

# **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG)**

durch Artikel 13 des Jahressteuergesetzes 2024

Drucksache 20 / 12780

**vorgelegt von Jan Kuhnert**

Geschäftsführender Gesellschafter der

KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH



## Inhaltsverzeichnis

Empfehlungen dieser Stellungnahme zur weiteren Umsetzung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit: .....	3
Teil 1 Zur Wohnungsgemeinnützigkeit .....	7
Teil 2 Zum Jahressteuergesetz 2024 .....	15
Teil 3 Zu einer Alternative zum Gesetzentwurf .....	24

## Empfehlungen dieser Stellungnahme zur weiteren Umsetzung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit:

Vorangestellt wird eine Übersicht der in dieser Stellungnahme enthaltenen Empfehlungen, die aus den jeweiligen Ausführungen abgeleitet sind. Dieser Überblick dient auch der schnellen Orientierung, welche nächsten Schritte im Gesetzgebungsverfahren noch zu ergreifen wären, um tatsächlich erste Schritte hin zu einer Neuen Wohngemeinnützigkeit zu ermöglichen. Die von der Bundesregierung in Artikel 13 des Jahressteuergesetzes 2024 vorgeschlagene Ergänzung der Abgabenordnung um eine Förderung wohngemeinnütziger Zwecke entspricht weder dem bisherigen Stand der fachpolitischen Diskussionen noch wird damit überhaupt eine „Neue Wohngemeinnützigkeit“ ernsthaft angegangen.

Um trotzdem das Zeitfenster einer Diskussion um die Wohngemeinnützigkeit und deren gesetzliche Umsetzung zu nutzen, sollen die Empfehlungen dieser Stellungnahme weitere auch gesetzgeberische Schritte für eine wirksame Wohngemeinnützigkeit beschreiben und Hinweise zu ihrer Umsetzung im Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern geben.

### ⇒ **Empfehlung 1**

Wenn ca. 60 % der Bevölkerung berechtigt sind, in eine gemeinnützig durch Steuerbefreiung geförderte Wohnung einzuziehen, ist davon auszugehen, dass auch die gemeinnützigen Träger bzw. Unternehmen vorrangig an Haushalte vermietet werden, die gerade noch diese Einkommensgrenze unterschreiten. Damit wird eine tatkräftige Unterstützung der am Wohnungsmarkt besonders benachteiligten Haushalte nicht erreicht werden. Daher sollte eine anteilige Bindung der (Wieder-)Vermietung an niedrigere Einkommensgruppen vorgesehen werden, so vielleicht eine Reservierung von einem Drittel der Vermietung an Haushalte, die die aktuelle Bundeseinkommensgrenze nicht überschreiten (sog. 100%-Grenze).

### ⇒ **Empfehlung 2**

In § 52 (2) Ziff. 27 sollten weitere Geschäftstätigkeiten als steuerbegünstigt aufgenommen werden, die der Stärkung von Quartieren und der sozialen Vielfalt dienen. Außerhalb des engen wohngemeinnützigen Zwecks sollte mindestens auch die ergänzende Vermietung von Gewerbeflächen, von Solaranlagen und die freie Vermietung außerhalb des gemeinnützigen Zwecks.

⇒ **Empfehlung 3**

Die im Gesetzentwurf enthaltene unbestimmte Mietregelung kann m. E. nicht den Vorgaben des Gemeinnützigkeitsrechts entsprechen. Sollte vielleicht schon mit 2 oder 5 % Unterschreitung eine steuerbefreite Wohnungsvermietung zugelassen werden? Nur wenn ein ausreichender Abstand zur OVM gesichert ist, wäre eine tatsächliche „Unterstützungsleistung“ gegeben, ich schlage hier einen 20 %-Abstand zur OVM für eine Steuerbefreiung vor.

⇒ **Empfehlung 4**

Ohne eine eigene finanzielle Förderschiene zusätzlich zur Steuerbefreiung bleibt die Öffnung der Abgabenordnung ein wirkungsloses Angebot. Damit entsteht keine „weitere starke Säule für mehr bezahlbaren Wohnraum“<sup>1</sup>. Daher schlage ich die in Teil 3 dieser Stellungnahme beschriebene Einführung einer Wechsel- bzw. Eintrittszulage für Unternehmen vor, die sich als Ganzes oder Teile ihrer Bestände als steuerbefreiten Teilbetrieb in die Dauerbindung einer NWG einbringen wollen.

⇒ **Empfehlung 5**

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung der Rücklagenbildung ist ein sinnvoller Beitrag für diejenigen gemeinnützigen Unternehmen, die bereits Immobilienbesitz haben. Angesichts der strengen Verwendungsbindungen im Gemeinnützigkeitsrecht können Rücklagen wohl nicht zur Finanzierung neuer Bauvorhaben genutzt werden. Von der Regelung geht daher kein Impuls für ein zusätzliches gemeinnütziges Wohnungsangebot aus. Es bedarf deshalb anderer finanzielle Zuwendungen für eine Neue Wohngemeinnützigkeit.

⇒ **Empfehlung 6**

Parallel zum Gesetzgebungsverfahren für das Jahressteuergesetz 2024 sollte unter Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ein Bundesprogramm für eine sog. Wechsel- oder Eintrittszulage an Unternehmen erarbeitet werden, die ihre Wohnungsbestände, als gesamtes Unternehmen oder als steuerbefreiten Teilbetrieb, in die Dauerbindung einer Neue Wohngemeinnützigkeit einbringen. Mit einem Bundesprogramm „Wechselzulage“ im Rahmen des Rechts der Wirtschaft bestünde für die NWG die Chance, dass doch noch ein größerer Sektor langfristig preisgünstiger Mietwohnungen entstehen könnte.

---

<sup>1</sup> BM Geywitz im Artikel „Die Neue Wohngemeinnützigkeit – NWG ermöglicht verlässlich bezahlbaren Wohnraum“ unter <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/NWG-artikel.html>

⇒ **Empfehlung 7**

Für eine solche Wechselzulage wäre ein eigenes Bundesgesetz einer Neuen Wohngemeinnützigkeit zu erarbeiten, welches die genaueren Kriterien der Geschäftstätigkeit von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen definiert, die berechtigt wären, eine solche Zulage zu erhalten, wie zum Beispiel:

- klare Abstandsregel zur OVM (beispielsweise 20 %)
- nur begrenzte Gewinnausschüttung zur Sicherung des öffentlich geförderten Vermögens
- Verkauf von dauergebunden Beständen nur an andere Unternehmen mit einem relevanten Anteil dauergebundener Wohnungen
- Sicherung einer laufenden Instandhaltung u.a.m.

⇒ **Empfehlung 8**

Es wird sinnvoll sein, genauere Regelungen, unter Berücksichtigung landesspezifischer Belange, und vor allem für die verwaltungsmäßige Umsetzung, nicht nur in der Verwaltungsvereinbarung und in Förderrichtlinien der Länder zu fassen, sondern in Landesgesetzen zur Wohngemeinnützigkeit niederzulegen. Das Bundesgesetz sollte die Möglichkeit ergänzender Regelungen den Ländern ausdrücklich eröffnen, um jeglichem Streit darüber vorzubeugen.

⇒ **Empfehlung 9**

Die Bundesregierung sollte prüfen lassen, ob statt einer pauschalen Neubau-Investitionszulage, die wohl an fehlender Bundeskompetenz scheitert, sich nicht ein anderer Weg zur finanziellen Unterstützung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen beschreiten lässt:

Im Rahmen der jeweiligen Förderprogramme der Länder gewährt der Bund eine Zulage für diejenigen Antragsteller, die bereit sind, eine über die zeitlich befristeten Bindungen hinausgehende Dauerbindung für ihre geförderten Neubauten einzugehen. Als Nachteilsausgleich könnte eine mit Förderbewilligung des Landes ausgezahlte einmalige Zulage des Bundes in Höhe von rd. 20 % der Gesamtkosten (Bau und Grundstück) vielleicht doch eine deutliche Beschleunigung für den geförderten Wohnungsbau bewirken. Die Zulagenhöhe wäre attraktiv, da sie entsprechend ausgestaltet faktisch eigenkapitalersetzenden Charakter hätte.

⇒ **Empfehlung 10**

In Empfehlung 7 wurde eine eigenständige Förderung des Bundes für gemeinnützige Wohnungsunternehmen durch eine sogenannte „Eintrittszulage“ empfohlen. Bei der Ermittlung des Förderaufwands für eine Eintrittszulage, die der

Bund gemeinnützigen Unternehmen gewähren könnte, wird nicht von einer Kompensation von Mindereinnahmen orientiert an der Marktmiete, sondern von einem Konzept einer Kostenmiete ausgegangen, das sich an der Gesetzesbegründung der NWG orientiert. Zitat: „Es reicht aber auch aus, wenn die jeweilige Wohnung zu einem Mietzins vermietet wird, der nur die tatsächlichen Aufwendungen einschließlich der regulären Absetzung für Abnutzung deckt und keinen Gewinnaufschlag enthält.“

⇒ **Empfehlung 11**

Der Bund erarbeitet ein Zusatzprogramm im Rahmen der sozialen Wohnungsbauförderung, mit dem Wohnungen gefördert werden, bei denen das errichtende Wohnungsunternehmen dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindungen übernehmen möchte. Die Höhe der Förderung könnte an den Gesamtkosten des Bauvorhabens ausgerichtet werden und beispielsweise 10 % dieser Gesamtkosten betragen. Wie mit dem Programm „Junges Wohnen“ geschehen, sollte das Zusatzprogramm dann in die Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder zur sozialen Wohnraumförderung integriert werden. Genauere Vorgaben für die Inanspruchnahme der Zusatzförderung könnten hierfür in dem mit Empfehlung 7 angeregten Bundesgesetz für eine Gemeinnützige Wohnungswirtschaft geregelt werden.

⇒ **Empfehlung 12**

Wenn der Bund das mit Empfehlung 7 angeregte Bundesgesetz für eine Gemeinnützige Wohnungswirtschaft erarbeitet, sollten auch außerhalb der bisher diskutierten Steuerbefreiungen und Zulagen liegende Fördermöglichkeiten für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft geprüft werden.

Dies könnten u.a. der bevorzugte Zugang zu öffentlichen Grundstücken, das Angebot dauerhaft zinsgünstiger Erbbaurechte und weitere Unterstützungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand sein.

Auch der mehrfach geforderte Verzicht auf die Umsatzsteuer von Bau- und Sanierungsleistungen von gemeinnützigen Unternehmen würde die geforderten niedrigen Mieten im Neubau wie bei der Modernisierungsumlage ermöglichen und gleichzeitig einen wahrscheinlich viel größeren Investitionsschub in der Neuen Wohngemeinnützigkeit als der vom Bund bisher nur angebotene Verzicht auf Ertragsteuern auslösen!

## Teil 1 Zur Wohngemeinnützigkeit

### **Rückblick**

Ab 1851 wurden durch eigene Gesetze in Preußen Steuerbefreiungen für gemeinnützige Wohnungsunternehmen gewährt. In der Weimarer Republik wurde 1930 ein reichsweites Wohngemeinnützigkeitsrecht beschlossen<sup>2</sup>. Die Gesetzesfassung von 1940 über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGG)<sup>3</sup> hatte im Nachkriegsdeutschland noch bis zu seiner Aufhebung zu Ende 1989 Gültigkeit.

Mehrfach gab es im Nachkriegsdeutschland politische Versuche, das WGG zu verändern. Zu Anfang der 1980er Jahre schlug die oppositionelle CDU mit dem „Wohnungsbauänderungsgesetz 1981“ eine WGG-Novelle vor<sup>4</sup>, in der mit einer allgemeinen Belegungsbindung die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gezwungen werden sollten, künftig nur an Haushalte mit geringerem Einkommen zu vermieten<sup>5</sup>, aber gleichzeitig sollte die Kostenmiete abgeschafft werden, insbesondere um die Altbestandsmieten erhöhen zu können<sup>6</sup>.

Die sozialliberale Bundesregierung bereitete als Antwort darauf einen Referentenentwurf vor, der ebenfalls eine Belegungsbindung der gemeinnützigen Wohnungen vorsah und dabei noch über den CDU/CSU-Vorschlag der Bindung an Einkommensgrenzen hinausging. Mit einem Vorrang sollten bei der Neuvermietung den „kinderreichen Familien, den alleinstehenden Elternteilen mit Kindern, den alten Menschen und den Schwerbehinderten“ der Zugang zur Wohnung gesichert werden<sup>7</sup>. Nach einer Entscheidung der Bundesregierung, sich nur noch mit der Fehlbelegung im geförderten Wohnungsbestand zu befassen<sup>8</sup>, wurde der Referentenentwurf zur Novelle des WGG nicht weiterbearbeitet.

Der Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (GGW) hat alle engeren Belegungsbindungen im gemeinnützigen Wohnungsbestand massiv bekämpft.

---

<sup>2</sup> „Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen“, Kapitel III in Teil 7 der Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 01.10.1930, RGBl. I, S. 593.

<sup>3</sup> Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen – Wohngemeinnützigkeitsgesetz – (WGG) vom 29. Februar 1940, RGBl. I S. 438.

<sup>4</sup> BT-Drs. 9/468, Entwurf eines Gesetzes zur Belegung des sozialen Wohnungsbaus und zum Abbau nicht mehr gerechtfertigter Subventionen (Wohnungsbauänderungsgesetz 1981 – WoBauÄndG 1981), Antrag der CDU/CSU-Fraktion vom 22.05.1981.

<sup>5</sup> „Der gemeinnützige Wohnungsbestand bleibt der Versorgung der berechtigten Haushalte vorbehalten.“, § 5 des CDU/CSU-Antrags vom 22.05.1981; dies sollte das beibehaltene Steuerprivileg begründen.

<sup>6</sup> Vgl. die Darstellung in Kuhnert, Jan / Leps, Olof, Neue Wohngemeinnützigkeit – Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum, SV Springer Wiesbaden 2017, S. 137 f. (nachfolgend Kuhnert / Leps 2017).

<sup>7</sup> Kritik aus Sicht der Gemeinnützigen durch Großfeld, B. (1982), Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Problemen im Bereich des Gemeinnützigkeitsrechts im Wohnungswesen im Hinblick auf die Wohnungsbaugenossenschaften, GGW-Eigenverlag, S. 73, zitiert nach Kuhnert / Leps 2017, S. 139.

<sup>8</sup> Vgl. dazu die Vorlage der Bundesregierung BT-Drs. 9/744 Entwurf eines Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) vom 17.08.1981.

Auch dadurch verlor die Wohnungsgemeinnützigkeit allerdings schließlich auch die Unterstützung der sich um die Wohnungsversorgung bemühenden Kommunen.<sup>9</sup>

Die mit der Krise um die Neue Heimat ab 1982 vom Spiegel aufgedeckten Skandale sowie die Defizite des WGG wurden in zwei Untersuchungsausschüssen der Freien und Hansestadt Hamburg sowie des Deutschen Bundestags<sup>10</sup> bearbeitet.

Aus den Ergebnissen der beiden Untersuchungsausschüsse hat der Autor im Auftrag der Bundestagsfraktion Die Grünen eine Novelle des WGG erarbeitet, das Schwächen des Gesetzes beseitigen, aber die sozialen Aufgaben und den Vermögensschutz erhalten sollte<sup>11</sup>. Dieser im April 1988 in den Bundestag eingebrachte Entwurf war zwar der erste gesetzliche Vorschlag einer umfassenden Novelle des WGG von 1940, blieb aber – wegen der vom Bundesfinanzministerium gleichzeitig vorbereiteten Aufhebung des WGG – der letzte ernsthafte Versuch einer Anpassung des WGG.

Bereits vor 36 Jahren durfte deshalb der Autor im Bundestagsfinanzausschuss als Sachverständiger in der Anhörung zur Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) am 18. und 31. Mai 1988 Stellung nehmen<sup>12</sup>. Schon damals ging es um ein umfangreiches Artikelgesetz, das Steuerreformgesetz 1990, in dem mit der Behauptung, der Staat könne künftig 100 Millionen DM zur Finanzierung von Steuerensenkungen verwenden, eine Streichung des WGG in Artikel 21<sup>13</sup> vorgesehen wurde.

Tatsächlich soll aber dieses WGG im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat einem Deal zum Opfer gefallen sein: „der staunenden Öffentlichkeit stellte es sich so dar, als sei ein politischer Kuhhandel über die steuerliche Behandlung von Flugbenzin – ein Subventionsfeld, vor das sich schützend der damals starke Mann Bayerns Franz-Josef Strauß warf – letztlich Auslöser für den Fall der Wohnungsgemeinnützigkeit.“<sup>14</sup> Es ging also tatsächlich um die Gegenfinanzierung der Steuermin-derung für Flugbenzin, für die damals die große gemeinnützige Wohnungswirtschaft geopfert wurde. Von den versprochenen hohen Steuermehreinnahmen war in späteren Finanzberichten nicht mehr die Rede.

Aber was stand vielleicht noch hinter der Streichung des WGG, das ordoliberalen Wirtschaftspolitikern schon lange ein Dorn im Auge war? Bei Aufhebung der

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu Kapitel 4 in Kuhnert / Leps 2017, S. 157 ff.

<sup>10</sup> Vgl. BT-Drs. 10/6779, Beschlußempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses „NEUE HEIMAT“ nach Art. 44 des Grundgesetzes vom 7.1.1987.

<sup>11</sup> BT-Drs. 11/2199, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen (FGW), Antrag der Fraktion Die Grünen vom 25.04.1988.

<sup>12</sup> Deutscher Bundestag: Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum „Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990“ vom 31. Mai 1988, stenografisches Protokoll Nr. 20 sowie Deutscher Bundestag: Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum „Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990“ vom 31. Mai 1988, stenografisches Protokoll Nr. 23.

<sup>13</sup> Steuerreformgesetz 1990, Artikel 21: Gesetz zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt vom 25.07.1988 in BGBl. 1988, S. 1136.

<sup>14</sup> Selle, Klaus (1994), Orientierung durch Rückbesinnung: Ausblicke auf die Wohnungsgemeinnützigkeit, in: J. Reulecke u. a. (Hrsg.), Wohnen und Markt: Gemeinnützigkeit wieder modern, Nobel Verlag 1994, S. 127; zitiert nach Kuhnert / Leps 2017, S. 153.

Wohnungsgemeinnützigkeit hatten die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen 1 Million Genossenschaftswohnungen und 2,4 Millionen Wohnungen bei gemeinnützigen Kapitalgesellschaften. Die Unternehmen verfügten 1986 insgesamt über ca. 3,4 Mio. Wohnungen, davon waren noch rd. 2,4 Mio. öffentlich gefordert, also unterlagen zu diesem Zeitpunkt fast 1 Mio. Wohnungen, davon 650.000 bei gemeinnützigen Kapitalgesellschaften, nicht (mehr) den Bestimmungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus, für sie galten nur noch die gemeinnützigkeitsrechtlichen Kostenmietbindungen<sup>15</sup>. Rund 1,2 Mio. geförderte Wohnungen waren von privaten nicht gemeinnützigen Eigentümern bebaut worden, also trugen die gemeinnützigen Unternehmen ca. Zweidrittel des geförderten Wohnungsbaus der Nachkriegszeit in Westdeutschland.<sup>16</sup>

In der ersten Lesung des Steuerreformgesetzes 1990 im April 1988 sagte der damalige CSU-Abgeordnete Glos (CSU), es sei eine falsche Behauptung, durch Aufhebung des WGG „würden sich gravierende Mietsteigerungen ergeben. Die Träger vieler Wohnungsunternehmen sind Kirchen, sollen denn aus diesen Trägern plötzlich Miethaie werden?“<sup>17</sup> Man müsse sich also keine Sorgen machen. Aber mit der Aufhebung des WGG war auch der Vermögensschutz verschwunden und die Wohnungen konnten nun frei verkauft werden, dies haben „Gemeinden, Gewerkschaften usw.“ dann auch massiv gemacht.

Die ca. 1 Mio. gemeinnützigen Wohnungen ohne Förderbindungen des sozialen Wohnungsbaus waren vorrangig derjenige (Altbau-)Bestand mit dem größten Mieterhöhungsrisiko, da dort bisher die gesetzlich gedeckelte gemeinnützigkeitsrechtliche Kostenmiete galt. Viele der geförderten Wohnungen der großen Baujahrgänge der 60er und 70er Jahre der damaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen haben inzwischen ihre Bindungen verloren. Bei Beibehaltung des WGG mit seinem Kostenmietprinzip wären sie weiterhin deutlich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete geblieben. Damals warnte der Deutsche Mieterbund, dass wegen Wegfalls der Kostenmietbindung sich die Mieten bis 1995 bereits um 1,3 Mrd. DM erhöhen könnten<sup>18</sup>. Nur so viel zur zitierten Prognose von Herrn Glos über voraussichtlich nur geringe künftige Mietsteigerungen.

Zu dieser Zeit sprach der damalige Direktor des Gesamtverbandes der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft GGW Jürgen Steinert davon, „dass es ein einstimmiges Bekenntnis gibt, sich auch dann gemeinnützig zu verhalten, wenn das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz nicht mehr existiert.“<sup>19</sup> Von einem freiwilligen gemeinnützigen Handeln ist nun Jahrzehnte nach Aufhebung des WGG heute leider bei vielen

---

<sup>15</sup> Angaben nach Kuhnert / Leps 2017, S. 158.

<sup>16</sup> Ebd. S. 54.

<sup>17</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll vom 21.04.1988 zur 1. Lesung des Entwurfs eines Steuerreformgesetzes 1990 (Drucksache 11/2157), Abg. Michael Glos (CDU/CSU) Protokoll, S. 4974.

<sup>18</sup> Stellungnahme Deutscher Mieterbund vom 06.05.1988 zur Anhörung im Bundestagsfinanzausschuss unter Bezug auf Berechnungen des Instituts Wohnen und Welt GmbH, Protokollanhang S. 441; siehe auch Kuhnert / Leps 2017, S. 163

<sup>19</sup> Kuhnert / Leps 2017, S. 166

privaten Wohnungsunternehmen nichts mehr zu sehen, im Unterschied zu Wohnungsgenossenschaften oder öffentlichen Gesellschaften.

Wie kam es zur Aufhebung des WGG ohne einen großen Aufstand der bisherigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen? Der GGW-Direktor Steinert stellte damals in der Ausschussanhörung 1988 klar: „Eine Mehrheit der Verbände und der Unternehmen ist für die Beibehaltung und Novellierung des Gesetzes. Aber ich darf Ihnen auf keinen Fall verschweigen, dass eine qualifizierte Minderheit der Verbände und in diesen Verbänden die Mehrheit der Unternehmen im Grundsatz für eine Lösung des Steuerreformgesetzes ist.“<sup>20</sup> Insbesondere die industrieverbundenen WU im GGW waren für die WGG-Aufhebung.<sup>21</sup> Selbst kirchliche gemeinnützige Wohnungsunternehmen strebten raus aus dem WGG. Auch der „Katholische Siedlungsdienst“ hatte das Regierungsvorhaben bereits Ende 1987 grundsätzlich begrüßt.<sup>22</sup>

Nach Aufhebung des WGG haben aber nicht nur die industrieverbundenen Wohnungsgesellschaften, sondern auch der Bund sowie einzelne Länder und Kommunen ihre Wohnungsbestände veräußert. So wurden allein zwischen 1999 und 2006 knapp 1,3 Mio. Wohnungen verkauft, davon 0,7 Mio. Wohnungen aus öffentlichem Besitz<sup>23</sup>. Ein Großteil dieses mit Steuerbefreiungen geförderten Wohnungsbestands ist über Private-Equity-Fonds schließlich in börsennotierten Wohnungsgesellschaften gelandet, die sich nicht an ehemals gemeinnützigen Zielen orientieren.

### ***Zur Diskussion um eine Wiedereinführung einer Wohngemeinnützigkeit***

Unterschiedliche Initiativen wurden nach Streichung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes zur Neuschaffung einer Wohngemeinnützigkeit ergriffen. So bat 2013 eine Enquetekommission des Landtags von NRW die Landesregierung „im Rahmen einer Bundesratsinitiative zu prüfen, wie die Prinzipien einer nachhaltigen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft durch die Einführung von Steuererleichterungen unterstützt werden können.“<sup>24</sup> Im Jahr 2016 stellten die Fraktionen von Die Linke<sup>25</sup> und

---

<sup>20</sup> Zitiert nach Kuhnert / Leps 2017, S. 156

<sup>21</sup> Insbesondere aus den Regionalverbänden des GGW für Rheinland und Westfalen warben für den Austritt auf dem WGG. Hintergrund waren Interessen der industrieverbundenen gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften, durch den Verkauf von Werksiedlungen Kapital für den sozialverträglichen Umbau der Montanindustrie bzw. für Börsengänge zu besorgen, vgl. hierzu Jan Kuhnert / Olof Leps: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit, Wiesbaden 2017, S. 111 – 114.

<sup>22</sup> „Die gefaßten Beschlüsse haben historischen Rang. Sie bringen endlich auch für die gemeinnützig handelnden Wohnungsunternehmen die notwendige unternehmerische Eigenverantwortung.“ Zitiert nach Kuhnert / Leps 2017, S. 157 f.

<sup>23</sup> BBSR Forschungen Heft 124, Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt, Bonn 2007, S. 22.

<sup>24</sup> „Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ (Enquetekommission I) vom 25.02.2013.NRW-Drs. 16/2299, S. 235 ff sowie

<sup>25</sup> BT-Drs. 18/7415 (2016), Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen, Antrag der Fraktion Die Linke vom 28.01.2016.

Bündnis 90/Die Grünen<sup>26</sup> erstmals Anträge, mit denen die Bundesregierung der Großen Koalition aufgefordert wurden, einen Gesetzentwurf für eine „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ erarbeiten zu lassen. Sie blieben jedoch ohne Resonanz. Schließlich legte die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2020 einen eigenen „Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (Neues Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz – NWohnGG)“ vor, der Steuerbegünstigungen und ein eigenes Investitionsprogramm vorsah<sup>27</sup>. Trotz öffentlicher Anhörung dazu<sup>28</sup> blieb auch dieser konkrete Gesetzesvorstoß ohne Erfolg.

Erst mit der Koalitionsvereinbarung für die derzeitige Bundesregierung wurde nun Ende 2021 eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit mit Steuerbefreiungen und Investitionszulagen in Aussicht gestellt, darauf wird an späterer Stelle noch eingegangen. Mit Blick auf den ständigen Rückgang von geförderten Wohnungsbindungen hat die Bundesregierung ihre finanziellen Bemühungen, zusammen mit den Ländern den sozialen Wohnungsbau anzukurbeln, verstärkt. Das ist auch dringend erforderlich, ist aber ohne eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit keine langfristige Lösung.

Waren 2007 noch über 2 Mio. Wohnungen gebunden, waren dies Ende letzten Jahre nur noch etwas mehr als 1 Mio. Wohnungen. Der Bestand sinkt wegen der programmgemäß auslaufenden Bindungen immer weiter, obwohl insgesamt der Bund 3,15 Mrd. € Fördermittel bereit stellt. Tatsächlich wurden im letzten Jahr nur 49.430 Sozialwohnungen gefördert, also nur knapp die Hälfte der von der Bundesregierung angestrebten jährlichen 100.000 neuen Sozialwohnungen<sup>29</sup>.

Der gebundene Bestand wird jedoch trotz Steigerung der Fördermittel durch den Bund immer weiter sinken. Die Bundesmittel fließen in ein Finanzierungssystem der Länder, die abhängig vom jeweiligen Förderprogramm nur befristete Bindungen vorsehen, maximal bis 30 Jahre<sup>30</sup>. Diese Bindung läuft nach diesem Zeitraum wieder aus, das Objekt muss nicht mehr an die Zielgruppe vermietet werden und Mieten können erhöht werden, denn die Bindungen sind wieder ausgelaufen. Auf welchem Grundstück soll in 30 Jahren dann wieder gebaut werden? Am Stadtrand und wieder nur mit Bindung für die nächsten 30 Jahre? Das ist sowohl ökonomisch wie von der Bodennutzung her nicht sinnvoll. Viele Städte verfügen nicht einmal über neu bebaubare Grundstücke.

Daher sollten die öffentlichen Mittel für den geförderten Wohnungsbau, um benachteiligten Haushalten durch angemessene, preisgünstige Wohnungen einen Zugang

---

<sup>26</sup> BT-Drs. 18/8081 (2016), Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Fair, gut und günstig wohnen, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 13.04.2016.

<sup>27</sup> BT-Drs. 19/17307, Antrag vom 20.02.2020, der Autor hat wesentlich am Gesetzentwurf mitgewirkt.

<sup>28</sup> Wortprotokoll der 57. Sitzung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen vom 07.10.2020 (Protokoll-Nr. 19/57) mit Stellungnahmen Kuhnert.

<sup>29</sup> Angaben nach Tagesschau vom 22.05.24 (<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/sozialwohnungen-wohnungsbau-wohnungspolitik-bau-baubranche-baukrise-100.html>)

<sup>30</sup> Das in Hamburg auf Grund einer Volksinitiative ausverhandelte Programm einer 50jährigen Förderbindung und einer weiteren 50jährigen Bindung per Erbbaurechtsvertrag ist gerade zum 1.10.24 in Kraft getreten, siehe <https://www.ifbhh.de/api/services/document/6063>.

zum Wohnungsmarkt zu ermöglichen, um eine Komponente ergänzt werden. Das Ziel wäre durch zusätzliche Förderung eine Dauerbindung der öffentlich geförderten Wohnungen zu erreichen, um aus dem Finanzierungskreislauf herauszukommen. Die Förderung bliebe dann dauerhaft gesichert und effizient eingesetzt.

Ein weiterer finanzieller Gesichtspunkt spricht für eine Schaffung eines möglichst großen dauerhaft preis- und belegungsgebundenen Wohnungsbestands. Circa 2 Millionen Haushalte haben Anspruch auf „Wohngeld Plus“<sup>31</sup>. Für 2025 wird hierfür ein Finanzaufwand von ca. 4 Mrd. € erwartet, den Bund und Länder sich hälftig teilen<sup>32</sup>. Hinzu kommen ebenfalls ständig steigenden Gesamtausgaben für Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II in Höhe von rund 14,3 Mrd. €, die der Bund mit ca. 70 % finanziert<sup>33</sup>. Die sogenannte Subjektförderung steigt also allmählich auf über 20 Mrd. € jährlich!

Die auf Grund der Dynamik der ortsüblichen Mieten ständig steigenden Wohnkosten führen daher zu immer höheren Belastungen der öffentlichen Haushalte. Auch hier wäre es mehr als sinnvoll, wenn durch einen möglichst großen Bestand dauerhaft preisgebundener Wohnungen der Anstieg der Finanzbelastungen der öffentlichen Hand wenigstens mittelfristig gebremst werden könnte. Es sprechen also verschiedene fiskalpolitische Überlegungen für einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel durch eine neue Wohngemeinnützigkeit.

### ***Das NWG-Konzept des Deutschen Mieterbunds***

Im November 2022 durfte der Autor dieser Stellungnahme ein umfangreiches „Konzept für eine Neue Wohngemeinnützigkeit“ (NWG) der Öffentlichkeit vorlegen, welches der Deutsche Mieterbund (DMB) in Auftrag gegeben hatte<sup>34</sup>. Dieses Konzept zeichnete sich durch ausformulierte Eckpunkte aus, die teilweise konkrete Vorschläge beinhalteten. So wurde – im Unterschied zum alten WGG und den bisherigen Vorschlägen – empfohlen, künftig eine Differenzierung der Zielgruppe als Adressat gemeinnützigen Wohnens vorzusehen. Dazu wurden drei Gruppen wohnberechtigter Haushalte vorgeschlagen, zunächst diejenigen, die die Einkommensgrenzen der Bundesregelung nach § 9 des WoFG<sup>35</sup> zu 100 % einhalten. Eine weitere Zielgruppe sollten Haushalte sein, deren Einkommen diese Grenze um 50 % übersteigen (150%-Grenze), sowie schließlich sollte die NWG auch für Haushalte offenstehen,

---

<sup>31</sup> Darstellung der Bundesregierung unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/entlastung-fuer-deutschland/wohngeldreform-2125018>

<sup>32</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz) Bundsrats-Drucksache 483/22 vom 29.09.22, S. 3.

<sup>33</sup> Verordnung zur Festlegung und Anpassung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für das Jahr 2023 (Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2023 - BBFestV 2023), Bundsrats-Drucksache 231/23.

<sup>34</sup> [https://mieterbund.de/app/uploads/2023/06/DMB\\_Gutachten\\_5.pdf](https://mieterbund.de/app/uploads/2023/06/DMB_Gutachten_5.pdf) (DMB-Gutachten 2022).

<sup>35</sup> Gesetz über die soziale Wohnraumförderung vom 13.09.2001 BGBl. I, S. 2376 ff.

deren Einkommen doppelt so hoch wie die sog. Bundeseinkommensgrenze sind (200%-Grenze).

Ein weiterer Eckpfeiler des Konzepts wäre ein effizienterer Einsatz der mit der NWG verbundenen Förderung. Hierbei ist von einer Kombination von (Ertrag-)Steuerbefreiungen und Zuschüssen ausgegangen worden. Der Fördereffekt sollte entlang der Zielgruppen gestaffelt werden, wodurch gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die sich auf die Vermietung an Haushalte mit besonders niedrigem Einkommen (100%-Grenze) festlegen, das Maximum der Förderung erhalten sollten. Also eine vollständige Steuerbefreiung und Zuschüsse, die bis zu 20 % der Gesamtkosten von Neubauten umfassen bzw. bei ‚Einbringung‘ von Bestandswohnungen in das NWG rund 20 % des abgeschriebenen bilanziellen Buchwerts betragen würden. Für die anderen Zielgruppen von 150% bzw. 200% würde sich die Steuerbefreiung auf 75 % bzw. 50 % belaufen und die Zuschüsse 15 % bzw. 10 % betragen. Damit würde ein finanzieller Anreiz gesetzt werden, sich besonders um die Schaffung oder Bereitstellung von Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen zu bemühen.

Grundsätzlich sieht dieses Konzept vor, dass die Mieten der NWG-Unternehmen mindestens 20 % unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM) liegen müssten. Durch eine modifizierte Indexregelung wären auch künftige Mieterhöhungen möglich. Interessant ist auch das Konzept einer „Solidarmiete“, wodurch stärkere Schultern auch höhere Belastungen tragen würden<sup>36</sup>. Eine ‚Härtefallgrenze‘ soll die Belastung aus der Bruttokaltmiete einkommensabhängig begrenzen. Für Haushalte bis zur 100%-Grenze sollte eine Kostenobergrenze von 25 % vorgesehen werden, während die Haushalte mit 150% Einkommen bis zu 30 % und diejenigen Haushalte, deren Einkommen 200 % der Bundeseinkommensgrenze überschreiten, eine die Belastungsgrenze von 35 % ihres Haushaltseinkommens gelten machen könnten.

Aus Mieter\*innensicht ist noch darauf hinzuweisen, dass im DMB-Konzept nicht nur die Mietenentwicklung, sondern auch die Verwendung der Mieteinnahmen zumindest teilweise geregelt würde. So sollten 20 % der Miete regelmäßig als Anteil für die Instandhaltung verwendet oder einer nur hierfür nutzbaren Rücklage zugeführt werden.

Darüber hinaus enthält dieses Konzept auch Regelungen zum Vermögensschutz (Verkaufsverbote und Ausschüttungsbegrenzung) und – in Konsequenz der Schwächen des damaligen WGG – klare Vorgaben zu transparenter Berichterstattung und verbindlicher Mieter\*innenmitbestimmung, denn die Fehler der Unternehmensleitungen müssen faktisch immer nur die Mieter\*innen über ihre ggf. steigenden Mieten finanzieren.

Insofern lag der neuen Bundesregierung nicht nur ein früherer Gesetzentwurf für eine Neue Wohngemeinnützigkeit, sondern auch ein vom Deutschen Mieterbund

---

<sup>36</sup> So auch die Beschreibung durch Bundesfinanzminister Lindner am 11.08.22 über seine Steuerpläne im Interview mit RTL (siehe <https://www.stern.de/wirtschaft/lindner---starke-schultern-muessen-mehr-tragen--als-schmale-schultern--32622132.html> ).

vorgelegtes ausdifferenziertes Umsetzungskonzept vor, um sich in der beginnenden Wahlperiode dem Thema zu widmen.

## Teil 2 Zum Jahressteuergesetz 2024

### **Der Weg zum vorliegenden Vorschlag**

In der Koalitionsvereinbarung der drei Regierungsparteien vom 24.11.2021 wurde das Ziel einer Neuen Wohngemeinnützigkeit nebst entsprechenden Instrumenten klar beschrieben:

*„Wir werden zeitnah eine neue Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg bringen und so eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen.“<sup>37</sup>*

An dieser Messlatte orientiert sich auch diese Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf. Um sich hinsichtlich einer möglichen Umsetzung zu orientieren und um den Sachverstand der Fachleute und einschlägigen Organisationen einzubeziehen, führte das Bundesbauministerium zusammen mit dem Bundesfinanzministerium im Frühjahr 2023 drei Workshops durch. In denen wurden u.a. Berechnungen der PD-Beratung vorgelegt, um die Effekte einer Steuerbefreiung abzuschätzen und die Höhe eventuelle Zulagen zu kalkulieren. Die Workshops hatten den Charakter einer Anhörung, denn auf konkrete Einwände oder Änderungsvorschläge wurde seitens der Ministerien faktisch nicht geantwortet, nur die PD-Beratungsgesellschaft machte weitergehende Erklärungen zu ihren Annahmen. Die intensiven Diskussionen über die mögliche Ausgestaltung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit und die Anpassungen der Modellrechnungen an die Marktrealität wurden leider nicht fortgesetzt, es wurde anschließend kein Workshop mehr organisiert.

Stattdessen wurde die interessierte Öffentlichkeit – nach Druck des Haushaltsausschusses des Bundestags – am 14. Juni 2023 von einem „Eckpunktepapier“ überrascht<sup>38</sup>, in dem mit einem Mal drei verschiedene Optionen einer Umsetzung der NWG skizziert wurden.

In Variante 1 würde entweder ein Wohnungsunternehmen vollständig mit allen Beständen in die NWG überführt oder neu als NWG-Unternehmen gegründet werden. Diese würden zur „preisgedämpften Vermietung“ verpflichtet, was in den Modellrechnungen der PD-Beratungsgesellschaft mit 20 % unter der ortsüblichen Vergleichsmiete angenommen wurde. Die wirtschaftlichen Nachteile solch günstiger Mieten würden durch Befreiung von Körperschafts- und Gewerbesteuer sowie einer Grundsteuererleichterung ausgeglichen werden. Mit einer eigenen Eintrittszulage würden Wohnungsunternehmen motiviert werden, ihre Bestände in die NWG einzubringen und durch Investitionszulagen vermehrt Neubauten zu erstellen. Eine Ausschüttungs-

---

<sup>37</sup> Quelle: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

<sup>38</sup> Download unter [https://www.vdwbayern.de/wp-content/uploads/2023/06/NWG\\_Eckpunktepapier\\_2030614.pdf](https://www.vdwbayern.de/wp-content/uploads/2023/06/NWG_Eckpunktepapier_2030614.pdf)

begrenzung und eine an die Abgabenordnung angelehnte Vermögensbindung wären, neben der Mietenbegrenzung, die ‚Belastungen‘ in dieser Variante.

Mit der Variante 2 wurde eine – bis dahin noch nicht zur Diskussion gestellte – neue „Lösung ohne Zulagen innerhalb der AO-Gemeinnützigkeit („AO-Lösung“)“ zur Diskussion gestellt, mit der die Abgabenordnung (AO) so geändert würde, dass in ihr ein eigener „wohngemeinnütziger“ Zweck“ eingefügt würde. Neben der Achtung der strengen Vermögensbindung und dem Ausschüttungsverbot in der AO waren als zusätzliche Verpflichtungen dieser Unternehmen eine Wohnungsvermietung unter dem Vergleichsmietenniveau vorgesehen. Es gäbe zwar Steuerbefreiungen für die Unternehmen, aber keine Zulagen. Somit richtet sich dieser Vorschlag an „Unternehmen mit akzentuierter sozialer Ausrichtung“.

Da nun nur noch diese Variante mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf zur Beurteilung ansteht, soll aus dem Eckpunktepapier des BMWSB vom Sommer 2023 zitiert werden:

*„Die **selbständige wirtschaftliche Tragfähigkeit und Investitionsfähigkeit** von Unternehmen in einer neuen AO-Wohngemeinnützigkeit allein auf der Grundlage von (steuerbefreiten) Einkünften aus der preisgedämpften Vermietung **wäre fraglich**. Es bliebe hier zunächst die Möglichkeit von Einlagen der tragenden Gesellschafter.“<sup>39</sup>*

Also schon im „Eckpunktepapier“ musste das vorliegende Bauministerium einräumen, dass allein eine Steuerbefreiung durch die Abgabenordnung nicht eine „selbständige wirtschaftliche Tragfähigkeit und Investitionsfähigkeit von Unternehmen“ gewährleisten könne. Da sich dieser Vorschlag aber nur an „Unternehmen mit akzentuierter sozialer Ausrichtung“ richtet, bleibt fraglich, vorher die gemeinnützigen Unternehmen zusätzliche Einlagen erhalten sollten.

Schließlich war das Ziel der letzten Variante 3 – zusätzlich oder alternativ zu den beiden anderen Varianten – „Unternehmen ein Modell anzubieten, bei dem die Bindung und Privilegierung auf einen bestimmten Unternehmensteil oder bestimmte Wohnungen beschränkt ist“. Als Beispiel wird hierfür die satzungsmäßige Festlegung von mindestens fünf bis zehn Prozent des Bestandes für eine Vermietung „nach bestimmten ‚gemeinnützigen‘ Kriterien“ aufgeführt. Nur für diese Teilbestände würde der Staat etwa Ertragsteuerminderungen gewähren. Ein Zuschusskonzept sei hierfür noch eingehend zu prüfen.

Mit Blick auf erforderliche Förderprogramme teilt dieses Eckpunktepapier vom BMWSB trocken mit: „Für die Umsetzung eines Förderprogramms wäre eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen. Diese könnte sowohl Steuermindereinnahmen als auch Mehrausgaben im Bundeshaushalt umfassen. Eine solche Finanzierung ist derzeit weder im aktuellen Bundeshaushalt noch in der Finanzplanung vorge-

---

<sup>39</sup> Eckpunktepapier 2023, S. 3, Hervorhebung im Original.

sehen.<sup>40</sup> Tatsächlich hat sich inzwischen offenbar nichts an dieser Situation geändert, hier könnte nur noch der Bundestag als Haushaltsgesetzgeber für eine Änderung sorgen.

## ***Zu den einzelnen Regelungen im Gesetzentwurf***

### Zur Gegenstandsdefinition

Mit Artikel 13 des Jahressteuergesetzes 2024 soll in der Abgabenordnung (AO) der § 52 Absatz 2 Satz 1 durch Einfügung einer Ziffer 27 wie folgt geändert werden:

*„27. die Förderung wohngemeinnütziger Zwecke; dies ist die vergünstigte Wohnraumüberlassung an Personen im Sinne des § 53. § 53 Nummer 2 ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass die Bezüge nicht höher sein dürfen als das Fünffache des Regelsatzes der Sozialhilfe im Sinne des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch; beim Alleinstehenden oder Alleinerziehenden tritt an die Stelle des Fünffachen das Sechsfache des Regelsatzes. Die Hilfebedürftigkeit muss zu Beginn des jeweiligen Mietverhältnisses vorliegen.“<sup>41</sup>*

Zwar wird in § 52 der Katalog der gemeinnützigen Tätigkeiten zunächst allgemein um die „Förderung wohngemeinnütziger Zwecke“ erweitert<sup>42</sup>, aber anschließend wird die Steuerbefreiung auf die Mildtätigkeit nach § 53 der AO eingeschränkt. Denn nur diejenigen Personen dürfen in steuerbefreite Wohnungen einziehen, die zum Zeitpunkt des Einzugs die (allerdings erhöhten) Einkommensgrenzen des § 53 (fünf- bzw. sechsfaches des Sozialhilferegelsatzes) einhalten.

Laut Begründung sollen durch diese Einkommensgrenzen „rund 60 Prozent der Haushalte und damit auch die Haushaltseinkommensgruppen, die von der steigenden Mietpreisentwicklung am stärksten betroffen sind, erreicht werden.“ Die Erhöhung der Einkommensgrenzen soll auch gegen „einseitige Belegungsstrukturen“ helfen.

Ebenfalls wird in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass auch Wohnungen an nicht berechnigte Personen überlassen werden könnten, was aber nicht der ideellen Zweckverwirklichung diene und deshalb der „steuerfreie(n) Vermögensverwaltung“ zuzuordnen wäre. Hier sind sicherlich noch umfangreiche Erläuterungen der Finanzverwaltung zur Präzisierung zu erwarten.

Während bisher gemeinnützige Träger in der Mildtätigkeit immer darauf achten mussten, dass ihre ‚Klienten‘ nicht die Einkommensgrenzen von § 53 Nr. 2 überschreiten, soll die vorgesehene Neuregelung nur für den Einzug gelten und künftige Einkommenssteigerungen dadurch gemeinnützigkeitsrechtlich unschädlich sein. Damit werden mögliche Fehlbelegungen wegen steigender Einkommen ausdrücklich

---

<sup>40</sup> Ebd. S. 4.

<sup>41</sup> Bundestags-Drucksache 20/12780, S. 48, die Begründung dazu ist auf S. 160 f.

<sup>42</sup> Vgl. dazu auch entsprechende Überlegungen in Kuhnert / Leps 2017, S. 169 ff.

zugelassen. Diese würden allerdings, so die Begründung, „rein faktisch durch eine regelmäßige Fluktuation reduziert.“

⇒ **Empfehlung 1**

Wenn ca. 60 % der Bevölkerung berechtigt sind, in eine gemeinnützig durch Steuerbefreiung geförderte Wohnung einzuziehen, ist davon auszugehen, dass auch die gemeinnützigen Träger bzw. Unternehmen vorrangig an Haushalte vermietet werden, die gerade noch diese Einkommensgrenze unterschreiten. Damit wird eine tatkräftige Unterstützung der am Wohnungsmarkt besonders benachteiligten Haushalte nicht erreicht werden.<sup>43</sup> Daher sollte eine anteilige Bindung der (Wieder-)Vermietung an niedrigere Einkommensgruppen vorgesehen werden, so vielleicht eine Reservierung von einem Drittel der Vermietung an Haushalte, die die aktuelle Bundeseinkommensgrenze nicht überschreiten (sog. 100%-Grenze)<sup>44</sup>.

Ein weiteres Problem des Gesetzentwurfs ist die strikte Begrenzung der steuerbefreiten Tätigkeit auf die Wohnungsvermietung (*Wohnraumüberlassung*). Damit wären allerdings alle das Wohnen üblicherweise begleitenden Investitionen, wie z. B. Nachbarschaftstreffs, soziale und kulturelle Infrastruktur sowie Flächen für Kleingewerbe und Nahversorgung, aus dem steuerbefreiten Betrieb auszugliedern. Hier sollte eine Zweckerweiterung im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch möglich sein<sup>45</sup>.

⇒ **Empfehlung 2**

In § 52 (2) Ziff. 27 sollten weitere Geschäftstätigkeiten als steuerbegünstigt aufgenommen werden, die der Stärkung von Quartieren und der sozialen Vielfalt dienen. Außerhalb des engen wohngemeinnützigen Zwecks sollte mindestens auch die ergänzende Vermietung von Gewerbeflächen, von Solaranlagen und die freie Vermietung außerhalb des gemeinnützigen Zwecks.

---

<sup>43</sup> Vgl. dagegen die Regelungen in den Niederlande, die 2015 bei ähnlich hohen Einkommensgrenzen eine zusätzliche Regelung für Haushalte mit besonders niedrigem Einkommen eingeführt haben, Kuhnert / Leps 2017, S. 200 f.

<sup>44</sup> Dies wäre eine Analogie zu der langjährigen Praxis der landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins, die im Rahmen von ‚Kooperationsvereinbarungen‘ mit dem Gesellschafter eine solche Segmentierung vereinbart haben; selbst die derzeitige Berliner CDU/SPD-Regierung hat noch zwei Segmente beibehalten. 63 % der Wohnungen werden Sozialwohnungsberechtigten vorbehalten, je hälftig sollen sie an Haushalte mit geringem Einkommen (140%) bzw. mit mittlerem Einkommen (220%) vermietet werden.

<sup>45</sup> In einem nicht öffentlichen Papier des BMWSB zu „Wohngemeinnützigkeit und AO – Eckpunkte für Änderungen der Abgabenordnung für wohnungshaltende Unternehmen mit ergänzendem (Investitions-)Förderprogramm“ vom 06.11.23 waren diese Tätigkeitserweiterungen noch vorgeschlagen.

## Zur Mietregelung

In der Abgabenordnung (AO) soll nun geregelt werden, dass eine „vergünstigte Wohnraumüberlassung“ für eine gemeinnützige Steuerbefreiung nach § 52 zulässig sein. Der Begriff „Vergünstigung“ wird in der Begründung des Gesetzentwurfs dahingehend ausgelegt, dass „die Miete aber dauerhaft unter der marktüblichen Miete angesetzt werden [müsse – J.K.], da anderenfalls keine Unterstützungsleistung der jeweiligen Körperschaft vorläge.“ Jedenfalls müsse, so die Gesetzesbegründung weiter, die Prüfung, ob die Miete unterhalb der „marktüblichen Miete“ liege, nur beim Abschluss des Mietvertrags und bei Mieterhöhungen durchgeführt werden. Wie eine solche ortsübliche Vergleichsmiete (OVM) in Kommunen ohne Mietspiegel festgestellt werden soll, bleibt zunächst offen.

Ausdrücklich wird in der Begründung darauf hingewiesen, dass auf eine „starre Grenze, um wie viel sich die Miete von der marktüblichen Miete unterscheiden muss“, verzichtet worden sei. Es ist auch hier davon auszugehen, dass in Erläuterungserlassen zur AO die Finanzverwaltung hier klarere Vorgaben entwickeln wird. Zwar sind Gesetzesbegründungen bei der Auslegung von Gesetzen heranzuziehen, maßgeblich für die Verwaltung ist jedoch nur der Gesetzestext selbst.

### ⇒ **Empfehlung 3**

Die im Gesetzentwurf enthaltene unbestimmte Mietregelung kann m. E. nicht den Vorgaben des Gemeinnützigkeitsrechts entsprechen. Sollte vielleicht schon mit 2 oder 5 % Unterschreitung eine steuerbefreite Wohnungsvermietung zugelassen werden? Nur wenn ein ausreichender Abstand zur OVM gesichert ist, wäre eine tatsächliche „Unterstützungsleistung“ gegeben, ich schlage hier einen 20 %-Abstand zur OVM für eine Steuerbefreiung vor.

Ein Kuriosum zur Miethöhenregelung enthält die Gesetzesbegründung noch: „Es reicht aber auch aus, wenn die jeweilige Wohnung zu einem Mietzins vermietet wird, der nur die tatsächlichen Aufwendungen einschließlich der regulären Absetzung für Abnutzung deckt und keinen Gewinnaufschlag enthält.“ Eine solche „Kostenmiete“ wäre eine völlig neue Regelung, die jedoch zumindest bei Neubauvorhaben zu durchaus hohen Mieten führen kann. Derzeit werden Mieten zwischen 15 und 20 € je m<sup>2</sup> in der Wohnungswirtschaft als gerade noch kostendeckend angesehen. Allenfalls, wenn sich diese Regelung einer ‚Kostenmiete‘ auf bereits abgeschriebene Bestandswohnungen beziehen sollte, könnte dies vielleicht zu günstigeren Mieten führen.

## Zur finanziellen Wirkung des Gesetzentwurfs

Das Bundesbauministerium hat sich mit einer veröffentlichten Schätzung der finanziellen Bedeutung einer Steuerbefreiung beim Wohnen versucht. Danach würden sich die Einsparungen – gegenüber steuerzahlenden Unternehmen – „auf ein- bis zweitausend Euro pro Wohnung und Jahr belaufen“.<sup>46</sup>

Interessant ist hierzu noch der Hinweis aus der Begründung des Gesetzentwurfs, dass mit dem Gesetz „potentiell entstehende Verluste ... mit anderen Einnahmen aus dem ideellen Bereich ausgeglichen werden“ könnten. Auch nach Befragung von Fachleuten aus gemeinnützigen Organisationen bleibt unklar, woher denn Überschüsse aus anderen gemeinnützigen Tätigkeiten kommen sollten. Es scheint mit der Gesetzesbegründung nur eine andere Beschreibung der Tatsache gemeint zu sein, dass eine „selbständige wirtschaftliche Tragfähigkeit und Investitionsfähigkeit von Unternehmen in einer neuen AO-Wohngemeinnützigkeit allein auf der Grundlage von (steuerbefreiten) Einkünften aus der preisgedämpften Vermietung ... fraglich“ wäre<sup>47</sup>.

### ⇒ **Empfehlung 4**

Ohne eine eigene finanzielle Förderschiene zusätzlich zur Steuerbefreiung bleibt die Öffnung der Abgabenordnung ein wirkungsloses Angebot. Damit entsteht keine „weitere starke Säule für mehr bezahlbaren Wohnraum“<sup>48</sup>. Daher schlage ich die in Teil 3 dieser Stellungnahme beschriebene Einführung einer Wechsel- bzw. Eintrittszulage vor für Unternehmen, die sich als Ganzes oder Teile ihrer Bestände als steuerbefreiten Teilbetrieb in die Dauerbindung einer NWG einbringen wollen<sup>49</sup>.

## Geänderte Rücklagenbildung

*c. § 62 Absatz 1 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:*

*„1. einer Rücklage zuführen, soweit dies erforderlich ist, um ihre steuerbegünstigten, satzungsmäßigen Zwecke nach dem Stand der Planung zum Zeitpunkt der Rücklagenbildung nachhaltig zu erfüllen;“*

---

<sup>46</sup> Siehe Pressemitteilung vom 05.06.2024 unter <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilung/Webs/BMWSB/DE/2024/06/NWG.html>

<sup>47</sup> BMWSB Eckpunktepapier 2023, S. 3.

<sup>48</sup> BM Geywitz im Artikel „Die Neue Wohngemeinnützigkeit – NWG ermöglicht verlässlich bezahlbaren Wohnraum“ unter <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/NWG-artikel.html>

<sup>49</sup> Auch ein internes Papier des BMWSB zu „Wohngemeinnützigkeit und AO – Eckpunkte für Änderungen der Abgabenordnung für wohnungshaltende Unternehmen mit ergänzendem (Investitions-)Förderprogramm“ vom 09.11.23 sah noch ein Bundesförderprogramm für (wohn-)gemeinnützige Unternehmen vor.

Der Gesetzentwurf schafft in § 62 Abs. 1 Nr. 1 AO eine rechtliche Klarstellung für die Bildung von Rücklagen für langfristige Investitionsvorhaben. Gerade Investitionen in bestehenden Wohnraum, zum Beispiel für Sanierungen, sollen damit langfristig planbar werden<sup>50</sup>. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird darauf verwiesen, dass damit auf die „Planung der steuerbegünstigten Körperschaft aus der ex-ante Perspektive abzustellen ist“. Für langfristige „Investitionsvorhaben, insbesondere im Immobiliensegment,“ werden damit auch „nachträgliche Anpassungen in der Planung erlaubt“.

Irritierend ist allerdings, dass im derzeit gleichzeitig zur Diskussion stehenden Steuerfortentwicklungsgesetz (SteFeG) in Artikel 9 als „Weitere Änderung der Abgabenordnung“ mit Ziffer 4 beschlossen werden soll: „§ 62 wird aufgehoben.“<sup>51</sup> Inwieweit dieser Gesetzentwurf nun die im Jahressteuergesetz 2024 enthaltene Neuregelung von § 62 AO überflüssig macht, ist nicht erkennbar. Aus Sachverständigensicht erscheint aber die ersatzlose Aufhebung der Vorgabe einer zeitnahen Verwendung von Rücklagen eindeutig über das Ziel hinaus zu schießen. Die Begründung erscheint auch wenig stichhaltig, es wird auf den Abbau bestehender Bürokratie und erleichterte Leistungsbeziehungen zwischen gemeinnützigen Körperschaften verwiesen. Die Bundesregierung geht unter Verweis auf Spenden dabei davon aus, „dass es im eigenen Interesse der jeweiligen steuerbegünstigten Körperschaften liegt, ihre Mittel weiterhin regelmäßig zeitnah für steuerbegünstigte Zwecke zu verwenden.“<sup>52</sup>

#### ⇒ **Empfehlung 5**

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung der Rücklagenbildung ist ein sinnvoller Beitrag für diejenigen gemeinnützigen Unternehmen, die bereits Immobilienbesitz haben. Angesichts der strengen Verwendungsbindungen im Gemeinnützigkeitsrecht können Rücklagen jedoch nicht zur Finanzierung neuer Bauvorhaben genutzt werden. Von der Regelung geht aber kein Impuls für ein zusätzliches gemeinnütziges Wohnungsangebot aus. Es bedarf deshalb anderer finanzielle Zuwendungen.

#### Welche Adressaten werden erreicht?

Schon im Sommer 2022 hat sich die Caritas in einem Positionspapier unter dem Titel „Menschenrecht auf Wohnen einlösen!“ für „wirksame Maßnahmen gegen das Verschwinden von preisgünstigen und geförderten Wohnungen“ eingesetzt und dafür

<sup>50</sup> Siehe PM BMWSB vom 05.06.2024

<sup>51</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs (Steuerfortentwicklungsgesetz – SteFeG) vom 09.09.2024, Drs. 20/12778, S. 28, Begründung auf S. 108 f.

<sup>52</sup> Ebd. S. 108.

auch „die Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit“ gefordert<sup>53</sup>. Die Caritas meinte damit wahrscheinlich etwas anderes als die nun vorlegte kleine Lösung in der AO.

Von den „Adressaten“ der Regelungen des Gesetzentwurfs haben bisher die meisten ablehnend reagiert. In einer gemeinsamen Stellungnahme vieler Verbände zum vorgelegten Gesetzentwurf haben sich auch Mitglieder der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Diakonie, AWO und Paritätischer Gesamtverband sehr kritisch um Gesetzentwurf geäußert – sie wären voraussichtlich die Hauptadressaten des Regierungsvorschlags. Weitere unterzeichnende Verbände waren u.a. der Deutsche Mieterbund, der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Umweltverbände BUND und Deutsche Umwelthilfe und der Bundesverband Verbraucherzentrale.

Da der Verfasser diese Stellungnahme weitgehend teilt, soll sie an dieser Stelle etwas ausführlicher dargestellt werden, auch um die Argumente für einen Neustart einer wirksamen Regelung für eine Neue Wohngemeinnützigkeit zu verdeutlichen.

Statt einer „Nischenlösung“ solle die Bundesregierung – so die Verbände – ein umfassendes Förderprogramm vorlegen, denn ohne Investitionszuschüsse gäbe es keinen gemeinnützigen Wohnungssektor. Die geplanten Steuererleichterungen von 1.000 € bis 2.000 € pro Wohnung und Jahr seien „unzureichend und kaum attraktiv“. Ohne die noch im Eckpunktepapier des BMWBS vorgesehenen Investitionszulagen werde „es schwer, ein dauerhaft preisgebundenes Segment im überhitzten Mietwohnungsmarkt zu etablieren und langfristig bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.“<sup>54</sup>

Der offene Brief fordert deshalb Nachbesserungen im parlamentarischen Prozess und umfangreiche Änderungen im vorgelegten Gesetzentwurf. Die Verbände plädieren angesichts der Krise auf dem Wohnungsmarkt für „einen großen Wurf, der relevante Anteile des Wohnungsbestands in die dauerhafte Preisbindung überführt.“

Um einen relevanten Anteil des Wohnungsmarktes für die dauerhafte Preisbindung zu gewinnen, müsse eine neue Lösung für die NWG entwickelt werden, die auch „für Wohnungsunternehmen aller Rechtsformen attraktiv“ ist. Implizit ist dies ein Plädoyer für eine begrenzte Gewinnausschüttung, da dies sonst eine wesentliche Hürde selbst für kommunale Wohnungsunternehmen wäre. Gleichzeitig sind damit die sog. Einbringungszulagen gemeint, wenn ein derzeit steuerpflichtiges Wohnungsunternehmen seine Bestandswohnungen ganz oder teilweise in die NWG einbringen will.

---

<sup>53</sup> Caritas: Positionspapier Menschenrecht auf Wohnen vom 10.08.22 unter [https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/stellungnahmen/menschenrecht-auf-wo/22-08-10\\_bezahlbareswohnen\\_position\\_kagw-dcv\\_final\\_v2.pdf?d=a&f=pdf](https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/stellungnahmen/menschenrecht-auf-wo/22-08-10_bezahlbareswohnen_position_kagw-dcv_final_v2.pdf?d=a&f=pdf), S. 2.

<sup>54</sup> Verbände kritisieren Umsetzung der Wohngemeinnützigkeit als Nischenlösung und fordern großen Wurf zur Lösung der Wohnungskrise - Ohne Investitionszuschüsse kein gemeinnütziger Wohnungssektor! Offener Brief vom September 2024 unter [https://mieterbund.de/app/uploads/2024/09/forderungspapier\\_wohngemeinnuetzigkeit\\_2024-1.pdf](https://mieterbund.de/app/uploads/2024/09/forderungspapier_wohngemeinnuetzigkeit_2024-1.pdf).

Nicht verwunderlich ist, dass auch die vom DMB vertretene Forderung im Verbandsbrief, nach „leistbaren einkommensabhängigen Miethöhen“ („dauerhaft mindestens 20 % unterhalb“ der OVM) enthalten ist.

Zur Finanzierung sprechen sich diese Verbände dafür aus, „zwingend Investitionszuschüsse, umfangreiche Steuerbefreiungen und die vergünstigte Bereitstellung öffentlicher Grundstücke für Wohnungsbauvorhaben“ anzubieten. Als Finanzaufwand wird von einem Betrag von jährlich einer Milliarde Euro ausgegangen. Insoweit wäre also zunächst ein neues Gesamtkonzept der Neuen Wohngemeinnützigkeit mit Steuerbefreiungen und Zulagen zu erarbeiten und dies schließlich im Bundeshaushalt noch zu verankern.

Wer bleibt da eigentlich als geeigneter Partner für dieses Feigenblatt noch übrig? Für wen soll denn diese Ersatzlösung nun eingeführt werden, wenn selbst diejenigen Verbände mit vielen gemeinnützigen Unternehmen den Vorschlag der Bundesregierung als weitgehend unwirksam beurteilen?

Die in dieser Stellungnahme skizzierten Empfehlungen wären konkrete Schritte in Richtung der von den unterzeichnenden Verbänden vorgeschlagenen „großen Wurf“.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf aber kann die Umsetzung der hier nochmal zu zitierenden Koalitionsvereinbarung sicherlich nicht gelingen:

*„Wir werden zeitnah eine neue Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg bringen und so eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen.“<sup>55</sup>*

---

<sup>55</sup> Quelle: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

### Teil 3 Zu einer Alternative zum Gesetzentwurf

Der vorgelegte Gesetzentwurf einer Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) durch Änderung der Abgabenordnung bleibt weit hinter den Erwartungen und bisher diskutierten Konzepten zurück. Keinesfalls kann damit an die erfolgreichen Jahre der ‚alten‘ Wohnungsgemeinnützigkeit angeknüpft werden. Selbst den in der Koalitionsvereinbarung dieser Regierung formulierten Perspektiven einer „neuen Dynamik“ im Bau und für „dauerhafte Sozialbindungen“ kann der Vorschlag nicht gerecht werden.

Diese Stellungnahme möchte sich nicht auf die Kritik am Gesetzentwurf beschränken, sondern – die Kritikpunkte aufgreifend – konkrete und umsetzbare nächste Schritte für vielleicht doch noch neue Impulse auslösende deutlich wirksamere Konzeption einer NWG unterbreiten.

Im Wesentlichen werden gegen eine umfassendere Konzeption der Neuen Wohngemeinnützigkeit zwei Einwände vorgebracht, die eine Umsetzung der im Sommer 2023 noch in den „Eckpunkten“ zur Diskussion gestellte Variante 1 einer unternehmensbezogenen NWG mit Steuerbefreiungen und Zulagenförderung verunmöglichen würden:

- Eine mangelnde gesetzgeberische Kompetenz des Bundes und
- zu hohe finanzielle Kosten für diese Lösung.

Mit diesen beiden Realisierungshindernissen der „großen Lösung“ gilt es sich auseinanderzusetzen. Zu beiden Themen lassen sich gut begründete Gegenargumente vorbringen. Zunächst jedoch zur Frage der Kompetenz des Bundes, eine Neue Wohngemeinnützigkeit gesetzlich regeln zu dürfen.

#### *Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes*

Zur Klärung der Kompetenzfrage hatte des BMWSB ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das im Mai 2024 vorgelegt wurde<sup>56</sup>. Die wesentlichen Argumente hieraus sollen an dieser Stelle herangezogen werden, da daraus ein Beitrag für eine mögliche Weiterentwicklung eines wirksameren Konzepts der Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) entwickelt werden könnte.

Mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 sind wesentliche Aufgaben im Gesetzgebungsgebiet „Wohnungswesen“ vom Bund an die Länder übergegangen, insbesondere die Regelungskompetenz für die soziale Wohnraumförderung. Einige Länder haben auf dieser Grundlage eigene Wohnraumförderungsgesetze beschlossen, in den anderen Ländern gilt das Bundesrecht des Wohnraumförderungsgesetzes<sup>57</sup> zunächst fort.

---

<sup>56</sup> Verfassungsrechtliche Grundlagen der Gewährung finanzieller Förderung von Unternehmen im Rahmen einer neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG), Gutachten Prof. Dr. Johannes Hellermann, Bielefeld Mai 2024 (Künftig: Gutachten Hellermann).

<sup>57</sup> Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG) vom 13.09.2001, BGBl. I S. 2376.

Zur Umsetzung der durch Art. 104d GG seit 2019 wieder geschaffenen Möglichkeit des Bundes, den Ländern Investitionshilfen für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren, werden Verwaltungsvereinbarungen (VV) mit allen Bundesländern abgeschlossen<sup>58</sup>. Neben detaillierteren Regelungen der Mindestbeteiligung der Länder und entsprechenden Bundesanteilen und weiteren eher technischen Vorgaben, werden vergleichsweise wenige inhaltliche Vorgaben vereinbart. Selbst diese Vorgaben bleiben relativ vage. So wird in der Präambel der VV beispielsweise festgehalten, dass Bund und Länder sich einig sind, „dass es erforderlich ist, den Sozialwohnungsbestand nachhaltig zu vergrößern, und hierfür langfristige Sozialbindungen anzustreben sind.“ Und sie stimmen darin überein, „dass beim sozialen Wohnungsbau die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen berücksichtigt“ werden solle. Ansonsten wird mit der VV 2024 die „ausschließliche Zuständigkeit und Verantwortung der Länder für die Wohnraumförderung“ betont.

Zum Umfang der Bundesinvestitionshilfe wird festgehalten, dass der Bund 2024 die Mittel für den sozialen Wohnungsbau gegenüber 2023 von 2,0 Mrd. € um ein Drittel auf 2,65 Mrd. € steigern und das Volumen für das getrennte Programm Junges Wohnen bei 0,5 Mrd. € bleiben wird.

Prof. Hellermann prüft in seinem Gutachten, ob die im Eckpunktepapier des BMWSB vom Sommer 2023 in Varianten enthaltenen Vorschläge verfassungsrechtlich zulässig wären. Dass (allein) der Bund die Zuständigkeit hat, Erleichterungen von Bundessteuern zu gewähren, ist unbestritten und wird von ihm nicht weiter untersucht. Vielmehr widmet er sich der „verfassungsrechtlichen Möglichkeit einer unmittelbaren finanziellen Förderung von NWG-Unternehmen durch Eintritts-/Wechsel- und Investitionszulagen“<sup>59</sup>.

Hierzu betont er, dass die insbesondere in Variante 1 des Eckpunktepapiers vorgesehenen Instrumente des Nachteilsausgleichs „von grundlegend unterschiedlicher Rechtsnatur“ sind. Daher unterscheidet er

- die Eintritts- bzw. Wechselzulagen von
- den Neubau- bzw. Investitionszulagen<sup>60</sup>.

Diese Unterscheidung mache es, so Hellermann, möglich, die Kompetenzfrage einer bundesgesetzlichen Regelung der NWG präziser zu prüfen. Denn er geht davon aus, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG „das Recht der Wirtschaft“ als konkurrierende Gesetzgebung dem Bund einen Kompetenztitel einräumt, der „weit auszulegen“ sei. So seien demnach „Regelungen sowohl zu übergreifenden Fragen der Wirtschaftsorganisation als auch zu einzelnen Branchen“ für den Bund erlaubt.

---

<sup>58</sup> Für den sozialen Wohnungsbau: „Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus 2024 (VV Sozialer Wohnungsbau 2024) vom 19. Januar 2024 / 05. April 2024 unter [https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/vv-sozialer-wohnungsbau-2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/vv-sozialer-wohnungsbau-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>59</sup> Gutachten Hellermann, S. 8.

<sup>60</sup> Vgl. auch ebd. S. 22 f.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass diese Grundgesetzregelung „wirtschaftslenkende(n) Regelungsmöglichkeiten“ und „insbesondere auch der Einsatz finanzieller Anreize“<sup>61</sup> für den Bund umfasst.

In den weiteren Ausführungen stellt Hellermann fest, es sei zulässig „wenn mit wirtschaftsbezogenen Regelungen zugleich sonstige, etwa sozialpolitische Zwecke verfolgt werden“ sollten<sup>62</sup>. Während das frühere Recht der Wohngemeinnützigkeit unternehmensbezogen ausgerichtet sei, sei die insbesondere aus der Wiederaufbauzeit stammende soziale Wohnungsbauförderung objektbezogen ausgestaltet gewesen. In den vergangenen Jahrzehnten habe, bis zur Aufhebung des WGG, das Wohngemeinnützigkeitsrecht als unternehmensbezogene Regelung parallel zur objektbezogenen Wohnungsbauförderung bestanden. „Diese Regelungstradition spricht dafür, dass die Verlagerung von Gesetzgebungszuständigkeiten im Wohnungswesen vom Bund auf die Länder, insbesondere die Verlagerung der Kompetenz für das Recht der sozialen Wohnraumförderung, das Wohngemeinnützigkeitsrecht in seinem unternehmensbezogenen Ansatz nicht im Blick gehabt hat.“<sup>63</sup>

Für eigene bundesgesetzliche Regelungen zur Wohngemeinnützigkeit sei, so das Gutachten, eine Zuständigkeit des Bundes für Regelungen im Rahmen des Wirtschaftsrechts in Abgrenzung zur Wohnungsbauförderung der Länder dann gegeben, „wenn sie sich in der näheren Ausgestaltung der Rechtsfolgen hinreichend deutlich von diesem [Wohnungsraumförderrecht J.K.] unterscheiden.“<sup>64</sup> Entsprechende Regelungen können im Bundesgesetz für die Tätigkeit eines als gemeinnützig anerkannten Unternehmens angelegt werden (z.B. "deutlich unterhalb der ortsüblichen Miete"), an die dann komplementäre Landesgesetze einer Wohngemeinnützigkeit für die Wohnungsbestände anschließen (z.B. "20 % unterhalb der ortsüblichen Miete") und die entsprechenden Details bezüglich der Belegungsrechte und des Verwaltungsregime festlegen.

Die in der Variante 1 des damaligen Eckpunktepapiers enthaltenen Zulagen für den Eintritt oder den Wechsel in die NWG mit bereits bewirtschafteten Wohnungsbeständen sieht der Gutachter als Ergänzung zu der steuerlichen Förderung gemeinnütziger Unternehmen. Wenn ein Wohnungsunternehmen sich als Ganzes oder ggf. mit Teilen seines Bestandes den Bindungen einer Gemeinnützigkeit unterwerfen wolle, solle diese Zulage ergänzend zur Steuerbefreiung „die mit der Unterwerfung unter die Gemeinnützigkeitsanforderungen verbundenen Wirtschaftlichkeitsnachteile für das Unternehmen (...) in seiner allgemeinen Geschäftstätigkeit ausgleichen.“

Sofern also bei der näheren Ausgestaltung von Wechsel- oder Eintrittszulagen der Unterschied zur objektbezogenen Wohnungsbauförderung klar herausgearbeitet wird, etwa durch entsprechend spezielle unternehmensbezogene Vorgaben, seien

---

<sup>61</sup> Ebd. S. 12.

<sup>62</sup> Ebd. S. 18.

<sup>63</sup> Ebd. S. 22.

<sup>64</sup> Ebd. S. 22.

solche Zulagen nicht als dem Bund nunmehr verschlossene soziale Wohnraumförderung, sondern auf Basis von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als kompetenziell zulässige Maßnahme der Förderung eines Wirtschaftszweiges anzusehen.

Zusammenfassend kommt das Gutachten also zu dem Schluss:

„Im Ergebnis sprechen gute, insbesondere auf die Regelungstradition und die Regelungskonzeption des Wohngemeinnützigkeitsrechts gestützte Gründe dafür, dass eine die steuerliche Begünstigung ergänzende finanzielle Unterstützung von NWG-Unternehmen durch Eintritts- oder Wechselzulagen, die die mit der Unterwerfung unter die Gemeinnützigkeitsanforderungen verbundenen Wirtschaftlichkeitsnachteile für das Unternehmen (als Ganzes oder ggf. im Bereich seines gesonderten NWG-Geschäftsbereichs) in seiner allgemeinen Geschäftstätigkeit ausgleichen sollen, bundesgesetzlich vorgesehen werden können.“<sup>65</sup>

#### ⇒ **Empfehlung 6**

Parallel zum Gesetzgebungsverfahren für das Jahressteuergesetz 2024 sollte unter Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ein Bundesprogramm für eine sog. Wechsel- oder Eintrittszulage an Unternehmen erarbeitet werden, die ihre Wohnungsbestände, als gesamtes Unternehmen oder als steuerbefreiten Teilbetrieb, in die Dauerbindung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit einbringen. Mit einem Bundesprogramm „Wechselzulage“ im Rahmen des Rechts der Wirtschaft bestünde für die NWG die Chance, dass doch noch ein größerer Sektor langfristig preisgünstiger Mietwohnungen entstehen könnte.

#### ⇒ **Empfehlung 7**

Für eine solche Wechselzulage wäre ein eigenes Bundesgesetz einer Neuen Wohngemeinnützigkeit zu erarbeiten, welches die genaueren Kriterien der Geschäftstätigkeit von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen definiert, die berechtigt wären, eine solche Zulage zu erhalten, wie zum Beispiel:

- klare Abstandsregel zur OVM (beispielsweise 20 %)
- nur begrenzte Gewinnausschüttung zur Sicherung des öffentlich geförderten Vermögens
- Verkauf von dauergebunden Beständen nur an andere Unternehmen mit einem relevanten Anteil dauergebundener Wohnungen
- Sicherung einer laufenden Instandhaltung u.a.m.

---

<sup>65</sup> Ebd. S. 33.

Sofern der Bund ein eigenständiges Gesetz über eine Wohngemeinnützigkeit als "Recht der Wirtschaft" erlässt, können sich dessen gesetzliche Regelungen nur auf die Unternehmen selbst und deren grundlegende Geschäftstätigkeiten beziehen.

Es werden aber für genauere Regelungen und vor allem die verwaltungsmäßige Umsetzung des Bundes(rahmen)gesetzes sowie möglicher Sanktionen Regelungen für die Nutzung und Verwaltung von Wohnungsbestände erforderlich sein. Hierfür besteht aber seit der Föderalismusreform die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesländer ("Recht des Wohnungswesens"). Ausschließlich über Verwaltungsvereinbarungen und Förderungsrichtlinien wird sich das nicht steuern lassen, sondern es bedarf der Regelung durch eigene Landesgesetze, vielleicht auch zur Berücksichtigung landesspezifischer Belange.

Damit solchen Regelungen nicht entgegengehalten werden kann, sie seien neben der eine bundesgesetzlichen Regelung gar nicht möglich, sollte ein Bundesgesetz eine explizite Öffnungsklausel enthalten.

⇒ **Empfehlung 8**

Es wird sinnvoll sein, genauere Regelungen, unter Berücksichtigung landesspezifischer Belange, und vor allem für die verwaltungsmäßige Umsetzung, nicht nur in der Verwaltungsvereinbarung und in Förderrichtlinien der Länder zu fassen, sondern in Landesgesetzen zur Wohngemeinnützigkeit niederzulegen. Das Bundesgesetz sollte die Möglichkeit ergänzender Regelungen den Ländern ausdrücklich eröffnen, um jeglichem Streit darüber vorzubeugen.

Deutlich anders als eine Eintrittszulage für gemeinnützige Wohnungsunternehmen schätzt das im Auftrag des BMWWSB erstellte verfassungsrechtliche Gutachten von Prof. Hellermann die Kompetenz des Bundes ein, für den Neubau von Wohnungen ein eigenständiges Investitionsprogramm für die Wohngemeinnützigkeit aufzulegen. Mit der Föderalismusreform I sei klar die gesetzgebende Kompetenz für die Förderung von Wohnungsbau übergegangen und erst mit der Grundgesetzänderung in Art. 104d GG sei die Mitfinanzierung der Länderprogramme durch den Bund rechtlich abgesichert worden. Eine objektbezogene Förderschiene des Bundes im Rahmen einer Wohngemeinnützigkeit sei daher nur als Bundeshilfe, als Co-Finanzierung im Rahmen des Art. 104d GG möglich.

Die in der Variante 1 der Eckpunkte vorgesehene „Neubau-/Investitionszulage als finanzieller Anreiz und Nachteilsausgleich für die Erweiterung des Bestandes in der NWG“ sei daher durch Bundesrecht allein nicht umsetzbar<sup>66</sup>.

Da aber dem Bund mit den Grundgesetzänderungen nach der Föderalismusreform „weiterreichende Regelungsbefugnisse in die Ausgestaltung der Länderprogramme

---

<sup>66</sup> Vgl. ebd. Teil II, S. 24 ff.

hinein verliehen worden sind,“ erscheint es dem Gutachter zulässig zu sein, „dass der Bund in einem Bundesgesetz oder einer Verwaltungsvereinbarung auch die Förderung von Wohnungsbauvorhaben von NWG-Unternehmen als spezifischen Investitionsbereich festlegt.“ Er verweist abschließend aber auf das damit verbundene Problem, dass für eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung ein Einvernehmen mit den Ländern hergestellt werden müsse.

⇒ **Empfehlung 9**

Die Bundesregierung sollte prüfen lassen, ob statt einer pauschalen Neubau-Investitionszulage, die wohl an fehlender Bundeskompetenz scheitert, sich nicht ein anderer Weg zur finanziellen Unterstützung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen beschreiten lässt:

Im Rahmen der jeweiligen Förderprogramme der Länder gewährt der Bund eine Zulage für diejenigen Antragsteller, die bereit sind, eine über die zeitlich befristeten Bindungen hinausgehende Dauerbindung für ihre geförderten Neubauten einzugehen. Als Nachteilsausgleich könnte eine mit Förderbewilligung des Landes ausgezahlte einmalige Zulage des Bundes in Höhe von rd. 20 % der Gesamtkosten (Bau und Grundstück) vielleicht doch eine deutliche Beschleunigung für den geförderten Wohnungsbau bewirken. Die Zulagenhöhe wäre attraktiv, da sie entsprechend ausgestaltet faktisch eigenkapitalersetzenden Charakter hätte.

### Kosten einer Neuen Wohngemeinnützigkeit

Wie zu Beginn dieses Teils erwähnt, wurde der zu erwartende Finanzaufwand für die vorgeschlagenen Eintritts- und Investitionszulagen, wie sie etwa in Variante 1 des Eckpunktepapiers des BMWSB skizziert wurden, als Umsetzungsproblem einer umfassenderen unternehmensbezogenen NWG identifiziert.

Hierbei würde ich ebenfalls zwischen den beiden Zulagen differenzieren, der Eintrittszulage und der Neubauinvestitionszulage.

#### *Zur Eintrittszulage*

Die von der PD-Beratung in dem Workshopverfahren vorgelegten Kostenschätzungen zum Nachteilsausgleich durch Zulagen sind aus m. E. strukturell bedingt überhöht<sup>67</sup>. Sicherlich, ohne eine Eintrittszulage wird sich kein Wohnungsunternehmen dazu entscheiden, seine Wohnungsbestände gänzlich oder in Teilen in die NWG einzubringen. Zwar ist es erforderlich, diese Zulage attraktiv auszugestalten, um den gewünschten Schwung in den Aufbau eines gemeinnützigen Sektors zu bringen, aber sie muss nicht dauerhaft alle errechbare Mindereinnahmen kompensieren, die bei

---

<sup>67</sup> Allerdings wurden die Berechnungsmethoden von PD nicht offengelegt. Vgl. PD – Berater der öffentlichen Hand, Weiterentwicklung des Referenzszenarios vom 21.02.2023, Folien 30 ff.

einem NWG-Unternehmen entstehen, weil es deutlich unterhalb der ortsüblichen Miete bleibt.

Im jetzigen Gesetzentwurf für § 52 Abs. 2 Satz 1 ist zur Definition der „Förderung wohngemeinnütziger Zwecke“ neben einer Einkommensgrenze für die Mietenden nur „die vergünstigte Wohnraumüberlassung“ an den Kreis der Begünstigten eingeführt worden. Diese unscharfe Bestimmung wird in der Gesetzesbegründung auch noch ausdrücklich bestätigt, denn eine „starre Grenze, um wie viel sich die Miete von der marktüblichen Miete unterscheiden muss, wird nicht gesetzlich implementiert.“

Dies kann eventuell gemeinnützigkeitsrechtlich problematisch sein, wäre aber angesichts des geringen Fördereffekts einer reinen Steuerbefreiung für gemeinnützige Wohnungsunternehmen noch nachvollziehbar. Je geringer der Abstand zur Marktmiete ist, je geringer wäre auch ein eventuell zu gewählender Nachteilsausgleich. Allerdings wäre dann auch der gemeinnützige Fördereffekt geringer und würde sich weitgehend auf das sog. Belegungsrecht beschränken, also die Vermietung an Haushalte, die beim Einzug eine definierte Einkommensgrenze nicht überschreiten dürfen. Die Einkommensüberprüfung soll nach dem Gesetzentwurf nur bei Einzug durchgeführt werden, der gemeinnützige Fördereffekt könnte also auch durch Einkommenssteigerungen in späteren Jahren gemindert werden.

Wenn aber, wofür vorstehend in Empfehlung 6 geworben wird, eine Einmalzahlung für die Einbringung von Wohnungsbeständen durch ein Unternehmen als Ganzes oder Teilbestände über eine ausgegründete, später dann gemeinnützige, Tochtergesellschaft in die NWG angeboten würde, sollte sich die Berechnung der Eintrittszulage an der Zahl der eingebrachten Wohnungen orientieren. Sie wird aber dem (dann gemeinnützigen) Wohnungsunternehmen als Ganzem gewährt, das darüber – im Unterschied zu einer Neubaulzulage – frei verfügen kann. Sie führt also zu einem liquiden Vermögenszuwachs, der unterschiedlich verwendet werden kann, so gerade auch für die Umsetzung von warmmietenneutralen energetischen Modernisierungen der eingebrachten Bestände.

Faktisch entspricht die Eintrittszulage Förderprogrammen, die nachträglich Belegungsbindungen im Wohnungsbestand erwerben wollten<sup>68</sup>. Nur dass hier nicht einzelne Wohnungen gebunden werden sollen, sondern der Bestand eines Wohnungsunternehmens. Die Bindung einzelner Wohnungen wäre etwa vergleichbar mit der Variante 3 des ministerialen Eckpunktepapiers, in der eine Steuerbefreiung nur auf einen begrenzten Teil von unterhalb der Marktmiete angebotenen Wohnungen gewährt würde. Trotzdem sah das BMWSB auch hier die Prüfung von gezielten Fördermaßnahmen vor für Unternehmen, „die sich in dieser Weise auf eine „soziale“ Vermietung festlegen“.

Es ist bei der grundsätzlichen Freiwilligkeit einer NWG davon auszugehen, dass größere Bestände zur Dauerbindung angeboten werden, die bereits heute schon

---

<sup>68</sup> Vgl. das frühere Landesprogramm in Berlin und die laufenden Programme etwa in Hamburg oder NRW.

deutlich unterhalb der OVM liegen. Eine Eintrittszulage wäre also auch mit anderen Regelungen der künftigen Bestandsbewirtschaftung zu verknüpfen. Eine klare Festlegung des Abstands zur OVM, z. B. eine Miete von bis zu 80 % der OVM, ggf. eigene Mieterhöhungsregelungen, Sicherung von laufender Instandhaltung u.a.m. wären noch zu regeln. Naheliegend wäre es, dies alles – wie in dieser Stellungnahme vorgeschlagen – in einem eigenen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz zusammenfassend zu regeln.

Zurück zur Kostenlast, die der Bundeshaushalt bei einer Eintrittszulage zu erwarten hätte. Es würde nur eine einmalige Zulage gezahlt werden. Im Konzept des DMB ist als Höhe der Zulage bis zu 20 % des abgeschriebenen Buchwerts vorgeschlagen worden. Mit diesem Betrag wären pauschal künftige Mindererlöse abgegolten, zumal voraussichtlich eher Bestände mit niedrigeren Mieten für die Einbringung in die NWG angeboten werden. Denkbar wäre auch, den bestehenden Abstand zur Marktmiete bei Einbringung dauerhaft festzuschreiben, um den Fördereffekt langfristig abzusichern. Sofern keine defizitäre Bewirtschaftung bei Einbringung besteht, würden auch keine wirtschaftlich gefährdende Schiefelage entstehen, ein dauerhafter Nachteilsausgleich wäre nicht erforderlich.

Die Eintrittszulage wird dem beantragenden Unternehmen als einmaliger Ausgleich für die Begrenzung künftiger Mieteinnahmen gewährt, nicht um gemeinnützige Unternehmen so zu fördern, dass sie mit der unregulierten privaten Wohnungswirtschaft vergleichbare Gewinnchancen haben.

Das Ziel von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ist – so die frühere Tradition – eine kostendeckende Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen. Selbst eine geringe Verzinsung von eingesetztem Eigenkapital (EK) schlägt kaum auf die Miethöhen durch. Also wird nicht die Orientierung an den ortsüblichen Vergleichsmieten (OVM) der wirtschaftliche Antrieb von NWG-Unternehmen sein, sondern im Wesentlichen die Kostendeckung der laufenden Aufwendungen (einschließlich Abschreibung und EK-Verzinsung sowie Rücklagenbildung)<sup>69</sup>.

Daher muss auch nicht ein langjähriger Nachteilsausgleich für das Unterschreiten der OVM ausgerechnet oder gar später noch einmal nachfinanziert werden. Wohnungsgenossenschaften und öffentliche Wohnungsunternehmen zeigen doch, dass auch bei deutlichem Unterschreiten der OVM bei der Wiedervermietung von Wohnungen ein rentabler Betrieb möglich ist, einschließlich Verzinsung von Genossenschaftsanteilen oder begrenzten Gewinnausschüttungen an den öffentlichen Eigentümer.

---

<sup>69</sup> Vgl. dazu die § 14 a bis d. im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz in Österreich: Bundesgesetz vom 8. März 1979 über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz – WGG), gültige Fassung unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011509>.

⇒ **Empfehlung 10**

In Empfehlung 7 wurde eine eigenständige Förderung des Bundes für gemeinnützige Wohnungsunternehmen durch eine sogenannte „Eintrittszulage“ empfohlen. Bei der Ermittlung des Förderaufwands für eine Eintrittszulage, die der Bund gemeinnützigen Unternehmen gewähren könnte, wird nicht von einer Kompensation von Mindereinnahmen orientiert an der Marktmiete, sondern von einem Konzept einer Kostenmiete ausgegangen, das sich an der Gesetzesbegründung der NWG orientiert. Zitat: „Es reicht aber auch aus, wenn die jeweilige Wohnung zu einem Mietzins vermietet wird, der nur die tatsächlichen Aufwendungen einschließlich der regulären Absetzung für Abnutzung deckt und keinen Gewinnaufschlag enthält.“

*Zur (Neubau-)Investitionszulage*

Wie bereits vorstehend dargelegt kommt das verfassungsrechtliche Gutachten von Prof. Hellermann zu dem Ergebnis, dass dem Bund die Gesetzgebungskompetenz fehle, von sich aus ein Investitionsförderprogramm für den Neubau von gemeinnützig gebundenen Mietwohnungen im Rahmen der NWG anzubieten.

Es wäre aber möglich, sofern eine grundsätzliche Abstimmung mit den Bundesländern erzielbar wäre, dass – wie in Empfehlung 6 formuliert – der Bund ein eigenes Zusatzprogramm zu den Förderprogrammen der Bundesländer auflegt. Mit diesem gesonderten Programm, vergleichbar mit der vom Bund neu eingeführte „Förderung von studentischem Wohnen und Wohnen für Auszubildende“ als Teilbereich des sozialen Wohnungsbaus, könnten Fördermittel zweckgebunden für diejenigen Wohnungsunternehmen bereitgestellt werden, welche bereit sind Dauerbindungen für die aus den Landesprogrammen geförderten Wohnungen einzugehen.

Dies wäre also eine „Zulage“ für Dauerbindungen, allerdings nur für solche Wohnungen, die mit einem Landesprogramm gefördert werden. Damit wäre auch die Bedingung erfüllt, dass dem Wortlaut von Art. 104d GG nach die Bundesmittel nur in Ergänzung von Landesmitteln eingesetzt werden dürfen.

Das zitierte verfassungsrechtliche Gutachten spricht deshalb davon, dass die Bindung der Bundesmittel an Sachinvestitionen „einer Förderung der Wohnungsbauaktivitäten von NWG-Unternehmen wegen der ihnen auferlegten gemeinwohlorientierten Bindungen nicht entgegen“ stehen würde.<sup>70</sup> An anderer Stelle beschreibt der Gutachter einen für den Bund möglichen Weg, doch – aber in Abstimmung mit den Ländern – eine eigene Förderschiene für die NWG anzubieten, da sich von „NWG-Unternehmen getragene Investitionsvorhaben ... auch durch sachliche Besonderheiten

---

<sup>70</sup> Gutachten Hellermann, S. 26.

auszeichnen, die ggf. deren gesonderte Förderung durch Bundesinvestitionshilfen rechtfertigen können.“<sup>71</sup>

Es bestehe, so das Gutachten, „allerdings weitgehende Einigkeit, dass dem Bund – vorbehaltlich der Zustimmung der Länder zu den Kriterien – damit weiterreichende Ausgestaltungsbefugnisse auch in die Länderprogramme hinein zugewiesen sind.“ Gegebenenfalls müsse eine neue bundesgesetzliche Regelung zur NWG durch eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern umgesetzt werden. Hierdurch wäre das Zustimmungserfordernis der Länder zu erfüllen.

Da sich der zu kalkulierende Nachteilsausgleich für diese Zusatzförderung erst auf den Zeitraum nach Auslaufen der Bindungen nach dem jeweiligen Landesprogramm bezieht, also ca. 25 bis 30 Jahre, könnten die damit verbundenen Kosten überschaubar sein. Entscheidend ist, dass diese (Investitions-)Zulage einmalig zu Beginn des Bauvorhabens ausgezahlt wird und keine späteren Nachsubventionsansprüche mit sich bringen darf. Es muss sich zur Wahrung der gesetzgeberischen Kompetenzen um eine Sachinvestition handeln, nicht um eventuell sogar langjährige Zuschüsse zum Geschäftsbetrieb.

⇒ **Empfehlung 11**

Der Bund erarbeitet ein Zusatzprogramm im Rahmen der sozialen Wohnbauförderung, mit dem Wohnungen gefördert werden, bei denen das errichtende Wohnungsunternehmen dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindungen übernehmen möchte. Die Höhe der Förderung könnte an den Gesamtkosten des Bauvorhabens ausgerichtet werden und beispielsweise 10 % dieser Gesamtkosten betragen. Wie mit dem Programm „Junges Wohnen“ geschehen, sollte das Zusatzprogramm dann in die Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder zur sozialen Wohnraumförderung integriert werden. Genauere Vorgaben für die Inanspruchnahme der Zusatzförderung könnten hierfür in dem mit Empfehlung 7 angeregten Bundesgesetz für eine Gemeinnützige Wohnungswirtschaft geregelt werden.

Sofern es zum politischen Willen kommt, doch noch eine wirksamere Konzeption der Neuen Wohngemeinnützigkeit umzusetzen, wären auch die von vielen Seiten eingeforderten weiteren Fördermöglichkeiten der öffentlichen Hand zu prüfen. Wenn es zu einer (bundes-)gesetzlichen Definition für gemeinnützige Wohnungsunternehmen kommt, dann sind aus Sicht des Verfassers auch weitere Unterstützungsmaßnahmen möglich, die auch beihilfekonform ausgestaltet werden können.

Dies könnte die vergünstigte Vergabe von kommunalen Grundstücken, ggf. im Rahmen von entsprechenden Konzeptverfahren, zu einem deutlich unter aktuellen

---

<sup>71</sup> Ebd. S. 30.

Verkehrswert liegenden Preis sein. Wenn eine Kommune, wie z.B. das Land Berlin, keine Grundstücke verkaufen will, wäre auch ein Erbpachtangebot für gemeinnützige Wohnungsunternehmen mit Erbbauzinsen möglich, die dauerhaft sehr niedrig, vielleicht sogar mit 0 % angesetzt werden könnten.

Sollten öffentliche Mittel in ihrer Budgetierung betragsmäßig beschränkt sein, wäre auch ein sogenannter „Förderwettbewerb“ denkbar, der eine Privilegierung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen vorsieht, da bei diesen Fördernehmern auf Grund der Dauerbindungen der höchste Fördereffekt im Sinne der öffentlichen Hand zu unterstellen ist. Dies könnte sowohl für Bau- wie auch für (energetische) Modernisierungsförderungen gelten.

⇒ **Empfehlung 12**

Wenn der Bund das mit Empfehlung 7 angeregte Bundesgesetz für eine Gemeinnützige Wohnungswirtschaft erarbeitet, sollten auch außerhalb der bisher diskutierten Steuerbefreiungen und Zulagen liegende Fördermöglichkeiten für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft geprüft werden.

Dies könnten u.a. der bevorzugte Zugang zu öffentlichen Grundstücken, das Angebot dauerhaft zinsgünstiger Erbbaurechte und weitere Unterstützungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand sein.

Auch der mehrfach geforderte Verzicht auf die Umsatzsteuer von Bau- und Sanierungsleistungen von gemeinnützigen Unternehmen würde die geforderten niedrigen Mieten im Neubau wie bei der Modernisierungsumlage ermöglichen und gleichzeitig einen wahrscheinlich viel größeren Investitionsschub in der Neuen Wohngemeinnützigkeit als der vom Bund bisher nur angebotene Verzicht auf Ertragsteuern auslösen!

Jan Kuhnert, Hannover den 3. Oktober 2024