

## Kapitel 2

# Entwicklung der Wohnungsgemeinnützigkeit bis 1989

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

### 2.1 Anfänge der Wohnungsgemeinnützigkeit

Im Kern handelt es sich bei der Wohnungsgemeinnützigkeit um eine kodifizierte Regelung der Tätigkeit sich entsprechend verstehender Wohnungsunternehmen in unterschiedlichen Rechtsformen. Diese Kodifizierung hat sich im 19. Jahrhundert herausgebildet und wurde vom bekanntesten Kommentator des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, Helmut W. Jenkis, im Jahr 1973 mit den folgenden vier Kriterien der Verhaltens-, Vermögens- und Zweckbindung beschrieben:<sup>3</sup>

1. Gewinnverzicht:

„Es ist die Orientierung an der Kostendeckung und der Verzicht auf die Gewinnmaximierung (insofern wäre es korrekter, vom ‚Kostendeckungsprinzip‘

---

<sup>3</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 gemeinnützigen Wohnungsunternehmen 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 Kapitel 3.1.3. Die nachstehenden Ausführungen folgen in großen Zügen der Darstellung von Jenkis.

zu sprechen, denn es wird auf einen Gewinn nicht verzichtet).“

2. Abstimmung auf Bedürftige:

Hier liegt der historische Ansatzpunkt der Tätigkeit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, 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 Wohnungsunternehmen ist ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen 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 Wohnungsunternehmen kann frei über sein Vermögen und seine Mittel verfügen; ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen unterliegt hingegen den rechtlichen Bindungen. Diese Zweckbindung der Mittel stellt eine Ergänzung des Kostendeckungsprinzips dar.“

Diese Darstellung entspricht der Situation Anfang der 1970er Jahre, in der bereits gut 40 Jahre lang eine rechtliche Kodifizierung der Wohnungsgemeinnützigkeit bestand. Tatsächlich ist der Gedanke einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft viel älter und entstand zunächst ohne rechtliche Rahmenbedingungen durch freiwillige Selbstverpflichtung einzelner Wohnungsunternehmen. 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>4</sup>

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begann mit der massiven Zuwanderung aus dem Osten und im Rahmen der „Landflucht“ mit der deutlichen Ausweitung sowohl der Industriegebiete als auch der Großstädte 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

---

<sup>4</sup> Jenkis (1988b), S. XXI.

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>5</sup> Die ersten Anfänge der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft sind also „als eine Reaktion auf das soziale Elend jener Zeit zu verstehen.“<sup>6</sup>

Für den Aufbau einer engagierten Bewegung zur Lösung der Wohnungsfrage trat ab Mitte des 19. Jahrhunderts 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 Wohnungen, 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>7</sup> Huber wurde daher rückblickend als „Bahnbrecher der Genossenschaftsidee“ bezeichnet.<sup>8</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>9</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>10</sup>

<sup>5</sup> Vgl. ebd., S. 29–47.

<sup>6</sup> Thies (1986), S. 3.

<sup>7</sup> Ebd., S. 4.

<sup>8</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>9</sup> Ebd., S. 60 f.

<sup>10</sup> Siehe die Darstellung dazu in Kapitel 2.1.3.

In den Anfängen sind Wohnungsgemeinnützigkeit und Wohnungs(bau)genossenschaften durch ein Verhältnis von teils gemeinsamen, teils parallelen, aber auch in mancher Hinsicht gegenläufigen Entwicklungen bestimmt. Im Folgenden werden diese Entwicklungen mit jeweils unterschiedlichem Schwerpunkt skizziert, zuerst unter Betrachtung der ersten steuerlichen Instrumente zur Förderung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Allgemeinen, danach in der Beschreibung der Entwicklung der ersten gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften sowie schließlich in der Darstellung der Entstehung der Wohnungsbaugenossenschaften und ihrem Verhältnis zur Wohnungsgemeinnützigkeit.

### *2.1.1 Die ersten steuerlichen Förderungen von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen*

Wie bereits dargestellt, wurde die 1847 als Aktiengesellschaft 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>11</sup> Mit dem Preußischen Stempelfreiheitsgesetz<sup>12</sup> von 1867 wurde den gemeinnützigen Aktien-Baugesellschaften eine Gebühren- und Steuerfreiheit zubilligt, „wie dieselbe den öffentlichen Armenanstalten zusteht.“<sup>13</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“,
- 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 de[r] Nominalwert ihrer Antheile zugesichert“ werden, ein eventu-

<sup>11</sup> Vgl. Jenkis (1973), S. 64 f.; unter „Sporteltaxe“ waren Gerichtskosten zu verstehen.

<sup>12</sup> Stempelfreiheitsgesetz (1867), (Preußisches) Gesetz, betreffend die den gemeinnützigen Aktien-Baugesellschaften bewilligte Sportel- und Stempelfreiheit vom 2. März 1867, GS. 1867.

<sup>13</sup> § 1 Stempelfreiheitsgesetz i.d.F. 1867.

eller Rest des Gesellschaftsvermögens sollte „für gemeinnützige Zwecke bestimmt“ sein.<sup>14</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 Reichsstempelgesetz vom 24. April 1894, das unter Nummer 1 den Erwerb solcher 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>15</sup>

Explizit auf die Wohnungsversorgung bezogen wurde dann in § 5 Buchst. g) des Preußischen Stempelsteuergesetzes<sup>16</sup> vom 31. Juli 1895 die „persönliche Stempelsteuerbefreiung“ für „Aktiengesellschaften, Genossenschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung gewährt, 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>17</sup> Damit war die soziale Zielgruppe, die die GWU zu versorgen hatten, genauso wie im preußischen Vorläufergesetz von 1867, auf die „unbemittelten Familien“ beschränkt. Warum im Reichsgesetz von 1895 die Gewinn-

<sup>14</sup> § 2 Stempelfreiheitsgesetz i.d.F. 1867.

<sup>15</sup> Meier, Draeger und Kennerknecht (1931), S. 2 f.; Genossenschaften gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

<sup>16</sup> Stempelsteuergesetz (1895), Preußisches Stempelsteuergesetz vom 31. Juli 1895, GS. 413.

<sup>17</sup> § 5 Buchst. g) Stempelgesetz i.d.F. 1895.

ausschüttung 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 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 Unternehmensgewinn 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>18</sup> 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>19</sup>

Im Kern ging 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 unterstützt auch deshalb von jeher die gemeinnützigen Bestrebungen dieser Unternehmen.“ Es sei daher „selbstverständlich“ gewesen, dass die öffentliche Hand neben den zuvor 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>20</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 Mitglie-

<sup>18</sup> Meier, Draeger und Kennerknecht (1931), S. 2.

<sup>19</sup> Jenkis (1973), S. 223; eine Argumentation, die bei Aufhebung des WGG noch eine bedeutende Rolle spielen sollte.

<sup>20</sup> Bodien (1952), S. XI f.

der bedacht sein [...] Um diesen Unternehmen die Übernahme quasi-öffentlicher Aufgaben zu ermöglichen, erhielten sie Steuerprivilegien.“<sup>21</sup> Selbst im Gutachten der sog. Hofbauer-Kommission des Bundesfinanzministeriums von 1985, das faktisch die Grundlage für die spätere Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in Deutschland bildete, wurde eine ähnliche Begründung für die frühe steuerliche Förderung solcher Unternehmen entwickelt.<sup>22</sup>

Während es im Deutschen Reich noch fast zwei Jahrzehnte bis es zu einer ersten gesetzlichen Regelung der Wohnungsgemeinnützigkeit dauerte, wurde in Österreich mit dem Gesetz vom 22. Dezember 1910 über den Wohnungsfürsorgefonds in § 12 erstmals eine Definition der sog. „gemeinnützigen Bauvereinigungen“<sup>23</sup> getroffen, die 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>24</sup>

### 2.1.2 Erste gemeinnützige Wohnungsgesellschaften

Im Jahr 1847 wurde „das erste gemeinnützige Wohnungsunternehmen“ gegründet, die „Berliner gemeinnützige Baugesellschaft“.<sup>25</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>26</sup> Eine besondere Unterstützung erfuhr diese Aktiengesellschaft dadurch, dass ihr auf Beschluss der preußischen Regierung am 14. Juni 1851 die „Stempel- und Kostenfreiheit“ gewährt wurde, womit die erste Steuerbefreiung für die gemeinnützige Tätigkeit bekräftigt ist; gemeinnützig war auch die Beschränkung der Gewinnmöglichkeiten, denn die Aktionäre konnten nur 4 % Di-

<sup>21</sup> Frankfurter Institut (1986), S. 2.

<sup>22</sup> Bundesministerium der Finanzen (1985), S. 17: „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>23</sup> Österreichische Bezeichnung für gemeinnützige Wohnungsunternehmen, vgl. Kapitel 6.

<sup>24</sup> Gesetz vom 22. Dezember 1910, betreffend die Errichtung des Wohnungsfürsorgefonds, ö.RGBl. Nr. 242, zitiert nach öWGG-E (1977), Allgemeine Erläuterung, S. 14.

<sup>25</sup> Jenkis (1988a), S. XIV.

<sup>26</sup> Zitiert nach Jenkis (1973), S. 64.

videnden erhalten und bekamen bei ihrem Ausscheiden nur den Nennbetrag ihrer Beteiligung zurückgezahlt.<sup>27</sup>

Aufgabe der Berliner gemeinnützigen Baugesellschaft war es, ansprechende Kleinwohnungen zu errichten, die zumeist als Geschoßwohnungsbau ausgeführt wurden und an „kleine Leute“ vermietet wurden. Hierunter wurden Personen verstanden, „welche die letzte Stufe der Besitzenden vor dem Proletariat einnehmen, namentlich also die kleinen Handwerker und alle welche mit diesem etwa gleichen Verhältnis leben“, wobei allerdings ein Mindestmaß an Besitz vorausgesetzt wurde, nämlich ein eigener Hausstand. Gemeint waren also nicht Menschen, die ohne jeglichen 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 sowie zugesichert, dass die einmal errechneten Mieten nicht mehr erhöht werden (Erstarrungsprinzip). Durch die gezahlten Mieten sollte im Laufe der Jahre den Mietern als Eigentum an der Wohnung zustehen, so dass 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>28</sup> Allerdings war das Modell der Mietwohnung mit Kaufanwartschaft nicht sehr erfolgreich und wurde ab 1857 wieder eingestellt.<sup>29</sup>

Bis 1868 entstanden insgesamt „nur 15 Unternehmen, deren Bauleistung kaum ins Gewicht fiel.“<sup>30</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 dieser Tatsache wurde bei Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts 1989 die Hoffnung verbunden, dass die nun ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sich auch künftig freiwillig nach den gemeinnüt-

<sup>27</sup> Vgl. Jenkis (1973), S. 64 f.

<sup>28</sup> Vgl. ebd., S. 68 ff.

<sup>29</sup> Vgl. Thies (1986), S. 6.

<sup>30</sup> Ebd., S. 6.



zigen Prinzipien verhalten würden. Andererseits war bereits zu Beginn der Tätigkeit von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eine Förderung durch Steuerbefreiung eine wichtige zentrale wirtschaftliche Hilfestellung.<sup>31</sup>

Ab Anfang der 1860er Jahre bestimmte eine weitere Entwicklung die frühen Wohnungsunternehmen: die Bildung von Wohnungsgenossenschaften. Der von Herrmann Schulze-Delitzsch gegründete „Allgemeine Verband deutscher Erwerbs-Wirtschaftsgenossenschaften“ beriet 1865 über eine Resolution in der unter anderem hieß: „Dem Mangel an guten, gesunden Arbeiterwohnungen können in 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>32</sup>

Auf Anregung von Schulze-Delitzsch wurde schließlich am 27.3.1867 in Preußen ein Genossenschaftsgesetz beschlossen, zu dem er bereits 1860 einen Entwurf verfasst hatte. Dieses Gesetz wurde am 4.7.1868 auf den Norddeutschen Bund ausgedehnt. Ab 1871 galt dieses Gesetz auch im Deutschen Reich. Ebenfalls im Jahr 1867, kurz vor dem Genossenschaftsgesetz, wurde das Preußische Gesetz über die „Sportel- und Stempelfreiheit“ für gemeinnützige Aktiengesellschaften beschlossen, auf das in Kapitel 3.2 über die Steuerbefreiung für gemeinnützige Wohnungsunternehmen noch eingegangen wird.

### 2.1.3 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>33</sup> Ziel war u.a. durch bessere Wohnverhältnisse die Krankheitskosten zu mindern. Es wurden

<sup>31</sup> Für die weitere Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft siehe Jenkis (1973).

<sup>32</sup> Zitiert nach ebd., S. 112.

<sup>33</sup> Selle (1994), S. 122, unter Bezug auf § 129 Invaliditäts- und Alterssicherungsgesetz.

zinsverbilligte Kredite zum Teil sogar oberhalb der Beleihungsgrenzen vergeben, um „den Gesundheitszustand der Versicherten durch Bereitstellung einwandfreien Wohnraumes zu verbessern“.<sup>34</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>35</sup>

Eine besondere Rolle spielten auch die Spar- und Baugenossenschaften, bei denen Mitglieder und auch andere Personen Sparguthaben bilden konnten, die zur günstigen Finanzierung des Baus von Arbeitermietwohnungen 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>36</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 geringeres 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 größerem 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>37</sup> Die beiden Ansichten sind in der Wohnungsbaupolitik 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 eine gemeinsame Institution), der Selbstorganisation (durch gewählte Organe) und der Selbstverwaltung (Organmitglieder müssen Genossenschaftsmitglie-

---

<sup>34</sup> Zitat aus einem Beitrag von Kämper, zitiert nach Jenkis (1973), S. 210.

<sup>35</sup> Thies (1986), S. 7; es wurden „ca. 0,5 Mrd. RM als zinsgünstige Kredite zum Bau gemeinnütziger Wohnungen gewährt“.

<sup>36</sup> Jenkis (1973), S. 166.

<sup>37</sup> Zitiert nach ebd., S. 177.

der 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 durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern“.<sup>38</sup> Dies wird in der Genossenschaftswissenschaft als „Förderauftrag“ bezeichnet.

In den 1980er Jahren entbrannte eine Kontroverse, ob der Förderauftrag von Genossenschaften mit den Vorschriften des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts vereinbar sei.<sup>39</sup> Diese Kontroverse wird hier deshalb aufgegriffen, da sie 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 Förderungsauftrag und das Prinzip der Gemeinnützigkeit im Einklang“ befunden, da die staatliche Förderung an den gleichen Zielen wie die genossenschaftliche Tätigkeit orientiert gewesen sei.<sup>40</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>41</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 gemäß WGG und dem genossenschaftlichen Förderungsauftrag“.<sup>42</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 gemeinnützig anerkannt

<sup>38</sup> § 1 Abs. 1 GenG (2006), Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz) in der Fassung vom 16. Oktober 2006, BGBl. I S. 2230.

<sup>39</sup> Vgl. die umfangreiche Darstellung einer entsprechenden Kontroverse in Jenkis (1986).

<sup>40</sup> Ebd., S. 16.

<sup>41</sup> Ebd., S. 16.

<sup>42</sup> Prof. Dr. Erik Boettcher von der Universität Münster, vgl. ebd., S. 18.

werden, wenn sie den Staat in seinen Pflichtaufgaben ergänzen oder entlasten (Subsidiaritätsprinzip).“<sup>43</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 „aufgepfropft“. <sup>44</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>45</sup>

Eine ähnlich kritische Stimme wurde 2012 auch zum in Österreich geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht geäußert, dass sich noch in wichtigen Teilen auf das deutsche WGG von 1940 stützt. Die durch das öWGG vorgegebenen Einschränkungen, wie die Geschäftskreiseingrenzung auf Kleinwohnungen und dazugehörige Nebengeschäfte, Pflichtprüfung, 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>46</sup> Auf das öWGG wird in Kapitel 6 gesondert eingegangen.

Aber unabhängig von dieser Kritik waren, soweit bekannt, alle Wohnungsgenossenschaften in Deutschland zum Zeitpunkt der Aufhebung des WGG 1989 als gemeinnützige Wohnungsunternehmen anerkannt und nahmen die steuerlichen Vorteile dieser Anerkennung in Anspruch. Dieser kleine Exkurs zum Thema Genossenschaft und Gemeinnützigkeit macht deutlich, dass sich der genossenschaftliche Gedanke der Selbstorganisation mit dem Ziel der gemeinschaftlichen Wohnungsversorgung nicht automatisch mit dem staatlichen Interesse der ausreichenden Versorgung von benachteiligten Haushalten verbindet, für die die Gemeinnützigkeitsregeln entwickelt wurden. Wie diese Regeln in Deutschland entstanden, wird nachfolgend skizziert.

---

<sup>43</sup> Jenkis (1986), S. 21.

<sup>44</sup> Ebd., S. 23.

<sup>45</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. Kapitel 3.1.3.

<sup>46</sup> Eder (2012), S. 12.

## 2.2 Die Kodifizierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts zwischen 1930 und 1945

In Preußen wie auf Reichsebene war jahrzehntlang die Steuerbefreiung für die Wohnungsgemeinnützigkeit in vielen verschiedenen Gesetzen geregelt.<sup>47</sup> Hierfür waren „mindestens 10 Reichs- und unzählige Landesgesetze, Verordnungen und Erlasse“ zuständig.<sup>48</sup> Ein erster Vorschlag des damaligen Gewerkschaftsbundes für einen gemeinwirtschaftlichen Sektor im Wohnungswesen aus dem Jahr 1921 fand allerdings kein Echo.<sup>49</sup>

Unterschiedliche Begriffsbestimmungen in den steuerbefreienden Gesetzen und Verordnungen führten zu Unklarheiten und Rechtsstreitigkeiten in den ersten Jahren der Weimarer Republik.<sup>50</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 auch für die Steuerbehörden verbindlich sein sollte.<sup>51</sup>

Der „Entwurf eines Gesetzes über die Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen“ wurde 1928 erstellt, 1929 im Reichsrat verhandelt und schließlich im Januar 1930<sup>52</sup> dem Reichstag vorgelegt und in verschiedenen Reichsgremien diskutiert. Wegen der Auflösung des Reichstags im Juli 1930 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>53</sup> (GemVO) bezeichnet wurde. Da alle erforderlichen Schritte zu einem Gesetz durchlaufen waren, kann diese Verordnung als erste gesetzliche Grundlage des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts in Deutschland angesehen werden, zumindest jedoch als erste einheitliche Rechtsgrundlage mit Gesetzescharakter.

<sup>47</sup> Meier, Draeger und Kennerknecht (1931), S. 3, zur Darstellung von zwölf verschiedenen Steuerbefreiungstatbeständen zu Ende der 1920er Jahre.

<sup>48</sup> Bodien (1952), S. XIV.

<sup>49</sup> Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund (1921).

<sup>50</sup> Meier, Draeger und Kennerknecht (1931), S. 3; Bodien (1952), S. XIV.

<sup>51</sup> Meier, Draeger und Kennerknecht (1931), S. 4.

<sup>52</sup> Rücktritt der Regierung von Herrmann Müller (SPD), anschließend regierte das Präsidialkabinett Brüning mit Notverordnungen.

<sup>53</sup> GemVO (1930), Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen (Gemeinnützigkeitsverordnung) vom 2. Dezember 1930, RGBl. I S. 593.

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 der Notverordnung mit eben dieser GemVO gemeint). Also war erst seit 1930 eine staatliche Anerkennung für den Status der Gemeinnützigkeit 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>54</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, 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 I. Seite 593) als gemeinnützig anerkannt sind [...].“<sup>55</sup>*

Auf dieser Rechtsgrundlage wurde dementsprechend künftig die Steuerbefreiung für gemeinnützige 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,

<sup>54</sup> Meier, Draeger und Kennerknecht (1931), S. 42.

<sup>55</sup> Zitiert nach ebd., S. 30 f.

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>56</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 überließ die Bestimmung von weiteren Regelungen noch zu erlassenden Durchführungsbestimmungen. Diese wurden als Rechtsverordnung am 20. März 1931 erlassen. Für die nachfolgenden Jahrzehnte bis zur Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts 1990 blieb es bei dem System eines rahmensetzenden Gesetzes mit dazu erlassenen Durchführungsbestimmungen. Ergänzend wurde am 17. April 1931 noch durch den Preußischen Minister für Volkswohlfahrt eine Verordnung erlassen, die noch weitere Verwaltungsregelungen enthielt.<sup>57</sup> Die 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 Kapiteln. Für den Überblick wird daher zunächst nur der weitere Ablauf der Schaffung rechtlicher Regelungen für die Wohnungsgemeinnützigkeit skizziert.

Mit den 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>58</sup> Die betreffenden Unternehmen wurden auf der Grundlage dieses Sonderrechts als gemeinnützig anerkannt und erhielten dadurch die Steuerbefreiung nach den jeweils gültigen Steuergesetzen. „Über die Innehaltung der Voraussetzungen für die Anerkennung wachen einerseits die Behörden, andererseits zu ihrer Unterstützung die Verbände (Spitzenverband und Prüfungsverbände). [...] Dieser gemeinnützigen Woh-

<sup>56</sup> Meier, Draeger und Mußfeld (1941), S. 4.

<sup>57</sup> Vgl. Erlass des Preußischen Ministers für Volkswohlfahrt vom 17.4.1931, zitiert nach Boddien (1952), S. 142.

<sup>58</sup> Meier, Draeger und Mußfeld (1941), S. 1.

nungswirtschaft wird eine Sonderstellung im Rechts- und Wirtschaftsleben eingeräumt.“<sup>59</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 antisemitische „Säuberung“ („Arisierung“) sowie die Zwangsvereinigung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ging dieser Kommentar von 1952 nicht explizit ein.<sup>60</sup>

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>61</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 abzuberufen“ 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>62</sup> Hier-

<sup>59</sup> Meier, Draeger und Mußfeld (1941), S. 2.

<sup>60</sup> Bodien (1952), S. XII.

<sup>61</sup> § 6 Abs. 1 GemVO i.d.F. 1935, zitiert nach Meier und Draeger (1935), S. 264; es ist aus der Kommentierung nicht zu entnehmen, ob alle GWU einer solchen Sonderprüfung unterzogen wurden.

<sup>62</sup> Gesetz zur Sicherung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 14. Juli 1933, RGB. I S. 488, zitiert nach Meier und Draeger (1935), S. 286 f.



zu wurden noch detaillierte Regelungen in einer Verordnung erlassen, etwa wie die Fragen der Versorgungsbezüge etc. nach der Entlassung zu behandeln wären.<sup>63</sup>

Wie umfangreich in den genossenschaftlichen, den gewerkschaftlichen und anderen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen die „Gleichschaltung“ mit Entlassungen 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>64</sup>

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 Kurzkommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht aus dem Jahr 1952.<sup>65</sup>

So wurde 1934 ein eigenes „Gesetz über Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen“ beschlossen.<sup>66</sup> In diesem wurde die Zwangsmitgliedschaft der GWU in einem regional zuständigen Revisionsverband vorgeschrieben, wobei diese Verbände wiederum einen Gesamtverband angehören müssen. Die bisher freiwillige Selbstorganisation des Prüfungswesens, insbesondere bei 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 eingegangen.

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>67</sup> Mit dem „Gesetz zur Änderung der

<sup>63</sup> Verordnung zur Sicherung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 6. Februar 1934, RGBI. I S. 89, zitiert nach Meier und Draeger (1935), S. 296 f.

<sup>64</sup> SAGA (2012), S. 45; vgl. die Säuberungen bei der Essener ALLBAU in Reulecke u. a. (1994), S. 59–62.

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

<sup>66</sup> Gesetz über Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen vom 26. März 1934, RGBI. I S. 246, zitiert nach Meier und Draeger (1935), S. 298 f.

<sup>67</sup> Meier, Draeger und Mußfeld (1941), S. 3.

Vorschriften über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“ wurde die bisherige Gemeinnützigkeitsverordnung zum „Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGG)“<sup>68</sup>, 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 durch eine „Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGGDV)“ vom 23. Juli 1940.<sup>69</sup>

## 2.3 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 eines 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>70</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>71</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; außerdem wurde 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>72</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 wirt-

<sup>68</sup> WGG (1940), Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen – Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz – (WGG) vom 29. Februar 1940, RGBl. I S. 438.

<sup>69</sup> WGGDV (1940), Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGGDV) vom 23. Juli 1940, RGBl. I S. 1012.

<sup>70</sup> Jenkis (1988b), S. XXVII, zumal der größte Teil der Regelungen aus den Verordnungen von 1930 und 1931 stammte.

<sup>71</sup> Bodien (1952), S. 1.

<sup>72</sup> Ebd., S. 1.

schaftliche Entwicklung im allgemeinen, sondern auch auf die organisatorische und betriebswirtschaftliche.“<sup>73</sup> Eine ausdrückliche Auseinandersetzung mit dem seit 1933 in das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht eingefügten 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>74</sup> Im nächsten (und letzten) Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, der allerdings erst zeitgleich mit der Aufhebung des WGG 1988 erschienen, wurden die mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbarenden Paragraphen vom WGG wesentlich deutlicher kritisiert und auch rechtlich schärfer beurteilt.<sup>75</sup>

Die erste Veränderung des auf 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>76</sup> Mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) von 1956 wurde zur Förderung des damals politisch stark unterstützten Wohnungseigentums der § 8 des WGG, der sog. Antispekulationsparagraph, gestrichen; dieser Aspekt in Kapitel 3.1.7.4 ausführlich analysiert.

In den Jahren 1960, 1969 und 1974 wurden im WGG noch Anpassungen an die geänderten Verwaltungs- und Rechtsverfahren der Bundesrepublik vorgenommen.<sup>77</sup> Mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 wurden erstmals die speziellen Förderinstitute für die Vergabe von Fördermitteln (Wohnungsbaukreditanstalten u.ä.) gesetzlich normiert.<sup>78</sup> Anschliessend wurde mit dem Wohnungsmodernisierungsgesetz 1976 in § 6 des WGG die Betreuung von „Modernisierungsmaßnahmen“ als weitere gemeinnützigkeitsrechtlich zulässige Tätigkeit der GWU eingefügt.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Ebd., S. XV.

<sup>74</sup> Ebd., S. 142, zu § 16 WGGDV i.d.F. 1940 und der Möglichkeit der Zwangsverschmelzung von GWU.

<sup>75</sup> Vgl. Jenkis (1988b); siehe hierzu auch die nachfolgenden Passagen in diesem Buch.

<sup>76</sup> Entscheidung über die sachliche Zuständigkeit zur Anerkennung von Organen der staatlichen Wohnungspolitik nach § 28 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz vom 11. November 1953, BGBl. I S. 1523.

<sup>77</sup> Vgl. die Aufstellung in Jenkis (1988b), S. XIII.

<sup>78</sup> Art. 41 Haushaltsstrukturgesetz (1975), Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (Haushaltsstrukturgesetz) vom 18.12.1975, BGBl. I S. 3110.

<sup>79</sup> § 24 WoModG (1976), Gesetz zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen (Wohnungsmodernisierungsgesetz – WoModG) vom 23. August 1976, BGBl. I S. 2429.

Weitere Änderungen wurden am WGG in der Nachkriegszeit nicht mehr unternommen, auch eine sprachliche Bereinigung oder Streichung der verfassungswidrigen Teile dieses wichtigen Gesetzes fand nicht mehr statt.<sup>80</sup>

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 wie folgt vorgenommen:

- Die Änderung von § 117 des II. Wohnungsbaugesetz 1956<sup>81</sup>, mit welchem der Verzicht auf Wiederkaufsrechte oder Vertragsstrafen aus dem – mit diesem Gesetz aufgehobenen – als Antispekulationsparagrafen bezeichneten § 8 WGG durch Streichung von § 12 (alt) WGGDV (1940) nicht als Verstoß gegen das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht gelten sollte.
- Der Beschluss der „Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“<sup>82</sup> von 1957, wodurch die WGGDV neu gefasst und neu nummeriert verkündet wurde (WGGDV 1957).<sup>83</sup> Dies beinhaltete eine Novellierung des Geschäftszwecks in §§ 6–8 WGGDV, die Eröffnung der Möglichkeit nach Genehmigung gemäß § 9 auch nicht gemeinnützige Tätigkeiten auszuüben, die Erhöhung der Flächenobergrenze für Kleinwohnungen in § 10 (alt) WGGDV, eine Neudefinition der Kostenmiete durch Einfügung der §§ 11 ÅÅÅ und 11 b sowie weitere Zuständigkeitsanpassungen.
- Mit der „Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“<sup>84</sup> von 1969 wurden erneute Änderungen vorgenommen und als WGGDV (1969) neu gefasst veröffentlicht.<sup>85</sup> Hierbei wurden neben kleineren Anpassungsmaßnahmen u.a. die Vorgaben über zulässige Geschäfte hinsichtlich Gemeinschaftsanlagen und der Übernahme der Wohnungsverwaltung von anderen GWU geändert. Auch wurden in § 14 neue Verkaufspreisregelungen für Eigenheime eingeführt, nun mit zusätzlicher Berücksichtigung von Rücklagen und Rückstellungen des GWU und nicht nur der „Gesamtherstellungskosten“ – dies war vorher nur

<sup>80</sup> Vgl. Jenkis (1988b), S. XIII, sowie alle im Band enthaltenen Kommentare.

<sup>81</sup> § 117 II. WoBauG (1956), Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz – II. WoBauG) vom 27. April 1956, BGBl. I S. 523.

<sup>82</sup> WGGDV (1957), Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 25. April 1957, BGBl. I S. 401.

<sup>83</sup> Bekanntmachung der Neufassung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 25. April 1957, BGBl. I S. 406.

<sup>84</sup> WGGDV (1969), Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (Neufassung), BGBl. I S. 2142.

<sup>85</sup> Bekanntmachung der Neufassung der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGGDV) vom 24. November 1969, BGBl. I S. 2141.

für den „Vorratsbau“ zulässig. In § 23 WGGDV wurde des Weiteren ein Anordnungsrecht der Aufsichtsbehörde zur Abstellung von in Prüfungsberichten festgestellten Beanstandungen oder Verstößen gegen das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht eingeführt, das mit der Sanktionsdrohung des Entzugs der Anerkennung verbunden ist.

- Eine letzte Änderung der WGGDV i.d.F. von 1969 erfolgte am 18. April 1975 durch die Zuständigkeitslockerungsverordnung, mit der in Art. 8 die Ausnahmebewilligung 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>86</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, welche „eine gesetzliche Neureglung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) und der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGGDV) erforderlich“ machen würden.<sup>87</sup> Der Gesetzentwurf kam jedoch wegen der zeitgleichen Diskussion und Beschlussfassung zur Aufhebung des gesamten Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts 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 zum Erliegen brachte:

<sup>86</sup> Vgl. Jenkis (1988b), S. XIV.

<sup>87</sup> BT-Drs. 11/2199 (1988), Entwurf eines Gesetzes zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen (FGW), Antrag der Fraktion Die Grünen vom 25.04.1988, S. 1, Ausarbeitung des Gesetzentwurfs durch Jan Kuhnert.

*„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>88</sup>*

Prof. Dr. Klaus Selle, der Autor dieses Beitrags in einer Festschrift zum 75 jährigen Firmenjubiläum des städtischen Wohnungsunternehmens ALLBAU, Allgemeiner Bauverein Essen AG, sah im 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>89</sup>

## **2.4 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 Tabelle 2 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 waren in Städten über 100.000 Einwohner die wichtigsten Anbieter von Mietwohnungen und hatten dort einen Anteil von knapp 30 % am Gesamtmietwohnungsbestand.<sup>90</sup> Unter den Vermietern von Sozialwohnungen stellten die GWU mit 58 % den größten Anteil. Damit gab es vor Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 ca. 2,4 Millionen Sozialwohnungen unter den 3,4 Millionen gemeinnützigen Wohnungen. Im privaten Bestand gab 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>88</sup> Selle (1994), S. 124 f.

<sup>89</sup> Ebd., S. 124 f., unter Bezug auf Niethammer (1988), S. 288.

<sup>90</sup> Bund-Länder-Kommission Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht (1983), S. 4.

	eG	GmbH	AG	Sonstige	Gesamt	Wohnungsbestand
Reich 1899:	289		95		384	
Reich 1930:	2.596	222	56	43	2.917	555.400
Reich 1939:	2.826	502	82	54	3.464	1.160.500
Reich 1949:	1.676	369	74	31	2.150	840.000
1949 zu 1939:	- 41 %	- 26 %	- 10 %	- 43 %	- 38 %	- 28 %
Bund 1939:	1.767	262	60	35	2.124	
Bund 1950:	1.791	416	74	35	2.316	
Bund 1960:	1.665	535	71	36	2.307	2.113.776
Bund 1970:	1.406	573	64	34	2.077	2.926.699
Bund 1980:	1.229	555	60	31	1.875	3.326.692
Bund 1986:	1.193	542	59	32	1.826	3.387.593
Bund 1991:					1.795	3.434.000

**Tabelle 2** 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 des sozialen Wohnungsbaus
- 200.000 Wohnungen aus dieser Zeit ohne direkte Wohnungsbauförderung (jedoch mit Förderung durch Steuerbefreiung)
- 305.000 Wohnungen aus der Zeit zwischen 1971 und 1980, erstellt mit direkter Förderung des sozialen Wohnungsbaus
- 45.000 Wohnungen aus dieser Zeit ohne direkte Wohnungsbauförderung (jedoch mit Förderung durch 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 m<sup>2</sup> Wohnfläche für Kaltmiete im Monat bei:<sup>91</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)

<sup>91</sup> Ebd., S. 7.

Bei einer durchschnittlichen Kaltmiete von 277,- DM je Wohnung waren die „Genossenschaftswohnungen [...] durchschnittlich etwa 10,- DM preiswerter als Wohnungen von Kapitalgesellschaften.“<sup>92</sup> Nichtpreisgebundene Wohnungen waren 1978 bei den GWU „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/m<sup>2</sup>.<sup>93</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>94</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 %)

**Tabelle 3** 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“ wurden, „die von der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts unberührt bleiben“, obwohl dies – im Gegensatz zur gemeinnützigen Kostenmiete – nur bis zum Ablauf eben jener vorübergehender Bindungen gelten konnte. 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 (Tabelle 3).

<sup>92</sup> Bund-Länder-Kommission Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht (1983), S. 7.

<sup>93</sup> Ebd., S. 8.

<sup>94</sup> Ebd., S. 11.





<http://www.springer.com/978-3-658-17569-6>

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit  
Wege zu langfristig preiswertem und  
zukunftsgerichtetem Wohnraum

Kuhnert, J.; Leps, O.

2017, XLIX, 605 S. 6 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-17569-6