

Positionspapier

Kalte Betriebskosten – wie kommunale Gebühren und Hebesätze bezahlbare Mieten beeinflussen



Kommunalwahlen NRW 2020



Kalte Betriebskosten – wie kommunale Gebühren und Hebesätze bezahlbare Mieten beeinflussen



Ausgangslage

Städte und Gemeinde spielen die zentrale Rolle in der lokalen gesellschaftlichen Organisation und bei der Daseinsvorsorge. Auch für die Wohnungswirtschaft sind sie wichtige Partner in der täglichen Arbeit. Kommunale Verwaltungen müssen deshalb handlungsfähig und modern sein. Dafür benötigen sie eine auskömmliche finanzielle Ausstattung.

Die Kommunalabgaben, also die kommunalen Steuern, Gebühren und Beiträge, sind hauptsächlich in der eigenen kommunalen Erhebungsgewalt stehende Einnahmequellen von Städten, Gemeinden und Kreisen. In den vergangenen Jahren hat es hier erhebliche Kostensteigerungen gegeben. Hinzu kommen Einnahmeanteile an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer. Über ihre Abgabenordnung haben Städte und Gemeinden einen direkten Einfluss auf die Bezahlbarkeit von Mieten.

Die Kommunalabgaben fallen bei Wohnungsunternehmen zunächst in den Bereich der laufenden Betriebskosten. In diesem Rahmen regelt die Betriebskostenverordnung die Umlegbarkeit von laufenden Betriebskosten. Insbesondere Gebühren für konkrete, messbare Kommunalleistungen (Entwässerung, Straßenreinigung, Müllbeseitigung) müssen von demjenigen getragen werden, der die Leistung letztlich in Anspruch nimmt, also dem Mieter. Ausdrücklich geregelt ist die Umlegbarkeit auch für die Grundsteuer, da dem Mieter auch die abstrakten Kommunalleistungen zugutekommen.

Hieran knüpfen dann auch Kommunalabgaben an, die nicht zu den laufenden Betriebskosten gehören, wie beispielsweise Erschließungskostenbeiträge und vor allem die Gewerbesteuer des Vermietungsunternehmens.

Kommunalabgaben teilen sich somit in laufende, auf den Nutzer umlegbare Betriebskosten („warme Betriebskos-

ten“) und laufende, nicht umlegbare Betriebskosten (Leerstand, eigene Verwaltungsgebäude) oder rein eigentümerbezogene Kosten (Gewerbesteuer) auf. Da die zuletzt genannten Kosten aus der Kaltmiete zu decken sind, kann man von „kalten Betriebskosten“ sprechen.

Es ist zunächst offenbar, dass umlegbare Betriebskosten direkt in die Bezahlbarkeit von Wohnen einfließen. Aber auch die nicht umlegbaren Betriebskosten beeinflussen die Bezahlbarkeit des Wohnens. Der Vermieter hat eine im Verhältnis zur Miete sehr geringe Spanne, in der er nicht umlegbare Kosten selber tragen kann. Dies bedeutet, dass Erhöhungen der nicht umlegbaren Betriebskosten und vor allem Neuverteilungen von umlegbaren hin zu nicht umlegbaren Betriebskosten beim Vermieter zu massiven Verringerungen des finanziellen Handlungsspielraums führen.

Unsere Positionen auf einen Blick

- Beachtung des Konnexitätsprinzips
- Betriebskosten ungeeignet als Instrument zur Mietpreisdämpfung – einseitige Belastung des Eigentümers vermeiden
- Aufkommensneutralität der Grundsteuer: Grundsteuer so regeln, dass Kommunen Steuererhöhung rechtfertigen müssen
- Neutralität der Gewerbesteuer in Bezug auf wirtschaftliche Entscheidungen

Unsere Positionen im Einzelnen

• Beachtung des Konnexitätsprinzips

Die Konnexität zwischen Abgabenträger und Leistung der Kommune wirkt Fehlallokationen entgegen, gleichzeitig schwächt man bei Auflösung dieser Konnexität das Finanzinteresse der eigenen Bürger an der Kommune:

Schränkt man die Umlagefähigkeit von Kommunalabgaben (beispielsweise der Grundsteuer) ein, trifft eine kommunale Finanzierungsquelle den Vermieter (der häufig nicht Wähler in der Kommune ist) und Hauseigentümer. Damit wird die Konnexität zwischen Abgabenträger und Leistungsbereitstellung des Staates aufgelöst. Diese Verbindung von Einnahmen- und Ausgabenseite einer Gemeinde bedeutet für die Kommunalabgaben, dass wirtschaftlich diejenigen herangezogen werden sollten, die die Leistung der Gemeinden in Anspruch nehmen.

Diese Konnexität gilt im Übrigen auch für die Grundsteuer: Zu den konstitutiven Aufgaben von Gemeinden gehört es, Güter und Dienstleistungen bereitzustellen, die sich in wesentlichen Bereichen durch zwei Eigenschaften auszeichnen. Erstens kann grundsätzlich kein Bürger von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden. Zweitens ist die Nutzung weitgehend auf Personen und Betriebe beschränkt, die im Ort oder in der Nachbarschaft ansässig sind. Die räumliche Nähe ist also im Regelfall die Voraussetzung dafür, dass Bürger die bereitgestellten Güter nutzen können. Die öffentliche Ordnung, die öffentliche Verwaltung und die örtliche Infrastruktur sind typische Beispiele für solche lokalen öffentlichen Güter, die mangels individueller Zurechnung aber nicht durch Gebühren oder Beiträge finanziert werden. Da ein Nutzungsausschluss nicht möglich ist, hat der Gesetz-

geber den Gemeinden den Zugriff auf die Grundsteuer als kommunales Abgabensinstrument ermöglicht. Damit hat die Grundsteuer den Zweck, letztendlich öffentliche Leistungen zu finanzieren, die den Bürgern vor Ort als Nutzer öffentlicher Infrastruktur zugutekommen. Der Nutzen fließt also den Nutzern vor Ort, also den Mietern, Eigentümern oder Gewerbetreibenden, zu.

Die Abschaffung der Konnexität führt mindestens zu zwei Effekten: Werden alleine die Grundstückseigentümer zur Gemeindefinanzierung herangezogen, entfällt einerseits für die Gemeinden die Notwendigkeit einer Rechtfertigung zur Steuererhöhung gegenüber den (in den meisten Fällen nicht betroffenen) Bürgern. Die Grundsteuer wird zur beliebigen Stellschraube des kommunalen Haushaltsausgleichs, da Widerstand nur von der Gruppe der ortsansässigen Grundstückseigentümer zu erwarten ist und der Grundstückseigentümer nur durch Verkauf des Grundstücks auf eine Erhöhung reagieren kann. Andererseits schwächt eine Auflösung der Konnexität das Finanzinteresse der Bürger, da sie insoweit nicht mehr zur Gemeindefinanzierung beitragen müssen.

Unsere Position: Von Vorschlägen zum Entfall der Umlagefähigkeit bestimmter Kommunalabgaben als laufende Betriebskosten, insbesondere zur Grundsteuer, sollte abgesehen und sich zur Vermeidung von Fehlallokationen weiterhin an der Konnexität zwischen Abgabenträger und Leistung der Kommune orientiert werden.

• Betriebskosten ungeeignet als Instrument zur Mietpreisdämpfung – einseitige Belastung des Eigentümers vermeiden

Mietpreise durch Einschränkungen der Umlagefähigkeit von Betriebskosten zu dämpfen, führt dazu, dass der Vermieter zunächst einseitig die Kosten zu tragen hat. Diese zusätzliche Kostentragung trifft aber auf einen geringen finanziellen Handlungsspielraum des Vermieters.

1. Ein Wegfall der Umlagefähigkeit führt zu deutlichem Rückgang der Investitionstätigkeit, da sich das verfügbare Eigenkapital reduziert. Entsprechend werden Neubau und klimapolitisch gewollte energetische sowie altersgerechte Modernisierung eingeschränkt. Bei üblichen Eigenkapitalquoten von 20 % bis 25 % im Neubau steht bei Abschaffung der Umlagefähigkeit entsprechend Investitionsvolumen mindestens im Faktor 4 der Belastung nicht mehr zur Verfügung.
2. Geringere Erträge durch zusätzliche Betriebskosten und Unsicherheit führen immer zu höherem Risiko und damit zu geringerem Neubau. Die geringeren Erträge durch zusätzlich zu tragende Betriebskosten und die Unsicherheit in der Kalkulation von Investitionen über die Umlagefähigkeit und ggf. die nicht kalkulierbaren Kostenentwicklungen aus Kommunalabgaben führt zu einem Risikoaufschlag in der Investitionsrechnung und damit zu einem Rückgang in der Investition und zu weniger Neubaulprojekten oder an das höhere Risiko angepasste höhere Mieten.
3. Das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse wird konterkariert durch die Auswirkungen auf das Siedlungssystem in Gebieten mit schon bestehender Abwanderung: Insbesondere auf entspannten Wohnungsmärkten mit Leerständen würde die Belastung mit laufenden Betriebskosten final zu einer Belastung der Handlungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen und -genossenschaften führen, da sie die Mehraufwendungen nicht in die Miete überwälzen können. Entsprechend sinkt die Investitionsfähigkeit und dem folgend die Bestandsqualität; lokale Aufgaben der Wohnungsunternehmen und -genossenschaften in Quartiersentwicklung und in der Stützung lokaler Strukturen können nicht im bisherigen Maße aufrechterhalten werden. Dies schwächt die Attraktivität der lokalen Märkte weiter, führt zur Verstärkung der Abwanderung in die bereits angespannten Märkte und

somit zu einem sich selbst verstärkenden Effekt sowohl in den Abwanderungsgebieten als auch in den boomenden Regionen. In der Folge muss dort die ressourcenintensive Neubautätigkeit weiter gesteigert werden, während der Leerstand im Bestand in den Abwanderungsgebieten weiter steigt. Berücksichtigt man die erheblichen CO₂-Kosten des Neubaus, so ist jede durch vermeidbare Wanderungsbewegung verursachte Neubaumaßnahme aus Sicht der CO₂-Ziele kritisch zu sehen. Für die öffentlichen Haushalte entstehen ebenfalls erhebliche Kosten durch die jeweilige Anpassung von sozialen und technischen Infrastrukturen bei Bevölkerungswachstum und -schrumpfung, was nochmals ökologische Auswirkungen nach sich zieht.

4. Überwälzungstendenzen werden zu Mietpreisanstieg in boomenden Regionen führen: Die Vermieter hatten im Neubau die Umlagefähigkeit von laufenden Betriebskosten in ihren Kalkulationen berücksichtigt; für den Mieter war die Übernahme laufender Betriebskosten bekannt. Auch mit Blick auf die Basis des Vertragsschlusses von Mieter und Vermieter wird nicht erwartet werden können, dass der Vermieter diese Kosten dauerhaft zu seinen Lasten trägt. Soweit es möglich ist, wird daher eine Überwälzung in die Mieten erfolgen und damit ein starker Druck in der Breite auf die Mieten eintreten.
5. Kommunale Unternehmen werden am Ende des Tages die Umlage tragen müssen: Wenn eine Umlagefähigkeit aufgehoben ist, wird es aus politischen Überlegungen gerade den kommunalen Unternehmen nicht möglich sein, die Mieten entsprechend anzupassen. Damit werden die kommunalen Wohnungsunternehmen zum Träger der zusätzlichen nicht umlegbaren Betriebskosten. Investitionskosten oder die Übernahme sonstiger Aufgaben wird damit eingeschränkt oder gar unmöglich gemacht.

Unsere Position: Von Vorschlägen zum Entfall der Umlagefähigkeit bestimmter Kommunalabgaben als laufende Betriebskosten, insbesondere zur Grundsteuer, sollte abgesehen und sich zur Vermeidung von Fehlallokationen weiterhin an der Konnexität zwischen Abgabenträger und Leistung der Kommune orientiert werden.

• **Aufkommensneutralität der Grundsteuer: Grundsteuer so regeln, dass Kommunen Steuererhöhung rechtfertigen müssen**

Die 2019 in Kraft gesetzte Reform der Grundsteuer auf Bundesebene sieht ein komplexes wertabhängiges Modell für eine Grundsteuer-Bemessungsgrundlage vor. Ergänzend wird den Bundesländern die Anwendung eines eigenen Grundsteuermodells erlaubt.

Der Grundsteuerwert wäre bei dem wertabhängigen Bundesmodell regelmäßig fortzuschreiben, was zum einen zu entsprechendem Bürokratieaufwand für erforderliche regelmäßige Fortschreibungen der Berechnungsdaten und der Grundsteuerwerte führt und zum anderen aufgrund verschiedener wertsteigernder Elemente (Miete nach Mikrozensus, Bodenrichtwert) eine permanente Grundsteuererhöhung ohne kommunales Satzungserfordernis zur Folge hätte.

Da ein Satzungsbeschluss zur Erhöhung der Hebesätze grundsätzlich nicht mehr erforderlich wäre, würde eine schleichende Erhöhung der Kommunalabgaben eintreten. Im Bereich der Kommunalfinanzierung wäre damit ein Modell geschaffen, in dem sich die Gemeinden für eine der Hauptfinanzierungsquellen nicht für eine Erhöhung rechtfertigen müssten.

Entsprechend der Diskussion zur sog. „kalten Progression“ bei der Lohn- und Einkommensteuer wären hier Vorkehrungen zu treffen, die eine solche schleichende Erhöhung der Grundsteuer eindämmen.

Die Nutzung der Länderöffnungsklausel auf Ebene des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen sollte daher vertieft geprüft werden. Die Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer sollte dabei einfach und transparent sein und allenfalls in sehr beschränktem Maße durch wertsteigernde Komponenten eine permanente Grundsteuererhöhung zur Folge haben.

In Frage kämen hierfür:

- (reines) Flächenmodell,
- Flächen-Lage-Modell,
- Bodenrichtwertmodell.

Weiterhin zeigen modellhafte Vergleiche, dass die geänderten Bemessungsgrundlagen trotz pauschaler Anpassungen der Steuermesszahl zu einmaligen, teils massiven Grundsteuererhöhungen führen würden, sofern die Gemeinden die Hebesätze nicht nach unten anpassen. In Anbetracht der schwierigen finanziellen Situation der Kommunen ist zu erwarten, dass diese die Umstellung der Bemessungsgrundlage zu einer versteckten Grundsteuererhöhung nutzen könnten. Hier sollten Vorgaben implementiert werden, die derartige systematische Grundsteuererhöhungen vermeiden helfen oder zumindest transparent machen, sodass hier mindestens ein Rechtfertigungsdruck bei den Gemeinden besteht.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Grundsteuer die tatsächlichen Nutzer der Immobilie trifft – sei es als selbst nutzender Eigentümer, sei es als Mieter als Folge der Umlage in den Betriebskosten.

Unsere Position: Die Länderöffnungsklausel zur Neuregelung der Grundsteuer sollte genutzt werden. Hierbei sollte eine einfache, transparente und allenfalls in sehr beschränktem Maße schleichende Grundsteuererhöhungen zulassende Bemessungsgrundlage gewählt werden. Bei Umstellung sollten Vorkehrungen getroffen werden, die eine einmalige Grundsteuererhöhung vermeiden.

• Neutralität der Gewerbesteuer in Bezug auf wirtschaftliche Entscheidungen

1. Vermeidung der Auswirkungen eines „Hebesatz-Wettbewerbs“:

Die Gewerbesteuer ist einerseits die bedeutendste Einnahmequelle mit eigener Erhebungsgewalt der Gemeinden. Andererseits ist sie für Genossenschaften und Kapitalgesellschaften gleichbedeutend zur Körperschaftsteuer die größte Belastung des finanziellen Ergebnisses. Da die Gewerbesteuer anders als die Grundsteuer nicht auf die Mieter umlegbar ist, mindert sie das Potenzial für alle Arten von Investitionen.

In NRW findet derzeit ein „Hebesatz-Wettbewerb“ statt. Einerseits sind Gemeinden, die der Haushaltssicherung unterliegen, gezwungen, ihre Hebesätze für die Gewerbesteuer zu erhöhen oder hoch zu halten. Andererseits nutzen Gemeinden Senkungen des Gewerbesteuer-Hebesatzes zur gezielten Anziehung von Gewerbebetrieben.

Wohnungsunternehmen sind aufgrund ihres meist lokal oder regional fokussierten Geschäftsmodells immobil. Insbesondere können sie nicht auf Hebesatz-Erhöhungen durch Verlegung von Verwaltungssitzen reagieren, da die Verwaltung von Immobilien naturgemäß ortsnahe erfolgt.

Der kommunale Finanzausgleich sollte daran ausgerichtet werden, dass einem derartigen massiven Auseinanderlaufen der Gewerbesteuerhebesätze Schranken gesetzt werden.

2. Behinderung gesellschaftlich gewollter Veränderungen durch Gewerbesteuer eindämmen:

Zahlreiche Wohnungsunternehmen (Genossenschaften, Kapitalgesellschaften), die zwar aufgrund ihrer Rechtsform gewerbesteuerpflichtig sind, aber eine Tätigkeit ausüben, die nicht als gewerblich gilt (genossenschaftliche Wohnungs-

vermietung an Mitglieder, reine Wohnungsverwaltung), sind derzeit darauf angewiesen, Regelungen im Gewerbesteuer-gesetz zu nutzen, die die Vermietung explizit von der Gewerbesteuer freistellt: Vermietungsgenossenschaften sind bei Wohnungsvermietung an Mitglieder grundsätzlich von der Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer befreit; sonstige Wohnungsunternehmen, deren Geschäftsgegenstand allein die eigene Grundbesitzvermietung darstellt, können die sog. erweiterte Grundbesitzverwaltung in Anspruch nehmen, die die Überschüsse aus der Grundbesitzverwaltung von der Gewerbesteuer ausnimmt.

Aufgrund der sehr restriktiv ausgelegten Regelung insbesondere zur erweiterten Grundbesitzkürzung können aktuelle Anforderungen an Wohnungsunternehmen von diesen nur zum Preis einer erdrosselnden Gewerbesteuerbelastung des gesamten Geschäfts erfüllt werden. Nur als ein Beispiel sei die CO₂-Bepreisung im Rahmen des 2019 in Kraft gesetzten Klimaschutzgesetzes genannt. Das Erreichen der CO₂-Einsparziele erfordert letztlich den Einsatz regenerativer Energie insbesondere auch auf dezentraler Ebene. Eine damit verbundene Stromerzeugung wird aber als „schädliche“ Tätigkeit für die erweiterte Grundbesitzkürzung gesehen, wodurch das gesamte finanzielle Ergebnis der Wohnungsunternehmen erstmals durch Gewerbesteuer belastet wird. Hierdurch wird die gesellschaftlich gewollte Dekarbonisierung bei Wohnungsunternehmen massiv behindert.

Unsere Position: Der kommunale Finanzausgleich sollte so ausgerichtet werden, dass einem massiven Auseinanderlaufen der Gewerbesteuerhebesätze Schranken gesetzt werden. Unabhängig davon sollten restriktive Gewerbesteuerbelastungen vermieden werden, die gesellschaftlich gewollten Entwicklungen entgegenstehen.

Über den VdW Rheinland Westfalen

Als bundesweit größter Landesverband der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft vertritt der VdW Rheinland Westfalen rund 480 kommunale und öffentliche, genossenschaftliche, industrieverbundene, private sowie kirchliche Wohnungsunternehmen und -genossenschaften in Nordrhein-Westfalen sowie im nördlichen Rheinland-Pfalz.

Aktuell bewirtschaften unsere Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften mehr als 1,2 Millionen Wohnungen allein in Nordrhein-Westfalen, darunter mehr als die Hälfte mietpreisgebunden. Jeder fünfte Haushalt wohnt und lebt in diesen Wohnungsbeständen.

2019 haben die Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften unseres Verbandes mehr als 2,6 Milliarden Euro in den bezahlbaren und geförderten Mietwohnungsneubau sowie in die energetische und generationengerechte Modernisierung ihrer Wohnungsbestände investiert. Rund 3.700 Wohnungen haben sie neu gebaut. Die durchschnittliche Miete lag 2019 bei 5,72 €/m² und damit deutlich unter dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt von 6,60 €/m².

Wir geben vielen Menschen in unserem Land ein bezahlbares Zuhause, in unseren Städten und Gemeinden setzen sich unsere Verbandsmitglieder für lebenswerte, klima- und generationengerechte Wohn- und Stadtquartiere ein. Für unsere Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften ist Wohnen immer auch eine gesellschaftliche Aufgabe.

Als Partner des Landes bei der Modernisierungsoffensive **„Besser Wohnen – zu Hause im Quartier“**, bauen und modernisieren unsere Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften in zahlreichen Städten und Gemeinden mit einem Investitionsvolumen von mehr als einer halben Milliarde Euro über 4.600 Wohneinheiten.

Als Kooperationspartner der Landesinitiative **„Endlich ein ZUHAUSE!“** suchen wir gemeinsam nach Wegen, um Wohnungsverluste zu vermeiden und wohnungslose Menschen besser und schneller mit Wohnraum zu versorgen.