Die Macht etablierter Interessen am Beispiel der Wohnungsgemeinnützigkeit

JOHANN EEKHOFF

Prof. Dr. Johann Eekhoff, Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln (iwp) und Präsident des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, E-Mail: j.eekhoff@uni-koeln.de

Zusammenfassung: Die Beharrungskräfte in der Politik sind nur schwer zu überwinden. Das gilt insbesondere wenn ein Gesetz in Frage gestellt wird, das im Titel Begriffe wie sozial oder gemeinnützig führt. Beim Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz wurde zu Recht die Frage gestellt: Wer verhält sich gemeinnützig – derjenige, der keine Steuern zahlt, oder derjenige, der Steuern zahlt? Es wurde viel zu lange übersehen, dass gemeinnütziges Handeln der Bürger und Unternehmen auf einem freiwilligen Engagement beruht. Mit dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz waren nicht nur Steuerausfälle verbunden, sondern der Staat musste die auferlegte unscharfe Pflicht, so genannte Kleinwohnungen zu bauen, zum weit überwiegenden Teil mit zusätzlichen Subventionen finanzieren. Bei der Aufhebung des Gesetzes wurde vom Finanzministerium verkannt, dass es sich nicht nur um die Aufhebung der steuerlichen Gemeinnützigkeit handelte. Trotz deutlicher Hinweise des Fachministeriums auf die Probleme der Neubewertung der Wohnungen, erhielten die Unternehmen eine weit überhöhte neue Abschreibungsbasis, weil die öffentlichen Subventionen in diese Basis einbezogen wurden. Zurzeit (März 2011) macht der Gesetzgeber einen wohl letzten verzweifelten Versuch, einen Teil der verschenkten Milliarden wieder einzusammeln.

→ JEL Classification: H20, H71
→ Keywords: Interessenvertretung, Wohnungswirtschaft, Gemeinnützigkeit

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.163.162 on 2025-12-17 17:54:41
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

1 Einleitung

Politische Entscheidungen werden nicht in einem desinfizierten Reinraum vorbereitet und gefällt, sondern unterliegen vielfältigen Einflüssen von Verbänden, mächtigen Personen, Parteien, Medien, Umfragen und nicht zuletzt von einigen wenigen Experten, die den Entscheidungsträgern zuarbeiten sowie Gesetzentwürfe und Begründungen formulieren. Besonders kompliziert sind Entscheidungsprozesse, bei denen es tatsächlich oder vermeintlich um soziale Belange geht und die damit einer breiten Diskussion zugänglich sind. Schließlich sind es häufig zufällige Ereignisse, die sich gravierend auf die politischen Entscheidungen auswirken.

Ich möchte hier über ein Beispiel berichten, bei dem ich als Abteilungsleiter im Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Bundesbauministerium) mitgewirkt habe. Es ging um die Wohnungsgemeinnützigkeit oder genauer um die Gestaltung der staatlich gesetzten Bedingungen für die Wohnungsgemeinnützigkeit. Dabei wurden nicht nur die Einflussnahme der Interessengruppen deutlich, sondern auch die Schwierigkeiten der Kommunikation zwischen den Experten im Finanzministerium und im Fachministerium bei der Beurteilung steuerlicher Regelungen. Dazu werde ich Ihnen als Leser zunächst einen nicht ganz fiktiven Gesetzesvorschlag skizzieren und mit einigen Zusatzinformationen ergänzen, so dass Sie für sich abwägen können, ob Sie ein solches Vorhaben begrüßen oder eher ablehnen würden.

2 Ein fiktiver Gesetzentwurf

Stellen Sie sich vor, es wird der Entwurf eines Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) vorgelegt. Danach werden Wohnungsunternehmen von der Körperschaftsteuer sowie von der Gewerbesteuer befreit und als gemeinnützig angesehen, wenn sie die folgenden Bedingungen erfüllen:

1. Der Geschäftskreis wird auf den Bau und die Verwaltung von Wohnungen – grundsätzlich von Kleinwohnungen – sowie von Gemeinschafts- und Folgeeinrichtungen begrenzt (Geschäftskreisbegrenzung).

2. Als Miete darf höchstens eine so genannte Kostenmiete verlangt werden, die nach einer Berechnungsverordnung zu ermitteln ist (Miethöhebegrenzung).

3. Als Gewinn dürfen maximal vier Prozent auf das Eigenkapital ausgeschüttet werden (Ausschüttungsbegrenzung).

4. Scheidet ein Eigentümer aus, wird lediglich die Einlage zurückgegeben (Entnahmebegrenzung).

5. Im Falle der Auflösung der Gesellschaft ist das Kapital, das die Eigenkapitaleinlagen übersteigt, einem gemeinnützigen Zweck zuzuführen (Vermögensbindung).

Darüber hinaus liegen folgende Zusatzinformationen vor:

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-17 17:54:41
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

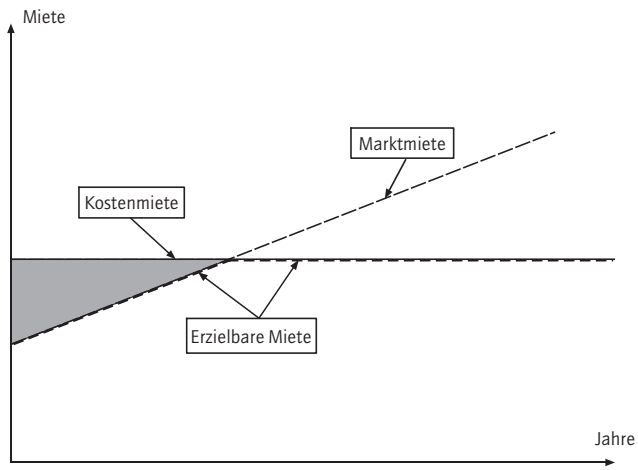
1. Es gibt keine Sozialbindung der Wohnungen, das heißt, das Unternehmen ist nicht verpflichtet, die Wohnungen an Haushalte mit geringem Einkommen oder mit sozialen Problemen zu vermieten.

2. Die genannten Bedingungen können ohne zusätzliche Förderung des Wohnungsbaus nicht erfüllt werden. Ohne öffentliche Förderung würde die Vermietung zu „Kostenmieten" von vorneherein zu Verlusten führen. Anders formuliert: Die Unternehmen können ihre Baupflicht nur erfüllen, wenn sie mit öffentlichen Mitteln gefördert werden.

Bei der rechnerischen Kostenmiete wird eine *nominell* konstante Miete für die Lebensdauer des Objekts festgelegt, also über mindestens 50 Jahre (Erstarrungsprinzip). Die Marktmiete kann dagegen typischer Weise mit der Rate der Bauland- und Baupreissteigerung erhöht werden, weil künftige Investoren nur zu höheren Preisen bauen und anbieten können. Zur Veranschaulichung: In den letzten 50 Jahren haben sich die Lebenshaltungskosten verdreifacht und die Baupreise sind auf mehr als das Fünffache[1] gestiegen. Die rechnerische Kostenmiete kann vereinfacht als durchschnittliche Marktmiete angesehen werden. Das bedeutet aber, dass sie in den ersten zehn bis 15 Jahren am Markt nicht zu erzielen ist, sodass Verluste entstehen (schattierte Fläche in Abbildung unten), wenn keine Subventionen gezahlt werden. Tatsächlich muss die Subvention noch höher sein, um einen Mietvorteil im Vergleich zur Marktmiete gewähren zu können. Da die Kostenmiete grundsätzlich konstant zu halten ist, auch wenn auf dem Markt

Abbildung

Marktmiete und Kostenmiete als Obergrenzen



1 In der Baupreissteigerung schlägt sich teilweise noch der hohe Nachfrageüberhang nach dem 2. Weltkrieg nieder, so dass in Zukunft mit geringeren Steigerungsraten zu rechnen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-17 17:54:41
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

eine höhere Miete durchgesetzt werden könnte (fett punktierte Kurve in Abbildung 1), kann der Anfangsverlust nicht ausgeglichen werden (Eekhoff 1987: 149 ff.).

Die Wirkungen des Gesetzesvorschlags können wie folgt zusammengefasst werden: Der Staat soll die gemeinnützigen Unternehmen von der Körperschaft- und Gewerbesteuer freistellen und eine Subvention zum Bau der Wohnungen gewähren, damit die Wohnungen günstiger als zum Marktpreis angeboten werden können. Die Unternehmen geben diese Vergünstigungen prinzipiell als Mietvorteil an die Wohnungsnutzer weiter. Sie sind aber nicht verpflichtet, bevorzugt oder ausschließlich Haushalte mit geringem Einkommen aufzunehmen.

Ein solcher Vorschlag ohne klare Sozialbindung dürfte im Deutschen Bundestag keine Chance haben. Selbst wenn die Steuerausfälle relativ gering wären, müssten in jedem Fall Subventionen für jeden Neubau und jede Modernisierung aufgebracht werden. Es gäbe kaum Interessengruppen, die sich hartnäckig für Steuerbefreiung und Subventionen nach einem solchen Konzept einsetzen würden. Soweit der Blick auf ein neu einzubringendes Gesetz.

3 Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

Ganz anders sieht die Situation bei einem bestehenden Gesetz aus. Im Jahr 1983 wurde die Frage gestellt, ob das geltende Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz reformbedürftig sei. Die einfache Idee des Gesetzes bestand auch damals darin, die Unternehmen, die sich bestimmten Beschränkungen unterwerfen, durch eine Steuerbefreiung dazu zu bewegen, preisgünstige Wohnungen anzubieten und den Staat bei der sozialpolitischen Aufgabe zu unterstützen, die Wohnungssituation von Haushalten mit geringem Einkommen zu verbessern. Als Gegenleistung für die Steuerbefreiung hatten die Unternehmen die oben genannten Bedingungen zu erfüllen: Kostenmietbindung, Geschäftskreisbegrenzung auf den Wohnungsbau mit einer nicht näher spezifizierten Baupflicht, maximale Gewinnausschüttung von vier Prozent auf die Kapitaleinlagen und Vermögensbindung. Bemerkenswert ist: Es gab keine Verpflichtung, die preiswerten Wohnungen für einkommensschwache Haushalte zur Verfügung zu stellen. Auch die unscharfe Bedingung, Kleinwohnungen zu bauen, von der es wieder Ausnahmen gab, bewirkte nicht die beabsichtigte indirekte Sozialbindung.

Als änderungsbedürftig wurde vor allem die Steuerbefreiung für das Bauträgergeschäft angesehen, weil darin ein ungerechtfertigter Steuervorteil gegenüber steuerpflichtigen Bauträgern gesehen wurde. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen machten dagegen geltend, dass mögliche steuerfreie Gewinne in diesem Bereich unmittelbar dem gesetzlich vorgegebenen gemeinnützigen Zweck zugute kämen. Hier zeigt sich schon die Widersprüchlichkeit der Steuerbefreiung. Sie hat kaum eine begünstigende Wirkung, wenn prinzipiell kostendeckend gearbeitet und alle Vorteile in der Form niedriger Mieten weitergebeben werden sollen, wenn also praktisch keine Gewinne anfallen. Das kann aber keine Begründung dafür sein, das Geschäftsfeld auf gewinnträchtige Aktivitäten auszuweiten, bei denen keine Gegenleistung für die Steuerbefreiung zu erbringen ist.

Da die betroffenen Ministerien sich nicht auf eine Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes verständigen konnten, wurde eine Kommission eingesetzt. Die sogenannte Hofbauer-Kommission überraschte im August 1985 mit dem Ergebnis, das Wohnungsgemeinnützigkeits-

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-17 17:54:41
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gesetz sei nicht mehr zeitgemäß und solle nicht reformiert, sondern aufgehoben werden. Sie bezog sich dabei vor allem auf den geringen Beitrag des Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation einkommensschwacher Haushalte sowie auf den entspannten Wohnungsmarkt mit einem zunehmenden Leerstand von Mietwohnungen, in manchen Regionen selbst von Sozialwohnungen (Jenkis 2000).

Es gab – wie nicht anders zu erwarten – postwendend heftigen Protest von den Sozialverbänden, den Gewerkschaften, den meisten wohnungswirtschaftlichen Verbänden, den Kommunalverbänden, von Politikern auf allen Ebenen und auch vom Bundesbauministerium. Es war schlicht unvorstellbar, ein Gesetz aufzuheben, mit dem explizit gemeinnützige Ziele verfolgt werden (Eekhoff 2002: 169 ff.).

Meine Erwartungen als zuständiger Abteilungsleiter im Bundesbauministerium gingen in die gleiche Richtung. Trotzdem habe ich damals den Vorschlag der Hofbauer-Kommission ernst genommen und meine Mitarbeiter gebeten, Konzepte für beide Varianten zu erarbeiten. Das war nicht ganz einfach, weil niemand gerne für den Papierkorb arbeitet und weil es die Sprachregelung des Hauses gab: „Der Bundesbauminister setzt sich für die Wohnungsgemeinnützigkeit ein." Diese Position konnte ich problemlos teilen, denn wer will schon dagegen sein, dass jemand sich im Wohnungsbau gemeinnützig engagiert?

Der Unterabteilungsleiter im Bundesbauministerium Hartmut Dyong war überzeugt, dass es keine Chance gebe, das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz aufzuheben. Er hatte gemeinsam mit Professor Dr. Helmut Jenkis, damals Direktor des Verbands der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen, sowie mehreren anderen Autoren, gerade begonnen, einen umfassenden Kommentar zu dem Gesetz zu schreiben. Wir trafen ein loses Abkommen, wonach er an der Reformalternative mitarbeiten, aber die Formulierung der Aufhebungsvariante nicht behindern solle. Der ihm unterstellte Leiter des Grundsatzreferats Wohnungsrecht, Heinz Wienicke, hat um so intensiver und mit meiner vollen Unterstützung an dem Entwurf eines Aufhebungsgesetzes mitgewirkt. Somit gab es in der Fachabteilung engagierte Verfechter beider Positionen, also einen spannenden Wettbewerb der beiden Gruppen, die selbstverständlich versuchten, Unterstützung und Argumente von außen zu bekommen.

Auch im Leitungsbereich des Bauministeriums war die interne Meinungsbildung nach mehreren Gesprächen nicht einheitlich. Minister Oscar Schneider sah die politische Brisanz und blieb bei der Linie: Wir sind für die Gemeinnützigkeit. Der Parlamentarischen Staatssekretär Jürgen Echternach stand unter starkem Druck der Verbände und wollte sich als CDU-Vorsitzender in Hamburg auf keinen Fall vorwerfen lassen, die CDU Hamburg sei unsozial. Der beamtete Staatsekretär Gerhard von Loewenich begab sich nicht auf die politische Bühne, sondern legte größten Wert auf die Sachdiskussion. Er stellte die einfache Frage: Wer verhält sich gemeinnützig – derjenige, der keine Steuern zahlt, oder derjenige, der Steuern zahlt? Damit stellte er das Gesetz in Frage – nicht dagegen die (freiwillige) Gemeinnützigkeit und somit auch nicht die Haus-Meinung.

Die politische Ausgangssituation war klar. Die Alternative „kleine Korrekturen am Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz" fand breite Unterstützung nicht nur in den Oppositionsparteien, sondern auch innerhalb der Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP, in den Gewerkschaften und Verbänden, bei den Bauministern aller Ländern und in den Kommunen. Für die Gegenposition „Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes" sprachen sich lediglich Bun-

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-17 17:54:41
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

desfinanzminister Gerhard Stoltenberg, der Bundesverband freier Wohnungsunternehmen und – etwas verklausuliert – einzelne Bundestagsabgeordnete aus.

4 Der Fall „Neue Heimat"

Parallel zu dem Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess in der Regierung geriet die Neue Heimat in selbstverschuldete Turbulenzen. Mit einem Bestand von rund 400 000 Wohnungen war der Konzern Neue Heimat mit Sitz in Hamburg das mit Abstand größte gemeinnützige Wohnungsunternehmen in Deutschland. Bezeichnend ist, dass vom Vorstandsvorsitzenden Albert Vietor nur als „King Albert" gesprochen wurde. Die Gesellschaft setzte sich über viele Prinzipien hinweg. Es drangen immer mehr Informationen über Ungereimtheiten und Verfehlungen nach außen, so dass die Hamburger Bürgerschaft am 23. Februar 1983 einen Untersuchungsausschuss einsetzte. In dem fast 1 000 Seiten starken Abschlussbericht vom 7. Mai 1986 wurde empfohlen, den bundesweiten Konzern aufzulösen und die steuerfreien Tätigkeiten durch eine Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes wesentlich einzuschränken.

Zwischenzeitlich spitzte sich die Krise der Neuen Heimat immer mehr zu. Sie gipfelte in dem Verkauf des Unternehmens mit immer noch fast 400 000 Wohnungen für eine D-Mark an den Berliner Bäckermeister Schießer. Das konnte nicht ohne Folgen bleiben.

Am 4. Juni 1986 setzte der Deutsche Bundestag den Untersuchungsausschuss „Neue Heimat" ein. Jetzt galt es zu klären, ob es sich bei dem Debakel um einmalige Verfehlungen im Konzern Neue Heimat handelte oder ob das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz gravierende strukturelle Mängel aufwies.

Parallel zu diesen Aktivitäten erstellten Herr Wienicke und ich ein Geheim-Dossier zu den Vorgängen in der Neuen Heimat, um die Mängel des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zu bebildern und die Versuchungen zu kennzeichnen, die von diesem Gesetz ausgingen. Dazu einige Beispiele:

- Die gemeinnützigkeitsrechtliche Vermögensbindung und Dividendenbeschränkung wurde von der Neuen Heimat ausgehebelt, indem Wohnungsbestände zu Marktpreisen verkauft wurden. Für einen Teil dieser Wohnungen haben Länder und Kommunen den Erwerbern einen Zuschuss von bis zu 60 Prozent des Kaufpreises gewährt, um eine Sozialbindung zu halten. Die verbilligten Kostenmieten sind gleichsam ein zweites Mal mit öffentlichen Mitteln bezahlt worden.

- Die als Ausnahme vorgesehene Öffnung der zulässigen Geschäftstätigkeit wurde von der Neuen Heimat vor allem in den Bereichen des Bauträgergeschäfts und der Bautätigkeit für Kommunen massiv ausgeweitet. Geworben wurde mit der Gemeinnützigkeit, also dem Mantel des wohltätigen Unternehmens. Genutzt wurde die Steuerfreiheit bei allgemein steuerpflichtigen Bau- und Betreuungsmaßnahmen.

- Gegenseitige Verkäufe und Käufe von Grundstücken zwischen den eigenständigen Töchtern des Konzerns ermöglichten es, überhöhte Verkaufserlöse zu erzielen, die bei den erwerbenden Unternehmen des Konzerns verteuernd in die so genannte Kosten-

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-17 17:54:41
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

miete einflossen und damit von der öffentlichen Hand mit zusätzlichen Fördermitteln finanziert werden mussten.

- Die aus den genannten und weiteren Geschäften erzielten Gewinne auf Kosten der Steuerzahler wurden zum Teil über einen Ergebnisabführungsvertrag an die Gesellschafter (über die zulässigen vier Prozent hinaus) ausgeschüttet oder für großzügige „Spenden", aufwendige Veranstaltungen, den Ausgleich von Verlusten und so weiter verwendet.

- Einzelne Vorstandsmitglieder waren an privaten Gesellschaften beteiligt, die teure Dienstleistungen für die Neue Heimat erbrachten.

- Die Konzernkonstruktion erleichterte Vermögensverschiebungen zwischen gemeinnützigen und steuerpflichtigen Unternehmen.

- Die Neue Heimat hat die Prinzipien der Gemeinnützigkeit, beispielsweise die hohe Sicherheit der Mieter, auf den Kopf gestellt, als sie rund 20 000 Wohnungen verkaufte, ohne sie den jeweiligen Mietern auch nur anzubieten.

- „King Albert" war nicht mehr zu halten, als er eine ausgedehnte Südamerikareise auf Kosten der Neuen Heimat damit begründete, die Neue Heimat wolle sich zu einem internationalen Konzern entwickeln und dafür müsse er die Möglichkeiten des Grundstückserwerbs in anderen Ländern sondieren.

Interessanterweise leistete sich die Neue Heimat ein eigenes Institut, das sich mit Fragen des Wohnungs- und Städtebaus befasste. Das Institut musste aus finanziellen Gründen ausgegliedert werden. Außerdem gab es einen von der Neuen Heimat finanzierten Verband, nämlich den Deutschen Verband für Wohnungswesen Städtebau und Raumordnung. Das kennzeichnet das Herrschaftsverständnis von „King Albert" in diesem Bereich. Rein zufällig trug der Verband den gleichen Nahmen wie das für das Wohnungswesen zuständige Ministerium. Das hat mich damals dazu bewogen, den Verband zwar von der Neuen Heimat zu lösen, aber unter dem gleichen Namen zu einer neutralen Plattform für wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Fragen umzufunktionieren.

Als Präsidenten für den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung konnten wir den ehemaligen SPD-Bauminister Karl Ravens gewinnen. Der Verband wurde in den ersten Jahren noch vielfach als „roter Verband" bezeichnet. Er hat aber die Bewährungsprobe unter der Leitung von Karl Ravens hervorragend bestanden. Ich habe die komplizierten Gespräche mit Verbänden und Interessengruppen über die Zukunft des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, die üblicherweise im Ressort geführt werden, in den Verband „ausgelagert". Das hatte den unschätzbaren Vorteil einer offenen Diskussion auf neutralem Boden, ohne die Medien zu Spekulationen über die politischen Absichten des Bauministeriums zu verleiten. Das war gleichzeitig ein idealer Start für die weitere Entwicklung dieses Verbandes.

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-17 17:54:41
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

5 Die entscheidende Phase

In der heißen Phase der Auseinandersetzungen über Fortbestand plus Korrekturen oder Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes hatte ich einen Sportunfall. Bei einem Badmintonspiel riss die linke Achillessehne. Dadurch war ich für längere Zeit aus dem Verkehr gezogen. Meine Chancen in dem Wettstreit mit meinem Kollegen Hartmut Dyong im Bauministerium um die Richtung der Wohnungsgemeinnützigkeit hatten sich schlagartig verschlechtert. Als ich in der Sportverletztenklinik in Hellersen wieder geflickt war, nutzte ich die Zeit, dem schon weit gediehenen Manuskript „Wohnungs- und Bodenmarkt" das Kapitel „Zu den besonderen Bedingungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft" hinzuzufügen. Nach gut vier Wochen konnte ich die Klinik vorübergehend verlassen und wieder Gespräche im Bauministerium führen. Nach einem dreiwöchigen Intensivtraining konnte ich wieder fast normal gehen und das Buchmanuskript war abgeschlossen.

Wie es sich für einen Beamten gehört, habe ich dem Bundesbauminister Oscar Schneider das Buchmanuskript zugeleitet, damit geprüft werden konnte, ob es Konflikte mit Positionen des Hauses und der notwendigen Loyalität geben könne. Schon am nächsten Tag rief mich der Parlamentarische Staatssekretär Jürgen Echternach an und sagte neben einigen anderen Freundlichkeiten, das Buchmanuskript, das ich dem Minister zugeleitet hätte, solle nicht veröffentlicht werden. Auf die Rückfrage, ob er darüber mit dem Minister gesprochen habe und welche Gründe es gebe, beschied er knapp und bündig: „Ich werde dafür sorgen, dass das Buch nicht veröffentlicht wird!"

Richtig ist, dass meine Ausführungen in dem Buch die Mängel des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes offenlegten, insbesondere den Widerspruch zwischen der Kostenmietbindung und einem freien unternehmerischen Handeln sowie zwischen der Steuerfreiheit und der fehlenden sozialen Bindung. Meine Vorliebe für eine freiwillige Gemeinnützigkeit ließ sich auch daraus schließen, dass die steuerliche Privilegierung sehr skeptisch gesehen wurde. Ein Plädoyer für das damalige bestehende oder für ein leicht modifiziertes Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz war das Buch sicherlich nicht.

In einem kurzfristig verabredeten Gespräch habe ich Oscar Schneider über den Anruf von Jürgen Echternach unterrichtet und auf kritische Passagen in dem Buch hingewiesen. Er erklärte, er habe mit meinen Positionen, die er aus vielen Gesprächen kenne, kein Problem und sehe darin keinen Hinderungsgrund für eine Veröffentlichung. In seiner unübertroffenen feinsinnigen Ironie fügte er hinzu: „Ich werde unseren beamteten Staatsekretär, Herrn von Loewenich, der ja von Hause aus Staatsrechtler ist, um eine verfassungsrechtliche Prüfung bitten und Herrn Echternach das Ergebnis mitteilen." Daraufhin habe ich den Verlagsvertrag unterschrieben (Eekhoff 1987).

Die Sachdiskussion und vor allem die Vorgänge in der Neuen Heimat haben scheibchenweise die Schwächen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes offengelegt. Der spektakuläre Verkauf der Neuen Heimat an einen Bäckermeister war ein tiefer Schock für alle, die das Gesetz zwar reformieren, aber halten wollten. Damit geriet die politische Unterstützung ins Wanken und die Aufhebung des Gesetzes musste als ernsthafte Alternative in Betracht gezogen werden. Im Gesamtverband der Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, der lange Zeit geschlossen für die Beibehaltung des Gesetzes eingetreten war, bröckelte die Unterstützung. Anfang 1988 ließen die beiden regionalen Verbände rheinischer Wohnungsunternehmen sowie westfälischer und

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-17 17:54:41
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

lippischer Wohnungsunternehmen in einem gemeinsamen Positionspapier ihre abweichende Meinung erkennen. Sie votierten für mehr Freiheit und für eine freiwillige Gemeinnützigkeit.

In dieser Zeit begannen dann auch die Sondierungen bezüglich möglicher Übergangsbedingungen von der steuerlichen Gemeinnützigkeit in die allgemeine Steuerpflicht. Die Diskussion konzentrierte sich schnell auf die Frage, welche Werte in die steuerliche Eröffnungsbilanz nach der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes eingehen sollten. Vereinfacht ausgedrückt: Von welchen Werten darf künftig abgeschrieben werden. Die übliche Regelung geht von Teilwerten aus, also von Marktwerten, so dass stille Reserven steuerfrei aufgedeckt werden können und der Vorteil aus der Steuerbefreiung erhalten bleibt (Paragraph 13 Absatz 3 KStG).

Angesichts der Tatsache, dass die Marktwerte der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen hauptsächlich durch öffentliche Zuschüsse und Zinsverbilligungen entstanden waren und allenfalls zu einem geringen Teil durch die Steuerfreiheit oder allgemeine Preissteigerungen, wurde auch an eine Buchwertverknüpfung gedacht. Dann hätten die stillen Reserven im Zuge der Realisierung über die Mieten vollständig versteuert werden müssen. Im Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums war diese Regelung enthalten. Sie war aber selbst im Ministerium umstritten. Die Steuerfachleute verwiesen auf die allgemeine Regelung, die Haushälter dachten an die künftigen Einnahmen. Gegen die Buchwertverknüpfung brachten die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen vor, wenn sie schon dem allgemeinen Steuerrecht unterworfen würden, dann müsste auch die im Steuerrecht vorgesehene allgemeine Übergangsregelung angewendet werden.

Diese Forderung der Unternehmen erschien plausibel. Wenn ein Unternehmen mit einer Befreiung der Körperschaftsteuer angeregt wird, in einem bestimmten Sektor tätig zu werden, und wenn in dieser Phase stille Reserven entstehen, die steuerfrei aufgelöst werden könnten, darf der Steuervorteil nicht nachträglich entzogen werden. Das heißt: Die stillen Reserven müssen auch nach dem Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit steuerfrei aufgelöst werden können. Das wird mit der gesetzlichen Regelung erreicht, Teilwerte (Marktwerte) statt Buchwerte in der Eröffnungsbilanz anzusetzen.

In der Diskussion um die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes war das aber eine verkürzte Argumentation, denn es ging nicht darum, die Steuerbefreiung isoliert aufzuheben. Vielmehr sollten gleichzeitig die gemeinnützigen Bindungen entfallen. Ich habe die Kollegen im Bundesfinanzministerium frühzeitig auf den Wegfall der Kostenmietbindung hingewiesen.[2] Diese Bindung sollte sicherstellen, dass der Steuervorteil und die eingesetzten öffentlichen Mittel den Wohnungsnutzern zugute kommen. Das wurde abgesichert durch die Ausschüttungsbegrenzung und die Vermögensbindung in der Phase der Steuerbefreiung. Jeder Anteilseigner wusste, dass die eingebrachten Eigenmittel nur zum Nennwert wieder herausgenommen werden konnten und die vorhandenen Mittel im Falle einer Auflösung des Unternehmens einer anderen gemeinnützigen Einrichtung zuzuführen waren. Das Eigenkapital wurde auch als Stiftungskapital bezeichnet. Konkret: Die Steuerbefreiung sollte eindeutig nicht einer Besserstellung oder einem Nachteilsausgleich für die Eigentümer dienen, sondern die Mieten senken. In der Gemeinnützigkeitsphase bestand im Gegensatz zu der allgemeinen Regelung gar

2 Nur für Wohnungen, deren Bindungsfristen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus noch nicht abgelaufen waren, blieben die Kostenmieten auch nach einer Aufhebung des Gesetzes für die Restlaufzeit der Bindung bestehen.

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-17 17:54:41

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

keine Möglichkeit, die Steuervorteile zu privatisieren, also aus dem Unternehmen herauszuziehen. Es wurde sogar erwartet, dass die Eigentümer sich selbst gemeinnützig verhalten, indem sie sich mit einer geringen Verzinsung zufrieden gaben und auf einen Inflationsausgleich verzichteten – so wie es der ursprünglichen Idee der Wohnungsgemeinnützigkeit entsprach, bevor das Gesetz eingeführt wurde.

Aus diesen Gründen habe ich den Vorschlag eingebracht, die Teilwerte auf der Grundlage von Kostenmieten zu ermitteln. Dann hätten die Unternehmen zwar auch das Mieterhöhungspotential bis zur Marktmiete nutzen können, aber die dadurch erzielten Gewinne hätten versteuert werden müssen. Den Gewinnen hätte keine Abschreibungen von Teilwerten auf der Grundlage von Marktmieten sondern nur auf der Grundlage der bei den weitaus meisten Wohnungen deutlich niedrigeren Kostenmieten gegenüber gestanden.

Das Konzept der Teilwertansätze auf der Grundlage von Kostenmieten in der Eröffnungsbilanz habe ich in Vier-Augen-Gesprächen mit Jürgen Steinert, dem damaligen Vorstandsvorsitzenden des Gesamtverbandes der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, besprochen. Er bezeichnete den Vorschlag als fair und letztlich als im Verband vermittelbar. Jürgen Steinert machte aber gleichzeitig klar, dass er die Interessen des Verbandes vertreten müsse und deshalb nicht offensiv für dieses Modell eintreten könne, sondern „bessere Angebote“ annehmen müsse.

Die Kollegen im Bundesfinanzministerium, die federführend für die steuerrechtliche Regelung waren, wollten sich nicht mit den Besonderheiten der Wohnungsgemeinnützigkeit befassen und konnten mit der gleichzeitigen Aufhebung der Mietpreisbindung und Vermögensbindung nichts anfangen. Sie verwiesen schlicht auf die nach ihrer Auffassung „saubere“ Lösung nach Paragraph 13 Absatz 3 KStG. Die dort genannten Teilwerte seien als Marktwerte zu interpretieren. Davon solle auch bei einer Aufhebung der Steuerbefreiung für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nicht abgegangen werden. Mein Hinweis, dass die Abschreibungsbeträge um einen zweistelligen Milliardenbetrag zu hoch ausfallen würden, weil weitere Regelungen zum Schutz von Stiftungskapital aufgehoben würden, brachte sie nicht dazu, sich die Bedingungen doch einmal genauer anzuschauen.

Als diese Vorstellungen des Bundesfinanzministeriums bekannt wurden, rief Jürgen Steinert mich an. Er bedankte sich für die vertrauensvollen Gespräche. Er merkte an, dass er als ehemaliger Finanzsenator der Hansestadt Hamburg mit einem anderen Ergebnis gerechnet hatte. Aber in seiner Position werde er das Ergebnis als Erfolg der Verbandsarbeit ausgeben. Eine persönliche Anmerkung: Ich habe wenig Verbandsvertreter mit einer solchen Kompetenz, Gradlinigkeit und Verlässlichkeit kennengelernt.

Innerhalb der Bundesregierung wurde nur noch die Alternative der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes vorangetrieben und schließlich am 22. März 1988 im Bundeskabinett beschlossen. Nach der ersten Lesung im Bundestag und den Anhörungen im Finanzausschuss beschloss der Bundestag am 23. Juni 1988 die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zum 31. Dezember 1989. Der Bundesrat verknüpfte seine Zustimmung zum Steuerreformgesetz mit der Forderung an den Bund nach finanziellen Hilfen für die strukturschwachen Länder. Nachdem entsprechende Zusagen des Bundes gemacht wurden, konnte das Steuerreformgesetz und darin eingebunden die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes die letzte parlamentarische Hürde nehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-17 17:54:41
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

In den anschließenden Gesprächen mit dem Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW), der Nachfolgeorganisation des Gesamtverbands der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, ließ der Bundesfinanzminister sich mit einem Nichtbeanstandungserlass auf eine optionale Vereinfachung der Wertermittlung ein. Für Wohnungen, die vor dem 1. Januar 1981 erstellt wurden, konnten die Teilwerte in einem vereinfachten Verfahren ermittelt werden: Hochrechnung der historischen Herstellungs- beziehungsweise Anschaffungskosten mit dem Baupreisindex abzüglich einer einprozentigen jährlichen Abschreibung und abzüglich eines pauschalen Abschlags von 10 Prozent. Für Wohnungen, die noch der Bindung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus unterlagen, ergaben sich nach diesem Verfahren selbst im Vergleich zu der eigentlich beabsichtigten Ermittlung des Marktwertes stark überhöhte Teilwerte und damit eine ungerechtfertigt hohe Abschreibungsbasis.

Einige Monate nach dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens wurde auch der Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz fertig. Mein Kollege im Ministerium, Hartmut Dyong, nahm den Ausgang des fairen internen Wettstreits mit Fassung und schickte mir den 630 Seiten starken Band mit der Widmung „Zur Erinnerung an die Wohnungsgemeinnützigkeit."

6 Fazit und Ausblick

Wenige Monate nach dem Parlamentsbeschluss wurde wieder ein Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt erkennbar. Haushalte mit geringem Einkommen und mit Risikomerkmalen bekamen in einigen Regionen Schwierigkeiten, eine Wohnung zu finden und die Mieten zogen spürbar an. Es darf bezweifelt werden, dass die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes unter diesen Bedingungen noch beschlossen worden wäre – auch nachdem die intensive Diskussion gezeigt hatte, dass die steuerrechtliche Gemeinnützigkeit nicht geeignet war, diese Probleme zu mildern oder gar zu vermeiden.

Der Stiftungscharakter des Eigenkapitals der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ist bei den bundeseigenen, landeseigenen und kommunalen Gesellschaften mittelbar erhalten geblieben, weil dort letztlich die Steuerzahler die Eigentümer sind. Die großen Steuergeschenke blieben insoweit im öffentlichen Sektor. Daneben gibt es einzelne Gesellschaften, die sich unabhängig von der Gesetzeslage der gemeinnützigen Idee verpflichtet fühlen. So haben beispielsweise die Eigentümer der Wohnbau GmbH das gesamte Eigenkapital bereits vor der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes in die Stiftung Wohnhilfe eingebracht. Am 20. Juni 2003 wurde ich in das Kuratorium dieser Stiftung berufen. Fast auf den Tag genau 15 Jahre nach dem Beschluss, die gesetzlich geregelte Wohnungsgemeinnützigkeit aufzuheben, erhielt ich damit die unerwartete Möglichkeit, die freiwillige Gemeinnützigkeit mitzugestalten.

Literaturverzeichnis

— Eekhoff, Johann (1987): *Wohnungs- und Bodenmarkt*. 1. Aufl. Tübingen.
— Eekhoff, Johann (2002): *Wohnungspolitik*. 2. Aufl. Tübingen.
— Jenkis, Helmut (2000): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Widerstreit der Interessen und Meinungen. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 26.

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.131
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-17 17:54:41
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH