

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Wohnungsmarkt: Gemeinnützigkeit auf dem Prüfstand

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 5

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1986) : Wohnungsmarkt: Gemeinnützigkeit auf dem Prüfstand, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 5, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99786>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Wohnungsmarkt:

GEMEINNÜTZIGKEIT AUF DEM PRÜFSTAND

Das Problem:

Der Wohnungskonzern "Neue Heimat - Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft mbH" ist ins Schußfeld von Politik und Öffentlichkeit geraten: Unternehmerisches Fehlverhalten, Bodenspekulationen, Verstöße gegen die Gemeinnützigkeitsvorschriften, Versagen der Kontrolle durch den Aufsichtsrat, negative Betriebsergebnisse in einer Größenordnung von mehreren hundert Millionen DM und Verbindlichkeiten in Höhe von fast 18 Milliarden DM haben Spekulationen über den Fortbestand des Konzerns ausgelöst. Um einer drohenden Zahlungsunfähigkeit zu entgehen, versucht die Neue Heimat, ihre hohe Verschuldung und ihre Verluste durch Verkäufe von Wohnungen zu vermindern.

Durch Subventionierung der Baukosten (Sozialer Wohnungsbau) und durch Steuerbefreiungen (Wohnungsgemeinnützigkeit) hat der Staat mit Milliardenbeträgen den Bau von Wohnungen bei der Neuen Heimat gefördert. Mit dieser Förderung sollen Bedürftigen Vorteile in Form von preisgünstigen Mietwohnungen verschafft werden. Der Verkauf dieser Wohnungen an öffentliche Unternehmen oder an den Staat - wie bei der Neuen Heimat in bestimmten Bundesländern geschehen - bedeutet eine Sanierung auf Kosten der Steuerzahler. Sie müssen in diesem Fall für die Aufrechterhaltung der Mietvorteile doppelt zahlen. Dies entspricht nicht dem Sinn der Wohnungsgemeinnützigkeit: Steuerbefreiungen im Rahmen der Wohnungsgemeinnützigkeit sollen die Verwendung des Vermögens, also auch etwaige Erlöse aus Vermögensveräußerungen, im Sinne des Gemeinwohls lenken. Veräußerungserlöse müssen daher den Mietern, z.B. in Form von Sanierungsmaßnahmen, zugutekommen und dürfen nicht im Liquiditäts- und Verlustloch der Neuen Heimat verschwinden. Dieser Vorgang hat das seit 1940 fast unverändert geltende Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) auf den Prüfstand des Gesetzgebers gebracht.

Die Geschichte:

Die Gemeinnützigkeit hat in Deutschland Tradition. Schon 1847 entstand in Berlin unter Förderung König Friedrich Wilhelm IV. von Preußen die "Berliner Gemeinnützige Baugesellschaft" in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft. Sie sollte den Staat bei der Wohnungsvorsorge entlasten. Ausgelöst wurde die Gründung durch die bedrückende Wohnungsnot, die mit der Industrialisierung und der Verstädterung begann.

Ihren Begriffsinhalt erhielt die Gemeinnützigkeit im Zusammenhang mit der Mildtätigkeit: Sie sollte etwas ähnlich Fürsorgerisches im Wirtschaftsbereich darstellen. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen sollten diese Idee im Wirtschaftsgeschehen konkret verkörpern. Diese Unternehmen sollten auf selbstlose Erfüllung der Interessen ihrer Kunden oder Mitglieder bedacht sein. An die Stelle des Gewinnprinzips sollte das Prinzip der "Bedarfsdeckung" treten. Um diesen Unternehmen die Übernahme quasi-öffentlicher Aufgaben zu ermöglichen, erhielten sie Steuerprivilegien. Diese Steuervorteile reduzierten den Begriff Gemeinnützigkeit auf einen steuerlichen Begriff. Im Bereich der Wohnungswirtschaft entstand durch Ausdehnung und Spezifizierung der rechtsgebundenen Vorteile die "Wohnungsgemeinnützigkeit".

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde daraus immer mehr ein öffentliches Wohnungsbauförderungsinstrument in Gestalt der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Ihr "Gemeinwohlzweck" bestand in der Beseitigung der Wohnungsnot durch die Schaffung von preiswertem und gesundem Wohnraum. Von den etwa 16,5 Millionen Wohnungen, die nach 1945 gebaut wurden, haben die rund 1800 "Gemeinnützigen" 4,5 Millionen vor allem in Städten errichtet.

Die Wohnungsgemeinnützigkeit:

Die Steuerbefreiungen im Rahmen der Wohnungsgemeinnützigkeit - es handelt sich im wesentlichen um die Befreiung von der Körperschaftsteuer, der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer - dienen der Lenkung des Wohnungsmarktes: Die Befreiungsvorteile sind Subventionen, die von den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen an die Mieter oder Käufer von Wohnungen weitergegeben werden sollen.

Diese Steuerbefreiungen sind kein Ausgleich für die im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz vorgesehenen Geschäftsbeschränkungen und Verhaltensbindungen. Diese Beschränkungen definieren nur das, was der Staat unter gemeinnützigem Verhalten versteht:

- Die Bindung des Mietpreises an die Kostenmiete (nach staatlichen Berechnungsvorschriften ermittelt).
- Die Pflicht zur ständigen Errichtung von Kleinwohnungen. (Da diese auf Antrag ausgesetzt werden kann und davon heute umfassend Gebrauch gemacht wird, gibt es diese Baupflicht faktisch nicht mehr.)
- Die Beschränkung der Geschäftstätigkeit (Errichtung, Verwaltung, Veräußerung und Betreuung) auf das Wohl der Bezieher niedriger Einkommen. (Im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz wird diese soziale Gruppe allerdings durch den Begriff "Kleinwohnung" ersetzt. "Kleinwohnungen" im Sinne der Wohnungsbaugesetze sind aber beinahe alle in der Nachkriegszeit errichteten und geförderten Wohnungen, so daß die Tätigkeit der steuerfreien gegenüber den steuerpflichtigen Wohnungsunternehmen kaum eingeschränkt ist.)

- Die Ausschüttungsbegrenzung (wonach Gesellschafter bzw. Mitglieder der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen jährlich nicht mehr als 4 Prozent ihrer Einlage als Gewinnausschüttung erhalten dürfen).
- Die Bindung des Vermögens (danach dürfen Veräußerungserlöse nur zur Rückzahlung der Einlage von Gesellschaftern oder z.B. für die Modernisierung oder Erweiterung des Wohnungsbestandes verwendet werden).

Argumente pro und contra Wohnungsgemeinnützigkeit:

1. Gibt es spezifische Leistungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, die unverzichtbar sind?

Pro: Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sind insbesondere Träger des Sozialen Wohnungsbaus. Der Bestand an Sozialwohnungen wird aber bis 1995 auf die Hälfte geschrumpft sein, weil dann die öffentlichen Fördermittel zurückgezahlt und deshalb nach einer Übergangsfrist die Mietpreisbindungen entfallen sind. Würde nun auch noch die Gemeinnützigkeit und damit die gemeinnützigkeitsrechtliche "Kostenmiete" entfallen, dann befürchten die Kommunen, daß sie ihrer Aufgabe, Bürger mit niedrigeren Einkommen oder mit besonderen Bedürfnissen Wohnungen zur Verfügung zu stellen, nicht mehr nachkommen können.

Contra: Die sogenannten Kostenmieten liegen schon heute teilweise höher als die Miete einer entsprechenden Wohnung am freien Markt. Insbesondere bei den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ist daher die Zahl der leerstehenden Mietwohnungen rapide gewachsen. Die vom Bundesfinanzminister Stoltenberg eingesetzte "Unabhängige Kommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen" kommt zu dem Schluß: "Bei einem Vergleich der Verkaufspreise von Wohnungen zwischen gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Anbietern konnten wir keine Preisunterschiede feststellen. Bei den Mieten war die Differenz geringfügig." Das soziale Anliegen der Gemeinden läßt sich daher viel besser bewältigen, wenn die Gemeinden entsprechende Wohnungen am freien Markt mieten und sie den Bedürftigen zur Verfügung stellen oder den Bedürftigen Wohngeld zahlen.

2. Kommt es durch die Leistungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu einer Förderung des Wettbewerbs?

Pro: Nach Ansicht des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen bietet eine "Unternehmensgruppe, die in einer generationenlangen Gratwanderung zwischen Staat und Freiheit in die jeweiligen Wohnungsmärkte eine gemeinnützige soziale Attitüde einbringt, ... keinen unerwünschten Wettbewerb, sondern verwirklicht eine am Gemeinwohl orientierte Gebarung, die den Wettbewerb in den Dienst einer sozialen Marktwirtschaft mit ihren Sozialfunktionen stellt". Nach ihrer Schätzung sind überdies die Steuerausfälle fast zu vernachlässigen.

Contra: Nach dem 10. Subventionsbericht der Bundesregierung werden die Steuerbefreiungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen für 1983 auf 245 Millionen DM und für 1985 auf 279 Millionen DM geschätzt. Nach Schätzungen anderer betragen sie jährlich über 500 Millionen DM. 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.

Unsere Meinung:

Gemeinnützigkeit als Unternehmensprinzip von Großunternehmen birgt - wie das Beispiel Neue Heimat zeigt - die Gefahr der Mißwirtschaft in sich. Gemeinnützige Unternehmen stehen im Gegensatz zu gewinnorientierten Unternehmen nicht unter dem Druck wirtschaftlicher Leistungserstellung. Das Nebeneinander von steuerpflichtigen und gemeinnützigen Unternehmen im Bereich der Wohnungswirtschaft verfälscht nicht nur den Wettbewerb, es gibt überdies einen Anreiz, zu Lasten der Gemeinnützigen Gewinne in steuerpflichtige Unternehmensteile zu transferieren, wo sie ohne Beschränkung ausgeschüttet werden können.

Das Gemeinnützigkeitsgesetz war noch nie gut begründet. Weder konnte jemals dargetan werden, warum Verzicht auf Gewinnausschüttung gemeinnützig sein sollte (eine Aktiengesellschaft, die Gewinne einbehält, wird gerade umgekehrt besonders hoch besteuert), noch wurde dargetan, warum ausgerechnet ein Gewinnsteuer-Privileg gemeinnütziges Verhalten fördern sollte. Je höher die Gewinne sind, um so wertvoller ist dieses Privileg.

Auch die Begründung, bei den betreffenden Unternehmen handele es sich um notwendige Instrumente der staatlichen Wohnungsbaupolitik, ist nicht mehr stichhaltig. Angesichts der Versorgung mit Wohnraum dürfte es heute kaum noch strittig sein, daß die Bedürfnisse der Allgemeinheit durch die Konkurrenz auf einem funktionierenden Markt mindestens ebenso gut, zugleich aber kostengünstiger gedeckt werden als durch gemeinnützige Unternehmen. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz sollte daher mit einer Übergangsfrist aufgehoben werden. Soweit bedürftige Mieter dennoch unterstützt werden müssen, sollte auf das Instrument des Wohngeldes zurückgegriffen werden. (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, "Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft", Schriftenreihe des KRONBERGER KREISES, Band 7.)