausgearbeitet, gefolgt von einer kurzen europarechtlichen Analyse.

#### 6.4.1.1 Die jüngere Entwicklung der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit

Jede Betrachtung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich nach 1945 muss im wohnungspolitischen Kontext Österreichs erfolgen, denn die österreichische Wohnungspolitik ist von Abhängigkeiten und funktionalen Verflechtungen zwischen der sog. Wohnbauförderung und den gemeinnützigen Wohnbauträgern geprägt.<sup>731</sup> Eine isolierte Betrachtung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich ist nicht zielführend, weswegen im Folgenden auch auf die Wohnbauförderung eingegangen wird.

Nach 1945 gründeten sich vermehrt neue gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV), überwiegend als Genossenschaften, welche nach Beendigung der Wiederaufbauphase in den 1960er Jahren den größten Anteil an Neubauleistungen im Mietwohnungssektor erbrachten. Im Geschosswohnungsbau wurden mehr als 80 Prozent der Wohnungen gefördert. Abgesehen vom „Wohnhaus-Wiederaufbaufonds“ war die Wohnbauförderung in allen anderen Förderungsformen hinsichtlich privater Bauträger restriktiv ausgestaltet. So beschränkte sich der „Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds“ auf die Förderung kommunaler und gemeinnütziger Träger. Das sog. „Zinshaus“ als gewerbliches Mietshaus galt hingegen als nicht förderungswürdig. Der Gedanke der Verbindung von Wohnbauförderung und Gemeinnützigkeit war darin begründet, dass Erträge, welche mithilfe der Wohnbauförderung erwirtschaftet wurden, im Vermögen der gemeinnützigen Bauvereinigungen gebunden bleiben bzw. reinvestiert werden müssen und somit langfristig den öffentlichen Förderungsaufwand reduzieren. Der Fachliteratur ist zu entnehmen, dass diesem System folgende Überlegung zugrunde lag: Der Vermögensbindung der geförderten GBV stünde mit der Förderung gewerblicher Träger nach Auslaufen von Bindungen die Notwendigkeit neuer kostenintensiver Förderung zur Schaffung neuer Bindungen gegenüber.<sup>732</sup>

---

<sup>730</sup> Amann (2008), S. 8.

<sup>731</sup> Bauer (2008), S. 121-122.

<sup>732</sup> Bauer (2008), S. 128-129.

Auch nach Beendigung der Wiederaufbauphase blieb diese Struktur in den 1970er und 1980er Jahren erhalten. Während in Deutschland indirekte Förderungsmaßnahmen und Subjektförderung an Bedeutung gewannen, blieb der Schwerpunkt in Österreich auf der Objektförderung. Erstmals wurden Einkommensobergrenzen für geförderte Wohnungen eingeführt und die Wohnbauförderung auch für Privatpersonen geöffnet. Gewerblichen Bauträgern blieb diese bis auf Ausnahmen weiterhin verwehrt. Es überrascht daher nicht, dass gewerbliche Bauträger im Mietwohnbau wenig aktiv waren und der Anteil von gefördertem Wohnbau gemessen am gesamten Wohnungsmarkt weiter zunahm. In diesem Kontext gab sich Österreich 1979 ein novelliertes öWGG<sup>733</sup>, welches geänderte wohnrechtliche Schutzvorschriften einführte, insbesondere im Preis- und Entgeltsrecht. Der gemeinnützige Wohnbau erhielt mit dem weitgehenden Rückzug der Gemeinden aus dem Neubau eine noch größere Bedeutung für die Wohnraumversorgung.<sup>734</sup>

Nach 1989 wurde die Wohnbauförderung föderalisiert („Verländerung“). Neben förderrechtlichen Aspekten wie der teilweisen Einbeziehung von gewerblichen Bauträgern wurde die Mittelaufbringung reformiert. Anstelle von Einkommenssteuerbestandteilen und Wohnbauförderungsbeitrag wurde ein pauschaler Betrag, sogenannte Zweckzuschüsse, im Finanzausgleich festgesetzt. Es wurde argumentiert, dass Länder darüber hinaus Mittel aufbringen könnten, was insgesamt jedoch nur in geringem Umfang geschah.<sup>735</sup> Nach einer Fixierung des Zweckzuschusses i.H.v. 1,78 Mrd. € im Jahr 1996, wurde die Zweckbindung dieser Mittel von 2001 bis 2009 schrittweise aufgehoben, wodurch diese Zuschüsse wie auch Darlehensrückflüsse oft anderweitig, beispielsweise zur Haushaltskonsolidierung, genutzt wurden.<sup>736</sup>

1993 wurden durch das Bundesgesetz über steuerliche Sondermaßnahmen zur Förderung des Wohnbaus die Möglichkeit zur Bildung sog. „Wohnbaubanken“ als Tochterunternehmen österreichischer Banken geschaffen. Anlegern sollten unter anderem mit einer Kapitalsteuerbefreiung der Zinserträge von bis zu 4 % für langfristige Investition in die Schaffung von Wohnraum belohnt werden, um ein neues Wohnbaufinanzierungsmodell zu schaffen.<sup>737</sup> Während der Anteil der Wohnbauförderung am Finanzierungsbedarf abnahm, nahm seit 1993 die Bedeutung des Systems der Wohnbaubanken zu: „Das System, basierend auf Emissionen von steuerbegünstigten Wohnbauanleihen sowie zweckgebundener Weiterleitung dieser Mittel an die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, kann durchaus als Erfolgsmodell bezeichnet werden. Die Auswirkungen der aktuellen Wirtschaftskrise stellen jedoch auch die Wohnbaubanken vor neue Herausforderungen ...“<sup>738</sup>

Das System des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist weiterhin in dieses Fördersystem eingebettet. Das öWGG öffnete sich nach 1990 weiter der Eigentumsbildung, beispielsweise durch die Einführung der sog. Kaufoptionswohnungen. Als eine der wichtigsten Novellen des öWGG gilt die Einführung des Prinzips „einmal gemeinnützig – immer gemeinnützig“<sup>739</sup> im Rahmen des Zweiten Wohnrechtsänderungsgesetzes (2. WÄG) 1991, wodurch gemeinnütziges Vermögen auch langfristig geschützt ist. Gleichwohl ist eine anhaltende Entwicklungstendenz die Abmilderung abgabenrechtlicher Befreiungsbestimmungen festzustellen.<sup>740</sup>

Seit den 1990er Jahren haben sich die GBV jedoch auch strukturell verändert. Vermehrt erwarben Banken und Versicherungsgesellschaften Beteiligungen an GBV, was in der Praxis teilweise dazu

---

<sup>733</sup> BGBl. Nr. 139/1979; zuvor Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen 1940, RGBl. I S. 438.

<sup>734</sup> Bauer (2008), S. 130-131.

<sup>735</sup> Bauer (2008), S. 131-132.

<sup>736</sup> Streimelweger (2010), S. 547-548.

<sup>737</sup> Schmidinger (2007), S. 418-419; vgl. Schmidinger (2008), S. 263.

<sup>738</sup> Eder (2012), S. 1.

<sup>739</sup> Österreicher (2008), S. 195.

<sup>740</sup> Arnold (2008), S. 112.

fürhte, dass deren Geschäftsbetrieb über die Besetzung der Organe der GBV beeinflusst wird. Dies diente der Bildung von stillen Reserven, aber auch des Erhalts des Marktanteils in der Wohnbaufinanzierung.<sup>741</sup> Des Weiteren weiteten die GBV ihren Tätigkeitsbereich aus, was sich zum Beispiel in der Errichtung von nicht geförderten höherpreisigen Wohnungen oder der Verwaltung von Immobilien Dritter äußerte und zu Abgrenzungsproblemen des gemeinnützigen und des nicht-gemeinnützigen Bereichs führte. Der Anteil von Neben- und Zusatzgeschäften weitete sich aus.<sup>742</sup> Der langsame Rückzug sowohl des Bundes als auch der Länder aus der Wohnbauförderungen hat viele GBV in ihrer Geschäftspolitik beeinflusst. „Dabei werden die klassischen Genossenschaftsprinzipien wie Selbstverwaltung und Selbsthilfe mehr und mehr verdrängt, woraus folgt dass auch die Identität zwischen dem genossenschaftlichen Betrieb und den Mitgliedern fehlt.“<sup>743</sup>

Durch das Budgetbegleitgesetz aus dem Jahr 2001 erfuhren die GBV eine weitere Schwächung. Es wurde die Möglichkeit dafür geschaffen, dass GBV, welche sich vollständig im Besitz von Gebietskörperschaften befinden, die Gemeinnützigkeit verlassen können, wovon alle 5 Bundesgesellschaften Gebrauch machten, wodurch knapp 70.000 gemeinnützige Wohnungen verloren gingen.<sup>744</sup> Die Abschaffung der Zweckzuschüsse, der Trend zur Absenkung der Fördermittel sowie die Wirtschaftskrise, welche auch die Wohnbaubanken geschwächt hat, haben insgesamt eine angespannte Finanzierungslage für die GBV zur Folge, was die GBV vor Herausforderungen stellt.<sup>745</sup> Trotz des bereits beschriebenen hohen Anteils in der Neubauleistung wird mitunter davon ausgegangen, dass dieses hohe Niveau in der Neubauleistung in den nächsten Jahren abnehmen wird, was auf die Finanzierungsschwierigkeiten bzw. den Rückgang der Wohnbauförderung zurückzuführen ist.<sup>746</sup>

Derzeit wird in Österreich aufgrund des mehr und mehr angespannten Wohnungsmarktes eine erneute Stärkung der Wohnungsgemeinnützigkeit diskutiert. Das im Herbst 2015 vorgeschlagene „Wohnpaket 2015“ (auch: „Wohnbauoffensive 2016“) hat zum Ziel, zügig ein Mehr an Neubauleistung der GBV zu bewirken. Neben der Schaffung einer „Wohnbau Investitionsbank“ soll den GBV beispielsweise eine Pflicht zur Nachverdichtungsprüfung bei Sanierungen auferlegt werden. Die Aufgabenstellung der GBV soll klarer definiert werden, insbesondere was Vermögensbindung und Reinvestitionspflicht in den Wohnbau anbelangt. Darüber hinaus soll die Zweckbindung bei Wohneigentumserwerb durch eine sog. Spekulationsfrist gestärkt werden. Die Bedarfsprüfung für GBV würde endgültig entfallen, was die Bildung von neuen GBV erleichtern soll.<sup>747</sup>

### 6.4.1.2 Merkmale der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit

In Österreich gibt es derzeit 192 gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV) in den Rechtsformen einer Genossenschaft, einer GmbH oder einer AG, oftmals im Besitz von Stiftungen oder Gemeinden, welche privatwirtschaftlich organisiert sind und dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz unterliegen.<sup>748</sup> Die grundlegende Aufgabenstellung der GBV wird in § 1 Abs. 2 öWGG beschrieben: „[Gemeinnützige] Bauvereinigungen ... haben ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender

---

<sup>741</sup> Eder (2012), S. 9.

<sup>742</sup> Brazda (1993), S. 134-138; Eder (2012), S. 9.

<sup>743</sup> Eckhardt (2006), S. 21-22, zitiert nach Eder (2012), S. 9.

<sup>744</sup> Vgl. Luggner (2010), S. 68.

<sup>745</sup> Streimelweger (2010), S. 551-552; vgl. Eder (2012), S. 83.

<sup>746</sup> Eder (2012), S. 24.

<sup>747</sup> Vgl. Parlament der Republik Österreich (2015), Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Errichtung einer Wohnbau-Investitionsbank (WBIB-G) erlassen, das Bundesgesetz über Steuerliche Sondermaßnahmen zur Förderung des Wohnbaus und das Bundesgesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen geändert werden, 163/ME XXV. GP.

<sup>748</sup> Amann (2014), S. 90.

Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten [und] ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen.“ Die Geschäftstätigkeit von GBV ist konkreter von einer Gemeinwohlverpflichtung geprägt, die auf die Errichtung, Sanierung und Verwaltung von Wohnraum mittlerer Größe und normaler Ausstattung ausgerichtet ist (§ 7 öWGG). Dies wird gewährleistet durch eine Geschäftskreisbeschränkung auf diese Tätigkeiten, das Kostendeckungsprinzip, eine Gewinnausschüttungsbeschränkung sowie die Vermögensbindung (§§ 10 und 13 ff öWGG). Die Preisbildung der GBV ist grundsätzlich unabhängig vom freien Wohnungsmarkt und orientiert sich nicht an Vergleichsmieten, sondern an einer Art Kostenmiete (§ 14 öWGG). Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich ist dabei durch eine Mittelschichtorientierung gekennzeichnet, wodurch gemeinnütziger Wohnraum einer Mehrheit der Bevölkerung grundsätzlich offen steht.<sup>749</sup> Im Allgemeinen ist die Anerkennungs Voraussetzung der Gemeinnützigkeit abhängig von einer Bedarfsprüfung (§ 3 öWGG). Die GBV haben sich schliesslich in ihren Tätigkeiten einer regelmäßigen Überprüfung zu unterziehen (§ 5 öWGG).

Die GBV verfügen über knapp ein Viertel des österreichischen Wohnungsbestandes, im städtischen Bereich bzw. im Mehrgeschossbau oft über 40 Prozent. Sie erbringen eine kontinuierlich hohe Neubauleistung, fast die Hälfte des Neubaus im Mehrgeschossbau bzw. knapp 30 % der gesamten Neubauleistung wird von ihnen erbracht. Bei einer durchschnittlichen Rendite von 3-4 % haben sie sich zu finanzstarken Unternehmen entwickelt und leisten durch hohe bauliche Standards aufgrund der vorgeschriebenen Reinvestition von Einnahmen aus der Bewirtschaftung ihrer Bestände einen wichtigen ökologischen Beitrag.<sup>750</sup> Infolge der Wirtschaftskrise nahm die Neubauleistung zwar um 8 % ab, aber im freifinanzierten Wohnungsbau betrug dieser Wert 30 %.<sup>751</sup> GBV sind der wesentliche Träger der Wohnraumversorgung breiter Bevölkerungsschichten mit einem im Verhältnis zum Einkommen niedrigem Mietniveau.<sup>752</sup> Soziale Durchmischung ist aufgrund der breiten Tätigkeit und des großen Wohnungsbestandes der GBV in Österreichs Städten die Regel.<sup>753</sup> Die wohnungspolitischen Potenziale des gemeinnützigen Wohnbaus in Österreich sind groß: „Gelungene Beispiele zeigen, dass damit die Ortszentren attraktiviert, der soziale Zusammenhalt in den Gemeinden gestärkt, die Kaufkraft in die Zentren zurückgeholt, schützenswerter Altbestand revitalisiert und Angebote für spezielle Zielgruppen wie Jungfamilien oder Senioren geschaffen werden können.“<sup>754</sup>

Zur Erfüllung ihrer Zwecke genießen die GBV verschiedene Begünstigungen. So sind sie von der unbeschränkten Körperschaftssteuerpflicht befreit und Einkünfte können einer steuerfreien Rücklage zugeführt werden.<sup>755</sup> Darüber hinaus genießen die GBV eine ermäßigte Umsatzsteuer von 10 %, anstelle der üblichen 20 %. Grundsteuerbefreiungen können nach Landesgesetz gewährt werden. In der Vergangenheit gab es darüber hinaus weitere Privilegien, wie die Befreiung von Gerichtsgebühren, der Grunderwerbssteuer sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuer. Des Weiteren können die GBV im größtenteils objektorientierten österreichischen Fördersystem durch die Wohnbauförderung privilegierte Fördernehmer sein, was sich in vergünstigten Darlehen und sog. Annuitätenzuschüssen äußert. Die GBV finanzieren durch Neubau sich durch die Wohnbauförderung, Eigenmittel sowie Fremdfinanzierung, insbesondere durch Wohnbaubanken.<sup>756</sup>

---

<sup>749</sup> Kahl (2011), S. 338.

<sup>750</sup> Amann (2014), S. 90.

<sup>751</sup> Streimelweger (2010), S. 557-558.

<sup>752</sup> Vgl. Mundt/Amann (2015).

<sup>753</sup> Vgl. Deutsch (2008), S. 303.

<sup>754</sup> Amann (2014), S. 91.

<sup>755</sup> Kahl (2011), S. 341.

<sup>756</sup> Storr (2012), S. 400-401; Streimelweger (2010), S. 544.

Auch wenn eine tiefergehende Analyse der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit an dieser Stelle nicht erfolgen kann, ist abschließend festzuhalten, dass die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit in der Fachliteratur einhellig als „Erfolgsmodell“ bezeichnet wird.<sup>757</sup> Der gemeinnützige Wohnungssektor hat sich „als wesentlicher Träger leistbarer Mietwohnungen ... in allen Bundesländern etabliert.“<sup>758</sup> Insbesondere die Verschränkung von Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit hat sich in Österreich als sinnvoll erwiesen, so sind GBV trotz der tendenziell sinkenden Wohnbauförderung ein langfristiger Partner staatlicher Wohnungspolitik.<sup>759</sup> Insgesamt ist die Wohnraumversorgung in Österreich im europäischen Vergleich als sehr gut zu bewerten, wobei die GBV eine maßgebliche Rolle spielen.<sup>760</sup> Die Kosten des wohnungspolitischen Systems in Österreich werden darüber hinaus im europäischen Vergleich als niedrig angesehen.<sup>761</sup>

### 6.4.1.3 Debatte um die beihilferechtliche Zulässigkeit des österreichischen öWGG

Auf unionsrechtlicher Ebene spielen Systeme des sozialen Wohnungswesens erst seit relativ kurzer Zeit eine größere Rolle.<sup>762</sup> Spätestens seit dem Altmark Trans-Urteil gaben mehrere Verfahren, in denen die EU-Kommission Beihilfen im sozialen Wohnungswesen geprüft hat, Anlass dazu, auch das soziale Wohnungswesen in Österreich näher zu betrachten.<sup>763</sup> In der Fachliteratur wurde daraufhin die Europarechtskonformität der Wohnbauförderung sowie der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich diskutiert.<sup>764</sup> Insbesondere die Entscheidung der Kommission zum sozialen Wohnungsbau in den Niederlanden, auf welche bereits eingegangen wurde, war hierfür aufgrund gewisser Parallelen zum österreichischen System ausschlaggebend.<sup>765</sup> Diese Debatte wurde 2012 durch eine Anfrage der EU-Kommission an die Republik Österreich im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens intensiviert, da hierdurch europarechtliche Fragestellungen in Bezug auf die Wohnbauförderung aufgeworfen wurden.<sup>766</sup> Im Folgenden werden kurz die wichtigsten beihilferechtlichen Fragen bei der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit erörtert, um anschließend eine Gesamteinschätzung zu präsentieren.

Es wird angenommen, dass die österreichischen Regelung zur Wohnungsgemeinnützigkeit im Kern eine Gemeinwohlverpflichtung im Sinne einer DAWI darstellen kann und dass der Bescheid der Gemeinnützigkeit an ein Wohnungsunternehmen wesentliche unionsrechtliche Anforderungen an einen Betrauungsakt im Sinne des ersten Altmark Trans-Kriteriums erfüllt.<sup>767</sup> Gleichwohl wird argumentiert, dass diese Betrauung dennoch nicht ausreichend „klar“ definiert sei, um diesem Kriterium zu genügen.<sup>768</sup>

Vor dem Hintergrund der Kommissionsentscheidung zu Wocos in den Niederlanden wird in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer klaren, genau abgegrenzten Zielgruppendefinition gesehen,

---

<sup>757</sup> Vgl. Lugger/Holoubek (2008).

<sup>758</sup> Stöger (2008), S. 27.

<sup>759</sup> Stöger (2008), S. 34.

<sup>760</sup> Amann (2014), S. 84-90.

<sup>761</sup> Vgl. Wieser (2014).

<sup>762</sup> Vgl. Storr (2012), S. 402-403.

<sup>763</sup> Vgl. Kahl (2011), S. 330; Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009; State aid No N 497/01 – United Kingdom (Scotland), Grants for Owner Occupation; Europäische Kommission v. 10.12.2008; State aid No N 342/2008 – Czech Republic, Housing and Social Programme for problematic districts; Europäische Kommission, v. 03.07.2001; State aid N 209/2001 – Ireland, Guarantee for borrowings of the Housing Finance Agency.

<sup>764</sup> Vgl. Bauer (2006); Storr (2012); Kahl (2011); Koppensteiner (2013); Pöschmann (2007).

<sup>765</sup> Vgl. Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009; Kahl (2011), S. 336.

<sup>766</sup> Österreichisches Bundeskanzleramt (2013); Koppensteiner (2013).

<sup>767</sup> Kahl (2011), S. 342.

<sup>768</sup> Storr (2012), S. 406.

welche auf benachteiligte Bürger oder soziale schwächere Bevölkerungsgruppen abzielen muss. Allerdings wird in einem Fachartikel dazu ausgeführt, dass eine Wohnungsgemeinnützigkeit, welche bis tief in die Mittelschicht günstigen Wohnraum zur Verfügung stellt, dieses Kriterium möglicherweise dennoch erfüllen könnte, da die Mitgliedsstaaten hier über einen großen Ermessensspielraum verfügen.<sup>769</sup> Selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, „könnte man gleichwohl argumentieren, dass die österreichische Mittelschichtenorientierung des Wohnungswesens im Endeffekt auch sozial Schwachen zu Gute kommt, da hiermit die soziale Durchmischung gefördert und einer Marginalisierung ... benachteiligter Bevölkerungsgruppen entgegengewirkt wird.“<sup>770</sup> Die Gegenmeinung hält dem entgegen, dass die Kommission der sozialen Durchmischung bisher nur eine geringe Priorität gegeben hat.<sup>771</sup> Die Zielgruppe der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit sei die Durchschnittsfamilie, der durchschnittliche Wohnungssuchende, denn sie ist mittelstandsgerichtet und erfülle daher die Anforderungen an eine DAWI nicht.<sup>772</sup> Diese Auffassung deckt sich teilweise mit der Kommissionsentscheidung zu den Niederlanden, nach der zwar soziale Mischung auch ein Ziel in der Wohnraumversorgung sein kann, aber dennoch mit einer regelmässigen Zielgenauigkeit von 90 % der Großteil des Wohnungsbestandes benachteiligten oder sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen zugutekommen muss.

Die Elemente der klaren Festlegung der DAWI-Parameter hinsichtlich Ausgleichszahlungen, Überkompensationsvermeidung und -überprüfung sind, wenn auch in Grundzügen vorhanden, womöglich nicht hinreichend erfüllt.<sup>773</sup> So sei beispielsweise die stichprobenartige Überprüfung von GBV im Lichte des Beihilferechts nicht ausreichend. Es könne nicht festgestellt werden, ob eine Überkompensation bestehe und wie eine angemessene Kompensation berechnet werden soll. Es wird argumentiert, dass auch sich verändernde Einkommensverhältnisse bereits wohnender Haushalte berücksichtigt werden müssten, um eine Überkompensation auszuschließen. Auch sei die Anforderung einer klaren Trennung von Beihilfen zugunsten einer DAWI und sonstigen gewerblichen Tätigkeiten nicht genügend erfüllt.<sup>774</sup>

Auch wenn die Einschätzungen in der Literatur unterschiedlich ausfallen, stimmen sie dennoch darin überein, dass es unklar sei, ob die österreichische WGG in der jetzigen Form beihilferechtskonform ist.<sup>775</sup> Ein Debattenbeitrag formuliert dazu zugespitzt: „Überträgt man diese [beihilferechtlichen] Anforderungen auf die gemeinnützigen Bauvereinigungen, wird schnell deutlich, dass sie nicht erfüllt werden.“<sup>776</sup> Dennoch wird eine beihilferechtliche Zulässigkeit nicht grundsätzlich verneint: „Die Überlegungen bedeuten nicht, dass das Konzept des gemeinnützigen Wohnungswesens aufgegeben werden muss und das österreichische Modell damit gescheitert ist. Im Gegenteil dürfte dieses Konzept grundsätzlich Zukunft haben und ausbaufähig sein, es müsste dazu aber modifiziert werden.“<sup>777</sup> Während das öWGG in vielerlei Hinsicht nur vergleichsweise geringfügige Anpassungen benötigen würde, wird der zentrale Handlungsbedarf in einer klaren Zielgruppenbestimmung gesehen.<sup>778</sup>

Ob die Kommission diese Einschätzung teilt, bleibt abzuwarten. Nach Art. 108 Abs. 1 AEUV überprüft die Kommission die bestehenden Beihilferegelungen fortlaufend. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die Kommission die Wohnungsgemeinnützigkeit bereits überprüft und bis auf Weiteres als mit dem

---

<sup>769</sup> Kahl (2011), S. 343, Koppensteiner (2013), S. 381-383.

<sup>770</sup> Koppensteiner (2013), S. 381-383.

<sup>771</sup> Vgl. Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, zur 10 % Regelung.

<sup>772</sup> Storr (2012), S. 406.

<sup>773</sup> Kahl (2011), S. 341-342; Storr (2012), S. 407.

<sup>774</sup> Storr (2012), S. 407.

<sup>775</sup> Kahl (2011), S. 342; Storr (2012), S. 406-409; Koppensteiner (2013), S. 381-383.

<sup>776</sup> Storr (2012), S. 406.

<sup>777</sup> Storr (2012), S. 409.

<sup>778</sup> Vgl. Storr (2012), S. 409; Kahl (2011), S. 341-343.

AEUV vereinbar erklärt hat.<sup>779</sup> Gleichwohl sind die beihilferechtlichen Regelungen im Almunia-Paket jüngst verschärft worden und die Kommission kann die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit weiterhin überprüfen.

### 6.4.2 Die Woningcorporaties in den Niederlanden

Die niederländischen Woningcorporaties (Wocos) sind gemeinnützige Wohnungsunternehmen, welche das gemeinwohlorientierte Bauen, Bewirtschaften, Vermieten und Verkaufen von Wohnraum zur Aufgabe haben. Wocos prägten den niederländischen Wohnungsmarkt in den letzten Jahrzehnten stark, sowohl im Hinblick auf die Bauleistung als auch gerade im Angebot von bezahlbarem und angemessenem Wohnraum für niedrige und mittlere Einkommen.

Die niederländischen Wocos sind einerseits aufgrund europarechtlicher Gesichtspunkte interessant, da es infolge der Kommissionsbeschwerde zu einer grundlegenden Reform des niederländischen gemeinnützigen Wohnungssektors kam, in der die besonderen Anforderungen des Beihilferechts berücksichtigt wurden. Andererseits sind die Wocos auch von Interesse, da sie in vielerlei Hinsicht einen mit der ehemaligen Wohnungsgemeinnützigkeit vergleichbaren Charakter haben, was sich beispielsweise im gemeinwohlorientierten und gebundenen Vermögen der Wocos äußert, welche als gewinnbeschränkte („not-for-profit“) privatrechtliche Wohnungsunternehmen in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben tätig sind.<sup>780</sup>

Bei dieser Betrachtung ist insbesondere die aktuelle Reform durch das Woningwet 2015 hervorzuheben. Die Reform ist für die mögliche Ausgestaltung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland von großer Relevanz, denn sie gibt auf viele beihilferechtliche Fragen eine mögliche Antwort. Gleichzeitig dient sie als Input zu einer Diskussion um neue Prinzipien der Wohnungsgemeinnützigkeit, denn sie zeigt gangbare Wege und kritische Aspekte auf.

Um die niederländische Wohnungsgemeinnützigkeit entsprechend zu erörtern, wird zuerst kurz die jüngere Geschichte der niederländischen Wocos skizziert, welche die Veränderungen im System der Wocos nachvollziehbar macht. Im Anschluss daran wird ein kurzer Sachstandsüberblick hinsichtlich des derzeitigen Systems der Wocos gegeben, um anschließend die wesentlichen Aspekte der Woningwet-Reform darzulegen.<sup>781</sup>

#### 6.4.2.1 Die jüngere Entwicklung des Systems der niederländischen Woningcorporaties

Ähnlich wie Genossenschaften haben Wocos ihre Ursprünge im Arbeiterwohnungswesen des 19. Jahrhunderts.<sup>782</sup> Die gesetzliche Grundlage der heutigen Wocos wurde durch das erste Woningwet aus dem Jahre 1901 geschaffen. Dieses Gesetz ermöglichte staatliche Beihilfen für nach dem Woningwet zugelassene Wohnungsunternehmen, den sog. Woningcorporaties, sofern sich diese der sozialen Wohnraumversorgung als öffentlicher Aufgabe („volkshuisvesting“) widmeten und der staatlichen

---

<sup>779</sup> Vgl. Europäisches Parlament (2014a) und Europäisches Parlament (2014b) zur parlamentarischen Anfrage hinsichtlich der Auswirkungen des sogenannten „Almunia-Pakets“ auf den sozialen Wohnbau in Österreich.

<sup>780</sup> Vgl. Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 5.

<sup>781</sup> Die Begriffe des gemeinnützigen Wohnungssektors, der Woningcorporaties und des sozialen Wohnungsbaus sind in den Niederlanden größtenteils deckungsgleich und werden in diesem Abschnitt entsprechend verwendet.

<sup>782</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 13-14.

Aufsicht unterordnen. Das System der Wocos hat einen öffentlich-rechtlichen Rahmen, an welchen die Wocos dauerhaft gebunden sind.<sup>783</sup>

Bis zum Zweiten Weltkrieg wurden auf diese Weise eine Million der sogenannten Woningwet-Wohnungen gebaut, womit die Wocos über 2,4 Mio. Wohneinheiten verfügten.<sup>784</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg erbrachten Wocos in den Niederlanden einen Großteil der Neubauleistungen im Wohnungsbau.<sup>785</sup> Dafür wurden sie von der niederländischen Regierung unter anderem mit Darlehen mit einer Laufzeit von 50-75 Jahren und mit jährlichen Bewirtschaftungszuschüssen gefördert, welche die Differenz zwischen Kostenmiete und Mieteinnahmen ausglich, und unterlagen einer strengen Regulierung und Einflussnahme durch die Regierung.<sup>786</sup>

In den 1980er Jahren wurde in der Politik darüber diskutiert, das System der Wocos zu reformieren. Die Ausgaben für den gemeinnützigen bzw. sozialen Wohnungssektor stiegen in einer Zeit, in der der Staatshaushalt unter Druck geriet, während der Bedarf an Wohnungsneubau langsam abnahm. Man erhoffte sich von Reformen bessere wohnungspolitische Resultate durch eine Annäherung an den freien Markt, welche zugleich mit geringeren finanziellen Risiken einhergehen sollten.<sup>787</sup> Das bis dahin existierende System der staatliche Woningwet-Wohnungsförderung, welches einherging mit staatlichen Bürgschaften, Zuschüssen, Darlehen zu besonders günstigen Konditionen und vor allem jährlichen Bewirtschaftungszuschüssen, sollte schrittweise eingestellt werden. Die Verordnung über zugelassene Institutionen des sozialen Wohnungsbaus („Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting“, BTIV) aus den 70er Jahren schaffte die Grundlagen für eine Verselbständigung der Woningcorporaties, legte jedoch auch konkrete Rahmenbedingungen und Ziele in der sozialen Wohnraumversorgung fest und stärkte die Mietermitbestimmung. Daraufhin wurde von den Wocos 1984 der Bürgschaftsfonds für den sozialen Wohnungsbau („Waarborgfonds Sociale Woningbouw“, WSW) aufgesetzt, welcher Bürgschaften für Darlehen vergibt und staatliche Bürgschaften ablöste. 1988 wurde der Zentrale Fonds der sozialen Wohnraumversorgung („Centraal Fonds Volkshuisvesting“, CFV) eingerichtet. Der CFV wird über Abgaben der Wocos finanziert und hat zum Ziel, die Aufsicht über die zunehmend eigenständigen Wocos wahrzunehmen, sowie im Falle von drohender Zahlungsunfähigkeit der Wocos Umstrukturierungsmaßnahmen zu finanzieren. Sowohl der WSW als der CFV stellen durch die Art ihrer Errichtung bzw. Finanzierung ein Sicherheitsnetz dar, was größtenteils von den Wocos finanziert wird, aber staatlicher Trägerschaft unterliegt.<sup>788</sup>

In den 1990er Jahren wurde diese Entwicklung konsequent fortgesetzt. Die Regierung strebte, wie in Deutschland und anderen europäischen Staaten auch, eine an Privatisierungsvorhaben und New Public Management-Konzepte angelehnte stärkere Eigenständigkeit der Wocos durch Deregulierung und Dezentralisierung bei gleichzeitiger Kürzung der staatlichen finanziellen Mittel an.<sup>789</sup> 1993 wurde die Verordnung über die Unternehmensführung im Sozialwohnungssektor („Besluit beheer sociale huursector“, Bbsh) eingeführt, welche den BTIV ablöste. Infolge der Bbsh wurden immer mehr als Vereine organisierte Wocos in Stiftungen umgewandelt, wodurch eine Unternehmensführung in mancher Hinsicht erleichtert wurde, die Mitbestimmung der Mitglieder bzw. Bewohner jedoch teilweise eingeschränkt wurde. Denn die Mietermitbestimmung musste sich nun vermehrt in der Form

---

<sup>783</sup> Van Mil et al. (2008), S. 80; Boelhouwer/Priemus (2013), S. 223-224.

<sup>784</sup> Van Mil et al. (2008), S. 80.

<sup>785</sup> Es gab es im niederländischen Wohnungsmarkt nie einen großen Anteil an Wohnungsbaugenossenschaften; vgl. Boelhouwer/Priemus (2013), S. 223.

<sup>786</sup> Van Besouw/Noordman (2005), S. 51 ff.

<sup>787</sup> Haffner et al. (2014), S. 6; Bielmann/Snippe/Tromp (2010), S. 1.

<sup>788</sup> Bielmann/Snippe/Tromp (2010), S. 16-17.

<sup>789</sup> De Jong (2013), S. 17-19; Van Besouw/Noordman (2005), S. 51 ff.; Boelhouwer et al. (2014), S. 2; Kirchner (2007), S. 216; Bielmann/Snippe/Tromp (2010), S. 17-18.

von externen Mieterräten organisieren anstatt durch die Mitgliederversammlung. Die Mietermitbestimmung wurde 1998 im Gesetz über die Konsultation von Mietern und Vermietern („Wet op het overleg huurders – verhuurder“, WOHV) neuregelt.<sup>790</sup> Durch die Bbsh wurde der Geschäftskreis der Wocos vergrößert. Es bestand nur noch eine grobe Zielgruppenfestlegung, und der Einfluss der Politik wurde ansonsten stark eingeschränkt.<sup>791</sup> Insgesamt zielte die Verordnung darauf ab, den Wocos mehr unternehmerische Eigenverantwortung und Handlungsfreiheit zu ermöglichen.<sup>792</sup> Mittel wurden nun nicht mehr zentral, sondern durch die Gemeinden vergeben, welche mit den Wocos Leistungsvereinbarung abschließen konnten. Diese vergleichsweise begrenzten Mittel wurden beispielsweise zur Modernisierung des sozialen Wohnungsbaubestands, zum Ausgleich örtlich bedingter Mehrkosten, zur Errichtung von Sonderwohnformen sowie zur Mietreduzierung verwendet. Letztere zielten vor allem auf höherwertigen Neubau in Stadterneuerungsgebieten.<sup>793</sup> Anstelle der Objektförderungen wurden vermehrt Subjektförderungen in Form eines Wohngeldes („huurtoeslag“) eingesetzt, welches jedoch nur Sozialmietern zusteht.

Im Rahmen der sog. „Bruteringsoperatie“ wurden 1995 durch das Gesetz zur Absenkung von Beihilfen im sozialen Wohnungsbau („Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting“) und die Verordnung über objektbezogene Subventionen („Besluit woninggebonden subsidies“) die Wocos auch finanziell endgültig selbstständig. Dies geschah durch eine Gesamtausgleichvereinbarung, in welcher alle Zahlungsverpflichtungen aus vergangenen Zuschusszusagen (15,9 Mrd. €) mit den noch ausstehenden staatlichen Darlehen (18,6 Mrd. €) verrechnet wurden.<sup>794</sup> Auch die Bewirtschaftungszuschüsse wurden komplett eingestellt. Neubau wurde zuerst noch über einmalige Zuschüsse i.H.v. 2.269 € pro Wohnung gefördert. Diese Förderung wurde in den folgenden Jahren eingestellt.<sup>795</sup> Anstelle von Zuschüssen mussten sich die Wocos nun am Kapitalmarkt versorgen, unterstützt vor allem durch staatliche Bürgschaften. Auch Neubau wurde nicht mehr gesondert subventioniert.<sup>796</sup> Die Ausgleichsvereinbarung wird als ein zentraler Grund dafür angesehen, dass die Wocos zu diesem Zeitpunkt in einer finanziellen Position waren, die es ihnen ermöglichte, weiterhin ihren Aufgaben gerecht zu werden.<sup>797</sup> Es wurde also ein Mischsystem eingeführt, welches anstelle von unmittelbarer Objektförderung vor allem auf Subjektförderung basiert (dem heutigen Wohngeld bzw. „huurtoeslag“, vgl. Abschnitt 6.4.2.3) in Kombination mit staatlichen Beihilfen in der Form von Bürgschaften.<sup>798</sup> Seitdem gibt es praktisch keine direkten Subventionen für Wocos mehr, abgesehen von überschaubaren lokalen Projektzuschüssen durch die Gemeinden.<sup>799</sup>

Die Bruteringsoperatie galt im Jahr 2000 als endgültig abgeschlossen und prägt die Wocos bis heute. Die finanzielle Selbstständigkeit, zusammen mit den damit verbundenen Risiken, wirkte sich stark auf das Geschäftsgebaren der Wocos aus.<sup>800</sup> Das Vermögen der Wocos nahm zu Beginn dieser Reformen noch zu, was auf Zinssenkungen, Mieterhöhungen und steigende Verkaufspreise zurückzuführen war.<sup>801</sup> Die Reformen der 1990er hatten eine politisch gewünschte Ausweitung des Tätigkeitsfeldes

<sup>790</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 20-24; Schmitt et al. (2012), Anhang, S. 70.

<sup>791</sup> Van Besouw/Noordman (2005), S. 51 ff.; Kirchner (2007), S. 231-232.

<sup>792</sup> Kirchner (2007), S. 233; Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 18-21.

<sup>793</sup> Kirchner (2007), S. 216, 231-232.

<sup>794</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 224; Kirchner (2007), S. 232.

<sup>795</sup> Kirchner (2007), S. 232.

<sup>796</sup> Van Besouw/Noordman (2005), S. 51 ff.

<sup>797</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 224-225.

<sup>798</sup> Van Mil et al. (2008), S. 80-81; Boelhouwer/Priemus (2013), S. 222; Schmitt et al. (2012), Anhang, S. 63.

<sup>799</sup> Lawson (2011), S. 3.

<sup>800</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 21-22.

<sup>801</sup> Boelhouwer et al. (2014), S. 2.

der Wocos zur Folge, welche nun beispielsweise auch im höherpreisigen Segment und in der Gewerbevermietung aktiv wurden, sowie mit der Wohnungsbewirtschaftung verbundene Dienstleistungen betrieben.<sup>802</sup>

Sie hatten jedoch auch unbeabsichtigte bzw. unvorhergesehene Folgen. Eine unmittelbare Folge der Abschaffung der Objektförderung und Beschneidung der Mittel war, dass Neubauprojekte insgesamt abnahmen und zudem seltener im Niedrigpreissegment angesiedelt waren. Preiswerte Mietwohnungen wurden vermehrt abgerissen, um rentablere, teurere Wohnungen neu zu bauen.<sup>803</sup> Auch wurde der Verkauf von Wohnungen eine zunehmend wichtige Einkommensquelle: Während die Anzahl der Wohnungen im Besitz der Wocos in absoluten Zahlen etwa gleichblieb, sank infolge dieser Reformen der Marktanteil der Wocos von 44 % (1990) auf rund 30 % (2014).<sup>804</sup> Erwähnenswert ist hier auch die mitunter stark wachsende Diskrepanz zwischen steigender Wohnungsqualität und steigenden Mieten einerseits und davon entkoppelten Zielgruppeneinkommen andererseits, was mitunter auf eine mangelnde politische Steuerung zurückgeführt wird.<sup>805</sup> In diesem Kontext kann auch die Kommissionsbeschwerde verstanden werden, welche aus beihilferechtlicher Sicht unter anderem den Mangel einer klaren Zielgruppendefinition kritisierte, und auf das Erfordernis einer Beschränkung auf am Wohnungsmarkt benachteiligte Haushalte deutlich machte (vgl. Abschnitt 6.3.4.2).

In diesen teilweise gewünschten, teilweise unbeabsichtigten Effekten deutete sich Krise der Wocos bereits an. Denn das auf die Reformen der 1990er Jahre folgende Jahrzehnt war geprägt von Skandalen und öffentlicher Kritik. Der Verband der Wocos Aedes veröffentlichte im Jahr 2013 einen Bericht mit dem Namen „Gestörtes Gleichgewicht“ („De Balans Verstoord“), in welchem dieser Handlungsbedarf rückblickend offengelegt wird. Dieser äußerte sich demnach in Bauskandalen, Fällen von Missmanagement und Finanzproblemen, Kritiken über steigende Gehälter im Management bei sinkender Leistungsfähigkeit der Woningcorporaties, sowie Fällen von unterschätzten Investitionsrisiken bei Projekten, die außerhalb der eigentlichen Kernaufgaben der Wocos lagen. Vor allem trug die ungenügende Erfüllung der wohnungspolitischen Kernaufgaben der Woningcorporaties zu dieser Kritik bei, und führte letztlich zu einer Legitimationskrise der Woningcorporaties.<sup>806</sup>

Infolge dieser Krisen und Kritiken, der Kommissionsbeschwerde, aber auch Aufgrund der Auswirkungen der Finanzkrise auf den Staatshaushalt, begann um 2008 ein Umschwung im System der Woningcorporaties, welcher seitdem anhält.<sup>807</sup> Nach nach ersten Anpassungen der Wocos infolge der Kommissionsbeschwerde aus dem Jahr 2009 wurden weitere grundlegende Reformen diskutiert. Ein Kritikpunkt war die Beobachtung, dass durch die Begrenzung der Zielgruppendefinition nun genau solche Haushalte, welche knapp über dieser Haushaltseinkommensgrenze liegen, vergleichsweise schwer Wohnraum finden würden, da der Mietwohnungsmarkt außerhalb der Wocos relativ klein sei („Zu Reich zum Mieten, zu Arm zum Kaufen“).<sup>808</sup> All dies mündete in dem Gesetzespaket „Woningwet 2015“<sup>809</sup> (Wohngesetz), welches am 1. Juli 2015 in Kraft trat. Ziel dieses Gesetzes ist eine Konzentration der Wocos auf ihre Kernaufgaben als europarechtskonforme Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI).<sup>810</sup> Zu diesem Zweck werden sie auf die beihilferechtskonforme

---

<sup>802</sup> Van Besouw/Noordman (2005), S. 51 ff.; Boelhouwer et al. (2014), S. 2.

<sup>803</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 21.

<sup>804</sup> Boelhouwer et al. (2014), S. 2.

<sup>805</sup> Boelhouwer et al. (2014), S. 2-3; Beekers (2012); De Jong, Rudy S. 17 ff.

<sup>806</sup> De Jong (2013), S. 8 ff., 46-52; Boelhouwer et al. (2014), S. 2-8; Boelhouwer/Priemus (2013), S. 228-229.

<sup>807</sup> Nieboer/Gruis (2015), S. 17-18.

<sup>808</sup> Trouw (2011); Boelhouwer/Priemus (2013), S. 229-230.

<sup>809</sup> Das Woningwet 2015 ist ein Gesetzespaket, welches aus dem novellierten Woningwet, der dazugehörigen Verordnung „Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV) 2015“ sowie weiteren Rechts- und Verwaltungsakten besteht.

<sup>810</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 85 ff.

Erbringung von DAWI ausgerichtet. Hierzu gehört eine klare Zielgruppenbeschränkung auf benachteiligte Bürger oder soziale schwächere Bevölkerungsgruppen, Mietobergrenzen, sowie die finanzielle Trennung von DAWI- und Nicht-DAWI-Tätigkeiten. Die Regelungen dieser Reform werden in den folgenden Abschnitten näher betrachtet.

Insgesamt hat diese wohnungspolitische Neuausrichtung, welche in der Finanzkrise begann, weitreichende Konsequenzen, welche deutlich werden, wenn man sie zusammen mit den finanzpolitischen Maßnahmen der niederländischen Regierung betrachtet. Denn das Kabinett Rutte II sah sich infolge der Finanzkrise gezwungen, den Staatshaushalt zu konsolidieren. Zwar betraf die Haushaltskonsolidierung fast alle Bereiche des politischen Handelns, dennoch spielte der Imageverlust der Wocos auch im Hinblick auf haushaltspolitische Vorhaben eine große Rolle.<sup>811</sup> Die Regierung führte 2013 einerseits eine Steuer auf die Vermietung von 10 oder mehr Sozialwohnungen ein, sowie andererseits die Möglichkeit, die die Mieten im sozialen Wohnungsbau stärker zu erhöhen. Diese Sozialwohnungs-Vermietersteuer („Verhuurderheffing“), welche 2015 knapp 0,5 % auf einen nach sog. WOZ-Punkten berechneten Vermögenswert der Wohnungen beträgt, wird im Jahr 2017 voraussichtlich Erträge i.H.v. 1,7 Mrd. € einbringen.<sup>812</sup> Deutlich wird, dass die finanzielle Einschränkung infolge der Finanzkrise vor allem die Wocos betraf. Die Förderung von Eigenheimen blieb größtenteils unangetastet. Auch ansonsten scheint die niederländische Regierung vor allem den privaten Wohnungssektor zu fördern, bei gleichzeitiger Vernachlässigung des sozialen Mietwohnungssektors.<sup>813</sup>

Eine kursorische Bewertung dieses Reformpakets muss differenziert ausfallen. Es ist erklärtes Ziel der Reform, die Skandale der Vergangenheit durch strengere Regeln, Transparenz und eine bessere Aufsicht in Zukunft zu vermeiden. Auch die Mietermitbestimmung, sowie die Zusammenarbeit mit den Gemeinden wird gestärkt. Diesbezüglich wird die Reform gelobt.<sup>814</sup> Das Vertrauen in die Liberalisierung und Dezentralisierung ist gesunken, und die Wocos haben sich wieder stärker auf die gesellschaftlichen Aufgaben zu konzentriert.<sup>815</sup> Auf den ersten Blick stellt das Woningwet 2015 in vielerlei Hinsicht eine Kehrtwende dar, wirkt es doch in der Geschäftskreisbeschränkung und der klaren und differenzierten Zielgruppendefinition wie eine Rückbesinnung auf die Wurzeln der Woningcorporaties. Dennoch könnten die fortgeführten finanziellen Einsparungen bzw. der Wegfall von Subventionen bei gleichzeitiger Einführung neuer Abgaben in Kombination mit einer klaren Trennung von sozialem und freiem Wohnungsmarkt insgesamt eine kritische Beschneidung des sozialen Wohnungssektors zur Folge haben, wie an Abschnitt 6.4.2.3 zur Finanzierung der Wocos näher beschrieben wird.<sup>816</sup>

Daher ist der bisher große Beitrag der Wocos im Hinblick auf den weiterhin großen Bedarf an preiswertem Neubau gefährdet. 2010 und 2011 erbrachten die Woningcorporaties 60 % der Neubauleistung. Kaum ein anderer Akteur am Wohnungsmarkt wäre dazu in vergleichbarem Umfang in der Lage. Auch waren Wocos bisher die Hauptakteure, wenn es darum ging, soziale Problemlagen zu stabilisieren und aufzuwerten (Stadterneuerung). Ebenso konnten sie bisher günstige Wohnungen von hoher Qualität bereitstellen, um beispielsweise altersgerechtes Wohnen auch für Haushalte mit geringem Einkommen zu gewährleisten, auch in weniger attraktiven ländlichen Gegenden, welche von einer sinkenden Einwohnerzahl betroffen sind. Darüber hinaus sind Woningcorporaties die einzigen

---

<sup>811</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 228.

<sup>812</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 228.

<sup>813</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 230.

<sup>814</sup> Boelhouwer et al. (2014), S. 23.

<sup>815</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 37.

<sup>816</sup> Haffner et al. (2014), S. 47.

Vermieter in den Niederlanden, die ihre Mieter systematisch an der Bewirtschaftung teilhaben lassen.<sup>817</sup> Die gesellschaftspolitische Bedeutung der Wocos wurde während der Finanz- und Immobilienkrise wieder deutlicher: Der Mangel an preiswertem Wohnraum, insbesondere in städtischen Gebieten, wurde offenkundig und der Neubau durch die Woningcorporaties gewann wieder an Fahrt, während sich Banken und gewerbliche Anbieter aus dem Immobiliengeschäft zurückzogen.<sup>818</sup> Der Anteil am Neubauvolumen im Land stieg von 30 % vor der Krise auf 60 % in den Jahren 2010-2012.<sup>819</sup> Die Wocos fingen den Wohnungsneubau insbesondere im niedrig und mittelpreisigen Segment auf.

#### 6.4.2.2 Merkmale des niederländischen sozialen Wohnungswesens

Woningcorporaties spielen im niederländischen sozialen Wohnungswesen eine zentrale Rolle, da sich die niederländische Politik hinsichtlich der sozialen Wohnraumversorgung größtenteils auf die Mittelbereitstellung, Aufsicht und Regulierung der Wocos beschränkt. Die Erbringung der sozialen Wohnraumversorgung in den Niederlanden findet fast ausnahmslos durch die Wocos statt.<sup>820</sup> Die Wocos haben das niederländische Wohnungswesen entscheidend geprägt.<sup>821</sup> Zwar gibt es neben den Woningcorporaties noch kommunale Wohnungsunternehmen („Gemeentelijke Woningbedrijven“), gewinnbeschränkte Unternehmen („Niet Winst Beogende Instellingen“) sowie private Wohnungsbesitzer mit Wohnungen, welche Mietpreisbindungen unterliegen. Nach der Umwandlung vieler kommunaler Wohnungsunternehmen in Wocos in den 90er Jahren besteht der soziale Wohnungssektor jedoch nahezu vollständig aus Woningcorporaties.<sup>822</sup>

In 2009 wohnten 41 % der Niederländer zur Miete, während 59 % in ihrem Eigentum wohnten. Da knapp 31 % der niederländischen Wohnungen durch Wocos bewirtschaftet wird, ist der private Markt für Mietwohnungen mit rund 10 % vergleichsweise klein.<sup>823</sup> In vielen Großstädten wie Amsterdam werden bis hin zu 50 % aller Wohnungen von Wocos bewirtschaftet. Die Niederlande haben daher den größten Sozialwohnungssektor in Europa.<sup>824</sup> Der Wohnungsmarkt in den Niederlanden steht unter wachsendem Druck. Es wird davon ausgegangen, dass in den Niederlanden aufgrund der Auswirkungen der Finanzkrise bis 2020 Wohnungsbedarf von 300.000 Wohneinheiten entstehen wird. Ähnlich wie in Deutschland stehen insbesondere urbane Regionen oft unter Druck, während sich dies in ländlichen Regionen teilweise entgegengesetzt verhält.<sup>825</sup>

An der zuvor beschriebenen wichtigen positiven Rolle der Wocos in der Finanz- und Immobilienkrise zeigt sich, dass Wocos auch weiterhin ein strategisch wichtiges Element in der niederländischen Wohnungspolitik sind. Im Jahr 2013 gab es fast 380 Woningcorporaties. Bei knapp 240 davon handelt es sich um Unternehmen mit einer Größe von bis zu 5000 Wohneinheiten.<sup>826</sup> Wocos haben als gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen vor allem das Bauen, Bewirtschaften, Vermieten und Verkaufen von Wohnraum zum Zweck.

---

<sup>817</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 230.

<sup>818</sup> Lawson (2011), S. 3.

<sup>819</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 228.

<sup>820</sup> Van Mil et al. (2008), S. 79 ff.

<sup>821</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 223.

<sup>822</sup> Kirchner (2007), S. 215; Boelhouwer/Priemus (2013), S. 223; Musterd (2014), S. 468.

<sup>823</sup> Haffner et al. (2014), S. 5, 15-17; Centraal Bureau voor de Statistiek (2012).

<sup>824</sup> Haffner et al. (2014), S. 4.

<sup>825</sup> Haffner et al. (2014), S. 16; Schmitt et al. (2012), Anhang S. 65.

<sup>826</sup> Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015e).

Woningcorporaties sind weder öffentliche Institutionen, noch reguläre Marktparteien. Wocos sind, vergleichbar mit gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, unabhängige und privatrechtlich organisierte Wohnungsunternehmen in der Rechtsform einer Stiftung oder eines Vereins, welche einer gesetzlich normierten Aufsicht und Zweckbestimmung unterliegen.<sup>827</sup> Wocos können diesen gesetzlich festgelegten Rahmen nicht verlassen.<sup>828</sup> In der Erfüllung ihrer Aufgaben unterliegen Wocos einer Gewinnbeschränkung: Sie haben keine Gewinnerzielungsabsicht, eine Gewinnausschüttung erfolgt nicht, verbleibende Erträge werden reinvestiert oder thesauriert.<sup>829</sup> Sie sind am ehesten als „Quangos“ zu verstehen, also als quasi-Nichtregierungsorganisationen.

Es ist vorrangiges Ziel der Woningcorporaties, Haushalte mit niedrigerem Einkommen mit Wohnraum zu versorgen. Insgesamt lässt sich sagen, dass Wocos einen bedeutenden Beitrag zur Wohnraumversorgung in den Niederlanden leisten. So wohnte 2012 jeder dritte niederländische Haushalt in einer Wohnung einer Woningcorporaties. Knapp 70 % der Haushalte mit einem Einkommen von unter 40.000 € wohnen derzeit in einer Wohnung einer Woningcorporatie.<sup>830</sup>

Auch besondere Bedarfsgruppen werden überdurchschnittlich stark von Woningcorporaties mit Wohnraum versorgt. So wohnen mit 41 % überdurchschnittlich viele Senioren bei Woningcorporaties, was durch eine spezielle Förderung und Anpassung von altersgerechten Wohnungen, sowie damit verbundenen Dienstleistungen unterstützt wird. Knapp 50 % der Wohnungen sind bereits barrierefrei. Auch wohnen mehr als die Hälfte der Alleinerziehenden, ein überdurchschnittlich großer Teil von Arbeitslosen sowie ein mit 50 % überdurchschnittlich großer Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund bei Wocos.<sup>831</sup>

Die konkreten Zielgruppen sowie die Mietpreisausgestaltung haben sich dabei im Laufe der Zeit verändert. Als gemeinwohlorientierte Träger sind sie aufgrund ihrer Gesamtausrichtung weniger anfällig für Risiken als gewerbliche Träger. Sie tragen einen Großteil der Bauleistung, auch in ökonomisch schwierigen Zeiten. Sie bedienen vorrangig das ökonomisch weniger attraktive Marktsegment, welches durch die Politik festgelegt wird und sind in weniger attraktiven Stadtteilen aktiv, sowie in Gegenden, welche vom demographischen Wandel betroffen sind. Zur Erfüllung dieser Zwecke erhielten und erhalten die Wocos staatliche Subventionen bzw. Beihilfen, auf die an späterer Stelle noch eingegangen wird.

Woningcorporaties erbrachten in den Jahren 2007-2012 gemittelt knapp 50 % der Neubauleistung von Wohngebäuden, wovon wiederum 90 % Mietwohnungen waren. Im Jahre 2013 investierten die Wocos 5,4 Mrd. € in den Neubau von Miet- und Eigentumswohnungen.<sup>832</sup> Durchschnittlich investieren sie dabei 162.000 € pro Mietwohnung.<sup>833</sup> Zwischen 2007 und 2013 hat jedoch die Anzahl an preiswerten Wohnungen unter der Mietpreisobergrenze abgenommen.<sup>834</sup> Insgesamt stehen die Wocos finanziell gut dar: 2011 verwalteten sie 2,4 Mio. Mietwohnungen, wofür sie 12,8 Mrd. € an Mieteinnahmen erwirtschafteten (durchschnittlich 5.164 € pro Wohneinheit). Der Ertrag betrug in dem Kalenderjahr 1,9 Mrd. € (durchschnittlich 779 € pro Wohneinheit).<sup>835</sup> 40 % der von Wocos bewirtschafteten Wohngebäude sind Einfamilienhäuser. Gemittelt werden jährlich knapp 1.300 € pro

---

<sup>827</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 9-10, 22 ff.; Woningwet Art. 18a und Art. 19.

<sup>828</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 223-224.

<sup>829</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 91; Hoekstra (2013), S. 2; Haffner et al. (2014), S. 6.

<sup>830</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2012); Musterd (2012), S. 474.

<sup>831</sup> Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015f); Lawson (2011), S. 11.

<sup>832</sup> Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015b).

<sup>833</sup> Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015c).

<sup>834</sup> Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015d).

<sup>835</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 225.

Objekt für Instandhaltung und Sanierung ausgegeben, 60 % der Ausgaben sind Planmäßig. Der durchschnittliche Mietpreis beträgt 470 €. <sup>836</sup>

### **6.4.2.3 Die Reform der Woningcorporaties durch das Woningwet 2015**

Nachdem die Geschichte und das System der niederländischen Woningcorporaties eingehend beschrieben wurde sowie die Hintergründe zur jüngsten Woningwet-Reform diskutiert wurden, soll in diesem Teil auf das umfassende Reformpaket des Woningwet 2015 detaillierter eingegangen werden. Das Woningwet 2015 bietet aufgrund seiner Aktualität als Beispiel einer europarechtskonformen Wohnungsgemeinnützigkeit einen wichtigen Beitrag zur Debatte und Anregungen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland.

Zuerst werden im Abschnitt „Vermietung von Sozialwohnungen als Kernaufgabe“ die aktuellen Woningwet-Regelungen beschrieben, welche die zielgenaue Versorgung unterschiedlicher Bedarfsgruppen zum Zweck haben. Im darauffolgenden Abschnitt werden die Vorschriften des Woningwet für die „Aufspaltung bzw. Trennung von DAWI- und Nicht-DAWI-Aktivitäten“ der Wocos beschrieben, was als praktisches und sehr weitgehendes Beispiel für die Umsetzung der strengen beihilferechtlichen Regelungen für DAWI-Ausgleichszahlungen dient. Der Abschnitt zu „Mietermitbestimmung und Zusammenarbeit mit den Gemeinden“ beschreibt detailliert die bereits existierenden und nun reformierten Regelungen zur Mietermitbestimmung bei den Woningcorporaties. In „Begünstigung und Finanzierung“ werden einerseits die staatlichen Beihilfen zugunsten der Woningcorporaties sowie das Geschäftsmodell der Wocos umrissen. Andererseits werden die finanziellen Konsequenzen der Woningwet-Reform für die Wocos überblicksartig erörtert. Im letzten Abschnitt, „Kompensation/Überkompensation, Aufsicht“, werden die Vorschriften zur Aufsicht und Prüfung von Wocos beschrieben. Darüber hinaus werden die komplexen Kompensations-, Überkompensations- und Rückforderungsmechanismen des Woningwet 2015 erörtert, welche auf der Rechtsgrundlage des DAWI-Freistellungsbeschlusses – und in Abweichung von den Kriterien des Altmark Trans-Urteils – ein Beispiel dafür liefern, wie mit den Regelungen der ehemaligen Wohnungsgemeinnützigkeit vergleichbare Ausgleichszahlungen in Form von pauschalen Begünstigen DAWI-Konform ausgestaltet werden können.

#### **Vermietung von Sozialwohnungen als Kernaufgabe der Wocos**

Im Woningwet 2015 wurde, nach ersten Änderungen in der Vergangenheit vor dem Hintergrund der EU-Kommissionsentscheidung, die Zielgruppendefinition und Zielgenauigkeit nochmals angepasst. In der Kernaufgabe der Wohnungsvermietung gilt für Wocos nun vorübergehend die sog. „80/10/10“-Regel. So müssen 80 % der Wohnungen in der Wiedervermietung an Haushalte unter einer Einkommensgrenze von 34.911 € vermietet werden, was in Woningwet Art. 48 i.V.m. Art. 16 des „Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015“ (Verordnung über zugelassene Unternehmen des sozialen Wohnungsbaus, BTIV) dargelegt wird. Des Weiteren sollen die restlichen 10 % an Haushalte mit einem Einkommen zwischen 34.911 € und 38.950 € vergeben werden. Ab dem Jahr 2020 müssen insgesamt mindestens 90 % der Wohnungen an Haushalte unter der Einkommensgrenze von 34.911 € vermietet werden. <sup>837</sup> Einkommensgebundene Wohnungen können jedoch grundsätzlich auch an Studenten, Menschen mit Behinderungen oder gesichertem Aufenthaltsstatus vergeben werden; der

---

<sup>836</sup> Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015b).

<sup>837</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 112-113; dies entspricht der vorübergehenden Ausnahmen hinsichtlich der Zielgenauigkeit durch die EU-Kommission, vgl. Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 41 Buchst. g) und h).

Einkommensnachweis entfällt insofern.<sup>838</sup> Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden unterliegen Wocos einer Beschränkung des räumlichen Tätigkeitsgebiets. Die 90 %-Regel muss lediglich in der Summe über Unternehmen oder Regionen hinweg erreicht werden, wodurch auf regionale Unterschiede und besondere Bedarfssituationen eingegangen werden kann.<sup>839</sup> Gleichzeitig soll die Beschränkung auf bestimmte Regionen die Zusammenarbeit und Identifikation mit einer Region oder Gemeinde stärken (Woningwet Art. 41 i.V.m. BITV Art. 35-37).<sup>840</sup>

Die restlichen 10 %, welche laut der EU-Kommission auch außerhalb der Zielgruppendefinition vergeben werden können, werden in jedem Fall vorrangig an weitere am Wohnungsmarkt benachteiligte Haushalte vergeben, wozu Menschen mit persönlichen, sozialen oder sonstigen besonderen Umständen sowie physischen oder psychischen Einschränkungen gehören (BTIV Art. 54-59). Wohnungen innerhalb dieser Klasse können beispielsweise mit dem Ziel der sozialen Durchmischung jedoch grundsätzlich auch an Menschen oberhalb der Einkommensgrenze vergeben werden. Gemeinden können jedoch Wohnungsverordnungen („gemeentelijke huisvestingsverordening“) einführen, durch welche bestimmte Regeln in der Wohnungszuweisung zur Vergabe der restlichen 10 % festgelegt werden können.<sup>841</sup> Neben den bereits erwähnten sozialen Kriterien kann die lokale Verankerung ein Vergabekriterium sein, wodurch die Verdrängung von Menschen mit ökonomischer oder sozialer lokaler Verankerung in der Nachbarschaft vermieden werden soll.<sup>842</sup> Auch kann auf gleiche Weise Wohnraum in der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik genutzt werden.<sup>843</sup> Die Wocos legen gegenüber der Aufsichtsbehörde für Woningcorporaties („Autoriteit Woningcorporaties“) Rechenschaft über die Einhaltung der Quoten in ihrer Vermietungspraxis Rechenschaft.<sup>844</sup>

Neben der Einkommensgrenze gilt zur Wahrung der Treffsicherheit eine allgemeine Mietobergrenze für Wohnungen der Wocos i.H.v. 710 €, welche sich an einem Index orientiert, der die Inflation berücksichtigt.<sup>845</sup> Die durchschnittliche Nettokaltmiete im sozialen Wohnungsbau betrug 443 € im Jahr 2010. Dennoch ist die Gesamtmietbelastung in den Wocos mit durchschnittlich 35,3 % des verfügbaren Einkommens vergleichsweise hoch.<sup>846</sup> Gemäß dem „Sociaal Huurakkoord“, welcher die Mieterhöhungspraxis der Wocos regelt, können günstige Wohnungen unter Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse des jeweiligen Haushalts schrittweise an den Index bzw. an das für den jeweiligen Haushalt tragbare Mietniveau nach oben hin angepasst werden. Zu dieser Regelung gehört auch eine Fehlbelegungsabgabe für Haushalte mit einem Einkommen über der Einkommensgrenze (sog. „Scheefwoners“), welche über die Anpassung an den Index hinaus eine jährliche Mieterhöhung von derzeit bis zu 2,5 % vorsieht. Der zuständige Minister für Wohnen, Stef Blok, schlägt für die Folgezeit eine Fehlbelegungsabgabe i.H.v. 4 % vor.<sup>847</sup> Aufgrund der angespannten Wohnungsmarktlage seien

<sup>838</sup> BTIV, Anhang 5, S. 83 (Bijlage 5 bij Art. 56).

<sup>839</sup> Aalbers (2014), S. 155-156.

<sup>840</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 131-132.

<sup>841</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 113 (3.7.3. De 10% vrije ruimte). Des Weiteren sieht eine Huisvestingsverordening nach dem Huisvestingswet beispielsweise Regelungen vor, die mit dem deutschen Zweckentfremdungsverbot oder Instrumenten der Erhaltungssatzung vergleichbar sind; siehe auch Schmitt et al. (2012), Anhang, S. 69-70.

<sup>842</sup> Haffner et al. (2014), S. 32-33.

<sup>843</sup> Haffner et al. (2014), S. 38-39.

<sup>844</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 113-115.

<sup>845</sup> BTIV, Begründung im Einzelnen, S. 140-141; Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 51.

<sup>846</sup> Aedes vereniging van Woningcorporaties (2013), S. 3.

<sup>847</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015a); der „Sociaal Huurakkoord“, welcher von 2016 bis 2018 gilt, ist eine zwischen der Vereinigung der Woningcorporaties Aedes und dem Mieterverein Woonbond geschlossene Vereinbarung, die Regelungen zur Mieterhöhung in Wohnungen der Wocos beinhaltet. Das Ziel sind dynamische Regelungen, welche auf das verfügbare Einkommen sowie auch auf die derzeitige Mietbelastung bei Mietpreisanpassung Rücksicht nehmen sollen. So sind die jährlichen Mietsteigerungen in einer Woco insgesamt gedeckelt (Inflation plus 1 %), können jedoch individuell unterschiedlich ausgestaltet werden.

Haushalte insbesondere in beliebten Lagen geneigt, lange an ihrer Wohnung festzuhalten, selbst wenn das Einkommen substantiell steige.<sup>848</sup>

Neben Regelungen zur Wohnungsvergabe und Miethöhe gibt es Sonderregelungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen, um der Problematik des „creaming the poor“, also der bevorzugten Vermietung an die „Besten“ bzw. Reichsten unter der grundsätzlich für Wocos geltenden Einkommensgrenze. Aus diesem Grund wurde eine Vorschrift eingeführt, die sicherstellt, dass Haushalte mit einem sehr niedrigen Einkommen auch für sie bezahlbaren Wohnraum erhalten („passend toewijzen“) und günstige Wohnungen nicht bloß an Haushalte knapp unterhalb der Einkommensgrenzen vergeben werden (Woningwet Art. 46 i.V.m. BITV Art. 54).<sup>849</sup> Die Miete für Haushalte, welche Wohngeld<sup>850</sup> („huurtoeslag“) erhalten, muss sich daher an dem ihnen zur Verfügung stehenden Einkommen orientieren. Wohngeld, welches im Wohngeldgesetz („Wet op de huurtoeslag“) geregelt wird, steht gemäß dem nur für diejenigen Haushalte mit geringem Einkommen zur Verfügung, die in Mietwohnungen mit einer Miete unterhalb der reglementierten Mietobergrenze wohnen.<sup>851</sup> Wocos sind gesetzlich verpflichtet, Wohngeldempfängern in 95 % der Fälle eine Wohnung anzubieten, die innerhalb dieser Mietobergrenzen liegt.<sup>852</sup> Die verbleibenden 5 % sollen Wocos Raum geben, in Ausnahmesituationen auch eine minimal teurere Wohnung zuweisen zu können, wenn beispielsweise kurzfristig keine andere Wohnung innerhalb der Mietpreisobergrenze für Wohngeldbezieher zugewiesen werden kann.<sup>853</sup>

Diese Regelung ist deswegen umsetzbar, weil insgesamt 1,95 Mio. (84 %) der Wohnungen von Wocos unter der Wohngeldgrenze liegen, bei insgesamt 1,4 Mio. Mietern in den Niederlanden mit Anspruch auf Wohngeld. Rechnerisch könnten diese also zu 100 % mit für sie bezahlbaren Wohnungen der Wocos versorgt werden, derzeit liegt dieser Wert nur bei knapp 70 %. Sollte dieser Wert – rein rechnerisch – auf 100 % steigen, wird für die Wocos in den meisten Regionen von einem maximalen Umsatzverlust i.H.v. 1 % ausgegangen. Auch bei energetischer Sanierung aller Wohnungen auf die Energiekennwertklasse B und einer darauffolgenden Umlage in Form einer Mieterhöhung i.H.v. 5 % würden weiterhin 1,8 Mio. Wohnungen innerhalb der Wohngeldgrenze liegen.<sup>854</sup>

### **Aufspaltung bzw. Trennung von DAWI- und Nicht-DAWI-Aktivitäten**

Die Reform des Woningwet 2015 sieht nicht nur eine nach europarechtlichen Vorgaben festgelegte Zielgruppenbeschränkung vor, sondern beinhaltet auch strenge Regeln, wie die DAWI- und Nicht-DAWI-Tätigkeiten der Woningcorporaties zu organisieren sind. Diese Regelungen sind vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Anforderungen entstanden, gehen aber in mancher Hinsicht über diese Anforderungen hinaus.

Es soll durch diese Regelungen sichergestellt werden, dass der Nicht-DAWI-Teil nicht von den Begünstigungen des DAWI-Teils einer Woco profitiert. Grundsätzlich ist also vorgesehen, dass Woningcorporaties, die über einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb verfügen, einen sog. Nicht-DAWI-Teil

---

<sup>848</sup> Musterd (2012), S. 475-476.

<sup>849</sup> BITV, Allgemeine Begründung, S. 115.

<sup>850</sup> „Huurtoeslag“ lässt sich als Mietzuschlag übersetzen, im Folgenden wird jedoch in Entsprechung der deutschen Begrifflichkeiten das Wort Wohngeld verwendet. Wohngeld erhalten Haushalte, welche folgende Einkommensgrenzen (2015) nicht überschreiten: 21.950 € für Ein-Personen-Haushalte, sowie 29.800 € für Mehrpersonenhaushalte. Die Mietpreisobergrenze für solche Haushalte (2015) liegt für Ein- und Zweipersonenhaushalte bei 575,87 €, sowie bei 618,24 € für Mehrpersonenhaushalte.

<sup>851</sup> Haffner et al. (2014), S. 33, 42-45, 59.

<sup>852</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (2015b), Passend toewijzen.

<sup>853</sup> BITV, Allgemeine Begründung, S. 114-115.

<sup>854</sup> ABF Research (2015), S. 1-2.

(„niet-DAEB-tak“), diesen nun innerhalb eines Jahres entweder juristisch oder administrativ vom DAWI-Teil („DAEB-tak“) trennen müssen (Woningwet Art. 47-50c i.V.m. BTIV Art. 15).<sup>855</sup> Dies bedeutet, dass Nicht-DAWI-Tätigkeiten in ein neues Unternehmen, beispielsweise ein Tochterunternehmen, überführt werden müssen oder aber eine klare betriebswirtschaftliche Trennung der Bücher vorgenommen werden muss. Die Tochter bzw. dieser getrennte Buchhaltungskreislauf darf nicht begünstigt werden.<sup>856</sup> Von dieser allgemeinen Regel sind kleinere Wocos mit einem Jahresumsatz von weniger als 30 Mio. € ausgenommen, sofern die Nicht-DAWI-Aktivitäten 5 % des gesamten Jahresumsatzes bzw. 10 % der jährlichen Gesamtinvestitionen nicht überschreiten. Dennoch müssen auch diese Wocos in ihrer Buchhaltung kenntlich machen, welche Kosten den DAWI- und Nicht-DAWI-Aktivitäten zuzuordnen sind.<sup>857</sup>

Im DAWI-Teil das Wohnungsunternehmen bleiben bei einer Trennung oder Aufspaltung alle Wohnungen, welche unter der allgemeinen Mietobergrenze für Sozialwohnungen der Wocos liegen (710,68 €) vermietet werden.<sup>858</sup> Unbebaute Grundstücke, auf denen die Woco plant, mindestens 90 % solcher Wohnungen zu bauen, werden auch dem DAWI-Teil der Woco zugeordnet.<sup>859</sup> Abgesehen von der Errichtung von Wohnungen für Haushalte unterhalb der Mietobergrenzen, ist für den begünstigten DAWI-Teil einer Woco nur der Bau von selbstgenutzten Büroflächen zulässig. Auch sind genaue Regeln zur Errichtung sowie Bewirtschaftung von zulässigen Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen festgelegt (Woningwet Art. 45 i.V.m. BTIV Art. 47-48). So können Wocos über die Vermietungsaktivität hinaus auch Wohngebäude bauen und bewirtschaften, welche Pflege- oder Beratungszwecke haben. Auch Einrichtungen, wie Hospize oder Einrichtungen für Obdachlose fallen hierunter und sind als zulässiger Teil der DAWI-Aktivitäten anzusehen (BTIV Art. 49). Des Weiteren ist das Bauen, Kaufen und Verwalten von Einrichtungen wie Jugendzentren, örtlichen Bibliotheken, Gemeinschafts- oder Familieneinrichtungen zulässig.<sup>860</sup> Wocos können als DAWI-Erbringer, ähnlich wie deutsche Vermietungsgenossenschaften, bis zu 10 % des Umsatzes mit solchen gewerblichen Tätigkeiten erwirtschaften, solange diese einen direkten Bezug zum Wohnumfeld der Bewohner aufweisen, wie dies beispielsweise bei der Vermietung von Gewerbeflächen an Hausärzte oder kleine Einzelhandelsgeschäfte der Fall sein kann (BTIV Art. 49-52).<sup>861</sup>

Dem Nicht-DAWI-Teil bzw. -Tochterunternehmen werden alle bestehenden und geplanten Wohnungen und Gebäude zugeordnet, die nicht dem DAWI-Teil bzw. den Sozialwohnungen angehören.<sup>862</sup> Zu Nicht-DAWI-Aktivitäten gehören entsprechend die Vermietung von Wohnungen oberhalb der Mietpreisobergrenzen, der Verkauf von Wohnungen sowie sonstige gewerbliche Tätigkeiten. Nach einer juristischen Trennung darf die Woco nur noch DAWI-Leistungen erbringen. Neben der eigentlichen Erbringung der DAWI und der vorgenannten Ausnahmen ist es dann nicht vorgesehen, dass Wocos gewerbliche Tätigkeiten aufnehmen.<sup>863</sup> Wenn dennoch Nicht-DAWI-Tätigkeiten aufgenommen werden, sind diese an strenge Bedingungen geknüpft. Beispielsweise können in einem Sanierungsgebiet neue teurere Wohnungen errichtet werden, welche auf eine bessere soziale Durchmischung abzielen und auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten werden. Grundsätzlich spielt die Strategie der sozialen Durchmischung eine großen Rolle, indem in Wohnlagen Privatwohnungen, Eigentumswohnungen

---

<sup>855</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 121 ff.

<sup>856</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 121 ff.

<sup>857</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 122.

<sup>858</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 124.

<sup>859</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 125.

<sup>860</sup> BTIV, Anhang 3, S. 180 (Bijlage 3 bij Artikel 49, Gebouwen en categorieën van gebouwen, bedoeld in artikel 49, eerste lid, onderdeel a); BTIV, Anhang 4, S. 181 (Bijlage 4 bij Artikel 49, Gebouwen en categorieën van gebouwen, bedoeld in artikel 49, eerste lid, onderdeel b).

<sup>861</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 108-111.

<sup>862</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 124.

<sup>863</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 107 ff.

und Wohnungen der Wocos möglichst gemischt gebaut und angeboten werden.<sup>864</sup> Bei einer administrativen Trennung kann der Nicht-DAWI-Teil des Unternehmens Dienste zugunsten des DAWI-Teils erbringen. Aber solche Nicht-DAWI-Tätigkeiten müssen in diesem Fall dennoch eine auf die Nachbarschaft oder Wohnanlage gerichtete Tätigkeit beinhalten.<sup>865</sup> Wohnungen, welche in Größe oder Ausstattung überdurchschnittlich sind, können unter bestimmten Bedingungen, etwa nach der Zustimmung der jeweiligen Gemeinde, an den Nicht-DAWI-Teil der Woco überführt werden.<sup>866</sup> Alle Zuordnungen unterliegen dem Zustimmungsvorbehalt der Gemeinde. Auch Mietervertreter bekommen diesbezüglich die Gelegenheit, angehört zu werden. Des Weiteren werden auch sonstige gewerbliche Tätigkeiten sowie Tochterunternehmen in den Nicht-DAWI-Teil überführt.

### **Mietermitbestimmung und Zusammenarbeit mit den Gemeinden**

Ein weiteres Element der Reform in den Niederlanden ist die Stärkung der Zusammenarbeit der Wocos mit der Mieterschaft und der jeweiligen Gemeinde. Diese bilden zusammen mit den Wocos das sog. „lokales Dreieck“ für Aufgaben der Nachbarschaftsentwicklung und der sozialen Wohnraumversorgung der Gemeinde.<sup>867</sup>

Woningcorporaties sollen (wieder) ein integraler Bestandteil der Wohnungspolitik einer Gemeinde sein und können gemäß BTIV Art. 38-39 spezielle Leistungsvereinbarungen über die gewünschte Entwicklung des Wohnungsbestands, der Mietpreisentwicklung, den Zugang zu Sozialwohnungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen sowie über andere Aspekte sozial-, umwelt-, wohn- und strukturpolitischer Natur mit der Gemeinde abschließen.<sup>868</sup>

Woningcorporaties schließen mit Gemeinden und Unternehmensmierräten darüber hinaus auch Leistungsvereinbarungen über die Entwicklung des Wohnumfelds oder Stadterneuerungsprojekte (BTIV Art. 40-45).<sup>869</sup> Derartige Leistungsvereinbarungen können die Wocos verpflichten, die Sauberkeit, Ruhe und Sicherheit der Wohnanlagen zu verbessern. Dies gilt mitunter auch für solche Häuser, in denen nur ein Teil der Wohnungen der Woco gehört. Darüber hinaus können Woningcorporaties zielgerichtete Sozialberatung in ihren Beständen leisten. Auch können Wocos ggf. im unmittelbaren Wohnumfeld aktiv werden. Hierzu kann auch die Schaffung und Pflege von Grünflächen oder die Unterstützung von Bewohnerinitiativen gehören, sofern diese sich auf die Wohnanlage beziehen.<sup>870</sup>

Um die Lebensqualität in einer Nachbarschaft bzw. einem Quartier zu verbessern, können Wocos im begrenzten Umfang Kooperationen mit der Gemeinde und anderen Wocos eingehen. Jede Partei kann so einen Beitrag zur Verbesserung des Wohnumfelds liefern. Die Leistungsvereinbarungen unterliegen Berichtspflichten gegenüber der Gemeinde und den Mietern. Im Falle von Streitigkeiten hinsichtlich der Leistungsvereinbarungen können die drei Parteien diese der zuständigen Aufsichtsbehörde als Schlichtungsstelle vorlegen (BTIV Art. 40-45).<sup>871</sup>

Auch die bereits existierende Mietermitbestimmung im Gesetz über die Konsultation von Mietern und Vermietern („Wet op het overleg huurders verhuurder“, WOHV) durch Unternehmensmierräte („Huurdersorganisaties“) und Hausmierräte („Bewonerscommissie“) wurde durch das Woningwet

---

<sup>864</sup> Haffner et al. (2014), S. 26; Dol/Kleinhans (2012), S. 273.

<sup>865</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 107-110.

<sup>866</sup> Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015a), S. 2.

<sup>867</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (2015b), Kennisbank - Lokale driehoek.

<sup>868</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 129 ff.

<sup>869</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 37-38.

<sup>870</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 110 ff.

<sup>871</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 129 ff.

2015 gestärkt.<sup>872</sup> Durch das Gesetz stellen Unternehmensmieterräte mindestens ein Drittel, jedoch maximal die Hälfte der Mitglieder im Aufsichtsrat einer Woningcorporatie.<sup>873</sup> Sie haben insbesondere ein Informationsrecht, zum Beispiel bezüglich Finanzen und Investitionsvorhaben, ein Recht zur Stellungnahme, ein Vorschlags- bzw. Beratungsrecht, ein Antragsrecht, sowie einen Zustimmungsvorbehalt bei Fusionen und Übernahmen der Woco (WOHV Art. 3-7).<sup>874</sup>

In Verhandlungen zu Leistungsvereinbarungen zwischen der Kommune und einer Woco nehmen die Unternehmensmieterräte als vollwertiges Mitglied teil (BTIV Art. 40).<sup>875</sup> Unternehmensmieterräte verfügen des Weiteren über Mitbestimmungsrechte hinsichtlich der Investitionsprogramme und anderer Pläne des Wohnungsunternehmens, sowie der Verwaltungskosten (WOHV Art. 3-7).<sup>876</sup> Für Hausmieterräte gelten diese Regelungen für die jeweilige Wohnanlage entsprechend. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen die Unternehmensmieterräte über ein eigenes Budget, aus welchem Fortbildungen sowie externe fachkundige Beratung und Expertise bezahlt werden können. Die Unternehmensmieterräte erhalten für ihre Tätigkeiten Aufwandsentschädigungen. Mietervertreter sowie die Unternehmensgeschäftsführung können sich dazu entscheiden, eine Mieterberatung anzubieten.

Im Vergleich zu Deutschland ähneln diese mitbestimmungs- und konsensorientierten Verfahren der Mietermitbestimmung und der Berücksichtigung von lokalpolitischen Interessen in ihren Herangehensweise den Erfahrungen bzw. Regelungen genossenschaftlicher Mitbestimmung sowie der Mietermitbestimmung öffentlicher Wohnungsunternehmen in Gießen oder Berlin, und zielen darauf ab, dass Konflikte zwischen den Statusgruppen in Übereinstimmung gelöst werden und somit zu einem besseren Ergebnis für alle führen, sowohl aus einer legitimatorischen wie auch betriebswirtschaftlichen Perspektive. Grundlage dafür ist eine transparente Geschäftspolitik, in welcher auch die finanziellen und unternehmerischen Zwänge offengelegt werden und somit Berücksichtigung finden.

### Begünstigung und Finanzierung

Die Wocos funktionieren in ihrer Finanzierung nach dem Modell eines in den Niederlanden so bezeichneten revolvingierenden Fonds, reinvestieren also ihre Einnahmen und schütten keine Gewinne aus.<sup>877</sup>

Die Wocos erhalten, anders als die vergleichbaren gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Österreich, keine Steuererleichterungen.<sup>878</sup> Sie erhalten stattdessen Begünstigungen in Form von staatlichen Bürgschaften für Darlehen durch einen Bürgschaftsfonds, Umstrukturierungs- und Projektzuschüsse, verbilligte Grundstücke und das Recht, durch Bürgschaften vergünstigte Darlehen aufzunehmen.<sup>879</sup>

Den Wocos steht ein 3-gliedriges System von Sicherheiten zur Verfügung, welches Primär auf die vergünstigte Beschaffung von Darlehen abzielt. Für die erste Ebene gilt: Die Wocos haften für Darlehen grundsätzlich mit ihrem eigenen Vermögen.<sup>880</sup>

---

<sup>872</sup> BTIV, Begründung im Einzelnen, S. 139.

<sup>873</sup> Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015a), S. 6-7.

<sup>874</sup> Vgl. BTIV, Begründung im Einzelnen, S. 150-160.

<sup>875</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 110 ff.

<sup>876</sup> „Servicekosten“, hierrunter fallen u.a. Kosten für den Hausmeister, Wasser und Energie, Möblierung, Reparaturkosten.

<sup>877</sup> Hoekstra (2013), S. 2; Boelhouwer/Priemus (2013), S. 224.

<sup>878</sup> Haffner et al. (2014), S. 52.

<sup>879</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 119; Lawson (2011), S. 3.

<sup>880</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 33-34.

Darüber hinaus gibt es den Bürgschaftsfonds für den sozialen Wohnungsbau („Waarborgfonds Sociale Woningbouw“, WSW).<sup>881</sup> Dieser ermöglicht den Wocos die Aufnahme von verbilligten Darlehen durch Bürgschaften für Vorhaben im sozialen bzw. gemeinnützigen Wohnungsbau, sowie damit unmittelbar verbundene Aktivitäten.<sup>882</sup> Dieser Fonds wird durch Abgaben der Wocos finanziert, und fungiert als eine Art revolvernder Fonds. Ende 2011 verbürgte der Fonds Darlehen i.H.v. 86,3 Mrd. €. <sup>883</sup> Knapp 91 % der durch die Wocos aufgenommenen Darlehen sind auf diese Weise verbürgt und vergünstigt.<sup>884</sup>

Als dritte Sicherheitsebene werden die Bürgschaften des WSW durch den niederländischen Staat und die Gemeinden abgesichert, welche bei Schieflage des Fonds zinsfreie Kredite zur Verfügung stellen würden. Ein Szenario, welches bisher noch nicht eintrat; seit 1988 wurden keine Ansprüche gegen den Bürgen erhoben.<sup>885</sup> Diese dritte Sicherheitsebene wurde bis zur Woningwet-Novelle nicht durch den Staat, sondern durch den zentralen Fonds der sozialen Wohnraumversorgung („Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting“, CFV) getragen, welcher mit der Aufsicht der Wocos in der neuen „Autoriteit Woningcorporaties“ aufgegangen ist. Die Autoriteit Woningcorporaties hat darüber hinaus die Aufsicht über die Finanzen der Woningcorporaties, bewertet die Bonität der Wocos und leitet im Falle von finanziellen Schieflagen eine Unternehmensumstrukturierung ein, welche in solchen Fällen durch günstigen Darlehen unterstützt wird (Art. 60 Woningwet). Finanziert wird dies unter anderem durch Abgaben der Woningcorporaties.<sup>886</sup>

Mit 89 % wurden die meisten der durch Wocos aufgenommenen Darlehen durch staatliche „Sectorbanken“ vergeben, also der Bank der niederländischen Gemeinden („BNG-Bank“) und der Bank der Wasserwirtschaft („Waterschapsbank“). Sectorbanken sind als öffentliche Banken grundsätzlich gut aufgestellt und verfügen über Triple-A-Ratings.<sup>887</sup> Sie vergeben Darlehen alleine an öffentliche, quasi-öffentliche, gemeinwohlorientierte und vergleichbare Organisationen von gesellschaftlichem Interesse. Woningcorporaties haben daher als gemeinwohlorientierte Institutionen das Recht, Darlehen bei diesen Sectorbanken aufzunehmen. Dieses Recht ist, neben der Vergünstigung von Darlehen durch Bürgschaften des WSW, für sich genommen auch eine Begünstigung im Sinne des Beihilferechts.<sup>888</sup>

Neben den so verbilligten Darlehen können Wocos verbilligte Grundstücke erhalten. Die verbilligten Grundstücke werden durch die Gemeinden vergeben, welche auf diese Art lokale wohnungspolitische Ziele umsetzen.<sup>889</sup> Die Baulandpolitik obliegt in den Niederlanden den Gemeinden.<sup>890</sup>

Schliesslich können Wocos von der Autoriteit Woningcorporaties Umstrukturierungs- und Projektbeihilfen erhalten (Woningwet Art. 57-58 i.V.m. BTIV Art. 111-119). Projektzuschüsse werden zur Erfül-

---

<sup>881</sup> Der WSW wurde durch die Verordnung über Umstrukturierungsmittel für zugelassene Institutionen durch den Bürgschaftsfonds für den sozialen Wohnungsbau („Besluit mandatering Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw financiële sanering toegelaten instellingen“) i.V.m. Art. 59 Woningwet errichtet.

<sup>882</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 33-34.

<sup>883</sup> Haffner et al. (2014), S. 43 und 44; Aedes vereniging van Woningcorporaties (2013), S. 8-9.

<sup>884</sup> Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015g).

<sup>885</sup> Haffner et al. (2014), S. 43 und 44; Aedes vereniging van Woningcorporaties (2013), S. 8-9.

<sup>886</sup> Haffner et al. (2014), S. 43 und 44; Aedes vereniging van Woningcorporaties (2013), S. 8-9.

<sup>887</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 222; Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015g).

<sup>888</sup> Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009, Rn. 3-40.

<sup>889</sup> Lawson (2011), S. 3.

<sup>890</sup> Schmitt et al. (2012), Anhang, S. 67.

lung konkreter wohnungspolitischer Ziele ausgezahlt. Meistens handelt es sich dabei um Revitalisierungsvorhaben oder Baulanderschließungen mit außerordentlich hohen Kosten.<sup>891</sup> Der Umfang dieser direkten Subventionen ist vergleichsweise bescheiden und betrug 136 Mio. € im Jahr 2009.<sup>892</sup> Bei finanziellen Schieflagen können die Woningcorporaties sog. Umstrukturierungsbeihilfen erhalten.<sup>893</sup> Auf gleiche Weise können ihnen auch Schulden erlassen werden, wenn sie aufgrund ihrer finanziellen Lage den ihnen übertragenen Aufgaben nicht mehr nachkommen können (BTIV Art. 118 Nr. 1).

Trotz dieses qualitativ umfangreichen Systems an staatlichen Begünstigungen wurde in der Betrachtung der jüngeren Entwicklung der Wocos (Abschnitt 6.4.2) bereits deutlich, dass diese von verschiedenen Seiten unter Druck stehen. Dies gilt auch für ihre finanzielle Position. Wie schon die bereits erwähnten finanzpolitischen Aspekte der Reform(en) seit den 1990er verdeutlichen, sind die als positiv anzusehenden neuen Regelungen des Woningwets zur Mietermitbestimmung und dem klaren sozialen Auftrag der Wocos nur die eine Seite der Medaille. Denn das wohnungspolitische Ziel der Reformen der 1990er Jahre, die Stärkung des privaten Mietwohnungssektors oder zumindest der Abbau des sozialen Wohnungssektors, wird fortgeschrieben.<sup>894</sup> So vertritt die konservative Volkspartei für Freiheit und Demokratie (VVD), welche in wechselnden Regierungskoalitionen seit 2010 im Kabinett Rutte I und Rutte II einen Teil der Regierung stellt, den Standpunkt, dass in Zusammenhang mit einer schärferen Abgrenzung zum privaten Wohnungsmarkt grundsätzlich auch eine Begrenzung des Systems der Wocos notwendig sei, denn für einen „gesunden Wohnungsmarkt“ sei der private Wohnungsmarkt zentral. Laut der VVD Sorge insbesondere ein funktionierender freifinanzierter Markt dafür, dass Wohnungen bezahlbar bleiben.<sup>895</sup> Auch ist in der zuständigen Regierungskoalition die Annahme verbreitet, dass die Wocos durch Mieterhöhung und auch Bestandsverkäufe die Sozialwohnungs-Vermietersteuer auffangen könnten.<sup>896</sup> Die Regierung, insbesondere die VVD, setzt darauf, dass die Wocos eine große Anzahl an Wohnungen verkaufen werden, an die Bewohner aber auch an Investoren. Die VVD strebt eine Verringerung des Marktanteils der Wocos an und will die Woningcorporaties, sei es durch Einsparungen oder die Vermietungssteuer, als wichtige Quelle zur Haushaltskonsolidierung nutzen.<sup>897</sup>

Diese Politik hat Konsequenzen: Die Wocos stehen unter Druck. Es ist davon auszugehen, dass auch die positive Aspekte des Reformpakets durch die insgesamt schwierigere finanzielle und politische Lage der Woningcorporaties ins Leere laufen könnten.<sup>898</sup> Die Reform ist daher durch ein Spannungsfeld gekennzeichnet: Einerseits der weiterhin große Bedarf an preiswertem Neubau und günstigen Mieten bei hoher Qualität im Bestand, und andererseits der Notwendigkeit der betriebswirtschaftlichen Konsolidierung der Woningcorporaties.

Die vor dem Hintergrund der Aufgaben der Wocos schwierige finanzielle Lage entsteht vor allem durch den Wegfall von Förderungen und die beschriebene Sozialwohnungs-Vermietersteuer, aber auch durch die gesetzlich festgeschriebenen Mietobergrenzen, den klaren Fokus auf ärmere Haushalte als Zielgruppe und die Trennung von DAWI- und Nicht-DAWI-Betrieben, welche gerade angesichts der Einsparungen und Abgaben eine Quersubvention von weniger rentablen Wohneinheiten innerhalb einer Woco erschwert. Die Einnahmen der Wocos durch Mietsteigerung übersteigen nur knapp die Inflationsrate und der Verkauf von Wohnungen an Mieter als Teil der Kostendeckung der Wocos

---

<sup>891</sup> Schmitt et al. (2012), Anhang, S. 63; Cervinka (2007); Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 35.

<sup>892</sup> Lawson (2011), S. 3.

<sup>893</sup> Biemann/Snippe/Tromp (2010), S. 34-35.

<sup>894</sup> Vgl. Boelhouwer/Priemus (2013), S. 224.

<sup>895</sup> Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2015); diese Ansicht wird jedoch in der Fachliteratur stark kritisiert, siehe u.a. Boelhouwer et al. (2014), S. 13 ff.

<sup>896</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 229.

<sup>897</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 233.

<sup>898</sup> Boelhouwer et al. (2014), S. 23.

sei zwar zunehmend wichtig, aber aufgrund der derzeitigen Marktlage in den Niederlanden schwierig.<sup>899</sup> Die Eigenkapitalquote der Wocos wird daher voraussichtlich von 31,6 % (2008) auf 24,9 % (2018) sinken.<sup>900</sup>

In dieser Situation ist möglicherweise die Wirtschaftlichkeit mancher Woco gefährdet, in jedem Fall wird eine vollumfängliche gemeinwohlorientierte Geschäftstätigkeit erschwert. Es ist wahrscheinlich, dass sich das Geschäfts- und Finanzierungsmodell der Wocos mittelfristig verändern wird. Bereits jetzt zeichne sich seit Beginn der öffentlichen, politischen und beihilferechtlichen Debatte um die Wocos eine Konzentration auf die Versorgung von Haushalten mit niedrigerem Einkommen als Kernaufgabe sowie eine Begrenzung auf bestehende Aktivitäten und eine Abnahme von sonstigen gewerblichen Tätigkeiten ab.<sup>901</sup> Diese Beobachtungen bestätigten sich in einer qualitativen Erhebung durch Interviews mit Geschäftsführern von Wocos: Zur langfristigen Erhaltung der Wirtschaftlichkeit werden verschiedene Maßnahmen diskutiert. Neben der Beschränkung des Aufgabenfeldes seien beispielsweise Skaleneffekte durch Fusionen oder Kooperationen erzielbar. Die Erhöhung der Mieteinnahmen und Senkung der Ausgaben für Neubau und Instandhaltung wird von den befragten Geschäftsführern als Teil solcher Strategien zur Absicherung der Finanzen gesehen.<sup>902</sup> Es ist auch von Mietererhöhungen als Finanzquellen auszugehen, insbesondere die Fehlbelegungsabgaben sind vermehrt Teil des Finanzierungsmodells der Wocos und erhalten angesichts der knapperen Mittel eine größere Bedeutung.<sup>903</sup>

In der Konsequenz wird manche Woco die betriebswirtschaftlichen Ertragspotentiale im sozialen Wohnungsbau voll auszunutzen. Es wird kritisiert, dass der bestehende finanzielle Druck nun vermehrt auf die Mieter umgelegt werden müsse. Denn indirekte und objektorientierte Subventionen sollen zugunsten von Subjektbeihilfen (Wohngeld) abnehmen.<sup>904</sup> Hinsichtlich der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben würden Investitionen in Neubau, Sanierung und Stadterneuerungsprozesse für Wocos vor diesem Hintergrund zunehmend schwierig. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich Wocos sich in Zukunft vor allem auf das Bewirtschaften ihrer Bestände konzentrieren werden.<sup>905</sup> Dies hätte auch soziale Konsequenzen. Bereits in der Vergangenheit wurde kritisiert, dass die Mietbelastung für viele Haushalte innerhalb der Zielgruppen mittlerweile zu hoch sei. Auch wenn die Woningcorporaties sich in der Mietpreisgestaltung auf ihre Zielgruppe ausrichten müssen, wird sich dies womöglich nicht grundlegend ändern.<sup>906</sup> Nicht nur Instandhaltungen, sondern auch Investitionen in die Stabilisierung schwieriger Nachbarschaften sowie zur Bildung eines attraktiven Wohnumfelds werden vor dem finanziellen Hintergrund erschwert.<sup>907</sup> Dies könne zu einer sinkenden Mobilität zwischen den Wohnformen führen.<sup>908</sup> Die Entmischung einer bisher breiter gefächerten Sozialstruktur der Bewohnerschaft hin zu einseitigen sozialen Strukturen könnte die Folge sein.<sup>909</sup> In der Fachliteratur wird mitunter der Vergleich zu den Entwicklungen im England der 1980er Jahre gezogen.<sup>910</sup>

---

<sup>899</sup> Gruis/Van der Kuij (2012), S. 51-56; Musterd (2014), S. 472; Aedes vereniging van Woningcorporaties (2013), S. 11, wonach die Wocos 14.300 Mietwohnungen im Jahr 2011 veräußert haben.

<sup>900</sup> Gruis/Van der Kuij (2012), S. 51-56.

<sup>901</sup> Gruis/Van der Kuij (2012), S. 59-62.

<sup>902</sup> Gruis/Van der Kuij (2012), S. 63-71; Aedes vereniging van Woningcorporaties (2013), S. 7-8.

<sup>903</sup> Gruis/Van der Kuij (2012), S. 63-71; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015a); Aedes vereniging van Woningcorporaties (2013), S. 3-4.

<sup>904</sup> Boelhouwer et al. (2014), S. 23; Boelhouwer/Priemus (2013), S. 233-234.

<sup>905</sup> Gruis/Van der Kuij (2012), S. 51-56; Boelhouwer et al. (2014), S. 23.

<sup>906</sup> Boelhouwer et al. (2014), S. 23.

<sup>907</sup> Nieboer/Gruis (2015), S. 17-18.

<sup>908</sup> Boelhouwer/Priemus (2013), S. 230.

<sup>909</sup> Boelhouwer et al. (2014), S. 23.

<sup>910</sup> Musterd (2014), S. 472.

### Kompensation/Überkompensation, Aufsicht

Woningcorporaties haben aufgrund der ihnen zur Verfügung gestellten Begünstigungen besondere Regeln zu beachten, mit denen in Übereinstimmung mit den europarechtlichen Vorgaben des Beihilferechts eine Überkompensation vermieden werden soll.

Die Wocos unterliegen jährlichen Überprüfungen und müssen eventuelle Überkompensationen abführen. Zur Vermeidung von Überkompensation ist vorgesehen, dass Wocos nach der Trennung von DAWI- und Nicht-DAWI-Betrieben nur einen „angemessenen Gewinn“ aus der begünstigten DAWI-Tätigkeit erwirtschaften dürfen. Insofern gibt es eine Gewinnbegrenzung. Als Vergleichswert wird die Rendite herangezogen, mit welcher sich ein regulärer Marktteilnehmer in der Ausführung vergleichbarer Tätigkeiten begnügen müsste.<sup>911</sup> Der Betrauungszeitraum wird für jede Woco im Sinne des Art. 4 DAWI-Freistellungsbeschluss voraussichtlich auf 25 Jahre festgelegt.<sup>912</sup>

Zur Feststellung von Überkompensation wird die Berechnung von Kompensationen sowie Überkompensation genau beschrieben (BTIV Art. 61-63). So wird der Vorteil durch die staatlichen Bürgschaften, Subventionen und die Verbilligung von Grundstücken anhand einer Formel zusammengerechnet, um die Höhe der Kompensation festzustellen.<sup>913</sup> Die Nettorendite aus der Erbringung der DAWI wird verglichen mit der Nettorendite aus der privaten Wohnungsbewirtschaftung, welche auf Grundlage des Marktwertes der jeweiligen Wohnungen anhand eines Immobilienindexes (IPD-Index) berechnet wird. Wenn eine Woco eine höhere Rendite erwirtschaftet als durch den Vergleichswert vorgegeben, wird von einer Überkompensation ausgegangen, welche an die zuständige Behörde zurückgezahlt werden muss.<sup>914</sup> Aus diesem Grund sind Wocos ab 2016 verpflichtet, den Marktwert ihrer Immobilien bestimmen zu lassen.<sup>915</sup> Die Wertentwicklung von Immobilien wird bei dieser Berechnung außen vor gelassen, da Woningcorporaties nicht auf die Realisierung dieses Wertes ausgerichtet sind.<sup>916</sup> Die auf diese Weise bestimmte Rendite der Wocos liegt nach Schätzungen gemittelt bei rund 2 %.<sup>917</sup>

Durch das Woningwet 2015 werden den Wocos auch neue Grundsätze der Unternehmensführung auferlegt. So müssen sich nach Woningwet Art. 30 i.V.m. BTIV Art. 19 Aufsichtsrats- und Vorstandsmitglieder grundsätzlich einem Eignungs- und Zuverlässigkeitstest stellen („Fit en Propertest“).<sup>918</sup> Die Ernennung von Geschäftsführern unterliegt darüber hinaus einem Zustimmungsvorbehalt der zuständigen Behörde. Durch weitere Regelungen soll die Transparenz im Unternehmen verstärkt werden. So bedürfen z.B. Investitionsvorhaben von über 3 Mio. € sowie Veräußerungen von Immobilien immer der Zustimmung des Aufsichtsrats, in dem auch die Mieter vertreten sind (Woningwet Art. 26 i.V.m. BTIV Art. 21).<sup>919</sup>

<sup>911</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 120-121.

<sup>912</sup> Aalbers (2014), S. 153; Regeling van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 14 november 2013, nr. 2013-0000694725, tot wijziging van de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting (implementatie nieuwe regels uit het DAEB-vrijstellingsbesluit, jaarlijkse wijzigingen), Strct. Nr. 32730.

<sup>913</sup> Folgende Formel wird zur Berechnung von Überkompensation verwendet:  $\frac{ncf-dawi-bereinigt \times \{((ncf-dawi-bereinigt + tc)/mw-dawi) - rn\}}{(ncf-dawi-bereinigt + tc)/mw-dawi}$ . Siehe Anhang für eine sinngemäße Übersetzung der vollständigen Vorschrift zur Berechnungsformel.

<sup>914</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 120-121.

<sup>915</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 118.

<sup>916</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 120.

<sup>917</sup> Entwurfsfassung zur Allgemeinen Begründung des BTIV, S. 20.

<sup>918</sup> BTIV, Anhang 1, S. 70 (Bijlage 1 bij Artikel 19 - Geschiktheid voor het lidmaatschap van het bestuur of de raad van toezicht: competenties (alfabetische volgorde)); BTIV, Anhang 2, S. 74 (Bijlage 2 bij Artikel 19 - Betrouwbaarheid van leden of kandidaat-leden van het bestuur of de raad van toezicht: antecedenten).

<sup>919</sup> BTIV, Allgemeine Begründung, S. 91-92.

Auch in der Aufsicht wurden die Regeln gestrafft. Die zuständige Behörde bzw. der zuständige Minister muss jederzeit dem Parlament („Tweede Kamer der Staten-Generaal“) Rechenschaft hinsichtlich der Umsetzung der DAWI ablegen sowie hinsichtlich der Verwendung von Mitteln der öffentlichen Hand (Woningwet Art. 60-61t). Die Wocos unterliegen zwar der Aufsicht des zuständigen Ministeriums, sollen aber von politischen Entwicklungen weitgehend entkoppelt sein (Woningwet Art. 60-61d i.V.m. BTIV Art. 120-123). Aus diesem Grund wurde die Aufsicht „Autoriteit Woningcorporaties“ geschaffen, welche als zuständige Stelle im Namen des Ministeriums handelt und auch Tochterunternehmen der Wocos beaufsichtigt. Das zuständige Ministerium kann dieser Behörde in bestimmten Dingen keine Anweisungen erteilen; die Behörde soll die Aufsicht über die Woningcorporaties selbstständig durchführen und legt Berichte direkt dem Parlament vor. Des Weiteren unterliegen die Wocos einer regelmäßigen Pflichtprüfung.<sup>920</sup>

## **6.5 Fazit: Beihilferechtliche Rahmenbedingungen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit**

Es wurde aufgezeigt, dass eine mit den alten Regelungen in Deutschland bis 1989 vergleichbare neue Wohnungsgemeinnützigkeit aufgrund der steuerlichen Begünstigung bestimmter Unternehmen alle Tatbestandsvoraussetzungen einer nach Art. 107 Abs. 1 AEUV verbotenen Beihilfe erfüllt (Abschnitt 6.1). Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit ist somit grundsätzlich als unzulässige Beihilfe anzusehen, da durch staatliche Begünstigung bestimmter Wohnungsunternehmen der Wettbewerb verfälscht wird bzw. zu verfälschen droht, wodurch der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt ist.

Eine Ausnahme hierzu könnten gemeinnützige Wohnungsgenossenschaften darstellen (Abschnitt 6.1.5). Die EU-Kommission geht davon aus, dass sich Genossenschaften aufgrund ihrer Funktionsprinzipien in einer anderen Sach- und Rechtslage als reguläre Wohnungsunternehmen befinden, da und sofern Genossenschaften zum gegenseitigen Nutzen ihrer Mitglieder handeln, mit diesen in einer besonderen persönlichen Beziehung stehen, Mitglieder aktiv beteiligen und Erträge gerecht verteilen. Im Hinblick auf die Begünstigung von Genossenschaften könnte daher das Element der selektiven Begünstigung zum Nachteil regulärer Wohnungsunternehmen als nicht erfüllt anzusehen sein, weshalb solch eine Begünstigung nicht als unzulässige Beihilfe i.S.d. Art. 107 AEUV anzusehen wäre. Daher könnte eine Sonderförderung für Wohnungsbaugenossenschaften gegenüber anderen Wohnungsunternehmen im Rahmen einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit unionsrechtlich begründbar sein.

Wenn eine Ausgleichszahlung für gemeinwohlorientierte Dienstleistungen – wie die Steuerbegünstigung einer Wohnungsgemeinnützigkeit – dem Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV unterliegt, lässt sich daraus noch nicht schließen, dass sie abschließend unionsrechtswidrig ist. Vom generellen Verbot von Beihilfen i.S.d. Art. 107 AEUV sieht das Unionsrecht bestimmte Ausnahmen bzw. Rechtfertigungen für gemeinwohlorientierte Dienstleistungen vor, welche als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) bezeichnet werden (Abschnitt 6.3). Mitgliedstaaten können Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen Ausgleichleistungen gewähren, um die Erbringung solcher Dienstleistungen im Interesse der Allgemeinheit zu ermöglichen. Einerseits ist zu prüfen, ob die DAWI-Ausgleichszahlungen gemäß den Kriterien des Altmark Trans-Urteil dennoch keine Beihilfen im Sinne des zuvor beschriebenen Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen. Andererseits könnten solche Beihilfen, sofern sie dem Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV unterliegen, dennoch gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sein.

---

<sup>920</sup> Aalbers (2014), S. 152.

Der EuGH hat im sog. Altmark Trans-Urteil die Voraussetzungen festgelegt, nach denen Ausgleichszahlungen für DAWI keine Beihilfen i.S.d. Art. 107 AEUV darstellen. In der aktuellen DAWI-Mitteilung erläutert die Kommission die Kriterien des Altmark Trans-Urteils zur beihilferechtlichen Bewertung von DAWI-Ausgleichsleistungen (Abschnitt 6.3.3). Verkürzt gesagt stellt eine (Steuer-)Begünstigung bzw. Ausgleichsleistung zugunsten von Unternehmen laut dem Altmark Trans-Urteil keine Beihilfe i.S.d. Art. 107 AEUV dar, wenn sie die folgenden vier Kriterien erfüllt:

1. Das Unternehmen muss mit der Erfüllung einer klar definierten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung betraut sein.
2. Die Parameter, anhand deren der Ausgleich für diese Verpflichtung berechnet wird, sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen.
3. Überkompensation ist zu vermeiden.
4. Erfolgt die Betrauung nicht im Wege der öffentlichen Auftragsvergabe, ist die Höhe des Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der Aufgaben hätte.

Insbesondere das zweite, dritte und vierte Kriterium des Altmark Trans-Urteils sind jedoch im Hinblick auf eine wohnungsgemeinnützigkeitsrechtliche Steuerbegünstigung wahrscheinlich nicht erfüllbar, da die pauschale Steuererleichterung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit keine im Voraus festgelegten, objektiven und transparenten Ausgleichskriterien für die Erbringung spezifischer Dienstleistungen beinhalten kann, weshalb weder Überkompensation noch die Höhe des Ausgleichs im Vergleich zu anderen Unternehmen feststellbar wäre, denn der Ausgleich stünde in keinem direkten Zusammenhang zu konkret entstandenen Kosten. Der Kern des Problems ist also, dass (Steuer-)Begünstigungen nach dem Altmark Trans-Urteil im Voraus an notwendige und konkret entstandene Kosten geknüpft werden müssen. Dies ließe sich zwar durch ein System von Auszahlungen zur direkten Erbringung von Dienstleistungen realisieren, hierdurch würde sich jedoch der Charakter der Finanzierung der Wohnungsgemeinnützigkeit fundamental ändern.

Die Debatte um die Beihilferechtskonformität der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit verweist auf ähnliche Problemfelder und bestärkt diese Annahmen (Abschnitt 6.4.1.3): Die Regelungen des öWGG sind in der derzeitigen Form und unter Anwendung der Altmark Trans-Kriterien wahrscheinlich nicht beihilferechtskonform. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich beihilferechtskonform ausgestaltet werden könnte.

Dies könnte auch für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland der Fall sein. Der Grund hierfür liegt in der Rechtfertigungsregelung des Art. 106 Abs. 2 AEUV (Abschnitt 6.3.4). Im von der EU-Kommission veröffentlichten sog. DAWI-Freistellungsbeschluss werden die Voraussetzungen erläutert, unter denen Beihilfen i.S.d. Art. 107 AEUV dennoch gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können und von der Anmeldepflicht (Notifizierung) nach Art. 108 Abs. 3 AEUV befreit sind. Der DAWI-Freistellungsbeschluss beinhaltet spezielle Vorschriften für den sozialen Wohnungsbau (Art. 2 Abs. 1), weswegen er der wesentliche Prüfungsmaßstab für Beihilfen zugunsten von Unternehmen ist, die Wohnraum für benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen bereitstellen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen.

Die Neuauflage einer Wohnungsgemeinnützigkeit mit einer Steuerbegünstigung zugunsten von gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen kann bei Beachtung der Regelungen des DAWI-Freistellungsbeschlusses grundsätzlich beihilferechtskonform realisiert werden, denn die Regelungen des Freistellungsbeschlusses unterscheiden sich von den problembehafteten Altmark Trans-Kriterien. Die

sich daraus ergebenden zentralen Anforderungen an eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit werden im Folgenden kurz beschrieben.

Laut DAWI-Freistellungsbeschluss darf die Höhe der durch eine Steuerbegünstigung empfangenen Ausgleichsleistungen, unter Berücksichtigung eines angemessenen Gewinns, insgesamt nicht über die Nettokosten der DAWI hinausgehen und auch nur für DAWI-Leistungen gewährt werden (Art. 5). Als angemessener Gewinn gilt beispielsweise die Kapitalrendite eines durchschnittlichen Vergleichsunternehmens. Die der DAWI-Aufgabe zuzurechnenden Kosten können sämtliche durch die Erbringung der Leistung verursachten variablen Kosten umfassen. Sofern das Unternehmen auch anderen gewerblichen oder nichtgewerblichen Tätigkeiten nachgeht, muss es getrennte Bücher führen und die Parameter der Zuordnung von Kosten und Einnahmen bestimmen oder, bei gemeinsam genutzter Infrastruktur, seine Kosten den beiden Tätigkeitsbereichen entsprechend zuweisen. Eine genaue Berechnung der Ausgleichszahlungen für alle im Zusammenhang mit der DAWI erbrachten Leistungen muss nicht zwangsweise im Voraus erfolgen. Der Freistellungsbeschluss verlangt lediglich, dass eine transparente Berechnungsgrundlage für die zukünftige Berechnung des Ausgleichs vorhanden ist, was bei einer pauschalen Steuerbegünstigung möglich wäre.

Die Mitgliedsstaaten haben sicherzustellen, dass der DAWI-Erbringer keinen höheren Ausgleich als erforderlich erhält (Art. 6). Häufig ist es in der Erbringung einer DAWI nicht möglich, alle kostenrelevanten Faktoren im Voraus zu kennen. Eine genauere Berechnung der Ausgleichszahlungen für alle im Zusammenhang mit der DAWI erbrachten Leistungen muss gemäß DAWI-Freistellungsbeschluss nicht zwangsweise im Voraus erfolgen. Der Beschluss verlangt lediglich, dass der Betrauungsakt eine transparente Berechnungsgrundlage für die zukünftige Berechnung des Ausgleichs enthält. Eine einheitliche, pauschale Begünstigung aller DAWI-Erbringer ist so grundsätzlich möglich, was eine zentrale Rahmenbedingung für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit ist. Solange eine Behörde nachweisen kann, dass die Ausgleichsleistung den geschätzten Nettokosten entspricht und keine Überkompensation vorliegt, gilt der Ausgleich als Beihilfe, welche mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Da bei einer Wohnungsgemeinnützigkeit auch Einnahmen schwer vorhersehbar sind, kann ein Rückforderungsmechanismus zur Verhinderung von Überkompensation ein geeignetes Instrument sein, um Überkompensation zu vermeiden. Konkret könnte dies beispielsweise die Form eines Ausgleichs- und Rückforderungsmechanismus annehmen, der Gewinne, die maximal erwirtschaftet werden können, nach oben begrenzt und Überkompensationen zurückfordert. Im DAWI-Freistellungsbeschluss werden in diesem Zusammenhang weitere Kontroll-, Berichts-, Informations- und Transparenzpflichten zur Vermeidung von Überkompensation beschrieben (Art. 7-9).

Der Kompensations- und Rückforderungsmechanismus des niederländischen Woningwet 2015, welches dezidiert mit dem Ziel der Europarechtskonformität novelliert wurde und sich auf den Freistellungsbeschluss bezieht, ist ein Beispiel einer möglichen Umsetzungsvariante dieser Vorschriften (Abschnitt 6.4.2.3). Im Woningwet wird mithilfe einer Formel die Höhe der erhaltenen Kompensationen berechnet. Die Nettorendite aus der DAWI wird anhand eines Immobilienwirtschaftsindex mit einer vergleichbaren Nettorendite aus der privatwirtschaftlichen Wohnungsbewirtschaftung verglichen. Wenn das begünstigte DAWI-Unternehmen eine im Vergleich höhere Rendite erwirtschaftet, wird von einer Überkompensation ausgegangen, welche rückgefordert werden muss. Somit werden die Anforderungen des DAWI-Freistellungsbeschlusses an die Berechnung der Höhe der Ausgleichszahlungen, die Kompensation und ggf. Rückforderung der Überkompensation beachtet.

Neben diesen Anforderungen sind im Freistellungsbeschluss spezielle Vorgaben für die Zielgruppe der DAWI im sozialen Wohnungsbau festgelegt. In der Kommissionsentscheidung zu den niederländischen Woningcorporaties (Wocos), in welcher kritisiert wurde, dass die damaligen Wocos ihre Zielgruppe zu weit gefasst hätten, wurden diese Vorgaben konkretisiert. Die Entscheidung bindet zwar nur den Adressaten, hat aber dennoch weitere Klarheit über die Auffassung der Kommission zu DAWI

im sozialen Wohnungsbau gegeben: Die durch die Erbringung einer DAWI begünstigte Zielgruppe darf i.S.d. Freistellungsbeschlusses grundsätzlich nur benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen umfassen. In der konkreten Ausgestaltung dieser Zielgruppe zeigte sich die Kommission mit dem Vorschlag der niederländischen Regierung einverstanden, die Einkommensgrenze bei 33.000 € anzusetzen, was ca. 43 % der Bevölkerung erreicht. Abhängig von den politischen und sozialen Präferenzen in einem Mitgliedstaat wäre aufgrund des großen Ermessensspielraums der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf DAWI auch eine weiter gefasste Zielgruppe grundsätzlich möglich, sofern der Mitgliedsstaat dies für notwendig erachtet. Die Kommission hat jedoch verdeutlicht, dass diese Zielgruppe klar abgegrenzt sein muss und dass Haushalte innerhalb dieser Zielgruppe gegenüber Haushalten außerhalb der Zielgruppe benachteiligt sein müssen. So wäre beispielsweise eine Zielgruppendefinition in Anlehnungen an Regelungen wie den Berliner Wohnberechtigungsschein möglich, welcher mit ca. 55 % Prozent einen größeren Teil der Bevölkerung umfasst. Die Kommission hat jedoch verdeutlicht, dass Begünstigungen für DAWI im sozialen Wohnungsbau auch tatsächlich dieser Zielgruppe zugutekommen müssen, weswegen regelmäßig eine Zielgenauigkeit von mindestens 90 % zum Zeitpunkt der Wohnungsvergabe bestehen muss. Wie die niederländische Regelung deutlich macht, kann zu dieser Vorgabe auch eine Mietpreisobergrenze gehören, um zu gewährleisten, dass die DAWI der Zielgruppe auch tatsächlich zugutekommt.



## 7 Neue Prinzipien für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit

### 7.1 Ist vom WGG noch etwas übriggeblieben?

Viele Wohnungsunternehmen löschten nach der Aufhebung des WGG den Namenszusatz „gemeinnützig“ aus ihrem Firmennamen und verabschiedeten sich von ihrer teilweise über hundertjährigen Tradition. In der Gesetzesbegründung zur Aufhebung des WGG war zum Namensrecht u.a. ausgeführt worden, dass „auch nach Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts ... die bisherigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nach Auffassung der Bundesregierung berechtigt [sind], ihren bei Inkrafttreten dieses Gesetzes zulässigerweise geführten Firmennamen ohne Änderung fortzuführen“, zumal „die Tradition und damit die Namensgebung vieler gemeinnütziger Wohnungsunternehmen weit in das letzte Jahrhundert zurück [reichte], als die Unternehmen sich in ihrem Firmennamen bereits als gemeinnützig bezeichnet haben, ohne daß es ein Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit staatlichem Anerkennungsakt gab.“<sup>921</sup> Allerdings war diese Namensfortsetzung umstritten.

Ein zu dieser Frage im Auftrag des GGW – Gesamtverband der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen e.V. – kurz nach Aufhebung des WGG extra erstelltes Gutachten kommt dabei trotz positiven Votum für eine Beibehaltung des Namensbestandteils zu folgendem Ergebnis: „Fazit: Bisherige GWU, die sich weiter als gemeinnützig bezeichnen, ohne irgendeine Selbstverpflichtung zu (wohnungs)gemeinnützigem Verhalten einzugehen, müssen mit erheblichem Wettbewerbsrisiko rechnen“, deshalb wurde ein „verdeutlichender Zusatz ‚weiterhin wohnungsgemeinnützig (tätig)‘“ empfohlen. Zwar sah der Gutachter die Möglichkeit, nun künftig auch bisher nicht zulässige Tätigkeiten, wie etwa das Bauträgergeschäft, auch unter dem Namenszusatz „gemeinnützig“ auszuüben, sieht allerdings in einem wichtigen Punkt Vorsicht geboten: „Eine höhere als 4 %ige jährliche Gewinnausschüttung an Gesellschafter kommt in absehbarer Zeit kaum in Betracht. In ihr liegt bereits ein nicht unerhebliches Entgegenkommen an die Unternehmen, welche sich dennoch gemeinnützig nennen dürfen, obwohl sie dem Unternehmen Gewinne entziehen. Hier muß gerade das Wort ‚gemeinnützig‘ noch einen Sinn behalten.“<sup>922</sup>

Eine systematische Überprüfung, ob die sich derzeit noch „gemeinnützig“ nennenden Wohnungsunternehmen an derartige Regelungen halten, ist den Autoren nicht bekannt. Das Wohnungsunternehmen, welches sogar die Webseite „www.gemeinnuetzige.de“ nutzt, die „Gemeinnützige Wohnungsbauengesellschaft Ingolstadt“, führt immer noch den im Gesellschaftsvertrag den Zweck „Eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung (gemeinnütziger Zweck) im Raum Ingolstadt“ und schüttet derzeit keine Gewinne an die Gesellschafter Stadt Ingolstadt (rd. 75%) und AUDI (rd. 14 %) aus.<sup>923</sup>

Andere Wohnungsunternehmen haben zwar den Namensbestandteil „gemeinnützig“ gelöscht, beziehen sich aber immer noch positiv auf die alte Wohnungsgemeinnützigkeit. So hat beispielsweise das städtische Wohnungsunternehmen von Gießen, die „Wohnbau Gießen Gesellschaft mit beschränkter Haftung“, in ihrem Gesellschaftsvertrag den Gegenstand der Gesellschaft wie folgt definiert: „vorrangiger Gesellschaftszweck ist die Sicherung einer ausreichenden und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der Gießener Bevölkerung (gemeinnütziger Zweck).“<sup>924</sup> Andere ehemalige gemeinnützige Wohnungsunternehmen haben zwar den sozialen Auftrag in ihrem Gesellschaftsvertrag weiterhin hochgehalten, aber auf einen Bezug zur Gemeinnützigkeit verzichtet. So hat das städtische Wohnungsunternehmen von Hannover GBH seinen Zweck wie folgt geregelt: „Vorrangiger Zweck der

<sup>921</sup> Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990.

<sup>922</sup> Lersner (1989b), S. 147.

<sup>923</sup> Siehe [www.gemeinnuetzige.de](http://www.gemeinnuetzige.de).

<sup>924</sup> Gesellschaftsvertrag der Wohnbau Gießen.

Gesellschaft ist eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der Bevölkerung Hannovers mit dem Schwerpunkt öffentlich geförderter Wohnungsbau. Auch in den sonstigen Geschäften läßt sich die Gesellschaft vom Grundsatz sozialer Verantwortung für die sozial schwachen Schichten in der Bevölkerung leiten.<sup>925</sup>

Auch ohne das WGG blieb jedoch die Aufgabe einer sozialen Wohnraumversorgung in Deutschland bestehen und beschränkte sich allerdings immer mehr auf die Wohnungsgesellschaften im Besitz der öffentlichen Hand, wie es der Autor dieser Studie im Jahr 1998 als damaliger Geschäftsführer dieser GBH in Hannover einmal formulierte:

*„Es ist notwendig und muß möglich sein, die Bestände der [öffentlichen] Wohnungsunternehmen als dauergebundenen Bestand zu sichern. Es muß möglich sein, mit diesen Beständen nach Wirtschaftsprinzipien zu arbeiten, die den sozialen Versorgungsauftrag als Unternehmenszweck haben und nicht der Maximierung des Anlagevermögens dienen. Nur so kann in zehn oder 15 Jahren eine erneute Diskussion über die kommunale Wohnungswirtschaft verhindert werden, die unter den Vorzeichen steht, daß draußen die Obdachlosen zu Tausenden stehen und keine Wohnung bekommen, da alle Vermieter sich abgewendet haben ...“<sup>926</sup>*

Beim Übergang von der Gemeinnützigkeit in den „Markt“ ist nicht jedes Verständnis vom sozialen Auftrag kommunaler Wohnungsgesellschaften verloren gegangen, bedurfte aber der aktiven Unterstützung durch den kommunalen Gesellschafter: „Die öffentliche Wohnungswirtschaft steckt nach der ersten marktwirtschaftlichen Euphorie über die Befreiung von den »Fesseln« der Gemeinnützigkeit in einer Identitätskrise. Sie besinnt sich darauf, daß ihr spezifisches Unternehmensprofil auf dem sozialen Versorgungsauftrag beruht, und erwartet politische Vorgaben der Kommunen dazu, wie sie diesen Auftrag unter den heutigen Verhältnissen angemessen erfüllen soll.“<sup>927</sup>

## 7.2 Es ist Zeit für eine neue Regelung

Wie bereits den Ausführungen in vorherigen Kapiteln zu entnehmen ist, war das damalige Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht bis 1989 durchaus eine Erfolgsstory, da in einem sehr großen Umfang „generationsübergreifendes Vermögen“ in den Wohnungsunternehmen geschaffen wurde. Dieses Vermögen wurde im Grundsatz nur kostendeckend bewirtschaftet, es wurde also nicht nach den Prinzipien der Gewinnmaximierung gehandelt. Ab den 1990er Jahren sind jedoch mit den Verkäufen von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auch internationale Finanzinvestoren als Käufer großer Wohnungsbestände auf dem deutschen Markt tätig geworden. Die von ihnen erworbenen öffentlichen Wohnungsunternehmen, insbesondere die großen Bestände des Bundes und der meisten Länder, sind entweder in den Ballungsgebieten Antreiber von ständigen Mieterhöhungen oder diese Unternehmen fallen in den Gebieten mit nachlassender oder geringer Nachfrage durch besonders starke Vernachlässigung der Instandhaltung auf.

Immer wieder wurde über eine Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit oder vergleichbarer Regelungen in Deutschland diskutiert. Es ist im Rahmen dieser Stellungnahme weder möglich noch sinnvoll, die gesamte Diskussion um eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit seit deren Aufhebung 1989 darzustellen. Ein Beispiel wird jedoch herangezogen, weil dort erstmals wieder eine gesetzgebende Körperschaft für die Neuschaffung einer steuerlichen Förderung für eine gemeinnützige Tätigkeit als Wohnungsunternehmen eintrat.

---

<sup>925</sup> Kuhnert (1998), S. 30.

<sup>926</sup> Kuhnert (1998), S. 34.

<sup>927</sup> Bartelheimer (1998), S. 18.

Ein Neuschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit wurde in der von 2011 bis 2013 im Nordrhein-Westfälischen Landtag arbeitenden Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“<sup>928</sup> als mögliche Antwort auf die in einigen Städten in NRW beobachtete teils dramatische Vernachlässigung von Mietwohnungsbeständen durch sog. Finanzinvestoren aus dem Ausland erwogen. So wurde von der Mehrheit im Landtag eine Empfehlung Nr. 4 der Kommission unter dem Titel „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ mit folgendem Text beschlossen: „Die Landesregierung wird gebeten im Rahmen einer Bundesratsinitiative zu prüfen, wie die Prinzipien einer nachhaltigen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft durch die Einführung von Steuererleichterungen unterstützt werden können.“<sup>929</sup> Diese Bundesratsinitiative wurde allerdings bisher von der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen nicht ergriffen; Bemühungen, dies über die Regierungsfractionen im Bundestag zu unterstützen, waren ebenfalls bisher ohne Ergebnis.

Angesichts der in den nächsten Jahren nochmals dramatisch weniger werdenden Bindungen von Sozialwohnungen durch reguläre Rückzahlung der Darlehen und den damit einhergehenden Mieterhöhungsspielräumen in den Ballungsgebieten<sup>930</sup> werden immer weniger preiswerte Mietwohnungen zur Verfügung stehen. Dazu kommen die offensiven Mieterhöhungsstrategien der inzwischen börsennotierten großen Wohnungsunternehmen der Finanzinvestoren, wodurch auf breiter Front bisher preiswerte Bestände für eine Wohnungsversorgung von Haushalten mit niedrigem Einkommen verloren gehen. Desweiteren ist zu berücksichtigen, dass durch die aktive Förderung von energetischer Modernisierung und die damit verbundene Möglichkeit erheblicher Mieterhöhungen ebenfalls insbesondere der preiswerte Altbau zum Beispiel der Gründerzeitjahre als „Versorgungsreserve“ verloren geht.

Schließlich wird sogar die kürzlich eingefügte führte eingeführte „Mietpreisbremse“ auch zu Mieterhöhungen insbesondere bei bisher unsanierten Beständen der Altbauten führen, weil sie die umfassenden Sanierungen nicht regelt. Wegen des Klimaschutzes ist es derzeit politisch gewollt, dass gerade bisher vernachlässigte Häuser mit einem energetisch hohen Standard ausgerüstet werden sollen, aber für solche „umfassenden Modernisierungen“ gilt eine Ausnahmeregelung, bei die Mietpreisbremse nicht gilt. Durch diese Ausnahmeregelung für mögliche hohe Mieterhöhungen wird wahrscheinlich genau derjenige preiswerte Altbaubestand drastisch verteuert, welcher derzeit noch für Haushalte mit geringem Einkommen zur Verfügung steht und der einen Großteil der Versorgungslast in den Städten trägt.

Allerdings haben die Probleme von benachteiligten Haushalten auf dem Wohnungsmarkt eine viel längere Geschichte: Ab Mitte der 1980er Jahre wurde wegen zeitweiligem Leerstand in einigen Großsiedlungen am Rand mancher Städte der soziale Wohnungsbau deutlich zurückgefahren, die Krise um die gewerkschaftliche „Neue Heimat“ war schließlich der politische Treibstoff mit den die schon länger angestrebte Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1989 durchgesetzt wurde. Danach gab es kaum mehr Grenzen der Liberalisierung und Privatisierung auf dem Wohnungsmarkt. Jede Bundesregierung, egal welcher politischen Konstellation, betrieb den Verkauf ihrer Wohnungsunternehmen und einige Kommunen folgten dem Vorbild. Auch einzelne Bundesländer, die vorher noch aus Gründen einer langfristig gesicherten preisgünstigen Wohnungsversorgung Regionalfirmen der „Neuen Heimat“ aufgekauft hatten, verkauften ihre Wohnungsunternehmen oder planten dies. Auch unter der rot-grünen Bundesregierung wurde der Wirtschaftsliberalismus fortgesetzt und durch massive Änderungen der Steuergesetzgebung wurden sowohl die Verkäufe von Wohnungsunternehmen durch die Industrieunternehmen, vor allem im Ruhrgebiet, erleichtert als auch die Rechtsgrundlage

---

<sup>928</sup> NRW-Drs. 16/2299 (Jan Kuhnert war stimmberechtigter Sachverständiger in dieser Enquetekommission).

<sup>929</sup> NRW-Drs. 16/2299, S. 341.

<sup>930</sup> Auf die Besonderheit in Berlin, wo die Kostenmieten von Sozialwohnungen oberhalb der Vergleichsmieten liegen, wird in dieser Ausarbeitung nicht eingegangen.

für das Agieren von Fonds und anderen Finanzinvestoren auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland ermöglicht.

Mit dem Abschied des Bundes aus der Wohnungsbauförderung im Rahmen der sog. Föderalismusreform I in 2006, fehlt inzwischen auch ein politischer Rahmengerber auf Bundesebene, der die Länder durch Bereitstellung von Fördergeld dazu motivieren könnte, trotz knapper Kassen eine aktivere Wohnungspolitik zu verfolgen (sog. „goldener Zügel“). Inzwischen ist die Privatisierungswelle zwar abgeebbt und die Städte, die noch ihre Wohnungsunternehmen behalten haben, sind derzeit sehr dankbar über diese Partner für eine soziale Wohnraumversorgung. Aber das Ergebnis des Prozesses ist erschreckend: manche Wohnungsbestände werden schon zum sechsten Mal verkauft und gehören zu manchmal kaum erreichbaren Eigentümern aus Steueroasen. Bei den wirtschaftlich attraktiveren Beständen läuft derzeit ein dramatischer Konzentrationsprozess. Ein konkurrierendes Wohnungsunternehmen nach dem anderen verleiben sich entweder die Deutsche Annington (jetzt VONOVIA) oder die Deutsche Wohnen ein – am Ende steht die große Verschmelzung dieser beiden Wohnungsgroßunternehmen zum einem Giganten mit über 550.000 Wohnungen. Durch den Börsengang werden die Kapitaleigner dieser Großbetriebe immer anonym, dem Mieter steht kein besitzender Vermieter mehr gegenüber, sondern er hat es nur noch mit beauftragten Verwaltungsgesellschaften zu tun, die eigentlich gar keine Handlungsvollmacht haben.

<b>Wohnungsbestand, Leerstand am 31.12.2013</b>			
	insgesamt bewirtschaftete Wohnungen		
	insgesamt	eigene Wohnungen	für Dritte verwaltete Wohnungen
<b>Sparte</b>	<b>Anzahl WE</b>		
Wohnungsgenossenschaften (ohne kirchliche Genossenschaften)	2.125.228	1.991.598	133.630
Kommunale Wohnungsunternehmen	2.416.381	2.131.090	285.291
Öffentliche Wohnungsunternehmen des Bundes und der Länder	118.529	107.805	10.724
Immobilienunternehmen der Privatwirtschaft	893.711	771.580	122.131
Kirchliche Wohnungsunternehmen	150.606	99.713	50.893
Sonstige Wohnungsunternehmen	8.273	7.317	956
<b>Wohnungsunternehmen insgesamt</b>	<b>5.712.728</b>	<b>5.109.103</b>	<b>603.625</b>
<b>Alte/Neue Länder</b>	<b>Anzahl WE</b>		
Alte Länder	3.276.324	2.848.568	427.756
Neue Länder	2.436.404	2.260.535	175.869
<b>GdW insgesamt</b>	<b>5.712.728</b>	<b>5.109.103</b>	<b>603.625</b>

Abbildung 7: Wohnungsbestand der im GdW organisierten Unternehmen<sup>931</sup>

<sup>931</sup> GdW, GdW-Jahresstatistik 2013, S. 10, [http://web.gdw.de/uploads/pdf/jahresstatistik\\_kompakt/GdW\\_Jahresstatistik\\_2013\\_kompakt.pdf](http://web.gdw.de/uploads/pdf/jahresstatistik_kompakt/GdW_Jahresstatistik_2013_kompakt.pdf) (zugegriffen am 10.12.2015).

Hinsichtlich der Aufgabe des Wohnungsmarktes, ausreichenden und angemessenen sowie preiswerten Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen oder anderen Benachteiligungen am Wohnungsmarkt bereitzustellen, ist festzustellen, dass der Wohnungsmarkt diese Funktion derzeit zumindest in den vielen angespannten Wohnungsmärkten der Ballungsräume in Deutschland schon jetzt nicht mehr gewährleistet. In diesem Sinne ist auch künftig von einem permanenten Marktversagen auszugehen. Auf der Grundlage dieser unbestreitbaren Einschätzung kann aus unserer Sicht auch darauf verzichtet werden, eine Bedarfsprüfung im Rahmen des neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts einzuführen.

Es ist auch in den kommenden Jahren – angesichts der „Politik des billigen Geldes“ – nicht davon auszugehen, dass es zu einer Entspannung auf dem Mietwohnungsmarkt deutscher Großstädte kommen wird. Internationale Finanzinvestoren suchen weiterhin große wie kleinere Anlagemöglichkeiten für ihr zu verwertendes Kapital, aber auch Bezieher mittlerer und größerer Einkommen in Deutschland, sehen den Erwerb einer vermietbaren Eigentumswohnung immer öfters als wenigstens inflationssicheren Beitrag für die Altersvorsorge an und sind deshalb bevorzugte Adressaten für Projekte der Umwandlung von Miethäusern in Eigentumswohnungen.

Der Druck auf preiswerte Mietwohnungsbestände wird weiterhin stark bleiben und es ist davon auszugehen, dass sich die Versorgungsprobleme von Haushalten mit geringem Einkommen in den kommenden Jahren noch deutlich verschärfen werden. Teile der Bevölkerung werden daher vom Markt nicht, nicht ausreichend oder nicht zu angemessenen Bedingungen mit Wohnraum versorgt.

Es wird einer enormen Kraftanstrengung bedürfen, unter diesen Marktbedingungen preiswerten Wohnraum zu erhalten und zusätzliche neue preiswerte Wohnungsbestände zu errichten. Für diese Aufgabe sollen möglichst viele Wohnungsunternehmen gewonnen werden oder auch neue Wohnungsunternehmen speziell für preiswerten Mietwohnraum gegründet werden. Gleichzeitig müssen Wege gefunden werden, auf denen der massive Einsatz öffentlicher Gelder nicht wieder nur zu 10- bis 30jährigen Belegungs- und Mietpreisbindungen führt, nur um dann entsprechende Jahre später wieder mit einem neuen Investitionsprogramm preiswerte Sozialwohnungen schaffen zu müssen.

Da also von einem auf lange Sicht festzustellenden Marktversagen bei der Versorgung benachteiligter Haushalte auf dem Wohnungsmarkt auszugehen ist, rechtfertigt dies die Einführung von neuen dauerhaft geltenden Regelungen für die Entwicklung eines gemeinwohlorientierten Wohnungssektors durch neue Träger in Deutschland. Ziel dieser Ausarbeitung ist deshalb auf der Grundlage der Erfahrungen mit der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland sowie in Österreich und den Regelungen in den Niederlanden Vorschläge zu unterbreiten, mit denen ein neuer gemeinwohlorientierter Wohnungssektor insbesondere durch Steuerbefreiungen, Steuergutschriften oder Zuschüsse und andere vergleichbare Förderinstrumente geschaffen und unterstützt werden kann. Dadurch sollen die zu fördernden Wohnungsunternehmen auch langfristig preiswerten Wohnraum anbieten können und nicht – wie es bei der bisherigen Objektförderung des sozialen Wohnungsbaus üblich ist – nur für einen begrenzten Zeitraum Mietpreis- und Vermietungsbindungen einräumen. Es soll vielmehr versucht werden, in Anlehnung an das Konzept des generationsübergreifenden Vermögens aus der Zeit der „alten“ Wohnungsgemeinnützigkeit, Regelungen zu entwickeln, die für dauerhafte Steuerbefreiungen als Gegenleistung eine ebenso dauerhafte gemeinwohlorientierte Wohnungsversorgung durch preiswerte Mietwohnungen absichern.

Der in dieser Studie entwickelte Vorschlag geht also von einem direkten Zusammenhang zwischen der Übernahme öffentlicher Aufgaben (sozialer Wohnraumversorgungsauftrag) durch privatrechtlich organisierte Wohnungsunternehmen und einer entsprechenden öffentlichen Gegenleistung (Steuerbefreiung) aus. Wie sich das Verhältnis von Aufgabenerfüllung und Steuererleichterung im Einzelnen

gestaltet und welche gesetzlichen Regelungen hierfür neu geschaffen werden müssten, wird in den nachfolgenden Kapiteln skizziert.

Es ist aus unserer Sicht auch europarechtlich notwendig, im Unterschied zu der früheren Wohnungsgemeinnützigkeit eine Festlegung des Unternehmensgegenstandes vorzunehmen, der sich nicht an der Größe von gebauten Wohnungen (Kleinwohnungen), sondern an dem sozialen Versorgungsauftrag (Wohnungen für benachteiligte Haushalte) orientiert. Einem künftig zu begünstigenden Wohnungsunternehmen mit gemeinwohlorientierter oder gemeinnütziger Orientierung eine Flächenbegrenzung der zu verwaltenden oder zu errichtenden Wohnungen vorzugeben, scheint daher nicht zielführend. Auch angesichts der aktuell schwierigen Versorgungssituation in den Ballungsräumen für großen Familien, insbesondere von Menschen mit Migrationshintergrund, sollte auf eine derartige Flächenobergrenze verzichtet werden. Davon unberührt bleibt die Festlegung von Flächen- oder Zimmerzahlgrenzen durch andere Regelungen, wie die Vorschriften für die Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen oder bei der Vermietung von geförderten Wohnungen.

Grundsätzlich wird in dieser Ausarbeitung der Vorschlag für eine neue Regelung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland als ein Verhältnis von „Leistung und Gegenleistung“ entwickelt (Äquivalenzprinzip), das so zu verstehen ist, dass einem Wohnungsunternehmen im dem Maße, in dem es den Staat bei dem Abbau des Marktversagen hinsichtlich preiswerten Wohnens für benachteiligte Haushalte unterstützt, eine entsprechende finanzielle Unterstützung erhält. Für die Erbringung einer sozialen Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) soll also im Sinne des EU-Beihilferechts eine steuerliche Begünstigung oder ergänzend evtl. eine direkte Förderung angeboten werden. Dies bedeutet im konkreten Zusammenhang der Themenstellung, das hiermit ein Vorschlag vorgelegt wird, bei dem Wohnungsunternehmen gefördert werden, die durch eine besonders sozialorientierte Vermietung ihrer Wohnungsbestände bzw. durch entsprechenden Neubau die Allgemeinheit bzw. den Staat so entlasten, dass er die wegen strukturellem Marktversagen notwendige soziale Wohnraumversorgung nicht selbst übernehmen muss.

Das Ausmaß der Erbringung der Dienstleistung „soziale Wohnraumversorgung“ im Sinne einer DAWI ist in dieser Studie zu zwei Typen mit unterschiedlich enger sozialer Aufgabenstellung ausdifferenziert worden, denen entsprechend steuerliche Begünstigungen oder ggf. zusätzliche direkte Förderungen gegenüberstehen. Die für die beiden Typen, nachfolgend Typ A und Typ B bezeichnet, ist eine umfassende, beihilferechtskonforme Rechtsgrundlage durch ein Bundesgesetz zu schaffen. Mit diesem Gesetz müssten, in Anlehnung an entsprechende Regelungen des früheren deutschen bzw. des derzeit gültigen österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, sowohl die Auflagen und Bedingungen für eine staatliche Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen enthalten sein, wie auch die mit dieser Anerkennung verbundenen steuerlichen Erleichterungen oder Freistellungen geregelt werden.

Ein solches neues Gesetz für eine Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) ist dringend erforderlich, damit endlich ein Instrument besteht, mit dem langfristig preiswerter und dauerhaft belegungsgebundener Mietwohnungsbestand geschaffen werden kann. Ein derartiges umfangreiches Gesetz wird trotz des dringlichen Bedarfs eine längere politische und parlamentarische Debatte vor seinem Inkrafttreten erfordern.

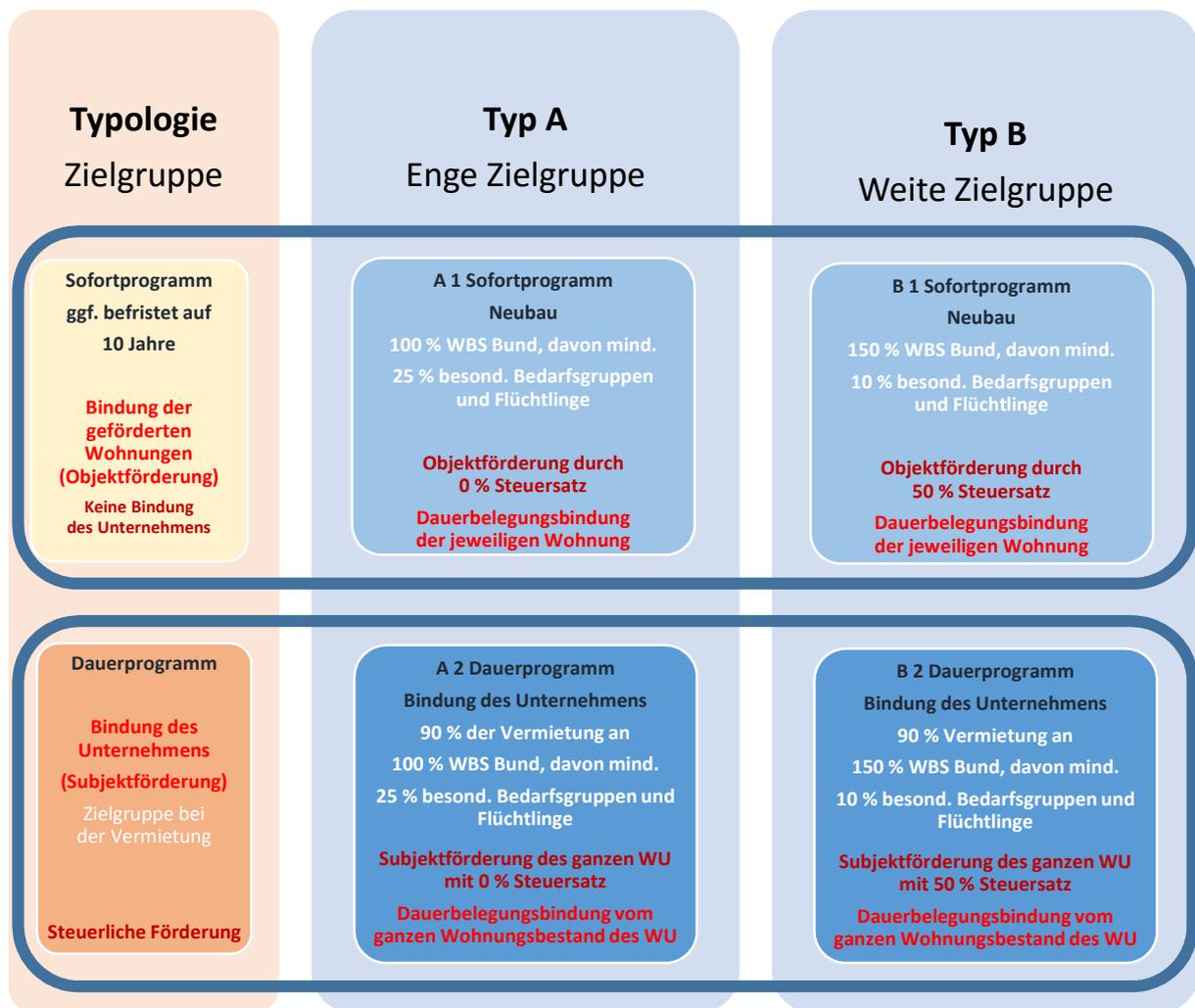


Abbildung 8: Grundstruktur einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Wie ein langfristig gesichertes Wohnungsbauvermögen für die soziale Wohnraumversorgung im Rahmen eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes oder eines ähnlichen Bundesgesetzes zur steuerlichen Förderung dieses Sektors aufgebaut werden kann, soll in späteren Abschnitten dieses Kapitels entlang der dafür erforderlichen Bindungen beschrieben werden, die mit der Gewährung einer Steuerermäßigung oder anderen Förderungen verbunden sein müssen.

Um dem Interesse an kurzfristig umsetzbaren Instrumenten zur Schaffung von langfristig gebundenem Wohnraum Rechnung zu tragen, wird in dieser Stellungnahme ein weiterer Vorschlag, neben der Entwicklung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts als „Dauerprogramm“, unterbreitet: die Schaffung eines Sofortprogramms, bei dem die öffentliche Förderung von neu zu errichtenden Mietwohnungen, sowohl für Berechtigte des sozialen Wohnungsbaus als auch für Flüchtlinge und andere Haushalte mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, direkt bei der einzelnen geförderten Wohnung mit einer belegrechtlichen Dauerbindung verbunden wird. Grundsätzlich wird das Sofortprogramm wie das Dauerprogramm in zwei Ausprägungen vorgeschlagen, die sich im Grad der sozialen Bindung (enge oder breite Zielgruppe der Haushalte) unterscheiden.

In der vorstehenden schematischen Übersicht von Abbildung 8 wird die Grundstruktur dieses kombinierten Vorschlages von Sofortprogramm und Dauerprogramm zunächst überblicksartig visualisiert und wird in den folgenden Abschnitten näher beschrieben.

### **7.2.1 Sofortprogramm für Neubau preiswerter dauergebundener Sozialwohnungen**

Das Sofortprogramm hat zum Ziel, dass – gerade angesichts der dramatischen Versorgungsgänge auch für Flüchtlinge – die im vierten Quartal des Jahres 2015 begonnene Diskussion über zusätzliche Fördermittel (Aufstockung der Bundesmittel) und eventuelle neue Förderinstrumente (Sonderprogramme für Flüchtlingswohnungen bzw. Steuerabschreibungsmodelle zur Wohnbauförderung) mit schnell umsetzbaren Vorschlägen zu verbinden, um einen nachhaltigen Beitrag für eine langfristige Lösung des Wohnungsmarktproblems im unteren Preissegment leisten zu können.

Dieses Sofortprogramm, welches nachfolgend detailliert wird, sollte grundsätzlich befristet sein. Angesichts des Umfangs der aktuell zu leistenden Neubautätigkeit für Sozialwohnungen könnte eine Befristung des Förderprogramms auf 10 oder 15 Jahre angemessen und sinnvoll sein. Das Ziel muss weiterhin bleiben, möglichst bald ein entsprechendes neues Gesetz für gemeinnützig tätige Wohnungsunternehmen zu schaffen, mit dem nicht nur die Neubauwohnungen gebunden werden, sondern durch das bestehende Wohnungsunternehmen, wahrscheinlich eher neu gegründete Träger, ihren gesamten Bestand einer belegrechtlichen Bindung und anderen Auflagen unterwerfen und so insgesamt zu einer steuerlichen Entlastung oder gar vollständigen Steuerbefreiung kommen. Das Sofortprogramm ist in diesem Sinne also nicht als „Startprogramm“ für das dauerhafte Konzept der Typen A und B zu verstehen; ein Wohnungsunternehmen, welches eines der beiden Elemente des Sofortprogramms Typ A oder B in Anspruch nimmt, muss nicht automatisch zu einem „gemeinnützigem Wohnungsunternehmen“ des Typs A oder B werden (Abbildung 9).

Die Förderprogramme der einzelnen Bundesländer könnten für dieses Sofortprogramm kurzfristig so ergänzt werden, dass für den Neubau von Sozialwohnungen besondere Förderkonditionen angeboten werden, wenn durch den Bauherrn vorrangig Neubauwohnungen ausschließlich für Flüchtlinge, Asylbewerberinnen und Asylbewerber oder andere Personen mit noch nicht gesichertem Aufenthaltsstatus und vergleichbare Bevölkerungsgruppen angeboten werden. Es gibt zwar bereits Landesprogramme, in denen eine besondere Bindung bei der Erstvermietung für diese Bevölkerungskreise vorgesehen ist z.B. in dem Kommunen für 10 oder 15 Jahre neu gebaute Sozialwohnungen anmieten können und an die angesprochenen Haushalte vermieten können, obwohl diese keine Sozialwohnungsberechtigung nach den derzeit geltenden Regelungen erhalten. Allerdings haben diese Programme nur die inzwischen übliche begrenzte Laufdauer der Bindungen von ca. 15 bis 30 Jahre.

Wir schlagen für dieses Sofortprogramm vor, derartige Sonderprogramme finanziell so attraktiv auszustatten, dass damit kurzfristig die erforderliche zusätzliche Zahl an Neubauten des sozialen Wohnungsbaus auch tatsächlich errichtet wird. Im Gegenzug aber sollten für die besonderen Finanzierungsbedingungen, wie z.B. durch Zuschüsse bzw. Steuergutschriften oder Tilgungsnachlässe, die so errichteten Wohnungen auch dauerhaft gebunden bleiben und nach Ablauf der befristeten Zweckbindung für Flüchtlingshaushalte u.ä. mit einer dauerhaften sozialen Zweckbindung versehen sein. Deshalb soll eine dauerhafte Belegungsbindung der so finanzierten Wohnungen eingeführt werden, die auch nach Rückzahlung der Förderdarlehen weiter besteht. Die Konditionen des hier vorgeschlagenen Sofortprogramms werden im Einzelnen in nachfolgenden Abschnitten dargestellt.

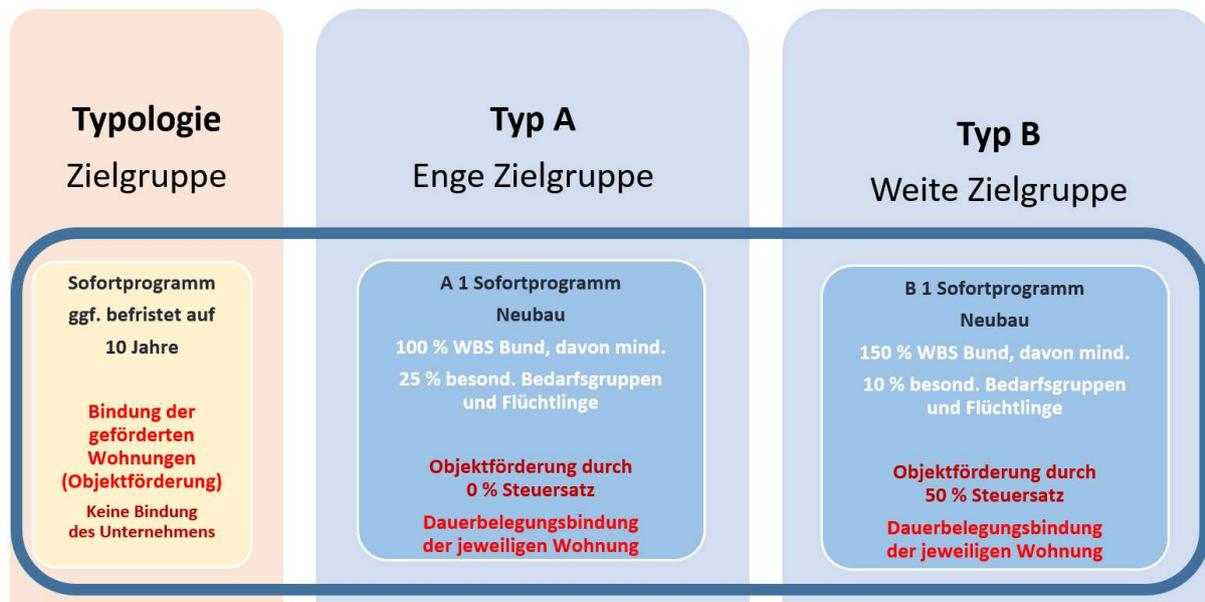


Abbildung 9: Überblick über das Sofortprogramm zu einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

An dieser Stelle soll zunächst darauf hingewiesen werden, dass das Sofortprogramm im Grundsatz auch über einen längeren Zeitraum wie etwa 15 Jahre fortgeführt werden könnte. Insofern bezeichnet der Begriff „sofort“ im Programmnamen das Ziel, kurzfristig ein solches Programm zu realisieren. Aus unserer Sicht halten wir diese kurze Frist auch für realistisch. Gleichzeitig schlagen wir vor, dieses Sofortprogramm so zu strukturieren, dass es an das nachfolgend noch darzustellende Dauerprogramm für die Schaffung neuer gemeinnützig orientierter Träger anknüpfen kann.

Das Sofortprogramm wendet sich an die gesamte Breite der wohnungswirtschaftlich tätigen Unternehmen, die derzeit bereit sind, Sozialwohnungen im Rahmen der jeweiligen Förderprogramme neu zu errichten. Das Sofortprogramm erzwingt nicht besondere Regelungen, wonach das jeweilige WU spezielle unternehmensbezogene Bindungen eingehen müsste. Im Unterschied zu einem „neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht“, das sich auf das einzelne Unternehmen als Subjektförderung durch Steuerbefreiung des Steuersubjekts Unternehmen bezieht, schlagen wir für das Sofortprogramm vor, dass hier nur die neu errichteten Wohnungen steuerbefreit werden, wenn sie die noch nachstehend zu skizzieren dauerhaften Bindungen unterworfen sind. Damit würde für dieses Sofortprogramm eine objektbezogene Steuerbefreiung den interessierten WU angeboten werden, welche die Tätigkeit des Unternehmens mit ihren anderen Wohnungsbeständen oder anderen Neubauten nicht tangiert.

Sofern eine dauerhafte Belegungsbindung mit einem neuen Förderprogramm verknüpft ist, ist es u.E. gerechtfertigt auch angesichts des höheren Effektes, den die öffentlichen Mittel dann langfristig erzielen, mit einem überproportionalen öffentlichen Mitteleinsatz für ein möglichst schnelle Realisierung qualitativ angemessenen Mietwohnraums zu sorgen. Der besondere Vorschlag, der in unserem Sofortprogramm enthalten ist, besteht nun darin, eine zusätzliche steuerliche Förderung (zusätzlich zu der Kombination mit den sonstigen Förderprogrammen der Länder oder der KfW für sozialen Wohnungsbau) mit dauerhaften Belegungsbindungen so zu verknüpfen, dass diese Förderung umso höher ausfällt, je enger die soziale Zielgruppe im Rahmen der Belegungsbindungen ist. Damit schlagen wir ein differenziertes „Äquivalenzprinzip“ zwischen dem Umfang des sozialen Auftrags und dem Umfang der Förderung durch Steuererleichterungen vor.

Die Detaillierung des sozialen Effektes der so geförderten Wohnungen soll – nach unserem Vorschlag – in der gleichen Weise erfolgen, wie dies auch für ein noch darzustellendes Dauerprogramm einer

neuen Wohnungsgemeinnützigkeit anzuwenden wäre. Der vorstehenden Übersichtsgrafik sind wesentliche Elemente der Ausprägung der zwei Typen einer steuerlichen Förderung zu entnehmen.

Dies ist einmal der Typ A mit enger sozialer Zielgruppe, für den entsprechend des höheren sozialen Effekts der Förderung und der stärkeren Belastung des Wohnungsunternehmens bei der Bewirtschaftung der Mietwohnungen für diese Zielgruppe auch eine möglichst vollständige Steuerbefreiung angeboten werden soll. Hierdurch sollen auch u.a. mögliche höhere Mietaufwände auf Grund zu geringen Einkommens oder nicht ausreichenden Transferleistungen berücksichtigt werden, wie gleichzeitig auch eventuell höhere Aufwendungen in der Bestandsverwaltung durch zusätzlich erforderliche Beratungs- und Betreuungsaufgaben wie auch möglicherweise höhere Instandhaltungsaufwendungen mitbedacht werden. Für den Maßnahmenteil mit breiterer sozialer Zielgruppe der Vermietung, dem Typ B, wird – unter der realistischen Annahme etwas geringerer Kosten für die Vermietung an diese Haushalte und eines geringeren sozialen Effekts des Mitteleinsatzes – eine geringere steuerliche Förderung der einzelnen neu errichteten Wohnung angesetzt.

Für Neubauwohnungen des Typs A gilt Obergrenze von 100 % der jeweils gültigen Einkommensgrenze anwendbarer bundesrechtlicher Gesetze für jede Vermietung und davon muss jede vierte Vermietung (25% aller Vermietungen im Jahr) an besondere Bedarfsgruppen, wie Flüchtlinge und andere besonders benachteiligte Haushalte erfolgen (Definition erfolgt in dem späteren Abschnitt 7.5.3). Kann das Wohnungsunternehmen keine Haushalte der zweiten besonderen Bedarfsgruppe finden und kann die zuständige Kommune dem Wohnungsunternehmen keine entsprechenden Mietbewerber nachweisen, dann kann die betreffende Wohnung einmalig auch an den für die sonstige Vermietung zulässigen Personenkreis vermietet werden; vorrangig sollten Haushalte, die Transferleistungen erhalten oder die Bundeseinkommensgrenze um mehr als 20 % unterschreiten, dabei versorgt werden.

Unter der Voraussetzung, dass mit Abschluss der Baumaßnahme eine dauerhafte Sicherung der Belegungsbindung (auch nach Auslaufen eventueller förderrechtlicher Bindungen) nachgewiesen ist, wird für Typ A mit 100 % der Einkommensgrenze eine vollständige Steuerbefreiung zu 100 % für möglichst alle anfallenden Steuerarten eingeräumt.<sup>932</sup>

Bei Typ B kann ein deutlich größerer Kreis der Bevölkerung in die neu errichteten Wohnungen einziehen: die Einkommensgrenze wird hier auf 150 % der Grenzwerts des Bundes angesetzt und die zusätzliche Quote für Flüchtlinge und andere dringend Wohnraumsuchende wird auf 10 % für besondere Bedarfsgruppen, also jede zehnte Vermietung, reduziert. Auch hier gilt die obige Klausel des befristeten Wegfalls dieser Sonderquote, wenn die Kommune keine entsprechenden Wohnungsbewerber nachweisen kann. Entsprechend dem oben skizzierten Äquivalenzprinzip zwischen öffentlicher Förderung und langfristigem sozialem Effekt der Förderung wird hier für Typ B eine Reduzierung der Steuerlast für die entsprechenden Wohnungen auf 50 % des jeweils gültigen Steuersatzes vorgesehen.

Durch eine solche Differenzierung des Sofortprogramms in einen Maßnahmenteil mit enger Zielgruppe (Typ A) und einen Maßnahmenteil mit weiter Zielgruppe (Typ B) hoffen wir auch einen möglichst großen Kreis an interessierten Wohnungsunternehmen anzusprechen, die dieses Sofortprogramm – auch wegen seiner finanziellen Attraktivität – möglichst kurzfristig und umfassend in Anspruch nehmen. Gleichzeitig sehen wir in dem Sofortprogramm, gerade weil es so niederschwellig aufgebaut ist und nur wenige zusätzliche Vorschriften enthält, eine große Chance gemeinsam mit

---

<sup>932</sup> Es wird davon ausgegangen, dass auch künftig Vermietungen von der Umsatzsteuer ausgenommen bleiben.

möglichst vielen verschiedenen WU schrittweise einen langfristig preiswerten und dauerhaft belegungsgebundenen Mietwohnungsbestand aufzubauen.

Dadurch könnte künftig eine Förderung im Rahmen der Wohnungsgemeinnützigkeit vor allem denjenigen WU angeboten werden, die eine steuerliche Förderung nicht für das ganze WU in Anspruch nehmen wollen, wie dies etwa im noch nachstehend skizzierten Dauerprogramm für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit vorgeschlagen wird. Auch wenn diese WU sich nicht mit ihrer gesamten Tätigkeit an der Aufgabe der sozialen Wohnraumversorgung beteiligen wollen, kann das Sofortprogramm ein zusätzlicher Anreiz sein, sich trotzdem an dem dringend erforderlichen Neubau von dauergebundenem Wohnraum zu beteiligen.

Dieses Sofortprogramm soll also zum Ziel haben, traditionelle WU ohne besondere Gemeinwohlorientierung trotzdem dazu zu bewegen, Sozialwohnungen mit Dauerbindung zu bauen. Diese Stufe würde die steuerliche Begünstigung ausschließlich für diejenigen Wohnungen gewähren, die als Neubauwohnungen an Haushalte mit begrenzten Einkommen vermietet werden. Jedes Wohnungsunternehmen kann bei dem Sofortprogramm frei entscheiden, welche Wohnungen es in welchem Typ (A oder B) gefördert bekommen möchte. Dadurch ist es den Unternehmen möglich, selbst innerhalb eines Wohngebäudes verschiedene Bindungen zu mischen: es können Wohnungen des Typs A mit Wohnungen des Typ B und mit Wohnungen ohne Bindung gemischt werden, es können aber auch einheitliche Gebäude mit jeweils einem Bindungstyp errichtet werden. An dieser Stelle sei wiederum darauf hingewiesen, dass je nach Typ unterschiedliche steuerliche Entlastungen angeboten werden und deshalb dafür getrennte Buchhaltungen erforderlich sind. Wenn ein Gebäude sehr gemischt errichtet wird kann es sein, dass dessen Wohnungen in drei verschiedenen Buchhaltungen erfasst werden.

Es muss in dem Sofortprogramm für die steuerliche Förderung von dauergebundenem Belegrechten neben der Ausgestaltung der Belegrechte auch geregelt werden, ob ein Neubau an jedem Ort gefördert werden soll. Dies scheint angesichts der räumlich äußerst unterschiedlichen Entwicklung der Wohnungsmärkte für ein bundesweites Programm nicht sinnvoll zu sein. Daher wird vorgeschlagen für dieses Neubau-Sofortprogramm eine räumliche Begrenzung vorzusehen. In der überwiegenden Zahl der Bundesländer ist es bereits heute üblich, die Förderung des sozialen Wohnungsbaus an die Existenz von Wohnungsmarktkonzepten der jeweiligen Kommune zu binden. Damit soll sichergestellt werden, dass nur in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf gefördert wird und dass im kommunalen Konzept vor Stellung des Förderantrags das Quartier und sein Umfeld entsprechend untersucht worden ist. Es erscheint sinnvoll, für dieses Sofortprogramm in der noch zu erarbeitenden Richtlinie eine entsprechende Regelung vorzusehen.

Auf Vorschriften für eine besondere Mietberechnung kann verzichtet werden, da in der Regel für die vorgesehenen Neubaumaßnahmen Fördermittel des jeweiligen Landesprogramms des sozialen Wohnungsbaus in Anspruch genommen werden. Sofern Neubauten ohne andere öffentliche Fördermittel zur steuerlichen Förderung nach dem Sofortprogramm angemeldet würden, müsste in der entsprechenden Richtlinie geregelt werden, dass unabhängig von den Baukosten etc. die Miete sich nach den vergleichbaren aktuellen Sätzen des jeweiligen Landes richtet, ggf. sind Miethöhen für die beiden Fördertypen A und B (100 % bzw. 150 % Einkommensgrenze Bund) dann entsprechend umzurechnen. Die Mietentwicklung nach Ablauf der Förderbindungen ist noch zu klären (Kostenmiete, einkommensabhängige Miete oder andere Miethöhenregelungen).

Für die Inanspruchnahme des Neubausegments des Sofortprogramms ist mit der erstmaligen Bewilligung der Steuerbefreiung oder anderer steuerlicher Förderungen für die entsprechende Wohnung ein Nachweis zu erbringen, dass das Belegrecht je nach Typ A oder B dauerhaft gesichert ist. Dies

kann durch grundbuchliche Sicherungen oder andere geeignete öffentlich-rechtliche Instrumente erfolgen. In den noch auszuarbeitenden Förderbestimmungen für das „Sofortprogramm“ wäre u.a. auch zu regeln, wie ein Verstoß gegen die dauerhaften Belegrechte – etwa durch Nachversteuerung – sanktioniert werden kann.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass dieses „Sofortprogramm“ – im Gegensatz zu den derzeit aktuell eingeführten Sonderprogrammen z.B. für Flüchtlingswohnungen – nicht von den einzelnen Bundesländern unabhängig voneinander eingeführt werden kann, sondern das Programm kann nur, weil es auf einer Steuervergünstigung von bundesgesetzlich geregelten Steuern aufbaut, auf Bundesebene in Kraft gesetzt werden. Wir hoffen trotzdem auf eine kurzfristige Umsetzbarkeit, da das Sofortprogramm keine umfangreichere neue Gesetzesdebatte wie bei der geplanten Neueinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Rahmen des hier vorgeschlagenen Dauerprogramms bedarf.

Wie in dieser Stellungnahme bereits dargestellt, lassen sich in der bestehenden Gesetzeslage des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts nach der Abgabenordnung (AO) Anknüpfungspunkte finden. So könnte § 52 Abs. 2 Nr. 10 AO als Ansatzpunkt des Sofortprogramms genutzt werden, da dieser „die Förderung der Hilfe für politisch, rassistisch oder religiös Verfolgte, für Flüchtlinge, Vertriebene, Aussiedler, Spätaussiedler, Kriegsoffer ...“ mit einer Steuerbefreiung unterstützt. Im Gesetzeskommentar wird die Hilfe für diejenigen Menschen als gemeinnützig anerkannt, „die durch staatliche, politische oder sonstige Zwangsmaßnahmen, Gewalt, Kriege oder existenzgefährdende Notlagen veranlasst wurden, ihre Heimat vorübergehend oder auf Dauer zu verlassen, dient der Allgemeinheit, da die Unterstützung von Flüchtlingen, Vertriebenen und Verfolgten die materielle und geistige Eingliederung dieser Personen in die Gesellschaft fördert.“<sup>933</sup>

Ein weiterer Anknüpfungspunkt für das Sofortprogramm könnte die steuerlich befreite Mildtätigkeit nach § 53 der Abgabenordnung sein. Hierzu wurde bereits vorstehend in dieser Stellungnahme unter 5.2.1 eine cursorische Darstellung erarbeitet, auf die hier verwiesen wird. Mildtätige Einrichtungen, die sich mit dem Wohnen befassen, sind in der Regel den Wohlfahrtseinrichtungen zuzuordnen. Daher unterliegen auch Einrichtungen zur Verwaltung von Wohnheimen oder Wohnungen für entsprechend bedürftige Personen der Steuerbefreiung nach § 53 Nr. 2 AO.

Um den Bau von Mietwohnungen im Rahmen des Sofortprogramms attraktiver zu machen, wäre in der künftigen Diskussion zu prüfen, ob ein besonderer Aufwendungszuschuss für die Vermietung an Transfereinkommensbezieher, Flüchtlinge und weitere besonders benachteiligte Haushalte gewährt werden sollte. Dieser könnte in Höhe von 10 % der Nettokaltmiete der so vermieteten Wohnung als Anreiz ausgestaltet werden und müsste nicht als Mietminderung weitergegeben werden, sondern sollte zur pauschalen Abgeltung von eventuell anfallenden höheren Aufwendungen bei Verwaltung und Instandhaltung dieser Wohnungen dienen. Dies entspräche dem Kostenaufwand von Förderprogrammen einzelner Bundesländer zum Erwerb von Belegungsrechte durch Zuschuss. Einige Bundesländer reagieren in aktuellen Förderprogrammen auf die wegen der niedrigen Zinsen geringen Subventionseffekte der Darlehensförderprogramme mit dem Angebot von Zuschüssen oder nachträglichen umfangreichen Tilgungsverzichten, um Wohnungsunternehmen zum Bau von nur befristet gebundenen Sozialwohnungen zu motivieren; vielleicht ist ein solcher Vermietungszuschuss auch ein Instrument der Steigerung der Attraktivität der Förderprogramme, die bisher nur kurzfristige Bindungen mit hohen Zuschüssen zur Folge haben.

Die für das „Sofortprogramm“ mit Typ A und Typ B vorgeschlagenen Regelungen, durch die die Errichtung von einzelnen Wohnungen im Neubau bzw. ggf. die einzelne Vermietung im Bestand unter bestimmten Regelungen steuerbefreit wird oder eine andere steuerliche Förderung unterstützt wird,

---

<sup>933</sup> Koenig (2014a), Rn. 50.

böten also eine Steuerbefreiung nur für „bestimmte Aufgaben und Leistungen, die im Interesse der Gesellschaft liegen“.<sup>934</sup> Damit würde eine „objektbezogene“ Steuerfreistellung von speziellen, dem Gemeinwohl dienenden, Tätigkeiten von Wohnungsunternehmen angeboten werden.

Schließlich sei an dieser Stelle als möglicher Anknüpfungspunkt für das Sofortprogramm ausdrücklich noch einmal auf die Steuerbefreiung hingewiesen, die die sog. Vermietungsgenossenschaften bereits seit 1990 erhalten (vgl. Kapitel 5.2.3). Dieses bestehendes Recht wäre möglicherweise sehr einfach anzuwenden, wenn die öffentliche Hand, wie dies im 19. Jahrhundert ja mehrfach geschehen ist, als Kommune oder als Land, zusammen mit engagierten Einzelpersonen, die Gründung von Genossenschaften für den Bau von Mietwohnungen und deren Vermietung an Flüchtlinge und andere Bedarfsgruppen unterstützen würde und – neben der Finanzierung der erforderlichen Beratung – auch die Bereitstellung des notwendigen Eigenkapitals bei Neugründungen unterstützt.

Das Haupthindernis, warum dieses Instrument im Unterschied zu den ersten Jahren nach dem zweiten Weltkrieg für Flüchtlinge nicht offensteht, ist die Tatsache, dass die meisten Schutzsuchenden Personen zunächst keinen gesicherten Aufenthaltsstatus haben und daher Schwierigkeiten beim Führen von Bankkonten etc. bestehen und dass insbesondere heute das nötige Eigenkapital als Genossenschaftsanteil für den Neubau von Mietwohnungen (20 % Mindestbeteiligung auch bei öffentlichen Förderprogrammen, Banken verlangen in der Regel 30 % Eigenkapital) einen viel höheren Betrag erfordert als derzeit ein Genossenschaftsanteil bei den alten Wohnungsgenossenschaften kostet. Eine Lösung könnte darin bestehen, dass seitens der initiiierenden öffentlichen Körperschaft (Land oder Stadt oder Landkreis) der Genossenschaftsanteil für bedürftige Haushalte zunächst übernommen wird und – sofern eigenes Einkommen erzielt wird – dieser Betrag durch ein Modell des „Nachsparens“ über Jahre verteilt an die Körperschaft zinslos zurückgezahlt wird.

Mit diesen Hinweisen zur Vermietungsgenossenschaft als Anknüpfungspunkt für eine steuerliche Förderung im Rahmen des „Sofortprogramms“ sind wir hier fast schon bei dem noch darzustellenden Dauerprogramm für neue gemeinnützige Träger angekommen. Es muss allerdings noch für das Sofortprogramm geprüft werden, ob die grundsätzliche Dauerbindung der geförderten Wohnungen auch einem dauerhaften öffentlichen Interesse bei der Erbringung einer sozialen Dienstleistung (DAWI) entspricht.

Dass ein akutes Marktversagen derzeit auf dem Wohnungsmarkt festzustellen ist, wird kaum bestritten werden können. Gilt dies denn auch in einer längerfristige Perspektive, denn die im Sonderprogramm geförderten Wohnungen sollen ja dauerhaft gebunden werden? Nun haben alle bisherigen Untersuchungen, die wir für diese Stellungnahme ausgewertet haben, aufgezeigt, dass zu allen Zeitpunkten seit dem 19. Jahrhundert im sogenannten „freien“ Wohnungsmarkt gerade für Haushalte mit geringem Einkommen und anderen benachteiligenden Merkmalen ein permanentes Marktversagen festzustellen ist, auch weil die Zahl preiswerter Wohnungen ständig sinkt. Dies ist in den letzten Jahren einerseits auf den Abbau der alten Preisbindungen aus früheren Förderjahrgängen des sozialen Wohnungsbaus zurückzuführen wie auch gleichzeitig auf die intensive Modernisierungstätigkeit, die mit Blick auf Energiesparmaßnahmen insbesondere im preiswerten Altbaubestand derzeit durchgeführt wird.

Der in den letzten Jahren überwiegend für gehobenere und hohe Ansprüche erstellte Wohnungsneubau wird kaum zur Entlastung des angespannten Teilwohnungsmarkts für preiswerte Wohnungen führen, der sog. Sickereffekt konnte bisher nicht dahingehend nachgewiesen werden, dass auch durch eine sog. Umzugskette in teureren Neubau tatsächlich bestehende billigere Wohnungen freigemacht würden, was schließlich auch zu einer vermietbaren preiswerten Wohnung führen würde. In

---

<sup>934</sup> Koenig (2014a), Rn. 50.

der Regel geht der Sickereffekt nach ein bis zwei Umzügen verloren, da nachziehende Haushalte sich einen größeren Flächenverbrauch in der kostengünstigeren Wohnung leisten. Schließlich sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass einerseits in der Bundesrepublik trotz prognostiziert sinkender Bevölkerungszahl die Zahl der Haushalte durch den Effekt zunehmender Singlehaushalte noch einige Jahre steigen und dass andererseits seit Sommer 2015 die Anzahl in Deutschland Schutz suchender Flüchtlinge sowie die Zahl der an Einwanderung interessierten Personen drastisch als zusätzliche Wohnungsmarktnachfrage zugenommen hat.

Wenn die steuerliche (zusätzliche) Förderung von Sozialwohnungen für die Verankerung des dauerhaften Belegrechtes in dem wohnungsweise wirkenden Sofortprogramm wie vorgeschlagen an das Vorhandensein eines kommunalen oder regionalen Wohnraumversorgungskonzeptes mit Nachweis des entsprechenden Wohnraumbedarfs geknüpft wird, dann kann eine räumliche Fehlsteuerung der steuerlichen Subvention<sup>935</sup> vermieden werden, die soziale Treffsicherheit dieser besonderen öffentlichen Förderung ist ja durch die Definition der Belegungsbindung und deren Dauerhaftigkeit gewährleistet.

Der Tatbestand eines dauerhaften Marktversagens spielt bei der Beurteilung der Zulässigkeit des vorgeschlagenen Sonderprogramms auch hinsichtlich des EU-Beihilferechtes eine besondere Rolle. Diese skeptische Einschätzung der künftigen Marktsituation liegt auch dem nachfolgend skizzierten Vorschlag für ein Dauerprogramm zur Schaffung neuer gemeinnütziger Träger für ein gemeinnütziges Wohnen zugrunde.

Auch wenn die derzeitige zusätzliche Nachfrage vielleicht wieder mittelfristig zurückgehen könnte, bleibt die Tatsache bestehen, dass für viele Zehntausende von Haushalten mit vergleichsweise geringem Einkommen zusätzliche Wohnungen geschaffen und langfristig bewirtschaftet werden müssen. Unter diesen Gesichtspunkten ist eine Befristung der steuerlichen Förderung der jeweils geschaffenen Wohnungen im Rahmen des Sofortprogramms auf zunächst 30 Jahre als angemessen anzusehen. Nach Ablauf dieser Frist wird von den zuständigen Behörden geprüft, ob die betreffende Wohnung (des Bestands oder des Neubaus) immer noch nach den vorgegebenen Einkommensgrenzen bzw. Quoten des jeweiligen Programms genutzt wird. Ist dies der Fall, besteht ein Rechtsanspruch auf Fortsetzung der jeweiligen Steuererminderung gemäß Programmteil.

Unabhängig von dieser objektbezogenen Befristung der steuerlichen Förderung kann insgesamt die Neubewilligung durch das Sofortprogramm befristet werden, wir haben hierzu vorstehend eine Programmlaufdauer von 15 Jahren vorgeschlagen, um nach diesem Zeitraum grundsätzlich das Instrument „Sofortprogramm“ und dessen Förderwirkung auf dem Hintergrund des zu diesem Zeitpunkt bestehenden Wohnraumversorgungssituation zu überprüfen und zu verändern oder ggf. zu beenden.

## **7.2.2 Dauerprogramm für neue Träger der Wohnungsgemeinnützigkeit**

In Anlehnung an das in den Niederlanden praktizierte Modell einer gestaffelten Vergabe von Sozialwohnungen bzw. von Wohnungen, die von begünstigten Unternehmen<sup>936</sup> angeboten werden, könnte die Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0 als Modell eine hohe Wirkungskraft und Reichweite erzielen, in

---

<sup>935</sup> Die insbesondere der damaligen steuerlichen „Eigenheimzulage“ nachgewiesen wurde (räumliche Fehlsteuerung auf dem platten Land ohne langfristige Marktperspektive und soziale Fehlsteuerung wegen Beantragung durch gerade besser verdienender Haushalte).

<sup>936</sup> Gemeint sind die „Woningcorporaties“.

dem sie ein differenziertes Angebot zielgerichtet auf unterschiedliche Unternehmenstypen der Wohnungswirtschaft bereitstellt, aber insgesamt einheitliche Regelungen trotz dieser Differenzierung vorsieht. Dies wird nachstehend vor- und zur Diskussion gestellt.

Alle Abstufungen einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit NWG regeln die Wohnungsvergabe und die damit verbundenen Modalitäten, entweder nach Neuerrichtung als Erstvermietung oder nach einem Auszug als Wiedervermietung. Für die Vermietung werden spezielle Vorgaben entwickelt. Im nachfolgend skizzierten Vorschlag wird eine Kombination von Einkommenskriterien und anderen Kriterien vorgeschlagen.

Wie bereits im vorherigen Abschnitt über das Sofortprogramm dargestellt, zielt die Schaffung des dauerhaft für benachteiligte Haushalte zur Verfügung stehenden preiswerten Wohnraums eigentlich auf die „klassische“ freiwillige gemeinnützige Tätigkeit von Wohnungsunternehmen durch Bereitstellung preiswerten Wohnraums für Haushalte, die sich nicht so einfach am Wohnungsmarkt mit angemessenem Wohnraum versorgen können. In diesem Sinne wäre eine solche gemeinnützig orientierte Tätigkeit eines Wohnungsunternehmens ein Beitrag zur öffentlichen Daseinsvorsorge und zur sozialen Wohnraumversorgung als staatlichem Auftrag. In der vorstehenden Analyse der Diskussion um die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in der Mitte der 1990er Jahre wurde unter Kapitel 5.1 ein Versprechen des Gesamtverbands der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft GGW zu einer freiwilligen „Wohnungsgemeinnützigkeit“ auch nach Aufhebung des WGG dargestellt.

Der damalige GGW-Verbandsdirektor Steinert betonte 1988, „dass es ein einstimmiges Bekenntnis gibt, sich auch dann gemeinnützig zu verhalten, wenn das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz nicht mehr existiert.“<sup>937</sup> Dieses „Gelübde der Wohnungswirtschaft 1990“<sup>938</sup> war – so Steinert damals – zwar nur auf die Managergeneration dieser Jahre bezogen, da keiner wissen könne, was die verschiedenen Gesellschafter künftig von den GWU verlangen würden, aber aus heutiger Sicht kann zumindest mit Blick auf die öffentlichen Gesellschafter der noch bestehenden Wohnungsunternehmen von Städten und Bundesländern an dieses Versprechen angeknüpft werden. Jede Stadt oder jeder Landkreis kann freiwillig die Tätigkeit seines öffentlichen Wohnungsunternehmens durch Änderung der Satzung der Gesellschaft, egal ob GmbH oder AG, an gemeinnützigen Zielen und Vorschriften ausrichten. Von daher könnte grundsätzlich das Gelübde der Gemeinnützigkeit 25 Jahre später bei den öffentlichen Wohnungsunternehmen zumindest wieder zum Leben erweckt werden.

Auch diejenigen Bundesländer, die als Stadtstaaten unmittelbar über Wohnungsunternehmen verfügen, also Hamburg, Bremen und Berlin, können durch landesgesetzliche Entscheidungen ebenfalls freiwillig gemeinnützige Regelungen bei ihren Wohnungsunternehmen einführen. Das Land Berlin hat mit dem Wohnraumversorgungsgesetz (WoVG Berlin) vom 12. November 2015 einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen, in dem es für die Wohnungsunternehmen des Landes detaillierte Vorgaben für die Wiedervermietung des Wohnungsbestandes gesetzlich erließ und damit, zumindest es für einen größeren Teil des Bestandes, Belegrechte nachträglich einführte. Gerade diese aktuelle landesgesetzliche Regelung aus Berlin ist ein geeigneter Anknüpfungspunkt, um auf Bundesebene die Diskussion über eine neue steuerliche Förderung des gemeinnützigen Verhaltens von Wohnungsunternehmen zu eröffnen. Für eine solche freiwillige Gemeinnützigkeit eines öffentlichen Wohnungsunternehmens soll mit dem hier vorgeschlagenen Dauerprogramm ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden, in dem neben der Festlegung erforderlicher Bindungen auch ein Anspruch auf steuerliche Förderung mit der Übernahme einer solchen gemeinnützigen Tätigkeit verbunden ist.

---

<sup>937</sup> Steinert (1988a), S. 20/201.

<sup>938</sup> Goldman (1994), S. 154.

Auch für das „Dauerprogramm“ ist das Modell der Vermietungsgenossenschaft ein durchaus geeignetes Instrument der steuerlichen Förderung des Bau und der Verwaltung von sozial gebundenen Wohnraum und auch insbesondere des Wohnraums für Flüchtlinge und andere besonders benachteiligte Haushalte. Daher soll an dieser Stelle noch einmal der Wortlaut des § 5 Abs. 1 Nr. 10 vom Körperschaftsteuergesetz zitiert werden:

*„Von der Körperschaftsteuer sind befreit ...*

*10. Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine, soweit sie*

- a) Wohnungen herstellen oder erwerben und sie den Mitgliedern auf Grund eines Mietvertrags oder auf Grund eines genossenschaftlichen Nutzungsvertrags zum Gebrauch überlassen; den Wohnungen stehen Räume in Wohnheimen im Sinne des § 15 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes gleich;*
- b) im Zusammenhang mit einer Tätigkeit im Sinne des Buchstabens a Gemeinschaftsanlagen oder Folgeeinrichtungen herstellen oder erwerben und sie betreiben, wenn sie überwiegend für Mitglieder bestimmt sind und der Betrieb durch die Genossenschaft oder den Verein notwendig ist.*

*Die Steuerbefreiung ist ausgeschlossen, wenn die Einnahmen des Unternehmens aus den in Satz 1 nicht bezeichneten Tätigkeiten 10 Prozent der gesamten Einnahmen übersteigen“.*

Für Vermietungsgenossenschaften muss also das Steuerrecht in Deutschland nicht geändert werden, es werden ja sogar ausdrücklich im Gesetzestext der Bau und die Verwaltung von Wohnheimen als zu fördernde Tätigkeit anerkannt. Wie aber bereits oben zum Sofortprogramm dargestellt, ist für die zu versorgende Zielgruppe die Zahlung des Genossenschaftsanteils ein faktisches Ausschlusskriterium zur Anwendung des Modells der Vermietungsgenossenschaft für die kurzfristige Schaffung neuen Mietwohnraums für diese Zielgruppe. Dies sei an einer überschlägigen Berechnung erläutert. Unterstellt, es wäre möglich, für 2.500 € je qm Baukosten einschließlich Grundstück einen Neubau zu errichten, wären je qm Wohnraum 500 € als Eigenkapital aufzubringen, wenn ein Eigenkapitalteil von nur 20 % erreicht werden muss. Für eine Wohnung mit 60 m<sup>2</sup> betrüge die Höhe des erforderlichen Genossenschaftsanteils dann 30.000 €.

Es ist relativ unwahrscheinlich, dass diese Summe bei der zu versorgenden Zielgruppe zur Verfügung steht. Daher wird von uns vorgeschlagen, dass die Bundesländer ein eigenes Förderprogramm auflegen, durch das dieser Genossenschaftsanteil vorfinanziert wird und als zinsfreies Darlehen dem Genossenschaftsmitglied, sofern es den sprechenden Einkommensgrenzen nicht überschreitet, gewährt wird. Bei einer 2%igen Tilgung müsste also ein Aufschlag von knapp 0,85 € auf die Kostenmiete zur Rückzahlung dieses Darlehens genommen werden. Dieser Mietanteil müsste dann auch als zusätzliche Belastung bei den Berechnungen für die zu übernehmenden „Kosten der Unterkunft“ nach dem gültigen Sozialgesetzbuch berücksichtigt werden.

Sofern also ein derartiges Eigenkapitalersatzdarlehen, ausgestaltet als Darlehen für den erforderlichen Genossenschaftsanteil, in einer Landesförderung angeboten wird, bestünde die Chance, dass sich – wie in der Nachkriegszeit an vielen Orten geschehen – wieder neue Genossenschaften gründen, die Sozialwohnungen vor allem für Flüchtlinge bzw. Haushalte mit Bleiberecht oder Dauer-aufenthaltsstatus bauen wollen. Damit es aber auch tatsächlich zu derartigen Neugründungen kommt, ist als ergänzender Teil eines solchen Förderprogramms auch die Mitfinanzierung von Beratungskosten und Gründungskosten erforderlich. Das Land Berlin hat in den 1980er Jahren, ebenso wie das Land NRW in den vergangenen Jahren, gute Erfahrungen mit einem solchen Beratungsförderprogramm zur Neugründung von Wohnungsgenossenschaften gemacht. An diese Erfahrungen und

Förderrichtlinien kann angeknüpft werden, um möglichst in vielen Bundesländern solche sozialorientierten neuen Wohnungsgenossenschaften als Träger einer langfristig preiswerten Wohnraumversorgung zu initiieren.

Auch wenn von uns eine modifizierte Anwendung der Regelungen für die „Vermietungsgenossenschaften“ mit Schaffung von Dauerbindungen durch das Sofortprogramm vorgeschlagen wurde, halten wir es langfristig für sinnvoller, auch solche Wohnungsgenossenschaften in das Dauerprogramm für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft zu integrieren. Denn nur durch dieses Dauerprogramm kann auch sichergestellt werden, dass der soziale Versorgungsauftrag einer solchen Vermietungsgenossenschaft auch dann weiterverfolgt wird, wenn die derzeit mit 10 bis 20 Jahren sehr kurzen Bindungen nach den Förderprogrammen der Länder ausgelaufen sind.

Schließlich soll das Dauerprogramm eines gemeinnützigen Wohnungssektors gerade auch von kleinere Wohnungsunternehmen und insbesondere von Neugründungen genutzt werden können, die – ggf. schon länger – dem gemeinnützigen Gedanken verbunden sind und durch die (zusätzliche) steuerliche Förderung in ihrer Wirtschaftskraft gestärkt werden, um noch besser einen langfristigen Beitrag für eine soziale Wohnraumversorgung leisten zu können.

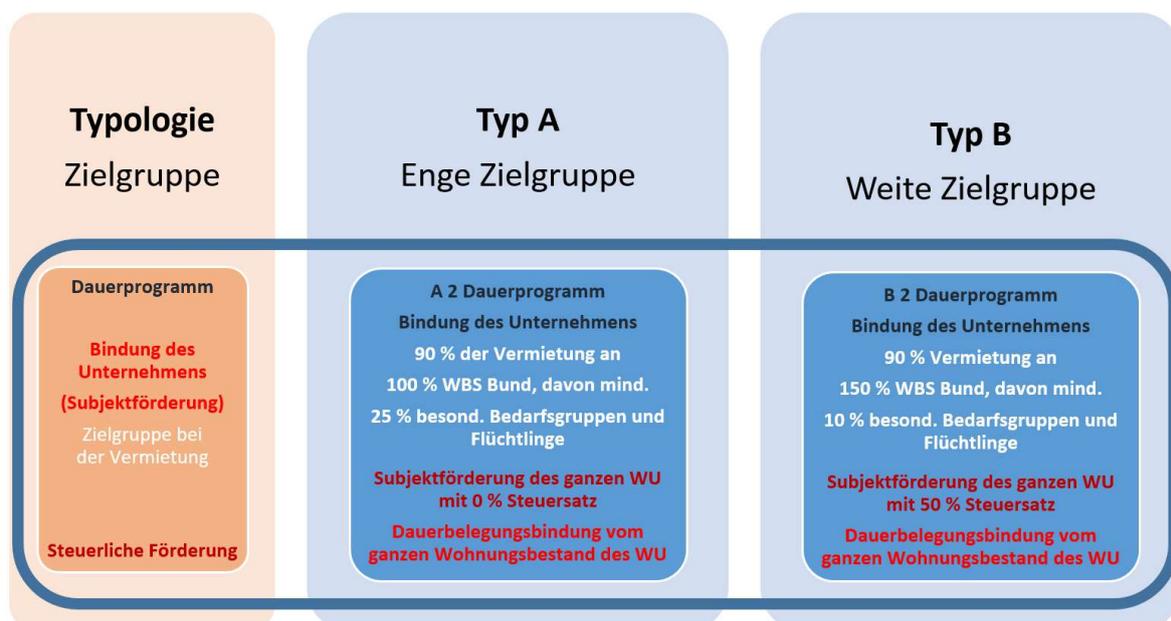


Abbildung 10: Überblick über das Dauerprogramm zu einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Das in den nachfolgenden Abschnitten von uns geschilderte Modell einer dauerhaften Lösung für nachhaltig preiswerte und belegungsgebundene Mietwohnungen versucht an die historischen Erfahrungen anzuknüpfen, die mit dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht in Deutschland bis 1990 gemacht wurden, wertet die Erfahrungen in Österreich mit dem bis heute dort geltenden eigenen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz aus und bezieht insbesondere das in diesem Sommer 2015 mit Blick auf das europäische Beihilferecht novellierte Wohnungsgesetz in den Niederlanden mit ein.

In diesen internationalen Beispielen für ein gemeinnütziges Handeln im Wohnungswesen lassen sich, wie gerade auch im früheren deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten finden, die für eine Neuschaffung eines Sektors von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Deutschland genutzt werden können.

Die einzelnen Bindungen und besonderen Regelungen, die Wohnungsunternehmen nach unserem Vorschlag für das Dauerprogramm einzuhalten hätten, werden noch in den nachfolgenden Abschnitten dieses Kapitels dargestellt. Zunächst soll also an dieser Stelle ein Überblick über das Dauerprogramm zur Schaffung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gegeben werden.

Auch das Dauerprogramm soll, wie das Sofortprogramm, in zwei unterschiedlichen Typen A und B ausgeformt werden. Hierbei wird in gleicher Weise der Umfang der Belegungsbindungen als das zentrale Unterscheidungsmerkmal angewandt. Wohnungsunternehmen, die als Typ A sich in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit künftig auf die Versorgung von am Wohnungsmarkt besonders benachteiligten Haushalten konzentrieren, egal ob es sich um Neugründungen oder um Bestandsunternehmen handelt, sollen eine weitgehende steuerliche Förderung erhalten. Analog zu dem von uns vorgeschlagenen Sofortprogramm wird auch ein Typ B vorgeschlagen, mit dem eine breitere Zielgruppe für das künftige zu fördernde Wohnungsunternehmen vorgegeben würde, weshalb dafür auch eine entsprechend geringere steuerliche Förderung angeboten werden soll.

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Typen A und B des Dauerprogramms besteht also in der Eingrenzung der Zielgruppe. Eine Reihe von Bedingungen und Kriterien müssen beide Unternehmenstypen in gleicher Weise erfüllen, wenn sie die steuerliche Förderung durch ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz in Anspruch nehmen wollen. Diese Kriterien und Bedingungen werden in nachfolgenden Abschnitten im Einzelnen dargestellt. An dieser Stelle wird zunächst auf die grundlegende Unterscheidung der beiden Typen, also auf die unterschiedlichen Belegrechte eingegangen.

Zunächst gilt für beide Unternehmenstypen, dass sie den gemeinnützig förderungswürdigen Unternehmenszweck nur zu mindestens 90 % bei Neuvermietung einhalten müssen, bis zu 10 % ihres Jahresumsatzes können sie – in Übertragung der vergleichbaren Regelung bei den Vermietungsgenossenschaften – mit nicht gemeinnützigen Tätigkeiten erwirtschaften, die jedoch voll zu versteuern sind. Ob hierzu ein Katalog von zugelassenen Tätigkeiten erforderlich ist, muss im Zusammenhang mit der Entwicklung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes noch geprüft werden. Für die steuerpflichtigen Tätigkeiten bzw. die Vermietung an Haushalte, deren Einkommen oberhalb der jeweiligen Einkommensgrenze je nach Typ liegt, wird eine getrennte Buchhaltung erforderlich sein.

Diese vorgeschlagene „10%-Regelung“ ist u.E. eine mit dem EU-Recht konforme Regelung (siehe die Darstellung in Kapitel 6 dieser Stellungnahme) und lehnt sich an das gültige Steuerrecht in § 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG an. Damit soll ein möglichst großer Kreis von bestehenden Wohnungsunternehmen angesprochen werden, die derzeit schon weitgehend sich einem sozialen Versorgungsauftrag verpflichtet fühlen, dies aber nicht „zu 100 %“ in der betrieblichen Realität leben. Die verbleibenden 10 % der Vermietungen können also an Haushalte erfolgen, die die jeweilige Einkommensgrenze (von Typ A oder Typ B) ohne weiteren Nachweis überschreiten können. Mit dieser 10 %-Regelung wird der Ermessensspielraum des Beihilferechtes ausgeschöpft und gleichzeitig die Vermietung an Haushalte geöffnet, die die Einkommensgrenzen überschreiten und somit zu sozial gemischteren Bewohnerstrukturen beitragen.

Es sollte im weiteren Verlauf der Diskussion über ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht aber geprüft werden, ob nicht – in Anlehnung an das Modell der Woningcorporaties in den Niederlanden (siehe Kapitel 6.4.2) – auch für diese 10 % der jährlichen Vermietungen besondere Prioritäten bei der Wohnungsvergabe vorgesehen werden, zum Beispiel für Haushalte mit physischen oder psychischen besonderen Beschränkungen, die zu einer Benachteiligung am Wohnungsmarkt führen.

Gerade für neu gegründete gemeinnützige Träger der Wohnraumversorgung ist diese 10 %-Regelung eine Hilfestellung, um eine stabile Nachbarschaft in ihren Wohnungsbeständen zu erhalten, wenn z.B. Kinder von älteren versorgten Haushalten später einziehen wollen und diese die vorgesehenen Einkommensgrenzen gemäß dem jeweiligen Bindungstyp A oder B überschreiten.

Für das Dauerprogramm zur Schaffung eines neuen gemeinnützigen Wohnungssektors werden die gleichen Belegrechtsregelungen vorgeschlagen, wie sie bereits weiter oben für das „Sofortprogramm“ entwickelt worden sind. Das bedeutet, dass für den Typ A die Vermietung von 90 % aller Wohnungen an die Einhaltung einer Einkommensgrenze gebunden ist, die 100 % der jeweils gültigen Einkommensgrenze des Bundesrechts entspricht. Innerhalb dieser Gruppe soll jede vierte Vermietung, also ca. 22,5 % aller Neuvermietungen im Jahr, für besondere Bedarfsgruppen vorbehalten bleiben bei denen zusätzliche Kriterien anzuwenden sind, die noch in einem nachfolgenden Abschnitt dargelegt werden.

Für den Typ B mit einer erweiterten Zielgruppe wird dementsprechend vorgeschlagen, dass die Vermietung von 90 % aller Wohnungen an die Einhaltung einer Einkommensgrenze von 150 % der bundesgesetzlichen Regelung gebunden wird. Darüber hinaus wird bei diesem Typ jede zehnte Wohnung, also 9 % der Neuvermietungen im Jahr, für die besonderen Bedarfsgruppen reserviert.

Für Typ A wie Typ B gilt der gleiche Regelungsmechanismus für die besonderen Bedarfsgruppen, wie er oben für das „Sofortprogramm“ entwickelt worden ist. Danach kann der Vermieter die besonders gebundene Wohnung für spezielle Bedarfsgruppen dann nach den jeweiligen normalen Obergrenzen von Typ A bzw. B vermieten, wenn er keine entsprechenden Haushalte findet und die Kommune ihm keinen entsprechenden Haushalt für einen Mietvertragsabschluss nachweisen kann.

Diese Ausformung der Belegungsregeln im Dauerprogramm führt zu folgender Struktur der Vermietung bei künftig im Rahmen eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes:

Dauerprogramm	Typ A	Typ B
Freie Vermietung	10,0%	10,0%
bis 150% Einkommensgrenze	0,0%	81,0%
bis 100% Einkommensgrenze	67,5%	-
darunter an besondere Bedarfsgruppen	22,5%	9,0%
	100,0%	100,0%

Abbildung 11: Vermietungsstruktur im Dauerprogramm einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Es muss betont werden, dass das Hauptkriterium für ein steuerlich gefördertes gemeinnütziges Wohnungsunternehmen (GWU) die Wohnungsvergabe ist, also die Vermietung einer leeren Wohnung an einen entsprechend berechtigten Haushalt. Dies bedeutet, dass dieser Haushalt auch dann weiterhin bei dem steuerlich geförderten Wohnungsunternehmen wohnen bleiben kann, wenn das Haushaltseinkommen nach Einzug zwischenzeitlich deutlich über die Einkommensgrenze zum Zeitpunkt des Bezuges der Wohnung angestiegen ist. Die Schaffung eines dauerhaft gebundenen und preiswerten Wohnungssegments in Deutschland bedeutet selbstverständlich auch, dass die Haushalte die in diesen Wohnungen wohnen, ein dauerhaftes Wohnrecht haben, sofern sie die Miete und ähnliche Zahlungen leisten. Ob für die neuen sozialen GWU grundsätzlich eine sich nach Kostengesichtspunkten entwickelte Miete dauerhaft anzusetzen ist, wie in diesem Vorschlag nachstehend entwickelt wird, oder ob nicht eine einkommensabhängige Miete ermöglicht werden soll, ist im Zuge der Entwicklung der weiteren Konzeption für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit noch zu prüfen.

Ein Wohnungsunternehmen, das „nur“ die etwas geringeren sozialen Bindungen des Typs B im Gegenzug für die steuerliche Förderung akzeptieren will, ist jedoch nicht daran gehindert, z.B. im Rahmen des Sofortprogramms oder nach anderen Landesprogrammen Wohnraum mit einer engeren Bindung nach Typ A zu errichten und zu vermieten; in diesem Fall ist keine getrennte Buchhaltung aus steuerlichen Gründen erforderlich, da ja die Kriterien für die Steuerminderung unter- und nicht überschritten werden. An dieser Stelle soll jedoch noch einmal darauf hingewiesen werden, dass für

den Fall, dass die „10 %-Klausel“ in Anspruch genommen wird, für diese steuerpflichtigen Tätigkeiten oder Vermietungen ein getrennter Buchhaltungskreislauf erforderlich ist.

## 7.3 Förderung in den beiden Typen des Dauerprogramms

### 7.3.1 Steuerliche Förderung

Zunächst ist festzuhalten, dass die in dieser Stellungnahme vorgeschlagenen steuerlichen Förderungen aus unserer Sicht kumulativ zu den Objektfördermitteln aus den Programmen der Bundesländer genutzt werden können. Während bisher diese Fördermittel nur für einen befristeten Zeitraum Mietpreis- und Belegungsbindungen schaffen, zielt die steuerliche Förderung auf die Schaffung eines dauerhaft gebundenen Wohnungsbestandes ab. Es gibt aus dieser Sicht keinen Grund, denjenigen Wohnungsunternehmen, die eine steuerliche Förderung beantragen, weil sie einen wichtigen Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung auch nach Auslaufen der förderungsbedingten Bindungen leisten, den Zugang zu öffentlichen Objektfördermitteln zum Neubau von Mietwohnungen zu erschweren. Im Gegenteil könnte es – wie bereits aufgeführt sowohl volkswirtschaftlich wie auch fiskalpolitisch – grundsätzlich sinnvoll sein, dass gerade diesen Unternehmen, die freiwillig dauerhafte Belegungsbindung anbieten, öffentlichen Fördermitteln vorrangig angeboten werden.

Alle Wohnungsunternehmen, die nach den Vorgaben von Typ A im Dauerprogramm wirtschaften, werden zu 100 % von Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer und Grunderwerbsteuer sowie – falls sie wieder erhoben wird – von der Vermögensteuer befreit.

Diejenigen Wohnungsunternehmen, die nach dem Typ B die erweiterte Zielgruppe in Anspruch nehmen, werden, wie bereits oben ausgeführt wegen des geringeren sozialen Effektes ihrer Tätigkeit, nur zu 50 % von dem jeweiligen Satz der vom Unternehmen zu entrichtenden Steuern befreit.

In Anlehnung an die sogenannten Vermietungsgenossenschaften und die Kommissionsentscheidung zu den niederländischen Woningcorporaties wird unterstellt, dass insgesamt eine 90%ige Zielerfüllung beihilferechtlich ausreichen sollte, sodass bis zu 10 % des Umsatzes mit steuerpflichtigen Tätigkeiten, wie zum Beispiel die Vermietung von Gewerberäumen oder an Haushalte mit höherem Einkommen o.ä., erzielt werden dürfen. Für diese steuerpflichtigen Aufgaben wäre aber, wie schon oben ausgeführt, eine getrennte Buchhaltung sicherzustellen. Effekte der Steuerbegünstigung aus dem gemeinnützigen Tätigkeitsfeld dürfen, in Anlehnung an das Gemeinnützigkeitsrecht und bei Beachtung des EU-Beihilferechts, nicht zu einer „Quersubvention“ von steuerpflichtigen Tätigkeiten führen.

Das Instrument „Befreiung von der Grunderwerbsteuer“ zur Förderung sozialer Ziele im Wohnungsbau wird aktuell im Herbst 2015 wieder diskutiert. So soll in einer Arbeitsgruppe des vom Bundesbauministerium gebildeten „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ in einem Entwurfspapier eine Grunderwerbsteuerbefreiung vorgeschlagen werden, „soweit der Erwerber das Grundstück im sozialen Wohnungsbau bebaut“. Der von Bauministerium wohlwollend beurteilte Vorschlag stieß allerdings beim Bundesfinanzministerium auf entschiedene Ablehnung: Die Grunderwerbsteuer dürfe „auf die mit dem Erwerb eines Grundstücks verfolgten Zwecke und die persönlichen Verhältnisse der wechselnden Rechtsträger keine Rücksicht nehmen“.<sup>939</sup> Sollte dies die offizielle Haltung des BMF

---

<sup>939</sup> Alle Zitate nach Tutt, Cordula/Ramthun, Christian, Per Steuer zum Eigentum, zitiert nach Wirtschaftswoche Nr. 41 vom 02.10.2015, S. 29.

sein, dann wäre kaum mit einer Grunderwerbsteuerbefreiung zur Förderung einer sozialen Wohnraumversorgung zu rechnen, egal ob diese als Wohnungsbauförderung oder als steuerliche Förderung im Rahmen einer Wohnungsgemeinnützigkeit ausgestaltet wäre.

### 7.3.2 Förderung mit Zuschüssen oder Steuergutschriften

Als Ausgleich zu der im Rahmen einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit von den entsprechenden Wohnungsunternehmen übernommenen besonderen Dienstleistung der dauerhaften sozialen Wohnraumversorgung sollte auch eine entsprechende Förderung angeboten werden. Deshalb wäre für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit eine Kombination von steuerlicher Begünstigung und direkter Förderung durch Zuschüsse sinnvoll.

Während der gesamten Zeit der Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen nach den nachfolgend noch zu skizzierenden Bedingungen wird die Steuerbefreiung durchgängig nach dem jeweiligen Satz nach Typ A oder B (0 % oder 50 % der anfallenden Steuern) gewährt. Für neu gegründete Wohnungsunternehmen ist dies zunächst nicht sehr attraktiv, da sie in den ersten Jahren kaum Steuern zahlen müssten, erst nach deutlichen Tilgungsleistungen könnten erste Bewirtschaftungsüberschüsse erzielt werden. Auch werden Wohnungsunternehmen, die die Miete nur nach dem Gesichtspunkt der Kostendeckung berechnen, durch eine Steuerbefreiung nicht sehr gefördert. Nur für den Aufbau einer Instandhaltungsrücklage, die aus dem zu versteuernden Jahresergebnis gebildet werden muss, ist die Steuerbefreiung ein attraktives Instrument.

Um möglichst zügig zum Aufbau eines breiten Bestandes an dauerhaft gebundenen Sozialwohnungen durch ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht zu kommen, schlagen wir vor, den neuen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nach ihrer Anerkennung einen Zuschuss im Sinne einer Steuergutschrift für den Bau bzw. den Umbau (etwa von Büroflächen oder Konversionsflächen) oder für den Kauf von Mietwohnungen anzubieten.

Für Wohnungsunternehmen im Typ A würde damit zusätzlich zur Steuerbefreiung und zu anderen Fördermitteln der Landes oder der KfW ein Zuschuss angeboten, der zum Beispiel doppelt so hoch liegen könnte wie der für Typ B und sich als Anteilsförderung an den förderfähigen Gesamtkosten von Bau, Umbau oder Bestandsankauf orientieren könnte. Zur Vermeidung von Fehlförderung und Mitnahmeeffekten sollte in die Vergaberegelungen dieser Zuschüsse auch Kappungsgrenzen für die Gesamtkosten auf dem jeweils ortsüblichen Niveau geregelt werden.

Mit diesen Zuschüssen würde den Wohnungsunternehmen Liquidität zugeführt und insofern dauerhaft günstigere Mietkonditionen möglich. Gleichzeitig wäre dies ein besonders geeignetes Angebot für Neugründungen von gemeinnützigen Trägern, da diese am Anfang in der Regel unter Eigenkapitalschwäche leiden. Insbesondere ist das bei denjenigen neuen Trägern der Fall, die als Wohnungsgenossenschaften in der Zielgruppe der besonders benachteiligten Haushalte tätig sind, weshalb ihre Mitglieder auch kaum zur Schaffung von Eigenkapital durch Genossenschaftsanteile beitragen können.

Wenn das Ziel aller Bemühungen der Aufbau eines möglichst großen Bestands an preiswerten und sozial dauerhaft gebundenen Mietwohnungen ist, dann sollte auch überlegt werden, ob nicht neben der Steuerbefreiung auch für die Einbringung von ungebundenen Bestandswohnungen in die neuen Wohnungsgemeinnützigkeit ein der Neubauförderung ähnlicher Zuschuss gewährt werden könnte. Hier wäre denkbar, dass für die Dauerbindung der zuvor nicht (mehr) gebundenen Wohnungen sich der Zuschuss am Buchwert aus der Handelsbilanz orientiert, also an den um die zwischenzeitlichen

Abschreibungen geminderten historischen Anschaffungskosten. Je nach Typ der sozialen Bindung würde für Typ A dann ein doppelt so hoher Zuschuss wie bei Typ B gezahlt werden.

Diese Zuschüsse für die Schaffung von dauerhaften Belegungsbindungen durch „Unterstellung“ von Bestandswohnungen unter ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (NWG), in dem ein Wohnungsunternehmen entweder als Ganzes die Anerkennung als gemeinnütziges WU beantragt oder eine gemeinnützige Tochter gründet und für diese die Anerkennung mit Steuerförderung beantragt, sind für diese Wohnungsunternehmen eine deutliche Liquiditätszufuhr. Mit einem entsprechend attraktiven Zuschuss würde also sowohl der Bestand an gebundenem Wohnraum durch Nachbindung bereits bestehender Wohnungen sehr schnell ausgeweitet werden können, wie auch gleichzeitig dieser finanzielle Impuls für diese WU zu zusätzlichem Neubau unter den Regeln der Dauerbindung nach dem NWG führen kann.

### **7.3.3 Befristung der Steuervergünstigung**

Das Modell der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zielt darauf ab, dass Wohnungsunternehmen in unmittelbarer eigenverantwortlicher Wahrnehmung von Daseinsvorsorgeaufgaben bzw. DAWI tätig werden. Um dies in Konformität mit den Regelungen des EU-Beihilferechts auszugestalten, ist es erforderlich, dass im Rahmen eines sog. Betrauungsakts die steuerlich zu fördernden WU zur Übernahme der Aufgabe der sozialen Wohnraumversorgung verpflichtet werden. Diese Verpflichtung kann durch die gesetzliche Normierung des neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes in Verbindung mit einem Bescheid über die Anerkennung der Gemeinnützigkeit erfolgen. Nach den Grundprinzipien des EU-Beihilferechts ist eine solche Beleihung zwar grundsätzlich zeitlich zu befristen. Diese Betrauung kann jedoch längere Zeiträume vor allem dann umfassen, wenn zur Erfüllung der Aufgaben einer DAWI aufgrund einer erforderlichen beträchtlichen Investition ein längerer Zeitraum erforderlich ist. Insofern wird in Anlehnung an die europarechtskonforme niederländische Regelung in dieser Ausarbeitung davon ausgegangen, dass mit der Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen eine solche Beleihung zunächst für 30 Jahre ausgesprochen wird.

Mindestens alle drei Jahre sowie nach Ablauf des Betrauungszeitraums von 30 Jahren ist durch eine noch zu errichtende Aufsichtsbehörde (siehe Kapitel 7.7) zu prüfen, ob das Wohnungsunternehmen in ausreichendem Umfang und ohne wesentliche Beanstandungen in dem Beleihungszeitraum die gesetzlichen Vorgaben für eine Steuerbefreiung eingehalten hat. In diesem Fall wird das Wohnungsunternehmen erneut für 30 Jahre mit der Erfüllung der DAWI-Aufgabe beliehen werden. Ein anerkanntes Wohnungsunternehmen kann jedoch nicht freiwillig aus der Bindung nach dem neuen Gesetz ausscheiden; insofern entsteht ein grundsätzlich dauerhaft gesichertes immer größer werdendes Wohnungsvermögen für die Versorgung von am Wohnungsmarkt benachteiligter Haushalte; daher würde hier das Prinzip „einmal öffentlich gefördert – immer öffentlich gebunden“ gelten.

Wenn aber wegen eines negativen Testates in besonderen Fällen keine verlängerte Beleihung des betreffenden Wohnungsunternehmens erfolgen kann oder schon vorher, bei den turnusmäßigen Prüfungen gravierende Verstöße festgestellt werden, sind dafür Regelungen für die Abschöpfung von in diesem Sinne ungerechtfertigten steuerlichen Förderungen bzw. zur Vermeidung einer Überkompensation im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht zu verankern.

## **7.4 Adressaten einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit**

Vielleicht machen nur relativ wenige bestehende Wohnungsunternehmen von den Vorteilen einer solchen Steuerbefreiung Gebrauch, weil sie sich nicht auf die Versorgung der am Wohnungsmarkt

besonders benachteiligten Haushalte beschränken lassen wollen. Aber auch wenn sich eben nur einzelne Neugründungen für das Konzept der Wohnungsgemeinnützigkeit interessieren, entsteht durch trotzdem langfristig an verschiedenen Orten ein dauerhaft gebundener Wohnungsbestand, der eben dringend erforderlich ist.

Mit den ergänzenden Instrumenten der Steuergutschrift oder von Zuschüssen für die Schaffung neuer Bindungen durch Neubau, Umbau, Ankauf oder Übernahme von Bestand in die künftige gemeinnützige Dauerbindung eines NWG werden wahrscheinlich eine größere Zahl an kleineren und mittleren WU Interesse an einer Anerkennung als GWU haben. Gerade für kommunale WU, die derzeit mit große Energie zusätzlichen gebundenen Wohnraum auch für Flüchtlinge errichten, könnte das Angebot der dauerhaften Steuerbefreiung und der einmaligen „Bindungs“-zuschüsse ein wirksames Angebot zur Erfüllung der von den kommunalen Gesellschaftern gesetzten Aufgaben sein.

Für ein künftiges gemeinnütziges Wohnungsunternehmen (GWU) sind die im Weiteren skizzierten sonstigen Vorgaben zu beachten, die für die Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen bzw. Wohnungsunternehmen mit DAWI-Tätigkeiten zu erfüllen sein werden. Aufgrund dieser Beschränkungen werden möglicherweise nur bereits heute schon sozialorientierte Wohnungsunternehmen, wie öffentliche Wohnungsunternehmen oder vielleicht kirchliche Wohnungsgesellschaften oder Stiftungen oder kleinere neue Wohnungsgenossenschaften, die Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen beantragen.

Zu den bestehenden Vermietungsgenossenschaften wurden oben bereits Ausführungen gemacht, diese werden zunächst kein Interesse der dem Dauerprogramm ein Wohnungsgemeinnützigkeit haben, da sie schon ohne weitere soziale Bindungen steuerbefreit sind. Aber andere nicht (mehr) steuerbefreite Wohnungsgenossenschaften – mit vielleicht noch lebendiger gemeinnütziger Tradition – könnten an der Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen Interesse haben, insbesondere wenn sie aus der Vermietung an Nichtmitglieder Überschüsse erwirtschaften. Vielleicht motivieren aber die Zuschusskomponenten einer gemeinnützigen steuerlichen Förderung gerade auch diese Unternehmen zu einer Einbringung ihres Bestandes, ganz oder teilweise, in die neue Wohnungsgemeinnützigkeit.

Es sollte jedoch in der weiteren Diskussion über die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit geprüft werden, ob eine spezielle Regelung für die Wohnungsunternehmen erarbeitet werden sollte, die im Besitz öffentlicher Körperschaften wie Länder bzw. Kommunen oder Landkreisen sind. Vielleicht könnte jedes öffentliche Wohnungsunternehmen verpflichtet werden, sich den Regeln nach dieser Gemeinnützigkeit zu unterwerfen, wenn eine Änderung der Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>940</sup>, die gleichzeitig eine Vorgabe für die Länder ist, dies ggf. vorschreibt. Nach der BHO – so ein Kommentar von 1986 – solle der Bund sowieso „nur unternehmerisch tätig werden, wenn bestimmte Bereiche der Infrastruktur geschaffen werden müssen oder wenn für notwendig erachtete Güter und Leistungen von privaten Unternehmen nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden“.<sup>941</sup>

Sicherlich ist, wie bereits erwähnt, für öffentliche Wohnungsgesellschaften der Weg möglich, dass die Gebietskörperschaften (Städte oder Landkreise) per Beschluss in ihren öffentlichen Wohnungsunternehmen auf der Gesellschafterversammlung die Beantragung beschließen, als gemeinnütziges WU

---

<sup>940</sup> In § 65, „Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen“, wird für den Bund vorgegeben wann er sich als Eigentümer an Unternehmen wie einem Wohnungsunternehmen etwa beteiligen darf. Dies ist grundsätzlich nur dann möglich, wenn „ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt“. Die Landeshaushaltsordnungen enthalten vergleichbare Regelungen.

<sup>941</sup> Soldner (1986), S. 5, in: Heuer/Dommach (1986).

anerkannt zu werden. Bei den Unternehmen der Bundesländer kann dies durch Landesgesetz erfolgen.

Wegen der immer wieder festzustellenden Unfähigkeit des Wohnungsmarktes, ohne staatliche Steuerung oder staatliche Finanzierung für eine ausreichende Wohnungsversorgung zu sorgen, bleibt auch dauerhaft eine wirtschaftliche Tätigkeit des Staates zwingend erforderlich, da preiswerte Wohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen „von privaten Unternehmen nicht oder nicht im ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden.“<sup>942</sup> Diese alte Kommentierung der BHO entspricht im Zusammenhang mit der Wohnungswirtschaft durchaus der aktuellen Einschätzung der EU-Kommission, wonach die Tätigkeit, „Wohnraum für benachteiligte Bürger oder sozial schwache Bevölkerungsgruppen“ bereitzustellen, als eine förderungswürdige Tätigkeit einzuschätzen ist.<sup>943</sup>

In jüngster Zeit ist bereits ein Versuch unternommen worden, für öffentliche Wohnungsunternehmen gesetzliche Vorgaben einer sozialen Wohnraumversorgung zu entwickeln. So wurden Vermietungsvorgaben an Wohnungsberechtigungsschein-Inhaber für Berliner Landeswohnungsunternehmen bei der Vermietung auch von ungebundenen Wohnungen durch die Initiative „Berliner Mietenvolksentscheid“ in Berlin diskutiert und in abgewandelter Form bereits als Gesetz mit Wirkung zum 1.1.2016 beschlossen. Damit wird den landeseigenen WU vorgeschrieben, dass sie 55 % ihrer Vermietungen an Haushalte mit einem Wohnungsberechtigungsschein (WBS) vornehmen müssen.<sup>944</sup> Zwar liegt die Obergrenze eines Berliner WBS bei 140 % des Bundessatzes aber den WU ist per Gesetz aufgetragen worden, diese 55 % zunächst „vorrangig an Haushalte mit einem Einkommen von 80 bis 100 % der Einkommensgrenze“ des Bundes zu vermieten. Innerhalb dieses Kontingents von 55 % sollen 20 % davon (also 11 % aller Vermietungen) für WBS-Haushalte „besonderer Bedarfsgruppen ... wie Obdachlose, Flüchtlinge, betreutes Wohnen und vergleichbare Bedarfsgruppen“<sup>945</sup> vorgesehen sein, weil sie „als besondere Bedarfsgruppen der Wohnungssuchenden kaum eine Chance haben, am Wohnungsmarkt eine für sie bezahlbare Wohnung zu finden.“<sup>946</sup>

Mit der Schaffung eines neuen Segments des gemeinnützigen Wohnungsbaus in Deutschland, welches einen dauerhaften sozialen Versorgungsauftrag erfüllt, langfristig solide finanziert ist und auch effizient verwaltet wird, könnte beispielsweise die Chance verbunden sein, Versicherungen wieder dazu zu motivieren in eine sozialorientierte Wohnraumbewirtschaftung zu investieren, so wie es früher durchaus im Zusammenhang mit der Errichtung von öffentlich geförderten Sozialwohnungen der Fall war. Eine derartige Anlage von Geldern der Versicherten ist sicherlich langfristig solider als die Investitionen in Geldmarktinstrumente (vgl. auch den entsprechenden Hinweis unter Abschnitt 7.6 zum Förderfonds). Ebenfalls könnte das neue Segment der Wohnungsgemeinnützigkeit für Großbetriebe ein Anlass sein, wieder in den Werkwohnungsbau einzusteigen, insbesondere dann, wenn es durch die Mietentwicklung in einzelnen Großstädten ihren Beschäftigten kaum mehr möglich ist, sich dort mit angemessenem Wohnraum zu versorgen.<sup>947</sup>

---

<sup>942</sup> Soldner (1986), S. 5, in: Heuer/Dommach (1986).

<sup>943</sup> Siehe die entsprechenden Ausführungen in dieser Ausarbeitung zum EU-Beihilferecht in Abschnitt 6.

<sup>944</sup> AGH-Drs. 17/12671.

<sup>945</sup> § 2 Abs. 1 Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung, in Art. 2 des Gesetzes über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz – WoVG Bln) vom 12. November 2015; die beiden Autoren, Olof Leps und Jan Kuhnert, haben im Rahmen der Initiative „Mietenvolksentscheid Berlin“ an der Entwicklung des Gesetzes mitgewirkt.

<sup>946</sup> Begründung zu § 2 Abs. 1 des Entwurfs des Gesetzes zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung vom 22.09.2015.

<sup>947</sup> Vgl. Immobilienmanager (2015), S. 14 f.

## 7.5 Bindende Vorgaben für neue gemeinnützige Wohnungsunternehmen

Für alle Unternehmen, die die Steuerbefreiung nach Typ A oder die Steuerreduzierung im Typ B des „Dauerprogramms“ in Anspruch nehmen wollen, sind gemeinsame Regelungen vorzusehen, die im Rahmen eines Bundesgesetzes zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungswesens festzuschreiben sind. Diese Einzelnen Regelungen werden in den nachfolgenden Abschnitten dieses Kapitels behandelt werden.

Die Regelungen für Typ A und Typ B im Dauerprogramm betreffen insgesamt das ganze Wohnungsunternehmen. Insofern handelt es sich hierbei um eine „subjektbezogene (oder unternehmensbezogene) Gemeinnützigkeit“<sup>948</sup>, weil das gesamte Unternehmen wegen seiner gemeinnützigen Tätigkeit, auf die es weitgehend beschränkt ist, steuerbefreit wird.

### 7.5.1 Die sog. Bedürfnisprüfung

Nach § 15 des alten Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts musste ein zuzulassendes „Wohnungsunternehmen ... einem Bedürfnis entsprechen“, dieser Formel galt unverändert von 1930 bis 1990. Damit sollten insbesondere wirtschaftlich nicht tragfähige Neugründungen verhindert werden. Durch den NS-Staat wurde 1940 die Bedürfnisprüfung mittels der WGGDV (§ 16) auf bereits bestehende Unternehmen ausgeweitet, um diese aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen (z.B. gewerkschaftliche WU) zwangsweise zu verschmelzen. Grundsätzlich war jedoch eine Bedürfnisprüfung rechtssystematisch eigentlich nicht erforderlich. Zu genaueren Darstellung der Rechtsentwicklung vgl. den Abschnitt 3.1.5 dieser Stellungnahme.

Grundsätzlich ist für eine staatliche Fördermaßnahme die Notwendigkeit zu begründen. Diese grundsätzliche Frage wird zunächst in den nachfolgenden Absätzen beantwortet, bevor die Frage der Erfüllung eines Bedürfnisses oder Bedarfs durch ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen wieder aufgegriffen wird.

Für das „Dauerprogramm“ ist, wie bei dem Sofortprogramm, zu prüfen, ob längerfristig eine Situation auf dem Wohnungsmarkt besteht, die als Marktversagen die Intervention der öffentlichen Hand durch ein Förderprogramm rechtfertigt. Ohne hier umfassende empirisch belegte Ausführungen machen zu können, soll auf die unbestrittene Tatsache verwiesen werden, dass immer mehr preiswerte Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt verloren gehen. Dies ist u.a. darin begründet, dass im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus nur eine zeitliche begrenzte Bindung geschaffen wird und nach Rückzahlung der öffentlichen Fördermittel diese Bindungen auslaufen.

Da „derzeit wesentlich mehr Bindungen auslaufen, also neue Sozialwohnungen gebaut werden, ist die Anzahl der Sozialwohnungsbestände in der Bundesrepublik stark rückläufig“.<sup>949</sup> Zwar hat der Bund in Nachfolge der Föderalismusreform den seit 2006 für die Wohnraumförderung zuständigen Ländern Fördermittel als sog. Kompensationsmittel zur Verfügung gestellt, jedoch reicht der durch die Länder bisher realisierte soziale Wohnungsbau keinesfalls aus, „um die Zahl der mietpreisgebundenen Wohnungen in Deutschland zu stabilisieren und einen angemessenen Beitrag zur Wohnraumversorgung der 7,15 Mio. Haushalte, die Bedarf an einem sozialen Mietwohnraum haben, zu leisten“.<sup>950</sup>

---

<sup>948</sup> Jenkis, S. XXVII, unter Darstellung der Position von Hämmerlein (1968), S. 74 ff.

<sup>949</sup> Schmitt, Gisela et al. (2012), S. 15.

<sup>950</sup> Schmitt, Gisela et al. (2012), S. 15, unter Bezug auf diverse Untersuchungen des Pestel-Instituts in Hannover.

Nach Auslaufen der Bindung einer mit hohem öffentlichem Finanzaufwand geförderten sozialen Wohnung ist der Eigentümer vollständig frei in der Verwertung des geförderten Vermögens. Wie am Verhalten der internationalen Finanzinvestoren in Deutschland zu erkennen ist, die im großen Umfang vorher öffentliche Wohnungsunternehmen mit einem erheblichen Sozialwohnungsbestand erworben haben, sind diese neuen Marktteilnehmer nicht daran interessiert, nach Ablauf der Bindungen erneut dem Staat Wohnungsbindungen anzubieten oder neue Sozialwohnungen zu bauen. Die Hunderttausende ehemaliger Sozialwohnungen bei diesen Vermietern werden auf Dauer für die soziale Wohnraumversorgung in Deutschland verloren bleiben.

Wohnungsunternehmen, die Privatpersonen oder Investitionsfonds oder vergleichbaren Finanzierungsinstrumenten gehören, müssen erst mit neuen besonders attraktiven Fördermitteln wieder zu einem zusätzlichen Bau von Sozialwohnungen motiviert werden, denn nach Ablauf der Förderbindungen stehen die bisherigen Sozialwohnungen dieser Eigentümer nicht mehr für eine soziale Wohnraumversorgung zur Verfügung. Dies ist kein sehr effizienter Einsatz der öffentlichen Mittel, wenn dieser immer wieder alle paar Jahrzehnte wiederholt werden muss, um die notwendige Anzahl von verfügbarem preiswertem Mietwohnraum aufrecht zu erhalten. Im Unterschied dazu kann bei öffentlichen Wohnungsunternehmen und bei Wohnungsunternehmen, die z.B. durch ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht gefördert werden, davon ausgegangen werden, dass der dauerhaft vermögens- und belegrechtsgebundene Bestand auch künftig einem sozialen Versorgungsauftrag zur Verfügung steht.<sup>951</sup>

Mit Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit seit 1990 ist sind auch die preiswerten Bestandswohnungen verloren gegangen, bei denen eine niedrige Miete durch das günstige Niveau früherer Baukosten über lange Jahre die Vermietung an Haushalte mit geringem Einkommen ermöglicht hatte (sog. gemeinnützige Kostenmiete). Dieser verloren gegangene preiswerte Wohnraum muss derzeit wieder mit hohem öffentlichen Finanzierungsaufwand über Neubau als preiswerter Wohnraum neu zur Verfügung gestellt werden. Von daher wird in dieser Studie vorgeschlagen, diesen mehrfachen Finanzierungszyklus zu durchbrechen und ein Instrument für eine dauerhafte sozialorientierte Wohnraumversorgung durch ein neues Wohn Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz zu schaffen.

Diese Notwendigkeit wurde bereits kurz nach Aufhebung des WGG von einem der damals besonders sachkundigen Kommentatoren des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes gesehen: „Es ist nicht auszuschließen, daß nach der Aufhebung des WGG Engpässe und soziale Probleme auf den Wohnungsmärkten auftreten, die die Diskussion über die dann nicht mehr gesetzlich normierte Wohnungsgemeinnützigkeit erneut beleben.“<sup>952</sup> Zwar schienen nach Bewältigung der Wohnungsmarktanpassungen im Gefolge der sog. Wiedervereinigung zur Jahrtausendwende keine Wohnraumversorgungsprobleme mehr zu bestehen, aber dieser nur in statistischer Hinsicht „ausgeglichene Wohnungsmarkt“ zeigte an unterschiedlichsten Orten, dass mit dem zunehmenden Wegfall von Sozialwohnungsbindungen und dem permanenten Preisanstieg von Altbau Mietwohnungen selbst in entspannten Märkten preiswerte Mietwohnungen im unteren Marktsegment fehlen.

Wenn jedoch kontinuierlich über Jahrzehnte ein dauerhaft gebundenes Wohnungsvermögen gefördert wird, ist der langfristige ökonomische Effekt enorm: Das Beispiel Österreich (siehe Kapitel 6) zeigt, dass im europäischen Vergleich mit niedrigen Ausgaben dennoch eine sehr gute Wohnraumversorgung gesichert werden kann.<sup>953</sup> In diesem Land kann heute enorm davon profitiert werden,

---

<sup>951</sup> Vgl. die entsprechende Argumentation zur staatlichen Unterstützung der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich bei Bauer (2008), S. 128-129.

<sup>952</sup> Jenkis (1988a), S. VIII.

<sup>953</sup> Vgl. Wieser (2014).

dass nicht im Zuge einer weitgehenden Deregulierung das gemeinnützlichkeitsrechtlich aufgebaute Vermögen der Verwertung auf dem Markt preisgegeben worden ist. In den Ländern, in den stattdessen massiv auf Eigentumsbildung gesetzt worden ist, sowie dies zeitweilig in den Niederlanden (vgl. Kapitel 6) und insbesondere in den USA der Fall war, hat der durch die Subprime-Krise ausgelöste Zusammenbruch des Finanzmarktes gerade diejenigen eigentumsbildenden Haushalte getroffen, die nach Verlust ihres Wohnraums dringend auf preiswerten gebundenen Wohnraum angewiesen waren.

Der Aufbau eines langfristig gesicherten gemeinnützigen Wohnungssektors kann also als Daseinsvorsorge im engeren Sinne verstanden werden, denn dem vergleichsweise begrenzten Aufwand öffentlicher Mittel stehen langfristige Mehrwerte gegenüber, die zumindest volkswirtschaftlich bzw. makroökonomisch feststellbar sind und – mit Blick auf die wegen der Mietsteigerungen ständig steigenden Kosten der Unterkunft – langfristig auch laufende Haushaltsausgaben der öffentlichen Hand vermeiden können, also auch fiskalpolitisch sinnvoll sind.

Es ist aus heutiger Sicht nicht erkennbar, weshalb es einer staatlichen Bedürfnisprüfung bedarf, bevor ein Wohnungsunternehmen als gemeinnütziges Unternehmen vom Staat anerkannt werden kann. Unionsrechtlich gibt es zwar die Anforderung, dass bei der Steuerbegünstigung von DAWI-Wohnungsunternehmen grundsätzlich ein „Bedarf“ vorliegen muss. Dieser wird jedoch nicht definiert, sondern orientiert sich stattdessen an den wohnungs- und sozialpolitischen Präferenzen eines Mitgliedsstaats, welcher hier über einen großen Ermessensspielraum verfügt. Wenn der Mitgliedsstaat das Vorhalten eines gemeinnützigen Wohnungssektors für benachteiligte Bevölkerungsgruppen für wichtig und notwendig erachtet, ist beihilferechtskonformität grundsätzlich gegeben.

Aus unserer Sicht reicht daher die Prüfung, ob die den Unternehmen aufzuerlegenden Bindungen von dem antragstellenden Wohnungsunternehmen erfüllt werden können. Bei Wohnungsgenossenschaften ist durch das derzeit gültige Genossenschaftsgesetz zwar eine Art der „Gründungsprüfung“ erforderlich, diese ist jedoch auf die Wirtschaftlichkeit des Unternehmenskonzeptes und seine mittelfristige Marktchance konzentriert. Volkswirtschaftliche Erwägungen oder Gesichtspunkte eines Konkurrenzschutzes wie im alten WGG spielen dabei keine Rolle.

Für ein neu zu schaffendes Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz reicht unseres Erachtens die übliche Erstellung von Businessplänen durch die Unternehmensgründer aus, die seitens der finanzierenden Banken in der Regel verlangt werden. Dabei wird die lokale Marktlage ausreichend gewürdigt werden. Aus Sicht des Staates kann es durchaus von Interesse sein, eine größere Anzahl gemeinnütziger Unternehmen auch an einem Ort zu haben, die durch unterschiedliche Unternehmensführung und unterschiedliche soziale Profilierung ihrer Tätigkeit zu einem lebendigen gemischten Wohnungsmarkt führen können. Gerade die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Anzahl neu gegründeter kleiner Wohnungsunternehmen und insbesondere von Wohnungsgenossenschaften zeigen in ihrer Unternehmenspraxis, dass der soziale gemeinwohlorientierte Gedanke des Wirtschaftens in Deutschland nicht „gestorben“ ist. Von daher erscheint uns eine „Bedürfnisprüfung“ als rechtliche Vorschrift verzichtbar.

### 7.5.2 Geschäftskreisbeschränkung

Für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit wird künftig eine klare Abgrenzung der förderungswürdigen Unternehmenstätigkeit entwickelt werden müssen. Mit Blick auf die grundsätzlich angestrebte Konzentration des Fördereffekts öffentlicher Zuwendungen auf einen sozialen Wohnraumversorgungsauftrag sollte auch die zulässige Geschäftstätigkeit der zu fördernden Wohnungsunternehmen auf die damit verbundenen immobilienwirtschaftlichen Aufgaben konzentriert werden.

Die Errichtung, der Ankauf und die Verwaltung sowie Instandhaltung und Modernisierung von Mietwohnungen sind die mindestens erforderlichen Tätigkeiten, damit ein WU überhaupt Mietwohnungen für einen sozialen Wohnraumversorgungsauftrag anbieten kann. Zu diesem Kerngeschäft gehört auch der Erwerb unbebauter Grundstücke für künftige Neubauvorhaben. Ebenfalls sollten zu den begünstigten Tätigkeiten des Wohnungsunternehmens die Errichtung und der Betrieb von Gemeinschaftsanlagen für die Bewohnerinnen und Bewohner sowie von sozialen Wohnfolgeeinrichtungen im Quartier, wie Kitas u.ä., zählen, sofern sie weitgehend von der eigenen Bewohnerschaft genutzt werden können.

Für die Sicherung einer langfristigen Wohnqualität in einer größeren Wohnanlage oder Siedlung gehört auch die Sicherstellung einer ausreichenden Nahversorgung mit kleinen Läden, Arztpraxen und anderen Dienstleistern; insbesondere mit Blick auf das Wohnen im Alter und den damit verbundenen Mobilitätsproblemen. Grundsätzlich kann auch die direkt mit der gemeinwohlorientierten Verpflichtung einer DAWI verbundene Infrastruktur (ggf. anteilig) begünstigt werden und neben den eigentlichen wohnungswirtschaftlichen Dienstleistungen sollten Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen sowie Sozialdienstleistungen, z.B. zur Betreuung und sozialen Einbindung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen, grundsätzlich förderfähig sein.<sup>954</sup> Ob und in welchem Umfang auch die Bereitstellung von Läden und Büros, die weitgehend von der umgebenden Bewohnerschaft des WU genutzt werden, ebenfalls zu den steuerlich begünstigten Tätigkeiten eines WU gehört, ist noch zu prüfen. Die Errichtung eines reinen Bürogebäudes sowie vergleichbare gewerbliche Tätigkeiten würden sicherlich nicht unter die notwendigen Tätigkeiten für ein sozialorientiertes WU nach dem NWG gehören.

In Anbetracht der strengen unionsrechtlichen Regelungen für DAWI-Beihilfen wird es jedoch notwendig sein, in der gesetzlichen Regelung für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit vorzusehen, dass ein WU nicht förderungswürdige Tätigkeiten, etwa im Umfang von 10 % des Gesamtumsatzes ausüben kann, diese Leistungen wären dann aber voll steuerpflichtig und ohne weitere Subventionsansprüche von der Haupttätigkeit des Unternehmens zu mindestens buchhalterisch zu trennen. Dadurch kann es auch möglich sein, gewerbliche Einrichtungen – wie etwa Läden – ggf. auch selbst zu betreiben, um eine Nahversorgung der Bewohner eines Quartiers sicherzustellen.

Die Bereitstellung von Mietwohnraum mit sinnvollen Versorgungseinrichtungen alleine würde jedoch noch keine soziale Dienstleistung darstellen. Also muss über die hier skizzierte Einschränkung des Geschäftskreises der zu fördernden WU hinaus auch noch festgelegt werden, an wen die Wohnungsvermietung erfolgt. Im Gegensatz zu dem ca. 60 Jahre geltenden deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, das statt auf eine personale Zielgruppe auf eine spezielle Wohnungsart („Kleinwohnungen“) zielte, wird mit diesem hier vorgelegten Vorschlag eine weitere Beschränkung des Geschäftskreises vorgeschlagen. Nur wenn auch eine Orientierung auf diejenigen Haushalte vorgegeben wird, die im Vergleich zur Mehrheit der Bevölkerung größere Probleme bei der Versorgung von Wohnraum haben, kann die Vermietung an diesem Teil der Bevölkerung als soziale und staatsentlastende Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) angesehen werden. Die hierfür erforderlichen Regelungen sind üblicherweise als Belegrechte definiert und werden in dieser Stellungnahme im nächsten Abschnitt definiert.

### **7.5.3 Belegungsbindungen**

Unter dem traditionellen Begriff „Belegungsbindung“ wird im Allgemeinen die Einschränkung des Rechts des Wohnungseigentümers verstanden, an welchen Haushalt er eine geförderte Wohnung

---

<sup>954</sup> DAWI Leitfaden S. 25; DAWI-Freistellungsbeschluss Art. 2 Abs. 1 Buchst. c) i.V.m. Art. 5 Abs. 3 Buchst. d).

vermieten kann. Diese Belegungsbindung kann durch die Gewährung von Fördermitteln entstehen, wodurch im Rahmen eines Förderauftrags für die Laufdauer dieses Vertrages – in der Regel bis zur Rückzahlung des öffentlichen Darlehens oder dem Auslaufen von Zinsverbilligungsprogrammen – eine entsprechende Beschränkung des Verfügungsrechts aufgenommen wird. Für die in dieser Studie vorgeschlagenen Instrumente des Sofortprogramms und des Dauerprogramms haben wir die Ausformulierung entsprechend der Belegungsbindungen bereits in dem vorherigen Abschnitt unter 7.2 dargestellt, weil die Belegungsbindungen konstituierend für die Konstruktion der beiden Programme sind.

Diese Regelungen zur Belegungsbindung müssen aber, wie auch die nachfolgenden anderen Bindungen im Rahmen des Dauerprogramms, in entsprechende gesetzliche Vorgaben bzw. durch eventuelle Verordnungen und Förderrichtlinien noch detailliert umgesetzt werden. Dazu werden nachfolgend einige Überlegungen skizziert.

### 7.5.3.1 Zielgruppen nach Einkommensgrenzen

Ein zentrales Kriterium für die Beurteilung, ob künftig ein Wohnungsunternehmen steuerlich begünstigt werden sollte, weil es gemeinnützige Tätigkeiten ausübt oder eine gemeinwohlorientierte Unternehmenspolitik verfolgt, wird sicherlich das Kriterium des Haushaltseinkommens der Haushalte sein, an die dieses Unternehmen seine Wohnungen vermietet. In der Regel wird bei staatlichen Leistungen, die aufgrund niedrigem oder fehlendem Einkommen gewährt werden, ein bestimmter Einkommensbetrag festgelegt, bis zu dem eine Leistung gewährt wird oder nicht gewährt wird oder nur anteilig gewährt wird.

Im Bereich des Wohnens hat sich in den vergangenen Jahrzehnten hierfür vor allem das Instrument der gesetzlichen Regelung für die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins, auch genannt B-Schein oder WBS, bewährt. Im Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) des Bundes wird in § 9 Abs. 1 die Berechtigung zur Anmietung geförderten Wohnraum daran geknüpft, dass bestimmte Einkommensgrenzen nach Abs. 2 oder abweichenden Länderregelungen nicht überschritten werden dürfen. Entsprechend wird in Abs. 2 vorgegeben, welche Einkommensgrenze einzuhalten ist: für ein Einpersonenhaushalt beträgt diese 12.000 € im Jahr, für einen Zweipersonenhaushalt 18.000 € sowie für jede weitere zum Haushalt rechnende Person 4.100 €.

Durch § 9 Abs. 3 WoFG besteht für die Bundesländer allerdings die Möglichkeit, eigene Einkommensgrenzen festzulegen:

*„Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung von den in Abs. 2 bezeichneten Einkommensgrenzen nach den örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere*

- 1. zur Berücksichtigung von Haushalten mit Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung,*
  - 2. im Rahmen der Förderung von selbstgenutzten Wohneigentum oder*
  - 3. zur Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen*
- Abweichungen festzulegen.“*

Diese Ermächtigung wird von den Bundesländern unterschiedlich ausgenutzt, wie aus den bei nachfolgend dargestellten Beispielen zu entnehmen ist:

	Bund	Berlin		Niedersachsen		
	WBS Bund § 9 100%	WBS Berlin 140%	Eink. abh. För. 200%	WBS neu	energ. Mod.	San. gebiet
					Aufschlag zu neuem WBS	
					20%	60%
1 Person	1.000 €	1.400 €	2.000 €	1.417 €	1.700 €	2.267 €
2 Personen	1.500 €	2.100 €	3.000 €	1.917 €	2.300 €	3.067 €
3 Personen/Al- leinerz. 1 K.	1.842 €	2.640 €	3.683 €	2.167 €	2.600 €	3.467 €
4 Perso- nen/Paar 1 K.	2.183 €	3.291 €	4.367 €	2.417 €	2.900 €	3.867 €
jede zusätzliche Person	342 €	478 €	683 €			
Kinderzuschlag	42 €	58 €	83 €			

Abbildung 12: Unterschiedliche Festsetzung der Einkommensgrenzen nach § 9 Abs. 3 WoFG

Die Einkommensermittlung wiederum ist in den §§ 20 – 24 des WoFG detailliert geregelt. Vom Bruttoeinkommen werden verschiedene Abschläge insb. je 10 % für Steuern, 10 % für Krankenversicherung und 10 % für Rentenversicherung sowie weitere Abzüge und Zurechnungen vorgenommen. Dies führt dazu, dass vor allem der Beschäftigungsstatus zu unterschiedlichen „Netto“-Beträgen bei der Ermittlung des anzurechnenden Einkommens führt.

Dies schlägt sich in nachfolgender Tabelle aus dem Land Niedersachsen nieder:

Einkommensgrenzen in Niedersachsen				
Haushaltsmitglieder		§ 3 Abs. 2 NWoF	§ 3 Abs. 2 NWoFG plus 20 %	§ 3 Abs. 2 NWoFG plus 60 %
Bruttoeinkommen von ca. Euro				
<b>Alleinstehend</b>	I	22.250	26.500	35.000
	II	25.285	30.142	39.857
	III	<b>17.000</b>	20.400	27.200
	IV	18.990	22.768	30.324
<b>2 Personen</b>	I	29.750	35.500	47.000
	II	33.857	40.428	53.571
	III	<b>23.000</b>	27.600	36.800
	IV	25.657	30.768	40.990
<b>Alleinerziehend 1 Kind oder 3 Personen ohne Kind</b>	I	33.500	40.000	53.000
	II	38.142	45.571	60.428
	III	<b>26.000</b>	31.200	41.600
	IV	28.990	34.768	46.324
<b>Ehepaar 1 Kind oder 4 Personen ohne Kind</b>	I	37.250	44.500	59.000
	II	42.428	50.714	67.285
	III	<b>29.000</b>	34.800	46.400
	IV	32.324	38.768	51.657
<b>Alleinerziehend 2 Kinder</b>	I	41.000	49.000	65.000
	II	46.714	55.857	74.142
	III	<b>32.000</b>	38.400	51.200
	IV	35.657	42.768	56.990
<b>Ehepaar 2 Kinder</b>	I	44.750	53.500	71.000
	II	51.000	61.000	81.000
	III	<b>35.000</b>	42.000	56.000
	IV	38.990	46.768	62.324
<b>Ehepaar 3 Kinder</b>	I	52.250	62.500	83.000
	II	59.571	71.285	94.714
	III	<b>41.000</b>	49.200	65.600
	IV	45.657	54.768	72.990
Aufgrund unterschiedlicher pauschaler Abzüge je nach Einkommensart ergeben sich differenzierte Bruttoeinkommen: <b>I</b> = Beamte u. steuerzahlende Rentner <b>II</b> = Angestellte/Arbeiter <b>III</b> = Nichterwerbstätige (Einkommensgrenze nach § 3 Abs. 2 NWoFG) <b>IV</b> = Rentner				

Abbildung 13: Einkommensgrenzen in Niedersachsen

Die aus dieser Tabelle zu entnehmenden „Zuschläge“ von 20 % zur Einkommensgrenze gelten für Mieten nach erfolgter energetischer Modernisierung bzw. der Zuschlag von 60 % wird für Wohnungsneubau angesetzt, der in satzungsmäßig festgelegten Gebieten in Niedersachsen errichtet wurde, zum Beispiel in Sanierungsgebieten, in Erhaltungsgebieten und in Gebieten mit kommunalem Wohnraumversorgungskonzept oder einem städtischen Entwicklungskonzept (Fördergebiete).

Bei der europarechtskonformen Ausgestaltung der Förderung des sozialen Wohnungsbaus in den Niederlanden wurde ab 2015 eine Einkommensgrenze von 34.911 € festgelegt, unter die ca. 45 % Prozent der Bevölkerung fällt. 80 % aller Neuvermietungen müssen ab diesem Jahr in den Niederlanden an Haushalte unterhalb dieser Einkommensgrenze vermietet werden. Für die nächsten fünf Jahre sollen weitere 10 % der Neuvermietungen an Haushalte mit etwas höherem Einkommen bis

38.950 € vorgenommen werden, die restlichen 10 % können außerhalb der Einkommensgrenzen aber vorrangig an besondere Bedarfsgruppen, wie Menschen mit Behinderung etc. vergeben werden.

Mit Blick auf die niederländische Regelung scheint also auch eine stufenweise Festlegung von Einkommensgrenzen für die Definition einer DAWI zulässig zu sein. Das hier vorgeschlagene Modell orientiert sich insofern an dem niederländischen Konzept.

Bei den künftigen Überlegungen, eine Einkommensgrenze für die Vermietung von Wohnungen als „Gegenwert“ für eine steuerliche Begünstigung von Wohnungsunternehmen einzuführen, ist die Höhe dieser Einkommensgrenze sorgfältig zu bedenken. Das Unionsrecht setzt der freien Festlegung von Einkommensgrenzen jedenfalls insofern eine Grenze, als dass die Menschen innerhalb der begünstigten Zielgruppe in der Wohnraumversorgung gegenüber Menschen außerhalb der Gruppe benachteiligt sein müssen. Wird die Einkommensgrenze hoch angesetzt, um möglichst „breiten Schichten der Bevölkerung“ die Anmietung von Wohnungen bei den steuerlich geförderten Wohnungsunternehmen der neuen Gemeinnützigkeit zu ermöglichen, dann besteht die Gefahr, dass die Haushalte mit besonders geringem Einkommen oder nur mit Transfereinkommen dann stark benachteiligt sind, wenn sie sich bei hoher Nachfrage gemeinsam mit Haushalten mit höherem Einkommen beim Vermieter bewerben müssen. Dieser wird – nach allen bisherigen Erfahrungen – die Vermietung möglichst an Haushalte vornehmen, die gerade knapp unterhalb der gesetzlich vorgegebenen Einkommensgrenze sind.

Sofern die Zahl der sich bewerbenden Haushalte um eine freiwerdende Wohnung relativ hoch ist wird immer dieser Auswahleffekt seitens des Vermieters stattfinden, der im Fachjargon „creaming the poor“ genannt wird, wobei der Vermieter sich die „Besten“ unter den Armen herausuchen kann. Aus diesem Grund hatte auch der Berliner Mieterverein, Mitglied des DMB, die neue Erhöhung der Einkommensgrenzen in Berlin kritisiert. In Berlin werden derzeit im Jahr nur etwa 7.000 gebundene Wohnungen durch Umzug für eine Wiedervermietung frei; deshalb meint der Berliner Mieterverein „werden in diesem Konkurrenzkampf weit überwiegend die Haushalte mit mittleren Einkommen zum Zuge kommen“. Als „unsozial“ bezeichnet der Berliner Mieterverein deshalb die neuen Regelungen des Senats zum Zugang in den sozialen Wohnungsbau, jedenfalls „solange der Berliner Senat keine Angebote für das unterste Einkommensdrittel hat.“<sup>955</sup>

Eine hohe Einkommensgrenze kann also dazu führen, dass der eigentlich angestrebte Effekt einer sozialen Wohnraumversorgung faktisch unwirksam wird. Dies wird zumindest es dann immer der Fall sein, wenn einer starken Mieternachfrage nur ein vergleichsweise geringes preiswertes Wohnungsangebot gegenübersteht.

Wird jedoch die Einkommensgrenze sehr niedrig angesetzt, ist zwar von einem sehr zielgerichteten Fördereffekt der Steuerbefreiung auszugehen, mit dem mit Sicherheit die europarechtlichen Kriterien einer DAWI erfüllt werden. Dies wäre insbesondere dann sinnvoll, wenn nur eine vergleichsweise geringe Zahl an preiswerten Mietwohnungen bei hoher Nachfrage angeboten werden kann. Ein Folgeeffekt einer sehr niedrigen Einkommensgrenze besteht aber darin, dass in den entsprechend steuerlich geförderten Wohnungen auch nur Haushalte mit diesem geringen Einkommen wohnen können. Für einzelne Gebäude wird dies sicherlich unproblematisch sein. Sofern jedoch durch die künftig durch steuerlich geförderten Wohnungsunternehmen größere Wohnanlagen errichtet oder verwaltet werden, wird es in diesen Beständen bei einer sehr niedrigen Einkommensgrenze zu

---

<sup>955</sup> Tagesspiegel Berlin vom 03.12.2013, Ralf Schönball, Höhere Subventionen Nicht nur Arme dürfen in Sozialwohnungen, verfügbar unter <http://www.tagesspiegel.de/berlin/hoehere-subventionen-nicht-nur-arme-duerfen-in-sozialwohnungen/9163946.html> (zugegriffen am 10.12.2015).

einer sozialen Homogenisierung kommen, was dem bisher propagierten Ziel der „sozialen Mischung“ in den Städten widerspräche.

Allerdings können die befürchteten negativen Folgen durch die – noch nachstehend dargestellten – weiteren Vorschriften für die künftigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen vorgebeugt oder abgemildert werden. Insbesondere durch die Einführung einer Mietermitbestimmung und durch kleinräumige Mietervertretungen kann die Kraft der Nachbarschaften gestärkt werden, um mögliche Probleme und Konflikte durch die Änderung von Bewohnerstrukturen zu mindern. Diese Kraft zivilgesellschaftlichen Engagements muss allerdings durch die Unternehmen ergänzt und unterstützt werden, indem sie zielgerichtete Betreuungs- und Beratungstätigkeit vor Ort in den Quartieren durchführen oder durch geeignete freie Träger durchführen lassen.

Sofern sich allerdings der Prozess der „Gentrifizierung“ insbesondere in den innenstadtnahen Stadtteilen in Deutschland fortsetzt, wird eventuell durch eine solche „Gegenbewegung“ der gezielten Schaffung von neuen oder angekauften preiswerten Wohnungsbeständen für besonders benachteiligte Haushalte erst wieder zu der gewünschten sozialen Mischung für lebendige Quartiere führen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass eine sehr niedrige Einkommensgrenze die Akzeptanz einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit bei bereits bestehenden Wohnungsunternehmen erschweren könnte. Es muss deshalb eine Abwägung stattfinden, zwischen sozialen Bedürfnissen der Wohnraumversorgung und der Wirkung einer entsprechenden Einkommensgrenze. Deshalb ist im oben vorgestellten Dauerprogramm, bzw. ähnlich auch im Sofortprogramm, eine moderate Einkommensgrenze jeweils mit einer Sonderquote für besonders benachteiligte Haushalte verbunden worden, um mit einem gemischten Belegungskonzept möglichst viele Wohnungsunternehmen zur Teilnahme an den entsprechenden Programmen zu gewinnen.

### 7.5.3.2 Zielgruppen mit sonstigen Benachteiligungen am Wohnungsmarkt

In dem vorstehend dargestellten Dauerprogramm für einen gemeinnützigen Wohnungssektor in Deutschland wurden zwei Typen von Belegungsrechten, Typ A und Typ B, entwickelt. Dabei wird zunächst eine Obergrenze des Haushaltseinkommens festgelegt, das Haushalte nicht überschreiten dürfen, wenn das Wohnungsunternehmen diese vermietet. Dieser Teil der Belegrechte sind bereits vorstehend dargestellt. In diesem Abschnitt geht es um die besondere Zielgruppe, für die ein Anteil der jährlichen Vermietungen von 25 % bzw. 10 % vorbehalten bleiben soll.

Das I. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) von 1950 sah in § 1 die breiten Schichten als Ziel der Wohnraum Förderung des Staates: „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baus von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern“, der dringend erforderliche Wohnungsneubau sollte „namentlich der Wohnraumbeschaffung für die Heimatvertriebenen und die übrigen Bevölkerungsgruppen dienen, die ihre Wohnungen durch Kriegsfolgen verloren haben.“ Insofern war mit dem I. WoBauG eine sozial definierte Zielgruppe mit kriegsbedingt geringem Vermögen vorgegeben worden. Das I. WoBauG kombinierte also die aus dem traditionellen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz bekannte Orientierung auf Größe von Wohnungen auch mit der Tragbarkeit der Wohnkosten bzw. der Miethöhe.

Die staatliche Förderung sollte dann nach dem II. WoBauG von 1956 in § 1 auch dem Ziel der Beseitigung der „Wohnungsnot, namentlich auch der Wohnungsuchenden mit geringem Einkommen“ dienen; insofern wurde die Zielgruppe der Förderung des Mietwohnungsbaus sozial enger gefasst als im

I. WoBauG, ohne jedoch dessen Zielgruppen zu streichen.<sup>956</sup> In diesem Sinne ist die mit dem Dauerprogramm verbundene Aufspaltung der von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu versorgenden Zielgruppe in die Hauptgruppe mit einer bestimmten Einkommensgrenze und in eine Teilgruppe davon mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen mit der Logik des II. WoBauG vergleichbar.

Mit der Novelle von 1976 wurde dem II. WoBauG eine noch mehr unserem Vorschlag ähnliche zusätzliche Aufgabe der Wohnungsbauförderung aufgenommen. Die Förderung sollte zwar nun „eine ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Bedürfnissen ermöglichen“, aber die Wohnungsversorgung besonders („namentlich“) „für diejenigen Wohnungssuchenden sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind.“

Zwar war die Orientierung auf „breite Schichten des Volkes“ oft ein beliebtes Gegenargument für eine sozial engere Fassung der Zielgruppe der staatlichen Wohnraumförderung, aber der besondere Vorrang („namentlich“) für Haushalte, die besondere Probleme bei der Versorgung auf dem Wohnungsmarkt haben, im war nun Wohnungsbaugesetz enthalten und ermöglichte auch spezielle Förderprogramm für sog. vordringliche Bedarfsgruppen.

In dem Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG), das 2001 das Wohnungsbaugesetz ablöste, ist die Zielgruppe der staatlichen Förderung grundsätzlich viel enger eingegrenzt worden. In § 1 Abs. 2 WoFG wird die Zielgruppe so definiert: „Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Unter diesen Voraussetzungen unterstützt ... die Förderung von Mietwohnraum insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen ...“. Die Kombination der beiden Kriterien „sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen“ zu können und „auf Unterstützung angewiesen“ zu sein, ist jedoch nicht allein auf das Kriterium „niedriges Einkommen“ zu begrenzen, sondern kann auch für andere benachteiligende Kriterien zutreffen.

In der Begründung des WoFG heißt es zur neuen Zielgruppenbestimmung deshalb unter anderem: „Es sollen dies [die Zielgruppen] Haushalte mit geringem Einkommen sowie Haushalte mit bestimmten sozialen Kriterien sein, da ... nicht nur mangelnde Mietzahlungsfähigkeit, sondern auch andere Faktoren den Zugang zu Wohnungen des allgemeinen Wohnungsmarktes verhindern können. So stoßen etwa kinderreiche Familien, Alleinerziehende, aber auch Personen, die wohnungslos oder aus therapeutischen Einrichtungen entlassen sind, häufig auf Vorbehalte bei Vermietern oder Nachbarn. Die ausdrückliche Benennung bestimmter Gruppen von Haushalten greift den alten Regelungsgehalt von § 26 Abs. 2 Nr. 2 II. WoBauG auf und bezeichnet Personengruppen, die auf Grund ihrer sozialen Situation (Schwangerschaft, Behinderung, Alter usw.) besonderer staatlicher Unterstützung bedürfen. Zu den sonstigen hilfsbedürftigen Haushalte zählen beispielsweise auch solche, die in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind.“<sup>957</sup>

Die zitierte Zielgruppendefinition des WoFG scheint auch heute noch den Erfordernissen der Definition einer sozialen Wohnraumversorgung zu entsprechen. In der Praxis werden jedoch Wohnungsbaufördermittel für den sozialen Wohnungsbau immer nur an die Einhaltung bestimmter Einkommensgrenzen geknüpft, die durch einen Wohnungsberechtigungsschein nachzuweisen sind. Zwar ist in der Realität davon auszugehen, dass die besonders am Wohnungsmarkt diskriminierten Haushalte

---

<sup>956</sup> Vielmehr wurde die staatliche Förderung von Wohneigentum in § 1 Abs. 2 Gesetz aufgenommen, um „weite Kreise des Volkes durch Bildung von Einzeleigentum, besonders in der Form von Familienheimen, mit dem Grund und Boden zu verbinden“ – ein durchaus „völkischer“ Ansatz.

<sup>957</sup> WoFG Begründung zu § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, zitiert nach BR-Drs. 249/01, S. 109.

in der Regel auch über niedrige Einkommen verfügen und daher die Einkommensgrenzen für die Erteilung eines Wohnungsberechtigungsscheins unterschreiten, aber dies ist aber doch im Einzelfall nicht immer gegeben.

Gerade Haushalte mit Migrationshintergrund, alleinerziehende Haushaltsvorstände sowie kinderreiche Familien können oft trotz eigentlich ausreichendem Einkommen keine für sie angemessene bezahlbare Wohnung anmieten, weil die Vermieter innerhalb der zulässigen Einkommensgrenzen lieber an angeblich „einfachere“ Haushalte vermieten. Bei einer Neuschaffung eines Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes wäre also darauf zu achten, dass es neben festzulegenden Einkommensgrenzen als Orientierung für den Bezug steuerlich geförderter Wohnungen auch klare Kriterien für die Erteilung eines Wohnungsberechtigungsscheins gibt, die eben auch auf besonders diskriminierte Haushalte Rücksicht nehmen, welche die – wegen der sozialen Treffsicherheit der öffentlichen Förderung – eventuell niedrigen Einkommensgrenzen eben noch überschreiten. Im Dauerprogramm sind deshalb bestimmte Anteile (25 % bzw. 10 %) der Vermietung diesen Haushalten vorbehalten. Sofern die vorstehend bezeichneten Bedarfsgruppen nicht als Nachfrager zu finden sind und die Gemeinde keine entsprechenden Personen nachweisen kann, werden die entsprechenden Wohnungen jeweils an Haushalte vermietet, die Transferleistungen erhalten oder die Bundeseinkommensgrenze um mehr als 20 % unterschreiten. Sollte auch für diesen Personenkreis kein nachfragender Haushalt zu benennen sein, dann kann diese Wohnung auch einmal nach den normalen Kriterien von Typ A bzw. B vermietet werden.

Unter Anschluss an die derzeit gültige Regelung der Zielgruppe im WoFG kann also eine entsprechende Regelung in ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht aufgenommen werden.

### 7.5.4 Gebietsbeschränkungen

Im alten Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz gab es eigentlich ein Regionalprinzip, das nicht konsequent eingehalten wurde. Zumindest für Genossenschaften war vorgeschrieben, dass diese nur in einem Bezirk tätig sein dürfen. Mit Blick auf die sehr differenzierte Entwicklung der Wohnungsmärkte in den verschiedenen Regionen Deutschlands sollte in der weiteren Diskussion um die Einführung eines Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzes geprüft werden, in welchem Umfang gebietliche Vorgaben für die Tätigkeit von Wohnungsunternehmen bzw. den Einsatz der steuerlichen Förderung entwickelt werden sollen.

Für das Sofortprogramm zur steuerlichen Förderung von Neubauten mit dauergebundene Belegrechte wurde deshalb bereits im vorgehenden Abschnitt vorgeschlagen, die Förderung des sozialen Wohnungsbaus an die Existenz von Wohnungsmarktkonzepten der jeweiligen Kommune zu binden oder auf andere Gebietskulissen, wie etwa Gebiete im Geltungsbereich der Mietpreisbremse oder der Kappungsgrenzenverordnungen der Länder. Diese Gebietsvorgaben sollten auch für die vorgeschlagenen Zuschusskomponenten gelten, mit denen im Dauerprogramm ein Neubau von GWU gefördert werden soll.

Ob die Tätigkeit der künftigen GWU auf ein bestimmtes Gebiet, etwa ein Bundesland oder kleinere Einheiten, beschränkt werden sollte, kann in der kommenden Diskussion über die Umsetzung der NWG noch geklärt werden.

## 7.5.5 Regelungen zu Miethöhe

### 7.5.5.1 Festsetzung der Miethöhe

Für die einzelnen Stufen muss ein jeweiliges System der Vorgabe von Miethöhen entwickelt werden. Hierbei ist grundsätzlich zunächst eine Kappung der Miete auf die maximale Höhe der Vergleichsmiete vorzugeben, dies ist jedoch nur eine Auffangregelung, sofern nicht niedrigere Mieten anzusetzen sind. Diese Anforderungen beachtet auch das EU-Beihilferecht, welches für die Begünstigung von DAWI-Wohnungsunternehmen eine bereits erörterte Zielgenauigkeit vorsieht. Diese wird zwar im Fall der Niederlande vor allem über die Wohnungsvergabe erreicht, dennoch wird in der Kommissionsentscheidung deutlich, dass Zielgenauigkeit auch bedeutet, dass die DAWI-Wohnungen für Haushalte innerhalb der Zielgruppe auch tatsächlich „bezahlbar“ sein müssen.

Als weitere Kappungsgrenze könnte die Orientierung an der jeweiligen Bewilligungsmiete in den Förderprogrammen der einzelnen Bundesländer dienen. Die Miethöhe sollte sich dabei an derjenigen orientieren, die in der jeweiligen Richtlinie für Haushalte vorgesehen ist, welche die Einkommensgrenze des Bundes einhalten. Für Zielgruppen, welche die 100 %-Grenze des Bundes über- oder unterschreiten, sollten entsprechende Zu- oder Abschläge von diesen Bewilligungsmieten angesetzt werden, die sich an entsprechenden Differenzierungen der Bewilligungsmiete in den jeweiligen Förderrichtlinien richten.

In den Niederlanden ist mit 2015 neu eingeführten Wohnungsgesetz eine andere Art der Mietenkappung eingeführt worden. Diese ist auf die absolute Höhe der Wohnungsmiete ausgerichtet. Grundsätzlich soll die Miete aufgrund der zuvor beschriebenen Zielgenauigkeit der DAWI die Höhe von 710 € nicht überschreiten, wobei dieser Betrag mit einem Index versehen ist. Wohnungen, die teurer sind, werden in der Regel nicht als DAWI anerkannt. Für Haushalte, die einen „Mietzuschlag“ („Huurtoeslag“), dem deutschen Wohngeld entsprechend, erhalten können, soll nach dem neuesten niederländischen Gesetz die Miete für 1-2 Personenhaushalten auf 575,87 € und für Mehrpersonenhaushalte auf 618,21 € festgelegt werden.

In der Bundesrepublik Deutschland gab es bisher in der Wohnungsgemeinnützigkeit nach WGG und WGGDV keine Mietpreisregelungen, nur durch den öffentlich geförderten Wohnungsbau hatte der größte Teil des Bestandes der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen förderrechtlich festgelegte Miethöhen des sozialen Wohnungsbaus. Das Ziel einer Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit sollte eine kostendeckende Bewirtschaftung des Mietwohnungsbestandes sein, durch die der langfristige Erhalt von Wohnung und Gebäude bei gleichzeitig möglichst niedrigen Miethöhen sichergestellt werden soll. Das Kostendeckungsprinzip muss also auch die Schaffung einer ausreichenden Instandhaltungsrücklage wie auch den allmählichen Aufbau von Eigenkapitalreserven für künftige Neubauten nebst der Verzinsung des Eigenkapitals sicherstellen.

Im bisherigen Kostenmietrecht des „alten“ sozialen Wohnungsbaus, das in vielen Bundesländern Schritt für Schritt abgelöst wurde, war die Kostenmiete so berechnet worden, dass die Kosten des ersten Jahres möglichst vollständig gedeckt wurden und dadurch keine Bewirtschaftungsverluste eintreten. Die Kosten wurden nach der II. Berechnungsverordnung ermittelt. Darunter fielen die Finanzierungskosten für die Baukosten (Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals und Verzinsung von Bank- bzw. Förderanlagen) sowie die Bewirtschaftungskosten (Abschreibung, Verwaltungskosten, Betriebskosten, Instandhaltungskosten und Mietausfallwagnis). Für die Verwaltungskosten und Instandhaltungskosten sind in der II. Berechnungsverordnung Regelungen vorgegeben, wonach sie inzwischen regelmäßig angepasst werden.

Sollte über die gesamte Laufdauer der Fördervereinbarung der Aufwand für die Finanzierungskosten des Fremdkapitals sinken, entsteht bei gleichbleibender Miete ein Bewirtschaftungsüberschuss, sofern nicht andere Komponenten der Kostenmiete gestiegen sind. Sofern dieser Überschuss nicht zur Bildung der Instandhaltungsrücklage oder dem Aufbau eines Eigenkapitalstocks für Neubau erforderlich ist und dementsprechend bilanziell verwendet wird, ist der verbleibende Überschuss zur Vermeidung einer Überkompensation im Sinne des Unionsrechts zu ermitteln und über die Aufsichtsbehörde an den parallel zum Gesetzesakt zur Einführung des NWG neu einzurichtenden Fonds (siehe Abschnitt 7.6) abzuführen.

In den kommenden Diskussionen über die hier unterbreiteten Vorschläge zu einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland könnte auch geprüft werden, ob Elemente eine einkommensabhängige Miete eingeführt werden sollen. Hierbei könnte auf das Vorbild aus den Niederlanden zurückgegriffen werden, wo für Haushalte, die nach Einzug in die Wohnung einer Woningcorporatie später ein über die Einkommensgrenzen hinausgehendes Einkommen erzielen, eine zusätzliche jährliche Mieterhöhung von derzeit etwa 2,5 % und künftig bis zu 4 % zusätzlich zu den indexorientierten allgemeinen Mieterhöhungen erhalten.<sup>958</sup>

### 7.5.5.2 Verkaufspreise von Wohnungseigentum

Es wäre in der weiteren Diskussion über eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit ebenfalls noch zu prüfen, ob den neuen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen die Errichtung von Eigenheimen als Ein- und Zweifamilienhäuser oder als Eigentumswohnungen für die von ihnen zu versorgende Klientel als Erweiterung des Geschäftskreises zugebilligt wird. Dann sollte aber auch überlegt werden, ob wieder ein sog. Antispekulationsparagraf eingeführt wird, der in Deutschland in verschiedenen Fassungen von 1930 bis zum II. WoBauG 1956 galt (siehe Kapitel 3.1.7.4). Mit dieser Regelung sollte verhindert werden, dass Käufer (vor allem in der Inflationszeit) mit dem durch öffentliche Förderung (steuerbefreite WU) vergünstigten Wohnungseigentum (sowohl Ein- und Zweifamilienhäuser von 1930 – 1940 und auch Mehrfamilienhäuser von 1940 bis 1956) beim Wiederverkauf spekulative Preise erzielen, die nicht durch den Ankaufspreis und eigene Aufwendungen begründet waren.

## 7.5.6 Erhalt des Vermögens

### 7.5.6.1 Beschränkung der Gewinnausschüttung

Das Ziel der Förderung der GWU durch eine Entlastung von bestimmten Steuerarten ist es, diese Unternehmen bei der Bereitstellung von preiswerten Wohnraum insbesondere für am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten zu unterstützen. Hierdurch soll erreicht werden, dass langfristig immer genug preiswerter und gut instandgehaltener Mietwohnraum zur Verfügung steht. Die nach den vorstehenden Vorschlägen den Wohnungsunternehmen angebotene jeweilige steuerliche Förderung soll auch einen Ausgleich für eventuelle Mehrkosten darstellen, die durch die Vergabe von Mietwohnungen an die beschriebenen Zielgruppen der jeweiligen Stufe entstehen könnten. Dies können zum Beispiel erhöhte Mietausfälle wegen des geringen Einkommens der versorgten Haushalte sein, dies kann ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand bei der Betreuung dieser Haushalte sein, ein erhöhter Instandhaltungsaufwand durch einzelne Bewohnergruppen, ein verstärktes Angebot von zielgerichteter Sozialarbeit oder ähnliche Mehraufwendungen können ebenfalls anfallen.

---

<sup>958</sup> Vgl. Abschnitt 6.4.2.

Um das mit öffentlichen Mitteln bzw. Steuerverzichten subventionierte Wohnungsvermögen auch dauerhaft zu erhalten und durch eine möglichst gute Instandhaltung immer wieder für die soziale Wohnraumversorgung bereitzustellen zu können, müssen ausreichende Erträge zur Verfügung stehen und deshalb können nicht alle erwirtschafteten Überschüsse an die Eigentümer ausgeschüttet werden. In Anknüpfung an die Regelungen des alten Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts wird deshalb eine Begrenzung der zulässigen Gewinnausschüttung auf 4 % des eingesetzten Eigenkapitals vorgeschlagen. Damit wird gleichzeitig auch die Vorgabe der Begrenzung des Unternehmensgewinns auf eine „angemessene Rendite“ im Sinne des Beihilferechts beachtet.

Nach dem WGG von Österreich wird die Gewinnausschüttung grundsätzlich auf 3,5 % des Eigenkapitals beschränkt, in Hochzinsphasen kann bis zu 5 % auf das Eigenkapital ausgeschüttet werden.<sup>959</sup> Im oben beschriebenen Woningwet-Gesetz der Niederlande wird die erwirtschaftbare Nettorendite bei einer vergleichbaren Nettorendite nicht geförderter WU gekappt, und darüberhinausgehende Erträge an die Aufsichtsbehörde angeführt (siehe Abschnitt 6.4.2.3). Diese Regelung ist in Übereinstimmung mit den Vorschriften des DAWI-Freistellungsbeschlusses bzw. Beihilferechts, wonach ein DAWI-Unternehmen neben den Kosten der DAWI nur einen „angemessenen Gewinn“ aus der DAWI bzw. der Förderung erwirtschaften darf, was unter anderem durch einen Vergleich zur Kapitalrendite eines durchschnittlichen, vergleichbaren Unternehmen festgelegt wird (vgl. Abschnitt 6.3.4.2).

Die nicht ausschüttungsfähigen Gewinnanteile würden im Unternehmen verbleiben und müssten nach teilweiser Zuführung zu einer Instandhaltungsrücklage – so wie bei der Baupflicht in der alten Wohnungsgemeinnützigkeit – reinvestiert werden. Diese Investition muss jedoch nicht nur im Neubau erfolgen, sondern in den Regelungen der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit sollte auch die Verwendung dieser Erträge für die Modernisierung des Bestandes zugelassen werden. Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass die Wohnungsunternehmen eine ausreichende „Bauerneuerungsrücklage“ bilden, aus der größere Instandhaltungsmaßnahmen im Rahmen einer mehrjährigen Planung ohne Mieterhöhung finanziert werden. Für die Bildung und die Verwendung dieser Rücklage sollten Prüf- und Veröffentlichungsvorschriften im Gemeinnützigkeitsrecht vorgesehen werden.

Wenn jedoch wegen Verstößen gegen die gesetzlichen Auflagen oder aus anderen Gründen ein Wohnungsunternehmen nach Ablauf von 30 Jahren nicht erneut mit der Erfüllung eines öffentlichen Auftrags (DAWI) beliehen wird, sind Regelungen zur Vermeidung von Überkompensation für diesen Fall zu entwickeln. So könnte vorgegeben werden, dass die steuerfrei vorgetragene Überschüsse an einen Fonds abzuführen sind, der wiederum diese Mittel zur Förderung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen einsetzt. Damit bleiben die nicht genutzten Bewirtschaftungsüberschüsse, die durch die Steuerbefreiung zumindest erhöht werden, für die Verwendung im Rahmen von DAWI erhalten. Der gesamte Vorgang muss durch die Aufsichtsbehörde geprüft werden.

### 7.5.6.2 Nominalprinzip

Ziel der hier vorgeschlagenen Regelungen insgesamt ist die Schaffung ein dauerhaften und langfristig preiswerten Mietwohnungsbestandes in Deutschland, der für die Vermietung an Haushalte zur Verfügung stehe, die insbesondere wegen ihres geringen Einkommens am Wohnungsmarkt benachteiligt sind. Um die Dauerhaftigkeit des in den Wohnhäusern bestehenden Vermögens zu sichern und so wie beim alten WGG ein „generationsübergreifendes Vermögen“<sup>960</sup> zu schaffen, soll – neben der

---

<sup>959</sup> öWGG § 10 Abs. 1 i.V.m. § 14 Abs. 1 Nr. 3; vgl. auch Abschnitt 6.4.1.

<sup>960</sup> Siehe die heute noch verwendete Begrifflichkeit bei einer Wohnungsgenossenschaft: „Unser Modell des generationsübergreifenden Eigentums setzt auf Langfristigkeit, Beständigkeit sowie Berechenbarkeit und ist insofern nicht von kurzfristigen Trends gesteuert.“ Berliner Bau- und Wohnungsgenossenschaft von 1892 eG, Geschäftsbericht 2010, S. 8.

oben skizzierten Gewinnausschüttungsbegrenzung – sichergestellt werden, dass im Falle eines Ausscheidens eines Gesellschafters (bei den Kapitalgesellschaften) bzw. eines Mitglieds (bei den Genossenschaften und Vereinen) nur der eingelegte Nominalbetrag am Kapital bzw. des Genossenschaftsanteil und der ihm noch zustehende (gesetzlich begrenzte) Anteil am ausschüttungsfähigen Gewinn ausgezahlt wird. Es soll keine anteilige Zurechnung des Anlagevermögens zum Eigenkapitalanteil erfolgen, weil hierdurch der Ausscheidende am gewachsenen Vermögen und seinen „stillen Reserven“ beteiligt würde und damit vielleicht der Fortbestand des Unternehmens gefährdet werden könnte.

### 7.5.6.3 Vermögensbindung bei Auflösung

In Anlehnung an § 11 WGG sollte eine Regelung im neuen Gesetz vorgesehen werden, nach der bei einer eventuellen Auflösung eines GWU oder bei der Verwertung der Konkursmasse eines GWU im Sinne einer dauerhaften Vermögensbindung die verbleibende Vermögensreste an den Förderfonds der Wohnungsgemeinnützigkeit abgeführt werden müssen. Auf diese Weise können verbliebene Geldvermögen oder Wohnungen wieder für andere GWU zur Bewirtschaftung übertragen werden.

### 7.5.7 Prüfung

Weil mit öffentlichen Mitteln durch die neue Wohnungsgemeinnützigkeit ein Beitrag zur öffentlichen Daseinsvorsorge geleistet werden soll und weil in der Regel für Neubauten zusätzliche Bankkredite aufgenommen werden müssen, wird vielleicht eine Verankerung einer gesetzlichen Prüfpflicht vielleicht auch unterhalb der Normen des HGB vorzunehmen sein und unionsrechtliche Vorgaben für berichtspflichtigen und Transparenz zu beachten sein. Dabei sollte aber nicht eine vollständige Jahresabschlussprüfung für alle Unternehmen gleich welcher Größe vorgeschrieben werden, sondern die mit der Novelle von 2006 in die Prüfpflicht nach dem Genossenschaftsgesetz eingeführten Erleichterungen sollten für alle künftigen GWU angewendet werden. Danach wären kleine GWU nur alle zwei Jahre zu prüfen und bei Überschreiten einer Bilanzsumme von 2 Mio. € dann jedes Jahr zu prüfen. Eventuell kann diese Grenze für die jährliche Prüfung auch höher angesetzt werden, da ja faktisch schon der Neubau eines größeren Mehrfamilienhauses zur vollständigen Prüfpflicht führen würde.

Ebenso sollte diskutiert werden, ob erneut eigenständige Prüfungsverbände wie für Genossenschaften gebildet werden sollten, mit eigener staatlicher Zulassung und gesetzlicher Beauftragung bestimmter Aufgaben, was faktisch zum Wiederaufleben des Prüfungsrechts der Regionalverbände des derzeitigen GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen führen würde, oder ob die Prüfaufgaben auch von unabhängigen Prüfungsgesellschaften wahrgenommen werden können. Neue Prüfungsverbände können nach geltendem Recht schon von den künftigen GWU auch in Konkurrenz zu bestehenden Verbänden gebildet werden.

### 7.5.8 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Sicherlich wird es sinnvoll sein, den mit Beginn des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts 1930 kodifizierten Grundsatz auch künftig gesetzlich so zu verankern, dass sich die „Kosten der Verwaltung und Geschäftsführung ... in angemessenen Grenzen halten“ müssen (§ 12 GemVO). Ein Teil der Skandale bei der damaligen Neuen Heimat gingen um Verletzungen derartiger Vorschriften, weil sich Vorstandsmitglieder persönlich bereichert haben sollten. Das Sparsamkeitsprinzip sollte auch künftig für

alle gemeinnützigen Unternehmen gelten, um einen Missbrauch öffentlicher Fördermittel zu vermeiden.

Wie in früheren Jahren hierfür Maßstäbe entwickelt wurde, kann dem Kapitel 3.1.6 entnommen werden. Die dort dargestellten Regelungen können, unter Einbezug der Erfahrungen in Österreich (§ 23 Abs. 1 öWGG) und den entsprechenden Regelungen aus den Niederlanden, zur Grundlage der Diskussion um die Ausformung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in Deutschland genommen werden.

### **7.5.9 Sicherung der Instandhaltung**

In der Vergangenheit konnte, auch bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, nicht immer eine regelmäßige Instandhaltung gesichert werden. Insbesondere, wenn die eigentlich für eine Instandhaltungsrücklage gedachten Überschüsse als Eigenkapital in verstärkten Wohnungsneubau investiert wurden, bestand die Gefahr der Vernachlässigung des Wohnungsbestandes. Es ist daher sinnvoll, zu prüfen, ob gesetzlich für die GWU eine nachprüfbare Instandhaltungspflicht festgeschrieben wird, die auf der Grundlage einer durch Liquidität unterlegten Instandhaltungsrücklage erfolgen müsste. In Kapitel 3.1.10 sind verschieden Vorschläge früherer Jahre aber auch aus jüngerer Zeit dargestellt, die ein solche gesicherte Instandhaltung realisiert werden könnte. Die in den meisten Wohnungsunternehmen bilanziell ausgewiesen Instandhaltungsrücklage müsste mit ihrer Auffüllung und der Verausgabung unter Darstellung wichtiger Maßnahmen auch im Geschäftsbericht dargestellt werden. In Anknüpfung an die Regelungen des alten Reichsmietengesetzes von 1922 sollte auch sichergestellt werden, dass die Verwendung dieser Instandhaltungsgelder nur nach Zustimmung der Mieter bzw. einer Mietervertretung möglich ist.

Die relativ detaillierten Regelungen, die in dem seit 1979 in Österreich geltenden öWGG enthalten sind, haben wir in dem angesprochenen Kapitel dargestellt und können zusammen mit den Regelungen in den §§ 14a und 14c öWGG als gute Anregung für die Diskussion in Deutschland genutzt werden.

### **7.5.10 Mietermitbestimmung und Transparenz**

In Österreich war im Regierungsentwurf 1977 zum neuen WGG in § 20 erstmals die Wahl von Vertrauenspersonen durch die Mieterschaft vorgesehen. Der Vorschlag wurde allerdings nicht in das Gesetz von 1979 aufgenommen; nähere Ausführungen sind dem Kapitel 3.1.9 zu entnehmen und könnte für die Ausformulierung des NWG genutzt werden.

Auf den mit Aufhebung des WGG untergegangenen Vorschlag der Grünen, mit einem Entwurf für ein Bundesgesetz zur Förderung von Gemeinschaftlichen Wohnungsunternehmen (FGW) als Novelle des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1988 eine Mietermitbestimmung bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen einzuführen, wurde schon in vorherigen Ausführungen dieser Stellungnahme eingegangen. Dabei war für die anerkannten Wohnungsgesellschaften vorgesehen: „Im Gesellschaftsvertrag sind bindende Regelungen aufzunehmen, wonach die Hälfte der Sitze im Aufsichtsrat durch Vertreterinnen und Vertreter der Mieterinnen und Mieter des Unternehmens wahrgenommen werden.“ Als Aufgabe der Mitbestimmung wurde klar definiert: „Dem Unternehmensmieter/innenrat ist ein Mitbestimmungsrecht bei den Beschlüssen des Unternehmens einzuräumen, die die Belange der Mieterinnen und Mieter berühren.“<sup>961</sup>

---

<sup>961</sup> Vgl. BT-Drs. 11/2199, § 8 Buchst. a) und b).

Sofern bei neuen Regelungen eine entscheidende Beteiligung der Mieterschaft z.B. an den Investitionsentscheidungen geplant wäre, könnte auch auf die guten Erfahrungen seit 1993 mit der Mitbestimmung durch Mieterräte bei der Wohnbau Gießen GmbH, dem Unternehmen der Stadt Gießen zurückgegriffen werden.<sup>962</sup> Die Wohnbau hat selbst auf ihrer Website die besonderen Leistungen der Mietermitbestimmung wie folgt beschrieben: „Die Wohnbau profitiert von der erhöhten Identifikation der Bewohner mit ihrem Wohnumfeld. Denn diese führt erkennbar zu einem deutlichen Rückgang von Vandalismusschäden und damit von Instandhaltungskosten. Die Kommunikation zwischen dem Unternehmen und der Bewohnerschaft verbessert sich wesentlich. Die Mitglieder der Mitbestimmungsorgane bemühen sich, Beschwerden der Mieter zu systematisieren und können so dem Unternehmen frühzeitig Hinweise zur Vermeidung von Beschwerden geben bzw. auch direkt um Verständnis für Entscheidungen werben, die im Rahmen der Mitbestimmung getroffen wurden.“<sup>963</sup>

Auch in der Fachliteratur wird der Mehrwert von verfahrensbasierter Legitimation beschrieben, die sich im Wohnungssektor nicht nur bei Genossenschaften, sondern auch in öffentlichen Wohnungsunternehmen positiv auswirken könnte. „Es konnte gezeigt werden, dass ein Transfer des sog. demokratischen Mehrwertes von der Verwaltung auf öffentliche Unternehmen möglich ist.“<sup>964</sup> Durch Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, Mieterinnen und Mietern entsteht eine Akzeptanz, die den öffentlichen Sektor stärkt. Dabei ist es nicht ausschlaggebend, dass Mieter vorteilhafte Resultate erlangen. Die Akzeptanz entsteht hier vor allem durch das Verfahren, dadurch, dass die Mieter einbezogen werden.

In der Beteiligungsforschung wird argumentiert, dass zu diesem Zweck das Verfahren auch mit einer gewissen Entscheidungskompetenz kombiniert werden muss, denn ein reiner Dialog gewinnt oft keine ausreichende Akzeptanz.<sup>965</sup> Nicht ohne Grund haben es gerade Mieterbeiräte oft schwer, die nötige Unterstützung in der Mieterschaft zu mobilisieren. Wenn also, wie in dem Gießener Beispiel, seit 15 Jahren nicht nur einfach nur Mieter „beiräte“ konsultiert werden, sondern tatsächlich für Investitionsentscheidungen die Geschäftsführung vorab die Zustimmung der Mietervertretung suchen muss, dann ist eine Entscheidungskompetenz dem Mieterrat eingeräumt worden, die eine Beteiligung daran auch attraktiv macht.

Die wesentlichen inhaltlichen Regelungen der Gießener Mietermitbestimmung sind kürzlich in Berlin per Gesetz (WoVG Bln) den sechs Wohnungsunternehmen des Landes auferlegt worden. Ab dem 1.1.2016 sollen Mieterräte als Unternehmensorgane gewählt werden, die umfangreiche Informations- und Stellungnahmerechte haben und bei der Aufstellung der Neubau-, Modernisierungs- und Instandhaltungsprogramme mitentscheiden sollen. Durch eine Vertretung dieser Mieterräte in den jeweiligen Aufsichtsräten wird schließlich eine echte Mitbestimmung der Mieterinnen und Mieter eingeführt, auch wenn die Beteiligung im Aufsichtsorgan noch weit weg von einer paritätischen Beteiligung ist, die der Grüne Vorschlag von 1988 vorgesehen hatte.

Für das neue Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht wird deshalb eine ausreichende Mietermitbestimmung vorgesehen werden müssen, da nur die direkte Kontrolle und Mitwirkung der Mieterinnen und

---

<sup>962</sup> Die vom Autor mitentwickelte und begleitete Mitbestimmung der Mieterschaft bei der Wohnbau Gießen hat ihren Schwerpunkt bei Mitbestimmungsrechten zur Jahreswirtschaftsplanung des Unternehmens in den Bereichen Wohnungsbauprogramm, Instandhaltungsprogramm, Modernisierungsprogramm und Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen, vgl. Kuhnert (1993).

<sup>963</sup> Siehe Mieterrat der Wohnbau Gießen, Unser Unternehmensmieterrat, <http://www.wohnbau-giessen.de/Top/ueberuns/Mieterrat/473/> (zugegriffen am 10.12.2015).

<sup>964</sup> Herzberg (2015), S. 149-150.

<sup>965</sup> Vgl. Herzberg (2015), S. 47-48.

Mieter für eine ausreichende Instandhaltung sowie für eine an den Interessen der Bewohner ausgerichtete Modernisierungsstrategie ohne Vertreibung der Mieter sorgen kann und (hoffentlich) künftige Verkäufe von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen verhindern kann.

## **7.6 Einrichtung eines Förderfonds (Abführung von Überkompensation)**

Im Rahmen der Gesetzgebung zur (erneuten) Einführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland sollte ein Förderfonds eingerichtet werden. Dieser ist rechtlich selbständig auf Bundesebene zu errichten und von dem für Bau- bzw. Wohnungswesen zuständigen Bundesministerium zu kontrollieren. Diese Kontrolle kann an die gemäß Vorschlag einzurichtende Bundesbehörde übertragen werden, etwa einem Bundesamt für Wohnungsgemeinnützigkeit, welches auch die Aufsicht über die Wohnungsunternehmen durchführt. Zur besseren Kontrolle der Tätigkeit des Fonds ist sicherzustellen, dass ein Verwaltungsrat gebildet wird, in dem zu mindestens 1/3 der Sitze durch Vertreter von Mieterorganisationen wahrgenommen werden. Ebenfalls ist sicherzustellen, dass die dem Fonds zugeführten Mittel ausschließlich für die Zwecke einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft eingesetzt werden.

Erste Hauptaufgabe des Fonds ist die Entgegennahme von eventuellen Rückzahlungen durch einen sog. Rückforderungsmechanismus, welche künftige GWU zu leisten haben, wenn sie „Überkompensationen“ erhalten haben. Die Regelung für Ausgleichszahlungen und ggf. Überkompensation wurden bereits im Abschnitt zu Gewinnbeschränkungen erörtert.

Für diesen Fonds sollte bei Verabschiedung des Gesetzes zur Einführung einer Wohnungsgemeinnützigkeit eine erste finanzielle Grundausstattung aus dem Bundeshaushalt vorgesehen werden. Dadurch soll dieser Fonds ein revolvinges Finanzierungsinstrument werden, das langfristig unabhängig von der Zuführung von Mitteln aus öffentlichen Haushalten wird. Für die Verwendung der Mittel dieses revolvingenden Fonds sind detaillierte Regelungen festzulegen. Hierin kann auch geregelt werden, dass Fondsmittel auch in Ausnahmefällen als Zuschuss eingesetzt werden können. Der Förderzweck des Fonds kann zum Beispiel darin bestehen, eigenkapitalersetzende Instrumente anzubieten, wie etwa Nachrangdarlehen oder Investitionszuschüsse. Ebenso könnte der Fonds ergänzende Darlehen für die Wohnungsbauförderung anbieten, wenn hierdurch engere soziale Bindungen als durch das zu ergänzende Förderprogramm vom gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eingegangen werden, so wie dies in dieser Studie mit dem Sofortprogramm vorgeschlagen wird.

Ein erheblicher Zufluss an den Fonds könnte dadurch erreicht werden, wenn diejenigen Steuermeerträge an diesen Fonds abzuführen wären, die dann entstehen, wenn die derzeit noch mögliche Vermeidung von Grunderwerbsteuerzahlungen bei sogenannten Paketverkäufen (durch RETT-Blocker) endgültig durch die Erhebung einer anteiligen Grunderwerbsteuer auch unterhalb des Kaufs von 95 % des Gesellschaftskapitals ausgeschlossen würde. Mit einem Artikelgesetz bei der Einführung der Wohnungsgemeinnützigkeit könnte eine solche Steueränderung eingeführt werden und der künftigen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft damit eine solide finanzielle Grundausstattung garantiert werden. In Bremen wurde die Einführung einer „Heuschreckensteuer“ diskutiert, mit der ein gespaltenes Grunderwerbsteuersatz geschaffen werden soll: der bisher geltende Grunderwerbsteuersatz, der vom jeweiligen Land festgesetzt wird, und ein regulärer Grunderwerbsteuersatz, der auf der jeweils gültigen Höhe des ungekürzten Umsatzsteuersatzes von derzeit 19 % erhoben werden soll, wenn mehr als 1.200 Wohnungen in einem Kaufvertrag enthalten sind.

Allerdings liegt dazu seit Kurzem ein ablehnendes Schreiben des BMF vor: „Differenzierte Steuersätze sind daher sowohl in Abhängigkeit von der Art einzelner Grunderwerbsteuervorgänge als auch in Ab-

hängigkeit von der Höhe der Grunderwerbsteuerlichen Bemessungsgrundlage mit einem einheitlichen Steuersatz nicht zu vereinbaren.“ Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG betreffe ausschließlich die Möglichkeit, den Steuersatz von 3,5 % zu variieren, dies gegebenenfalls auch regional differenziert. Demgegenüber besitzen die Länder aber nicht die Kompetenz, einen gestaffelten Tarif einzuführen oder die Bemessungsgrundlage in Abhängigkeit von der Anzahl der erworbenen Objekte neu zu gestalten.<sup>966</sup>

Damit bleibt jedoch offen, ob nicht der Bund selbst eine entsprechende Spaltung der Grunderwerbsteuer gesetzlich einführen kann. Eine derartige Novellierung der Grunderwerbsteuer würde – angesichts des derzeitigen mehrfachen Verkaufs von Wohnimmobilien – zu erheblichen Mehreinnahmen führen, mittelfristig würde diese Abschöpfung zu einer Verringerung der häufigen Wiederverkäufe von Wohnimmobilien führen. Ein ähnlicher Vorschlag wurde auch von der Enquetekommission des Landtags von NRW zu den sog. Finanzinvestoren im Wohnungsmarkt von NRW. Als Empfehlung II.1 zur Umsetzung auf der Bundesebene wurde von in der Kommission einstimmig (mit Zustimmung der Oppositionsfraktionen) beschlossen: „Änderung der Grunderwerbsteuer und Ertragsbesteuerung: Die Landesregierung sollte eine Bundesratsinitiative prüfen mit dem Ziel, dass der Erwerb von Gesellschaftsanteilen immobilienhaltender Gesellschaften Grunderwerbsteuerpflichtig wird und so Einschränkungen und Umgehungsmöglichkeiten, die das Steuergesetz derzeit beinhaltet, nicht mehr genutzt werden können.“<sup>967</sup> Allerdings hat die Landesregierung von NRW, mit Blick auf die fehlende Mehrheit für eine solche Regelung im Bundestag, eine solche Bundesratsinitiative bisher noch nicht entwickelt.

Aktuell wird auch diskutiert, die Grunderwerbsteuer deutlich zu erhöhen und gleichzeitig eine Erstattung des erhöhten Teils für Käufer als Eigennutzer oder für den Erwerb von Grundstücken für Sozialwohnungen u.a.m. über die Länder vorzusehen.

Eine weitere Aufgabe dieses Fonds kann die Funktion eines bundesweiten Instruments der Wohnraumförderung für gemeinnützige Wohnungsunternehmen sein. Dabei würde der Bundesanteil derjenigen Fördermittel, die von GWU im Rahmen der Objektförderung eingesetzt werden nicht an das jeweilige Land, sondern an diesen Bundesfonds zurückgezahlt werden.

Zur Schaffung eines langfristig preisgünstigen und vor allem belegungsgebundenen Mietwohnraum ist ein solcher Einsatz von öffentlichen Fördergeldern, die unmittelbar aus Haushaltsmitteln oder aus Darlehensrückflüssen oder aus der Abführung von Überkompensationen stammen, über dem Fonds ist gerade mit Blick auf die langfristig immer stärker steigenden Belastungen der Städte durch die Kosten der Unterkunft nach dem SGB besonders sinnvoll und auf diesem Weg könnte der Bund zur wirksamen Entlastung der kommunalen Haushalte beitragen.

In den vergangenen Jahren gab es mehrfach Vorschläge zur Einführung von überregionalen Fonds zur Förderung der sozialen Wohnraumversorgung. So wurde von der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften der Bundesregierung 2004 ein „genossenschaftlicher Förder- und Investitionsfonds“ vorgeschlagen, dessen Einnahmen aus dem damaligen Zuschussprogramm nach dem Eigenheimzulagengesetz kommen sollten oder durch ein neu zu schaffendes Zuschussprogramm für eine 15-jährige Startphase dieses Fonds.<sup>968</sup>

---

<sup>966</sup> markt intern Verlagsgruppe, BMF: Heuschreckensteuer in Bremen nicht mit dem Grundgesetz vereinbar, 27.08.2015, <http://www.markt-intern.de/nc/presse/newsdetails-mi/datum////bmf-heuschreckensteuer-in-bremen-nicht-mit-dem-grundgesetz-vereinbar/> (zugegriffen am 7.10.2015).

<sup>967</sup> NRW-Drs. 16/2299, Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ (Enquetekommission I) vom 25.02.2013 S. 341. (Jan Kuhnert war stimmberechtigter Sachverständiger in dieser Enquetekommission)

<sup>968</sup> BMVBW (2004), S. 669; das Fonds-konzept wurde vom Kommissionsmitglied Jan Kuhnert in die Beratungen eingebracht, vgl. auch die Darstellung dieses und anderer Fonds-konzepte in NRW-Drs. 16/2299, S. 326.

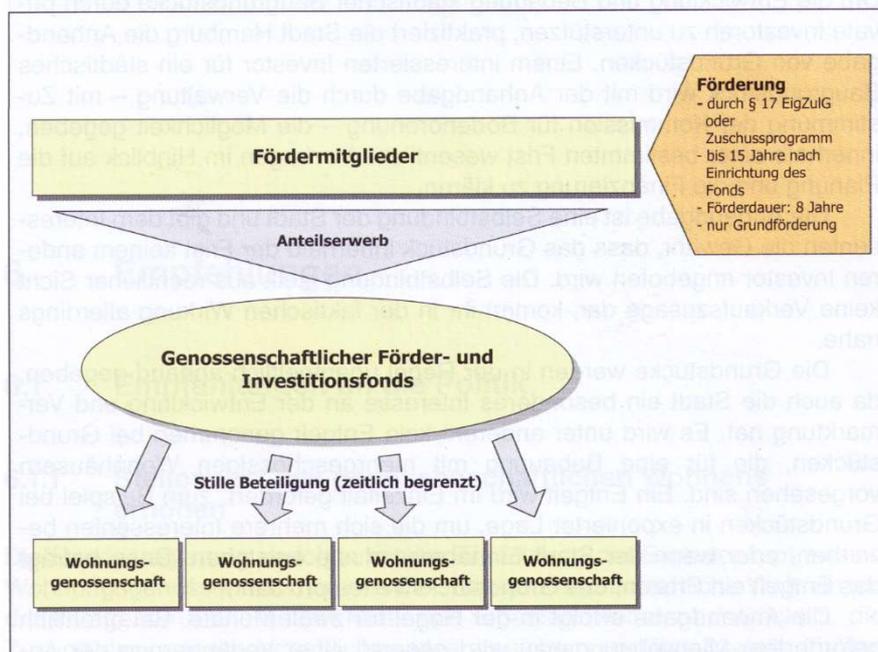


Abbildung 14: Modell genossenschaftlicher Förder- und Investitionsfonds<sup>969</sup>

Eine andere Expertenkommission, die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministers arbeitete, legte im April 2015 einen Bericht über die „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ vor, der sich vor allem mit einer „Investitionsschwäche“ der öffentlichen Hand bei den erforderlichen Investitionen in Einrichtungen der Infrastruktur befasst. Darin wird ein öffentlicher Fonds vorgeschlagen, „der, ähnlich wie ein privater Infrastrukturfonds, Eigenkapitalfinanzierung von Projekten bereitstellen würde, verbunden mit den üblichen Strukturierungs-, Koordinations- und Aufsichtsfunktionen eines großen Investors. Institutionelle Investoren hätten die Möglichkeit, auf eigenes Risiko in diesen Fonds zu investieren.“ Ein weiterer Vorschlag der Kommissionsmehrheit zur Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen wäre „ein an individuelle Sparerinnen und Sparer gerichteter „Bürgerfonds“ bzw. Bürgerbeteiligungen in verschiedenen Varianten.“<sup>970</sup> Durch die gewerkschaftlichen Mitglieder in dieser Kommission wurde dieser Vorschlag dahingehend modifiziert, dass der „Infrastrukturfinanzierungsfonds oder ein Bürgerfonds ... vollständig im öffentlichen Besitz bleiben (solle) und mit ausreichendem Eigenkapital, einer Staatsgarantie und mit eigenen Einnahmen ausgestattet werden“ müsste. Der Fonds selbst könnte Anleihen begeben, „die über Auktionen am Markt platziert und von institutionellen Anlegern wie Banken und Versicherungen, aber auch von privaten Haushalten und kleinen Sparern erworben werden können.“<sup>971</sup> Diese Vorschläge eines staatlichen Fonds oder eines unter Staatsaufsicht stehenden Bürgerfonds ließen sich gut auf die Aufgabe der Förderung der „Infrastrukturaufgabe“ der sozialen Wohnraumversorgung übertragen.

Gerade für Versicherungen aber auch für vermögendere Privatanleger könnten Investitionen in einen staatlich kontrollierten und verbürgten Fonds ein sehr geeigneter Weg der indirekten Investition in Immobilien sein, ohne die sonst bei Fonds übliche „Mitunternehmerstellung“ mit den entsprechenden Risiken übernehmen zu müssen. Zusätzliche Mittel von diesen Beteiligten können schnell dazu führen, dass der Fonds zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungswesens eine ausreichende Finanzkraft erhält, die auch für eventuelle Ankäufe von vernachlässigten Wohnungsbeständen genutzt werden kann, um dort neben Wiederherstellung akzeptabler Wohnbedingungen durch den Kauf

<sup>969</sup> BMVBW (2004), S. 669.

<sup>970</sup> Fratscher (2015), S. 45.

<sup>971</sup> Fratscher (2015), S. 13.

auch neue Bindungen in älteren Beständen insbesondere von ehemaligen Sozialwohnungen zu schaffen.

Gleichzeitig könnte ein solcher bundesweit operierender Fonds, ggf. ergänzt durch regionale Bürgerfonds<sup>972</sup>, ein geeignetes Instrument sein, um verkaufte öffentliche Wohnungsbestände im Sinne einer Rekommunalisierung auch der sozialen Infrastruktur in den öffentlichen Besitz zurückzukaufen. Diese Verkäufe haben zum Verlust von strategisch wichtigen Partnern der Kommune bei der Stadtentwicklung und der Wohnraumversorgung geführt und ein Teil dieser Bestände wird zum ständigen Ärger der Mieterinnen und Mieter faktisch auf Verschleiß gefahren, um kurzfristig unter Inkaufnahme von Substanzverzehr maximale Ausschüttungsbeträge zu realisieren.

Mittelfristig kann der Förderfonds auch den staatlichen Mittelaufwand für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft schrittweise mindern, der in den nächsten Jahren als steuerliche Förderung durch den Bundeshaushalt als Steuerverzicht oder als Steuergutschrift oder Zuschuss eingesetzt werden soll.

### 7.7 Aufsichtsbehörde

Im früheren WGG (§ 16) waren die Länder bzw. von beauftragte Behörden als Aufsichtsbehörden tätig. Auch in den Niederlanden findet sich eine vergleichbare Regelung. Nach den Erfahrungen insbesondere im Zusammenhang mit der mangelnden Kontrolle von Verstößen gegen das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht durch die damalige „Neue Heimat“ wurde zu Ende der Gültigkeit des WGGs über eine bessere Koordinierung zwischen den Aufsichtsbehörden diskutiert.

Aus heutiger Sicht erscheint es sinnvoll, für das neue Segment des gemeinnützigen Wohnungswesens eine zentrale Bundesbehörde zu schaffen, die die nötige fachliche Kompetenz und materielle Ausstattung bekommen muss, um effizient und mit nur geringem Aufwand die erforderlichen Aufsichtsprozesse durchzuführen. In den ersten Jahren wird voraussichtlich nur eine kleinere Zahl von GWU zu beaufsichtigen sein. Es kann im Rahmen der nun anstehenden Diskussion auch überlegt werden, ob das Recht der Zulassung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen und der Prüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften des neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes (wieder) an Länderbehörden delegiert werden kann, in diesem Falle sollte aber eine zentrale qualitätssichernde Bundeskompetenz, z.B. ein entsprechendes Bundesamt, erhalten bleiben.

---

<sup>972</sup> Vgl. etwa den Vorschlag von Peter Conradi, ehem. Präsident der Architektenkammer, in Stuttgart einen Bürgerfonds für große Stadtentwicklungsprojekte aufzulegen, der ohne Abhängigkeit von privaten Großinvestoren eine behutsamere Stadtentwicklung leisten könnte, Stuttgarter Zeitung vom 01.09.2014.

## **8 Umsetzung**

Mit dieser Studie wurden Grundlinien eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes vorgelegt und einzelne Anregungen zu dessen Ausgestaltung entwickelt. Mit der Präsentation der Studie in der Öffentlichkeit soll eine breite Fachdiskussion über wichtige Präzisierungen und Klärungen der vorgeschlagenen Regelungen begonnen werden sowie der Bedarf an zusätzlichen Regelungen geklärt werden.

Im Rahmen von Arbeitskreisen und Fachtagungen soll die Diskussion dieser Studie, ebenso wie die anderer Ansätze für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit, zu einer breiten Unterstützung der Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) beitragen. An dieser offenen Diskussion sollten viele Mieterorganisationen und Mieterinitiativen, Sozialverbände, freier Träger, politische Organisationen und andere Gruppen und Initiativen beteiligt werden, die sich mit dem Problem der sozialen Wohnraumversorgung befassen.



## 9 Quellenverzeichnis

### 9.1 Rechtsquellenverzeichnis

#### 9.1.1 Rechtsquellen der Europäischen Union

DAWI-De-minimis-Verordnung, Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, ABl. 2012/L 114/8 v. 26.4.2012.

DAWI-Freistellungsbeschluss, Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags 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/L 7/03 v. 11.1.2012.

DAWI-Mitteilung, Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABl. 2012/C 8/04 v. 11.1.2012.

DAWI-Rahmen, Mitteilung der Kommission, Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (2011), ABl. 2012/C 8/15 v. 11.1.2012.

Europäische Kommission, v. 03.07.2001, State aid N 209/2001 – Ireland, Guarantee for borrowings of the Housing Finance Agency.

Europäische Kommission v. 13.11.2001, State aid No N 497/01 – United Kingdom (Scotland), Grants for Owner Occupation.

Europäische Kommission v. 10.12.2008, State aid No N 342/2008 – Czech Republic, Housing and Social Programme for problematic districts.

Europäische Kommission v. 15.12.2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands, Existing and special project aid to housing corporation.

Europäische Kommission (2013), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, SWD (2013) 53 final/2.

Europäisches Parlament (2014a), Parlamentarische Anfrage von MdEP Barbara Kappel zur schriftlichen Beantwortung an die Kommission vom 17. September 2014 zum Thema: Auswirkungen des sogenannten „Almunia-Pakets“ auf den sozialen Wohnbau in Österreich, E-006966-14 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2014-006966+0+DOC+XML+V0//DE>).

Europäisches Parlament (2014b), Parlamentarische Anfrage, Antwort von Herrn Almunia im Namen der Kommission 30. Oktober 2014 zum Thema: Auswirkungen des sogenannten „Almunia-Pakets“ auf den sozialen Wohnbau in Österreich, E-006966-14 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-006966&language=DE>).

Mitteilungsentwurf zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Mitteilung der Kommission, Entwurf - Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV v. 17. 1. 2014, KOM (2014).

Mitteilung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, Europäische Kommission, Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, ABl. 2013/C 209/01 v. 23.7.2013.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa v. 20.12.2011, KOM (2011) 900 endg.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement v. 20.11.2007, KOM (2007) 725 endg.

Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmenssteuerung, ABl. 98/C 384/3 v. 10.12.1998.

Mitteilung über die Anwendung von Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags und des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen für den Luftverkehr, ABl. 94/C 350/5 v. 10.12.1994.

Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, ABl. 2006/L 318/17 v. 17.11.2006.

Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. 2013/L 362/1 v. 24.12.2013.

Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2014/L 187/1 v. 26.6.2014.

Verordnung (EG) Nr. 1435/2003 des Rates vom 22. Juli 2003 über das Statut der Europäischen Genossenschaft, Abl. 2003/L 207/1 v. 18.8.2003.

Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, ABl. 1998/L 142/1 v. 14.5.1998.

### **9.1.2 Rechtssprechungsverzeichnis des Gerichtshofs der Europäischen Union**

EuGH v. 02.7.1974, Rs. 173/73, Slg. 1974, 709 – Italien/Kommission.

EuGH v. 27.03.1974, Rs. C-127/73, Slg. 1974, 313 – BRT/SABAM.

EuGH v. 24.01.1978, Rs. 82/77, Slg. 1978, 25 – Staatsanwaltschaft des Königreichs der Niederlande/Jacobus Philippus van Tiggele.

EuGH v. 17.09.1980, Rs. 730/79, Slg. 1980, 267 – Philip Morris.

EuGH v. 16.06.1987, Rs. 118/85, Slg. 1987, 2599 – Kommission/Italien.

EuGH v. 14.10.1987, Rs. 248/84, Slg. 1987, 4013 – Deutschland/Kommission.

EuGH v. 14.02.1990, Rs. C-301/87, Slg. 1990, S. I-307 – Boussac.

EuGH v. 21.03.1991, Rs. C-303/88, Slg. 1991, S. I-1433 – ENI Lanerossi.

EuGH v. 15.03.1994, Rs. C-387/92, Slg. 1994, I-877 – Banco Exterior de España SA/Ayuntamiento de Valencia.

EuG v. 12.12.1996, Rs. T-358/94, Slg. 1996, II-2109 – Air France/Kommission.

EuGH v. 11.07.1996, Rs. C-39/94, Slg. 1996, I-3547 – SFEI u.a.

EuGH v. 17.06.1997, Rs. C-70/95, Slg. 1997, I-3395 – Sodemare.

EuGH v. 15.05.1997, Rs. C-355/95 P, Slg. 1997, S. I-2549 – Textilwerke Deggendorf.

EuGH v. 18.06.1998, Rs. C-35/96, Slg. 1998, I-3851 – Kommission/Italien.

EuGH v. 29.04.1999, Rs. C-342/96, Slg. 1999, I-2459 – Spanien/Kommission.

EuGH v. 12.09.2000, Rs. C-180/98 bis C-184/98, Slg. 2000, I-6451 – Pavel Pavlov u.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten. EuG v. 15.06.2000, Rs. T-298/07, T-312/97, Slg. 2000, II-2325 – Alzetta.

EuGH v. 25.10.2001, Rs. C-475/99, Slg. 2001, I-8089 – Ambulanz Glöckner.

EuG v. 04.04.2001, Rs. T-288/07, Slg. 2001, II-1619 – Friulia Venezia Giulia.

EuGH v. 16.05.2002, Rs. C-482/99, Slg. 2002, I-4397 – Frankreich/Kommission (Stardust Marine).

EuGH v. 24.07.2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-07747 – Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg.

EuG v. 14.01.2004, Rs. T-109/01, Slg. 2004, S. II-127 – Fleuren Compost.

EuG v. 04.03.2005, Rs. T-289/03, S. 2005, II-741 – BUPA.

EuGH v. 03.03.2005, Rs. C-172/03, Slg. 2005 I-1627 – Heiser.

EuG v. 05.04.2006, Rs. T-351/02, Slg. 2006, II-1047 – Deutsche Bahn AG/Kommission.

EuGH v. 10.01.2006, Rs. C-222/04, Slg. 2006, I-289 – Cassa di Risparmio di Firenze.

EuGH v. 07.06.2007, Rs. C-80/06, Slg. 2007, I-4473 – Moleri.

EuGH v. 15.11.2011, Rs. C-106/09 P und C-107/09 P, Slg. 2011, I-0000 – Kommission und Spanien/Government of Gibraltar und Vereinigtes Königreich.

EuGH v. 08.09.2011, Rs. C-78/08 bis C-80/08, Slg. 2011, I-7611 – Paint Graphos u.a.

EuG v. 12.05.2015, Rs. T-203/10, Slg. 2015, II-221 – RENV.

### **9.1.3 Deutsche Rechtsakte und Gesetzesentwürfe**

AO (2002), Abgabenordnung (AO) vom 1. Oktober 2002, BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015, BGBl. I S. 2178).

GemVO (1930), Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen (Gemeinnützigkeitsverordnung) vom 2. Dezember 1930, RGBl. I S. 593.

RAV (1931), Verordnung zur Ausführung der Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. Dezember 1930, 7. Teil, Kapitel III (Gemeinnützigkeitsverordnung) vom 20. März 1931 (Reichsausführungsverordnung genannt), RGBl. I S. 73.

Referentenentwurf (1988), Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990 (Auszüge), in: Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, 1988:X, 24.

RMG (1922), Reichsmietengesetz vom 24. März 1922, RGBl. I S. 273.

Stempelfreiheitsgesetz (1867), (Preußisches) Gesetz, betreffend die den gemeinnützigen Aktien-Baugesellschaften bewilligte Sportel- und Stempelfreiheit vom 2. März 1867, GS. 1867, abgedruckt in Jenkis (1988a), S. XL.

Stempelsteuergesetz (1895), Stempelsteuergesetz vom 31. Juli 1895, GS. 1895 S. 413.

StAnpG (1934), Steueranpassungsgesetz vom 16. Oktober 1934, RGBl. I S. 925.

Steuerreformgesetz (1990), Steuerreformgesetz 1990 vom 25. Juli 1988, BGBl. S. 1093.

I. WoBauG (1950), Erstes Wohnungsbaugesetz vom 24. April 1950, BGBl. I S. 83.

II. WoBauG (1956), Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz - II. WoBauG) vom 27. April 1956, BGBl. I S. 523.

WGG (1940), Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen – Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz – (WGG) vom 29. Februar 1940, RGBl. I S. 438.

WGGDV (1940), Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGGDV) vom 23. Juli 1940, RGBl. I S. 1012.

WGGDV (1957), Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 25. April 1957, BGBl. I S. 401.

WGGDV (1969), Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (Neufassung), BGBl. I S. 2142.

WGG-Aufhebungsgesetz (1988), Gesetz zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt (WGÜbfG) vom 25. Juli 1988, Artikel 21 des Steuerreformgesetzes 1990, BGBl. I S. 1093.

WoVG Bln (2015), Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz – WoVG Bln) vom 24. November 2015 (GVBl. Berlin 2015 S. 422).

### 9.1.4 Österreichische Rechtsquellen

Österreichisches Bundeskanzleramt (2013), Anfragebeantwortung zu Anfrage Nr. 13345/J: Wohnbauförderung Salzburg/Wohnbauförderung in Österreich: EU-rechtswidrig?, 13. Februar 2013, Wien, 13096/AB, XXIV. GP.

öWGG-E (1977), Regierungsvorlage zu einem Bundesgesetz vom XXXXX über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz – WGG), Nr. 760 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats, XIV. GP.

öWGG (1979), Bundesgesetz vom 8. März 1979 über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz – WGG), StF: BGBl. Nr. 139/1979.

öWGG (2015), Bundesgesetz vom 8. März 1979 über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz – WGG), StF: BGBl. Nr. 139/1979, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 100/2014.

Parlament der Republik Österreich (2015), Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Errichtung einer Wohnbau-Investitionsbank (WBIB-G) erlassen, das Bundesgesetz über Steuerliche Sondermaßnahmen zur Förderung des Wohnbaus und das Bundesgesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen geändert werden, 163/ME XXV. GP.

### **9.1.5 Niederländische Rechtsakte und Rechtsquellen**

Bbsh, Besluit beheer sociale huursector [Verordnung über die Unternehmensführung im Sozialwohnungssektor], Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1992, 555. Regeling vervallen per 01.07.2015.

Besluit mandatering Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw financiële sanering toegelaten instellend [Verordnung über Sanierungsmittel für zugelassene Institutionen durch Bürgschaftsfonds für den sozialen Wohnungsbau], Besluit van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 29 juni 2015, nr. 2015000035533 tot het verlenen van mandaat, volmacht en machtiging aan de Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw inzake het nemen van besluiten ter bevordering van de financiële sanering van toegelaten instellingen, Staatscourant, 2015, 17890.

BTIV, Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 [Verordnung über zugelassene Institutionen des sozialen Wohnungsbaus], Besluit van 16 juni 2015, houdende nieuwe nadere regels betreffende toegelaten instellingen en dochtermaatschappijen en nadere regels betreffende wooncoöperaties, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2015, 231.

BTIV, Concept Nota van toelichting Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting [Entwurfsfassung zur Allgemeinen Begründung des BTIV]; algemeen deel, Bijlage bei Kamerstuk 33 966, nr. 6, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2013–2014.

Besluit woninggebonden subsidies 1995 [Verordnung über objektbezogene Subventionen], Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1994, 744. Regeling vervallen per 01.11.2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015a), Kamerstuk: Kamerbrief aan de Tweede Kamer over uitwerking huursombenadering en akkoord Aedes-Woonbond, 03.07.2015.

Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting [Gesetz zur Absenkung von Beihilfen im sozialen Wohnungsbau], Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1995, 313. Regeling vervallen per 01.07.2015.

Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, Wet van 22 december 2005, houdende regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2005, 726. Laatstelijk gewijzigd bij Jaargang 2014, 558.

Wet op de huurtoeslag [Wohngeldgesetz], Wet van 24 april 1997, houdende nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies (Huursubsidiewet), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1997, 268. Laatstelijk gewijzigd bij Jaargang 2015, 145.

WOHV, Wet op het overleg huurders verhuurder [Gesetz über die Konsultation von Mietern und Vermietern], Wet van 27 juli 1998, houdende regels ter bevordering van het overleg tussen huurders en verhuurder van woongelegenheden, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1998, 501. Laatstelijk gewijzigd bij Jaargang 2015, 145.

Woningwet [Wohngesetz], Wet van 29 augustus 1991 tot herziening van de Woningwet, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1991, 439. Laatstelijk gewijzigd bij Jaargang 2014, 557.

## 9.2 Drucksachen (Deutschland)

AGH-Drs. 17/12671, Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Lompscher (LINKE) vom 16. September 2013, Neue Regelungen zur Wohnungsgröße für Personen mit Wohnberechtigungsschein.

BT-Drs. 9/468, Entwurf eines Gesetzes zur Belebung des sozialen Wohnungsbaus und zum Abbau nicht mehr gerechtfertigter Subventionen (Wohnungsbauänderungsgesetz 1981 – WoBauÄndG 1981), Antrag der CDU/CSU-Fraktion vom 22.05.1981.

BT-Drs. 9/744, Entwurf eines Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) vom 17.08.1981.

BT-Drs. 9/743, Entwurf eines Gesetzes zur Belebung des sozialen Wohnungsbaus und zum Abbau nicht mehr gerechtfertigter Subventionen (Wohnungsbauänderungsgesetz 1981 – WoBauÄndG 1981), Gesetzentwurf des Bundesrates vom 17.08.1981.

BT-Drs. 9/1708, Bericht der Bundesregierung über das Zusammenwirken finanzwirksamer, wohnungspolitischer Instrumente, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 01.06.1982.

BT-Drs. 10/5575, Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 04.06.1986.

BT-Drs. 10/6779, Beschlußempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses „NEUE HEIMAT“ nach Artikel 44 des Grundgesetzes vom 07.01.1987.

BT-Drs. 11/1389, Die Wohnungsgemeinnützigkeit erhalten und stärken, Antrag der SPD-Fraktion vom 30.11.87.

BT-Drs. 11/2157, Gesetz zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt, Art. 21 Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990, Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 19.04.1988.

BT-Drs. 11/2199, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen (FGW), Antrag der Fraktion Die Grünen vom 25.04.88.

BT-Drs. 11/2516, Die Wohnungsgemeinnützigkeit erhalten und stärken, Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 17.06.1988.

BT-Drs. 11/2516, Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 17.06.88.

BT-Drs. 11/4181, Ökologische und soziale Offensive gegen Wohnungsnot, Antrag der Fraktion Die Grünen vom 13.03.1989.

BT-Drs. 11/5171, Verschiebung der Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt (Antrag der Fraktion der SPD), Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 13.09.1989.

BT-Drs. 11/5522, Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu dem Gesetzentwurf der Fraktion die GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen (FGW)“ vom 10.10.89.

BT-Drs. 11/6689, Ergänzende Veröffentlichung zum Bericht des 3. Untersuchungsausschusses „NEUE HEIMAT“ der 10. Wahlperiode nach Artikel 44 des Grundgesetzes (sog. Geheimbericht), Unterrichtung vom 15.03.1990.

BT-Drs. 11/7771, Konzeption für einen neuen sozialen Mietwohnungsbau, Antrag der Fraktion die GRÜNEN vom 04.09.1990.

BT-Drs. 17/13552, Bedarfsgerechtes Wohnen dauerhaft sichern – Gemeinnützigen Wohnungswirtschaftssektor entwickeln, Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 15.05.2013.

NRW-Drs. 16/2299, Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ (Enquetekommission I) vom 25.02.2013.

NRW-MMST 16-169, Jan Kuhnert: „Genossenschaften als Träger für den Erwerb von vernachlässigten Wohnungsbeständen?“, Stellungnahme zur Anhörung der Enquetekommission I „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten NRW“ am 26.10.2012.

### 9.3 Literaturverzeichnis

Aalbers, Maarten (2014), Signalering Sociale Huisvesting Uitdagingen voor staatssteunrechtelijk toezicht op woningcorporaties in 2015, Tijdschrift voor Staatssteun, Nr. 4, December 2014.

ABF Reseach (2015), Regionale effecten passendheidstoets – Uitgevoerd in opdracht van Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ABF Research.

Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund (1921), Richtlinien zu einem Gesetz über die gemeinwirtschaftliche Regelung des Wohnungswesens, Verlagsgesellschaft des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Amann, Wolfgang (2008), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit als Europäisches Best Practice-Modell, in: Luggner, Klaus/Holoubek, Michael (Hrsg.), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag, Manz Verlag.

Amann, Wolfgang (2014), Wohnungspolitische Rahmenbedingungen für eine Nachhaltige und leistbare Siedlungsentwicklung, SIR-Mitteilungen und Berichte, 35/2014, 83-94.

Arnold, Wolf-Dieter (2008), Entwicklung der Steuerbefreiungen im Wohnungsgemeinnützigkeitsbereich, in: Luggner, Klaus/Holoubek, Michael (Hrsg.), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag, Manz Verlag.

Bartelheimer, Peter (1998), Durchmischen oder stabilisieren? – Plädoyer für eine Wohnungspolitik diesseits der „sozialen Durchmischung“, in: de Bruyn, Gerd (Hrsg.), Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen: Markt – Stadtplanung – Sozialpolitik. Werkstattbericht zum Wohnungspolitischen Kolloquium, 23.01.1998, Schader-Stiftung.

Bauer, Eva (2006), Gemeinnütziger Wohnbau in Österreich – Zu Geschichte, Funktion und künftiger Perspektive, Kurswechsel: Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, 2006:3, 20-27.

Bauer, Eva (2008), Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit nach 1945, in: Lugger, Klaus/Holoubek, Michael (Hrsg.), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag, Manz Verlag.

Bayerischer Landtag (1988), Plenarprotokoll der 65. Sitzung am 5 Juli 1988, PL 11/65.

Bayerischer Landtag (1988a), Plenarprotokoll der 65. Sitzung am 5. Mai 1988, PL 16/65.

Beekers, Wouter (2012), Het bewoonbare land: geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland, Uitgeverij Boom.

Behrens, Gert/Kuhnert, Jan/von Tiedemann, Volker (1990), Vorschläge zur Errichtung eines Kommunalen Sondervermögens im Land Berlin, in: Wohnbund (Hrsg.), Wohnpolitische Innovationen '90, Verlag für wissenschaftliche Publikationen

Bielmann, B./Snippe, J./Tromp, N. (2010), Corporaties in wonen Corporaties in wonen Preventieve doorlichting woningcorporatiesector, Opdrachtgever: VROM-Inspectie (VI), onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, IntraVal.

BLK, Bund-Länder-Kommission Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht (1983a), Vorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, Gemeinnütziges Wohnungswesen, 36:12, 614-621.

BLK, Bund-Länder-Kommission Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht (1984a), Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen – Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) [sog. Würzburger Entwurf], Der Langfristige Kredit, 35:15-17, 484; 522; 545.

BLK, Bund-Länder-Kommission Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht (1984b), Zweites Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen – Zweites Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (2. WGG) [sog. Münchener Entwurf I], Der Langfristige Kredit, 35:18, 587.

BLK, Bund-Länder-Kommission Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht (1984c), Zweites Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen – Zweites Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (2. WGG) [sog. Münchener Entwurf II], Der Langfristige Kredit, 35:20, 661.

BMF, Bundesministerium der Finanzen (1985), Gutachten der Unabhängigen Sachverständigenkommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, BMF Schriftenreihe, 35.

BMW, Bundesministerium für Wirtschaft (1982), Probleme der Wohnungswirtschaft – Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Studien-Reihe 35, BMW.

Bodien, Ernst (1952), Das Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 29. Februar 1940 mit den Durchführungsvorschriften und sonstigen einschlägigen Bestimmungen, Hammonia-Verlag.

Boelhouwer, Peter/Priemus, Hugo (2013), Demise of the Dutch social housing tradition: impact of budget cuts and political changes, Journal of Housing and the Built Environment, 29:2, 221-235.

Boelhouwer, Peter et al. (2014), Wonen 6.0: Over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland, OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving Faculteit Bouwkunde, TU Delft.

Bott, Harald/Gotthardt, Jens Eric/Helios, Marcus et al. (2010), Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck.

- Brazda, Johann (1993), Wirtschaftswissenschaftliche Perspektiven, in: Patera, Mario (Hrsg.), Die Zukunft von Wohnbaugenossenschaften: das Beispiel Österreich, Campus Verlag.
- Brech, Joachim (1986), Konzepte zur Wohnraumerhaltung: Beispiele – Modelle – Experimente. Berichte des 3. Internationalen Wohnbund-Kongresses in Münster, Verlag für wissenschaftliche Publikationen.
- Brech, Joachim (1993), Neue Wege der Planungskultur: Orientierungen in der Zeit des Umbruchs, Verlag für wissenschaftliche Publikationen.
- Brintzinger, Ottobert L. (1988), § 1 – Aufhebung des Rechts der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.
- Büsching, Knut/Homann, Jens/Wiese, Thomas (2012), Das Europäische Beihilfenrecht – Ein Leitfaden für die Praxis, Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung.
- Bundestag (1981), Stenographischer Bericht, 55. Sitzung am 1. Oktober 1981, PL 9/55.
- Bundestag (1988a), Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum „Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990“ (BT-Drs. 11/2157) vom 18. Mai 1988, stenografisches Protokoll Nr. 20.
- Bundestag (1988b), Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum „Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990“ vom 19. Mai 1988, stenografisches Protokoll Nr. 21.
- Bundestag (1988c), Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum „Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990“ vom 31. Mai 1988, stenografisches Protokoll Nr. 23.
- Bundestag (1988d), Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zum SPD-Antrag „Die Wohnungsgemeinnützigkeit erhalten und stärken“ (BT-Drs. 11/1389) vom 06. Juni 1988, stenografisches Protokoll.
- Bundestag (1988d), Stellungnahmen zur Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum „Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990“ (BT-Drs. 11/2157) vom 18., 19. und 31. Mai 1988, Anlagenband zu den Protokollen Nrn. 20, 21 und 23.
- Bundestag (1988e), Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Ausschußdrucksache Nr. 18 vom 30. Mai 1988, Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zum SPD-Antrag „Die Wohnungsgemeinnützigkeit erhalten und stärken“ (BT-Drs. 11/1389), hektographierte Zusammenstellung.
- Dahmen, Andreas (1998), Stellungnahme für den Deutschen Mieterbund, in: Bundestag, Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum „Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990“ (BT-Drs. 11/2157) vom 18. Mai 1988, stenografisches Protokoll.
- De Bruyn, Gerd (1998), Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen: Markt – Stadtplanung – Sozialpolitik, Werkstattbericht zum Wohnungspolitischen Kolloquium 23.01.1998, Schader-Stiftung.
- Deutsch, Edwin (2008), Der strategische Beitrag der Wohnungsgemeinnützigkeit zur sozialen Durchmischung im städtischen Raum, in: Lugger, Klaus/Holoubek, Michael (Hrsg.), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag, Manz Verlag.
- De Jong, Rudy (2013), De balans verstoord. Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de parlementaire enquête woningcorporaties, in opdracht van Aedes, Aedes.

Dol, Kees/Kleinhans, Reinout (2012), Going too far in the battle against concentration? On the balance between supply and demand of social housing in Dutch cities, *Urban Research & Practice*, 5:2, 273-283.

DV, Deutscher Verband für Wohnungswesen Städtebau und Raumordnung (1987), *Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn*, DV.

Dyong, Hartmut (1988a), § 5 – Betreuter Personenkreis, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), *Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung*, Hammonia-Verlag.

Dyong, Hartmut (1988b), § 6 – Geschäftskreis, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), *Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung*, Hammonia-Verlag.

Dyong, Hartmut (1988c), § 2 – Rechtsform und Bezirk, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), *Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung*, Hammonia-Verlag.

Eckhardt, Jürgen (2006), Zukunftssicherung gemeinnütziger Wohnbaugenossenschaften in Österreich, *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen*, 56:1, 19-25.

Eder, Vira (2012), *Finanzierung von gemeinnützigen Bauvereinigungen – am Beispiel der Wohnbaubanken*, Magisterarbeit an der Universität Wien.

Eekhoff, Johann (1987), Zusammenfassung und Gesamtdiskussion des Symposiums, in: DV (Hrsg.), *Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn*, DV.

BMVBW, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004), *Wohnungsgenossenschaften: Potenziale und Perspektiven. Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften*, Duncker & Humblot.

Fekter, Maria Theresia/Mauerer, Michael (2008), Volksanwaltschaft und Wohnungswirtschaft, in: Luggner, Klaus/Holoubek, Michael (Hrsg.), *Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell* Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag, Manz Verlag.

Frankfurter Institut (1986), *Wohnungsmarkt: Gemeinnützigkeit auf dem Prüfstand, Argumente zur Wirtschaftspolitik*, 1986:5.

Fratscher, Marcel (2015), *Stärkung von Investitionen in Deutschland*, Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, BMWi.

Frenz, Walter (2006), *Handbuch Europarecht – Band 3: Beihilfe- und Vergaberecht*, Springer-Verlag.

Fuchs, Michael (1990), *Besteuerung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen*, IDW-Verlag.

Fuchs, Michael/Ludwig, Bettina (1994), *Die neue Besteuerung ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen*, IDW-Verlag.

Bundesverein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens (2000), *Vorschläge zur steuerlichen Förderung des genossenschaftlichen Wohnens*, BzFdG.

Reulecke, Jürgen et al. (1994), *Wohnen und Markt: Gemeinnützigkeit wieder modern*, Nobel Verlag.

Goldmann, Dietrich (1994), *Wollen und Können: Ein Ausblick auf das Jahr 2019*, in: Reulecke, Jürgen et al. (Hrsg.), *Wohnen und Markt: Gemeinnützigkeit wieder modern*, Nobel Verlag.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1982), Verfassungsrechtliche Gedanken gegen eine Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts – Gutachten und Materialien –, GGW.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1983), Wohnungswirtschaftliches Jahrbuch 1981/82, Hammonia-Verlag.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1985a), Wohnungswirtschaftliches Jahrbuch 1983/84, Hammonia-Verlag.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1985b), Tätigkeitsbericht 1984/85, GGW.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1986a), Der lange Weg: Positionen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, GGW.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1986b), Der lange Weg: Positionen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, Kurzfassung, GGW.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1987a), Wohnungswirtschaftliches Jahrbuch 1987/88, Hammonia Verlag.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1987b), Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft läßt sich weder amputieren noch auseinanderdividieren, Erklärung von Vorstand und Verbandsausschuss vom 13. Oktober 1987, hekt. Manuskript, im Archiv der KUB.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1987c), Tätigkeitsbericht 1986/87, GGW.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1989), Das neue Steuerrecht für Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften – Einführungsschreiben des Bundesministers der Finanzen und Erläuterung, Schriftenreihe Nr. 32, GGW.

Großfeld, Bernhard (1982), Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Problemen im Bereich des Gemeinnützigkeitsrechts im Wohnungswesen im Hinblick auf die Wohnungsbaugenossenschaften, GGW.

Grossfeld, Bernahrd/Menkhaus, Heinrich (1982), Das Drama "Gemeinnützigkeit", Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, 32, 171.

Gruis, Vincent/Van der Kuij, Reinier (2012), Financiering van woningcorporaties na de dubbele crisis, in: Berkhout, T.M./Van Velten, A. (Hrsg.), Vastgoedfinanciering in woelige tijden, Stichting Fundate Bachiene.

Grüne, Die Grünen – BAG Wohnungspolitik und Raumordnung [Hrsg. Jan Kuhnert] (1988), Menschenrecht auf Wohnen, oder Wohnopoly; rechtliche Durchsetzung der dauerhaften Sozialbindung kommunaler Wohnungsunternehmen, Die Grünen.

Gustafsson, Knut (1987), Kommunale Wohnungspolitik bei verringerter Wohnungsbauförderung, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

Gutekunst, Dieter (1987), Änderungen des Geschäftskreises als Novellierungselement, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

Haffner, Marietta et al. (2014), TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe – National Report for the Netherlands, TU Delft.

Hamer, Eberhard (1985), Mittelstand und Wohnungswirtschaft – Festschrift für Hans-Jochen Meyer, Albrecht Philler Verlag.

Hamm, Hartwig (1991), Der ordnungspolitische Rahmen für die Wohnungswirtschaft, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, R. Oldenbourg Verlag.

Hämmerlein, Hans (1968), Die verwaltete Wohnungspolitik, Politik und Verwaltung, 1986:5.

Hämmerlein, Hans (1984a), Positionen zur Wohnungsgemeinnützigkeit, FWW – Zeitschrift des Bundesverbandes freier Wohnungsunternehmen, 1984:9, 155.

Hämmerlein, Hans (1987), Diskussionsbeitrag, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

Hanning, Uwe/Hanke, Albert (1982), Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht – Gesetze und Verordnungen, Hammonia-Verlag.

Hanning, Uwe/Hems, Werner (1988), Artikel 2 – Änderung des Körperschaftsteuergesetzes (mit den Regelungen zur Vermietungsgenossenschaft), in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Harlander, Tilman (1988), Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit – Ende des sozialen Wohnungsbaus? in: Prigge, Walter/Kaib, Wilfried (Hrsg.), Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Vervuert Verlag.

Helios, Marcus (2005), Steuerliche Gemeinnützigkeit und EG-Beihilfenrecht, Verlag Dr. Kovac.

Heuer, Ernst/Dommach, Hermann (1986), Handbuch der Finanzkontrolle – Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht, Loseblattsammlung.

Herzberg, Carsten (2015), Legitimation durch Beteiligung – Stadt und Wasserwerke in Deutschland und Frankreich, VSA.

Hoekstra, Joris (2013), Social housing in the Netherlands The development of the Dutch social housing model, OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology, Proceedings 2nd Multinational Knowledge Brokerage Event "Sustainable Housing in a Post-Growth Europe", Barcelona, Spain, 6-7 June 2013.

Hofmann, Raimund et al. (2015), TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe – National Report for Austria, Universität Bremen.

Hoffmann, Diether (1984), Rund um die Neue Heimat: Erfahrungen eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens, Der Langfristige Kredit, 34:7, 217.

Holm, Andrej (2013), Institutionelle Anleger, Discountwohnen und die Wiederkehr der Wohnungsfrage, in: Wohnbund (Hrsg.), Ausverkauf der Wohnungswirtschaft – „Schrottimmobilien“ bleiben zurück: Wohnungspolitik quo vadis? Wohnbund-Informationen, 2013:1+2.

Huisman, Carla (2013), Displacement through participation, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 105:2, 161-174.

Immobilienmanager (2015), „Lockruf der Steine“ – ein Beitrag über Werkwohnungen in München, 2015:10, Edition München.

Jenkis, Helmut (1973), Ursprung und Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft – Eine wirtschaftliche und sozialgeschichtliche Darstellung, Hammonia-Verlag.

Jenkis, Helmut (1984), Wettbewerb oder Wettbewerbsverzerrung in der unternehmerischen Wohnungswirtschaft? Die Wettbewerbsposition der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft vor und nach der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit, Betriebs-Berater, 1984:10, 1.

Jenkis, Helmut (1986), Genossenschaftlicher Förderauftrag und Wohnungsgemeinnützigkeit – ein Widerspruch? Hammonia-Verlag.

Jenkis, Helmut (1987a), Die Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Widerstreit der Interessen: Versuch einer Klärung, Domus-Verlag.

Jenkis, Helmut (1987b), Stellungnahme zu den Vorschlägen die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen im Rahmen der Steuerreform aufzuheben, Stellungnahme vom Verband Niedersächsisch-Bremischer Wohnungsunternehmen e.V., hekt. Typoskript, im Archiv der KUB.

Jenkis, Helmut (1988a), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Jenkis, Helmut (1988b), Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft – Ursprung, Entwicklung, Probleme, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Jenkis, Helmut (1991a), Kompendium der Wohnungswirtschaft, R. Oldenbourg Verlag.

Jenkis, Helmut (1991b), Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft – Ursprung, Entwicklung, Aufhebung, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, R. Oldenbourg Verlag.

Kahl, Arno (2011), Die Kommissionspraxis im Bereich des sozialen Wohnbaus unter Berücksichtigung der Situation in Österreich, in: Jaeger, Thomas/Rumersdorfer, Birgit (Hrsg.), Beihilferecht – Jahrbuch 2011, Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

Kainrath, Wilhelm (1989), Länderbericht Österreich, in: Prigge, Walter/Kalb, Wilfried (Hrsg.), Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Vervuert Verlag.

Kersten, Gerd (1988), Kommentar zu § 8 WGG, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Kersten, Gerd/Schulz, Günter (1988), § 9 – Vermögensrechtliche Behandlung der Mitglieder, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Kersten, Gerd (1988a), § 7 – Überlassung der Wohnungen, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Kersten, Gerd (1988b), § 11 – Behandlung des Vermögens bei Auflösung des Unternehmens, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Kirchner, Joachim (2007), Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte: Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich, Deutscher Universitäts Verlag.

Koenig, Ulrich (2014a), Abgabenordnung – §§ 1 bis 368, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck.

Koenig, Ulrich (2014b), Abgabenordnung – §§ 33 bis 77, in: Koenig, Ulrich (Hrsg.), Abgabenordnung – §§ 1 bis 368, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck.

Koppensteiner, Franz (2013), Die Wohnbauförderung im Visier des Unionsrechts – Viel Lärm um nichts?, *Wirtschaftsrechtliche Blätter* 2013, 27:7, 329.

Krajewski, Markus (2015), *Services of General Interest Beyond the Single Market: External and International Law Dimensions*, Springer.

Kuhnert, Jan (1986), Förderung von Selbsthilfe und Selbstverwaltung durch die ‚Stiftung nachbarschaftlicher Träger‘, in: Brech, Joachim (Hrsg.), *Konzepte zur Wohnraumerhaltung: Beispiele – Modelle – Experimente*, Berichte des 3. Internationalen Wohnbund-Kongresses in Münster, Verlag für wissenschaftliche Publikationen.

Kuhnert, Jan (1987a), Anmerkungen zum Referentenentwurf eines Steuerreformgesetzes 1990, Stand 10.03.1988, Materialien der Wohnbund-AG Neue Heimat, hekt. Typoskript, im Archiv der KUB.

Kuhnert, Jan (1988a), Stellungnahme für die Arbeitsgruppe Wohnungsgemeinnützigkeit im Wohnbund, Bundestag, Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum „Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990“ (BT-Drs. 11/2157) vom 18. Mai 1988, stenografisches Protokoll.

Kuhnert, Jan (1991), Neue Planungs-, Förderungs- und Finanzierungsmodelle, in: Schwencke, Olaf (Hrsg.), *Wohnungsnot in Deutschland – Städtebaupolitische Tagung*, Loccumer Protokolle 59/1991, Evangelische Akademie Loccum.

Kuhnert, Jan (1993), „Unternehmensbezogene“ Mitbestimmung der MieterInnen – Das Beispiel des kommunalen Wohnungsunternehmens Wohnbau Gießen, in: Brech, Joachim (Hrsg.), *Neue Wege der Planungskultur: Orientierungen in der Zeit des Umbruchs*, Verlag für wissenschaftliche Publikationen.

Kuhnert, Jan (1998), Öffentliche Wohnungsunternehmen als Träger der sozialen Wohnraumversorgung, in: Bruyn, Gerd de (Hrsg.), *Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen: Markt – Stadtplanung – Sozialpolitik*, Werkstattbericht zum Wohnungspolitischen Kolloquium 23.01.1998, Schader-Stiftung.

Kuhnert, Jan (2012), Genossenschaften als Träger für den Erwerb von vernachlässigten Wohnungsbeständen? Stellungnahme zur Anhörung der Enquetekommission I „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ am 26. Oktober 2012, Landtag von Nordrhein-Westfalen, Drucksache „Stellungnahme 16/169“.

Kuhnert, Jan (2013a), Warum sind Wohnungsgenossenschaften leider nur für die Übernahme kleinerer vernachlässigter Wohnungsbestände von Finanzinvestoren geeignet? in: Wohnbund (Hrsg.), *Ausverkauf der Wohnungswirtschaft – „Schrottimmobilien“ bleiben zurück: Wohnungspolitik quo vadis? Wohnbund-Informationen*, 2013:1+2.

Kuhnert, Jan (2013b), Kommunale Zweckverbände und genossenschaftliche Investitionsfonds – eine Hybridlösung für die Übernahme großer vernachlässigter Wohnungsbestände, in: Wohnbund (Hrsg.), *Ausverkauf der Wohnungswirtschaft – „Schrottimmobilien“ bleiben zurück: Wohnungspolitik quo vadis? Wohnbund-Informationen*, 2013:1+2.

Kunze, Ronald (1992), *Mieterbeteiligung im Sozialen Wohnungsbau: Entstehung und Entwicklung der Mietervertretungen in den Siedlungen der Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen*, Universität Kassel.

Lawson, July (2011), *Secure occupancy in rental housing: A comparative analysis – Country case study: The Netherlands*, OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology.

Leisner, Walter (1986), Wohnungsgemeinnützigkeit und Verfassungsrecht: Grundrechtliche Schranken einer Indienstnahme Privater, Carl Heymanns Verlag.

Leisner, Walter (1988), Steuerliche Behandlung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen beim Übergang von Steuerbefreiung zu Steuerpflicht bei Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit – Gutachten im Auftrag des Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V., Schriftenreihe Nr. 28, GGW.

Leisner, Walter (1989a) Gemeinnützige Wohnungsunternehmen – Firmenname und Wettbewerb, Schriftenreihe Nr. 31, GGW.

Leisner, Walter (1989b), Gemeinnützige Wohnungsunternehmen – Firmenname und Wettbewerb, Wohnungswirtschaftliche Informationen, 1989:24, Kurzfassung als Beilage.

Lorenz, Moritz (2013), An Introduction to EU Competition Law, Cambridge University Press.

Lugger, Klaus (2010), Österreichisches Wohnhandbuch, Studienverlag.

Lugger, Klaus/Holoubek, Michael (2008), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag, Manz Verlag.

Friedrich Lütge (1949), Wohnungswirtschaft – Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Wohnungswirtschaft, 2. Auflage, Piscator-Verlag.

Mackscheidt, Klaus (1987), Wohnungsgemeinnützigkeit als flankierendes Element einer marktwirtschaftlichen Wohnungspolitik, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

Meier, Werner/Draeger, Waldemar/Kennerknecht, Albert (1931), Die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen – Verordnung vom 1. Dezember 1930 nebst Ausführungsbestimmungen (Texte und Kommentar), Handbücherei für Baugenossenschaften, Band 1, Carl Heymann Verlag.

Meier, Werner/Draeger, Waldemar (1935), Die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen – Verordnung vom 1. Dezember 1930 nebst Ausführungsbestimmungen – Ergänzungsband, Carl Heymann Verlag.

Meier, Werner/Draeger, Waldemar/Mußfeld, Richard (1941), Die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen – Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz vom 29. Februar 1940 nebst Durchführungsvorschriften und einschlägigen sonstigen Vorschriften, Carl Heymann Verlag.

Mundt, Alexis/Amann, Wolfgang (2015), Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs, Bericht im Auftrag des Sozialministeriums, IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen.

Muskulus, Klaus/Zeis, Jürgen (2005), Die Besteuerung der Wohnungsunternehmen, Hammonia-Verlag.

Musterd, Sako (2014), Public Housing for Whom? Experiences in an Era of Mature Neo-Liberalism: The Netherlands and Amsterdam, Housing Studies, 29:4, 467-484.

Nachtkamp, Hans (1991), Subventionen und steuerliche Sonderregelungen für die Wohnungswirtschaft als Finanz- und sozialpolitisches Problem, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, R. Oldenbourg Verlag.

Nieboer, Nico/Gruis, Vincent (2015), The continued retreat of non-profit housing providers in the Netherlands, J Hous and the Built Environ, Published Online, 2015.

Niethammer, Lutz (1988), Rückblick auf den sozialen Wohnungsbau, in: Prigge, Walter/Kaib, Wilfried (Hrsg.), Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Vervuert Verlag.

Novy, Klaus (1986), Probleme und Perspektiven einer nutzerorientierten Wohnraumerhaltungspolitik – 11 Thesen, in: Brech, Joachim (Hrsg.), Konzepte zur Wohnraumerhaltung: Beispiele – Modelle – Experimente, Berichte des 3. Internationalen Wohnbund-Kongresses in Münster, Verlag für wissenschaftliche Publikationen.

Novy, Klaus (1987), Diskussionsbeitrag, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

Nüsing, Konrad (1984), Der Vergleich hinkt: Steuerliche Belastung von Wohnungsunternehmen, Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1984:4, 154.

Österreicher, Theodor (2008), Eine Generation WGG, in: Lugger, Klaus/Holoubek, Michael (Hrsg.), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag, Manz Verlag.

Pestel-Institut (2012), Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland, Untersuchung durch das Pestel-Institut im Auftrag der Wohnungsbau-Initiative, Pestel-Institut.

Pfeiffer, Ulrich (1987), Sicherung der dauerhaften Wirtschaftlichkeit, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

Piltz, Hans Hermann (1987), Diskussionsbeitrag, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

Pohl, Hans (1988a), § 12 – Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Pohl, Hans (1988b), § 13 – Zuverlässigkeit der Verwaltung, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Pohl, Hans (1988c), § 15 – Bedürfnisfrage, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Pöschmann, Gerhard (2007), Rechtliche Absicherung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse in der österreichischen Rechtsordnung, Journal für Rechtspolitik, 15, 136-149.

Priemus, Hugo/Gruis, Vincent (2011), Social Housing and Illegal State Aid: The Agreement between European Commission and Dutch Government, International Journal of Housing Policy, 11:1, 89-104.

Priemus, Hugo (2014), Novelle is ondeugdelijke basis voor een effectief corporatiestelsel, B&G November/December 2014.

Prigge, Walter/Kaib, Wilfried (1988), Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Vervuert Verlag.

Ravens, Karl (1987), Anlaß und Ziele des Symposiums, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

Rieband-Korfmacher, Alice, Diskussionsbeitrag, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

- Rieband-Korfmacher, Alice (1988a), § 23 – 25 WGG, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.
- Rieband-Korfmacher, Alice (1988b), § 23 – Prüfungsverband, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.
- Rieband-Korfmacher, Alice (1988c), § 24 – Satzung des Prüfungsverbandes, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.
- Rieband-Korfmacher, Alice (1988d), § 25 – Spitzenverband, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.
- Röder, Alfons (1991), Wohnungswirtschaftliche Steuerlehre, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, R. Oldenbourg Verlag.
- Ruthig, Josef/Storr, Stefan (2011), Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Auflage, C.F. Müller.
- Ruthig, Josef/Storr, Stefan (2015), Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Auflage, C.F. Müller.
- SAGA (2012), Verantwortung für Hamburg: 90 Jahre SAGA GWG, Broschüre zur Ausstellung vom 4. bis 24.06.2012, SAGA GWG Unternehmenskommunikation.
- Sauter, Wolf (2014), Public Services in EU Law, Cambridge University Press.
- Schauhoff, Stephan (2010), § 6 – Gemeinnützigkeit, in: Bott, Harald/Gotthardt, Jens Eric/Helios, Marcus et al. (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck.
- Scheckelmann, Helmut (1987), Diskussionsbeitrag, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.
- Schink, Richard (1987), Diskussionsbeitrag, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.
- Schmidinger, Josef (2007), Spezialkreditinstitute zur Wohnbaufinanzierung, in: Frasl, Erwin/Haiden, René/Taus, Josef (Hrsg.), Österreichs Kreditwirtschaft. Von der Reichsmark über den Schilling zum Euro, Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Schmidinger, Josef (2008), Wohnbaubanken und gemeinnützige Bauvereinigungen – eine Partnerschaft für nachhaltig günstiges Wohnen, in: Lugger, Klaus/Holoubek, Michael (Hrsg.), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag, Manz Verlag.
- Schmitt, Gisela et al. (2012), IBA Berlin 2020 – Sondierungspapier Wohnungsbau und öffentliche Förderung, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen.
- Schulz, Hans-Jürgen (1987), Die Ausplünderung der Neuen Heimat, ISP-Verlag.
- Schwencke, Olaf (1991), Wohnungsnot in Deutschland – Städtebaupolitische Tagung, Loccumer Protokolle 59/1991, Evangelische Akademie Loccum.
- Selchert, Friedrich W. (1985), Betriebswirtschaftliche Bedeutung der Steuerbefreiung auf Grund der Wohnungsgemeinnützigkeit, Betriebs-Berater, 1985:6, 345-346.

Selle, Klaus (1994), Orientierung durch Rückbesinnung: Ausblicke auf die Wohnungsgemeinnützigkeit, in: Reulecke, Jürgen et al. (Hrsg.), Wohnen und Markt: Gemeinnützigkeit wieder modern, Nobel Verlag.

Senden, Lina (2004), Soft Law in European Community Law, Hart Publishing.

Sievert, Olaf (1987), Marktwirkungen der Wohnungsgemeinnützigkeit, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

Sonder, Nicolas (2012), Europäisches Wirtschaftsrecht – Schnell erfasst, Springer-Verlag.

Steinert, Jürgen (1987a), Zum Geleit, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Die Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Widerstreit der Interessen: Versuch einer Klärung, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V., Domus-Verlag.

Steinert, Jürgen (1987b), Leistungen und Aufgaben im Selbstverständnis der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, in: DV (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen – Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, DV.

Steinert, Jürgen (1987c), Leistungen und Aufgaben im Selbstverständnis der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, Referat anlässlich des Symposiums des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Presseinformation 77a/87 vom 19. März 1987, hekt. Typoskript, im Archiv der KUB.

Steinert, Jürgen (1987d), Schlußwort – Öffentliche Veranstaltung am 26.11.1987 des GGW, hekt. Typoskript, im Archiv der KUB.

Steinert, Jürgen (1988), Abgesang? – „Historischer“ Gesamtverbandstag 1987, Gemeinnütziges Wohnungswesen 1988:1.

Steinert, Jürgen (1988a), Stellungnahme, Bundestag, öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum „Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990“ (BT-Drs. 11/2157) vom 18. Mai 1988, stenografisches Protokoll.

Stöger, Harald (2008), Das System des österreichischen sozialen Wohnungswesens im europäischen Vergleich, in: Lugger, Klaus/Holoubek, Michael (Hrsg.), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag, Manz Verlag.

Storr, Stefan (2009), Europäische Wirtschaftsverfassung und Daseinsvorsorge, in: Fastenrath, Ulrich/Nowak, Carsten (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag: Änderungsimpulse in einzelnen Rechts- und Politikbereichen, Duncker & Humblot.

Storr, Stefan (2012), Wohnungsgemeinnützigkeit im Binnenmarkt“, Journal für Rechtspolitik, 20, 397-409.

Streimelweger, Artur (2010), Wohnbauförderung – eine Bestandsaufnahme. Wirtschaft und Gesellschaft, 36:4, 543-561.

Teske, Joachim (1978), Subventionen, von denen keiner spricht: Keine Wettbewerbsverzerrung der Gemeinnützigen, Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1978:11, 636-640.

Thieme, Werner (1988), Die Stellung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts im Rechtssystem, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hammonia-Verlag.

Thies, Gunnar (1986), Wohnungsgemeinnützigkeit: Anerkennung – Vermögensbindung – Entziehung, Verlag C.H. Beck.

Tobler, Christa/Beglinger, Jacques (2010), Essential EU Law in Charts, HVG-ORAC.

Ulbrich, Rudi (1988), Steuerreform und Wohnungsgemeinnützigkeit: Sondergutachten des Instituts für Wohnen und Umwelt im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 11.12.1987, hekt. Manuskript, im Archiv der KUB.

Van Besouw, S. M./Noordman, Th. B. J. (2005), Non-profit governance – zicht op de stand van zaken, Eburon Uitgeverij.

Van Mil, Bill et al. (2008), Woningcorporaties: het juk van de (vermeende) rijkdom, in: Van Mil, Bill et al. (Hrsg.), Prestaties afspreken doe je zo!, Uitgeverij Van Gorcum.

Van Mil, Bill et al. (2008a), Prestaties afspreken doe je zo!, Uitgeverij Van Gorcum.

VzFdG, Verein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens e.V. (2000), Vorschläge zur steuerlichen Förderung des genossenschaftlichen Wohnens, VzFdG.

Wieser, Robert (2014), Housing subsidies and taxation in six EU countries. Trends, structures and recent measures in the light of the global financial crisis, Journal of European Real Estate Research, 7:3, 248-269.

Wigand, Klaus et al. (2015), Stiftungen in der Praxis: Recht, Steuern, Beratung, Springer-Verlag.

Wohnbund (1990), Wohnpolitische Innovationen '90, Verlag für wissenschaftliche Publikationen.

Wohnbund (2013), Ausverkauf der Wohnungswirtschaft – „Schrottimmobilien“ bleiben zurück: Wohnungspolitik quo vadis? Wohnbund-Informationen, 2013:1+2.

Wölling, Angelika (1991), Zieladäquanz wohnungspolitischer Instrumente der öffentlichen Hand, in: Jenkis, Helmut (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, R. Oldenbourg Verlag.

Wüsching, Dirk (2011), Perspektiven eines europarechtskonformen Gemeinnützigkeits- und Zuwendungsrechts, Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften.

Zöpel, Christoph (2000), Vorwort, in: VzFdG (Hrsg.), Vorschläge zur steuerlichen Förderung des genossenschaftlichen Wohnens, VzFdG.

## 9.4 Sonstige Quellen

Aedes vereniging van Woningcorporaties (2013), Dutch social housing in a nutshell, Präsentation, July 2013, [www.aedes.nl/binaries/downloads/vereniging/about-aedes/20130807-dutch-social-housing-in-a-nutshell.pdf](http://www.aedes.nl/binaries/downloads/vereniging/about-aedes/20130807-dutch-social-housing-in-a-nutshell.pdf) (zugegriffen am 13.10.2015).

Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015a), Woningwet in den Praktijk – De Hoofdpunten, Aedes.

Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015b), Expert: Wat zijn de kenmerken van de gemiddelde corporatiewoning?, <http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/woning/hoe-ziet-de-gemiddelde-corporatiewoning-eruit/expert--hoe-ziet-de-gemiddelde-corporatiewoning-er.xml> (zugegriffen am 13.10.2015).

Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015c), Expert: Hoeveel bouwen woningcorporaties?, <http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/woning/hoeveel-woningen-bouwen-corporaties/expert-hoeveel-woningen-bouwen-corporaties.xml> (zugegriffen am 13.10.2015).

Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015d), Expert: Hoe ontwikkelt de woningvoorraad van woningcorporaties zich?, <http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/woning/hoe-ontwikkelt-het-bezit-van-corporaties-zich/expert--hoe-ontwikkelt-het-bezit-van-corporaties-z.xml> (zugegriffen am 13.10.2015).

Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015e), Hoe zijn de woningcorporaties georganiseerd?, <http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/corporatiestelsel/hoe-zijn-de-woningcorporaties-georganiseerd/expert--hoe-zijn-de-woningcorporaties-georganiseer.xml> (zugegriffen am 13.10.2015).

Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015f), Expert: Wie wonen er in een corporatiewoning?, <http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/bewoners/wie-zijn-de-bewoners-van-een-corporatie-woning/expert--wie-zijn-de-bewoners-van-een-corporatiewon.xml> (zugegriffen am 13.10.2015).

Aedes vereniging van Woningcorporaties (2015g), Expert: Hoe financieren corporaties de sociale woningbouw?, [http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/geld-en-investeringen/hoe-financieren-woningcorporaties-de-sociale-wonin/expert\\_hoe-financieren-woningcorporaties-de-social.xml](http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/geld-en-investeringen/hoe-financieren-woningcorporaties-de-sociale-wonin/expert_hoe-financieren-woningcorporaties-de-social.xml) (zugegriffen am 13.10.2015).

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012), CBS Statline: Woningen en hun bewoners, 1-1-2012, nach Aedes vereniging van Woningcorporaties, Feiten & Cijfers <http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/> (zugegriffen am 13.10.2015).

Cervinka, Tom (2007), Urbaner Ballungsraum Amsterdam, <http://www.bauforum.at/bauzeitung/urbaner-ballungsraum-amsterdam-51344>, (zugegriffen am 13.10.2015).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (2015b), Woningwet – Kennisbank, <http://www.woningwet2015.nl/kennisbank> (zugegriffen am 22.09.2015).

Trouw (2011), Te rijk voor sociale huur, te arm voor koop, 6. Dezember 2011, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4504/Economie/article/detail/3065862/2011/12/06/Te-rijk-voor-sociale-huur-te-arm-voor-koop.dhtml> (zugegriffen am 13.10.2015).

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2015), Standpunten: Woningcorporaties, <http://www.vvd.nl/standpunten/193/woningcorporaties> (zugegriffen am 13.10.2015).

## **10 Anhang – Auszüge ausgewählter Rechtsakte**

Der Anhang ist ein getrennter Band mit einem eigenen Inhaltsverzeichnis.