



**Zusammenfassung der aktuellen  
Forschungslage/ -diskussion für eine  
europarechtskonforme  
Neue Wohngemeinnützigkeit**

Diskussionspapier: **Neue Wohngemeinnützigkeit- Schaffung von sozialem Wohnraum**

Quelle/ Literatur: **Kuhnert, J. / Leps, O. (2017):  
Neue Wohnungsgemeinnützigkeit.**  
Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum.

**Holm, A./ Horlitz, S./ Jensen, I. (2017):  
Neue Wohnungsgemeinnützigkeit.**  
Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte.

### **Grundprinzipien und Kernforderungen.**

Die Wohnungsgemeinnützigkeit auf der Unternehmensebene ist in ihrer Struktur und Funktionsweise an die Gemeinnützigkeit der Abgabenordnung (AO) angelegt. Wohnungsunternehmen können, so sie die fünf Prinzipien einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zu erfüllen bereit sind, den Status der Gemeinnützigkeit beantragen. Die als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen erhalten sodann eine Reihe von steuerlichen Vergünstigungen, die von einer Befreiung von der Körperschafts- und Gewerbesteuer über eine Befreiung von bzw. Rückerstattung der Umsatzsteuer bis hin zu privilegiertem Zugang zu kommunalem bzw. landeseigenem Bauland und weiterführenden Fördermitteln reichen.

1. Gewinnbeschränkung auf maximal vier Prozent und eine Orientierung der Miethöhen an den Aufwendungskosten.
2. Vorrangige und dauerhafte Vermietung an Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen und an besondere Bedarfsgruppen, die sich am Markt nicht selbst mit Wohnungen versorgen können.
3. Dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindung auf der Basis von unternehmensbezogen Aufwandserträgen und einkommensabhängigen Miethöhen.
4. Zweckbindung der erwirtschafteten Überschüsse an die Ziele der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.
5. Erweiterung von Mitbestimmungsmöglichkeiten für MieterInnen und die Einrichtung von Mieterräten.

### **Herausforderung.**

Seit einiger Zeit wird intensiv über die Probleme diskutiert, die viele Haushalte in Deutschland haben, wenn sie sich mit angemessenem Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt versorgen wollen. In den Ballungsgebieten fehlen schon seit Jahren preiswerte Mietwohnungen, aber selbst in Städten mit entspanntem Wohnungsmarkt finden Haushalte mit geringem Einkommen, Alleinerziehende oder größere Familien kaum mehr bezahlbare Wohnungen. Immer mehr geförderte Sozialwohnungen laufen wegen Rückzahlung der Fördermittel aus der Bindung aus und können dann teurer vermietet werden. Gleichzeitig wird erheblich in die Aufwertung von Altbauwohnungen investiert und ein Teil von ihnen auch in Eigentumswohnungen umgewandelt. Preisgebundene Sozialwohnungen und preiswerter Altbau gehen also als Wohnraumangebot für diese Haushalte verloren, gleichzeitig erhöht der Zuzug in die Städte und eine große Zahl an Flüchtlingen die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen.

In dieser Situation wird von verschiedensten Seiten eine massive Ausweitung der öffentlichen Wohnbauförderung verlangt, um zusätzliche preiswerte Mietwohnungen zur Verfügung zu stellen. Allerdings gehen durch Bindungsablauf derzeit viel mehr Sozialwohnungen verloren als an Neubau gefördert wird. So sind also einerseits Überlegungen anzustellen, wie vermieden werden kann, dass der in der nächsten Zeit neu geschaffene Sozialwohnungsbestand nicht wieder nach wenigen Jahren aus den Bindungen läuft und dann der Staat wieder gefordert ist, erneut preiswerten Wohnraum im Neubau zu subventionieren. Andererseits stellt sich die Frage, ob es nicht auch staatliche Förderinstrumente gibt, die preiswerten Wohnungsbestand schaffen bzw. erhalten und dauerhaft für diejenigen Haushalte zur Vermietung anbieten, die besondere Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt haben.

Zu diesen beiden Gesichtspunkten der dauerhaften Sicherung von Bestand und von gebundenem Neubau gibt es detaillierte Überlegungen zu Instrumenten, deren rechtliche Rahmensetzungen und konkreten Umsetzungsvorschläge. Das Ziel ist die Schaffung eines Wohnungssektors, der sich vorrangig mit der Versorgung von am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten mit angemessenem und preiswertem Wohnraum befassen soll und eine Förderung für entsprechend handelnde Wohnungsunternehmen (WU) umfasst.

### **Rechtlicher Bezugsrahmen.**

Gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen, die heute durch eine Beschränkung auf kostendeckende Mieten und Gewinnbegrenzung preisgünstig Wohnungen anbieten wollen, könnten eigentlich auch heute schon durch eine entsprechende Erweiterung der heutigen Gemeinnützigkeitsvorschriften nach der Abgabenordnung von Steuerzahlungen befreit werden, wenn es dafür einen politischen Willen gäbe. Nach aktuellem Stand gäbe es haushaltsrechtlich keine Bedenken bei einer Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit, sie müsste „nur“ vom Bundestag beschlossen werden.

In den Regelungen der „alten“ Wohnungsgemeinnützigkeit nach dem deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht wird oft ein Vorbild für neue Ideen zur Schaffung eines breiten Sektors einer sozialverpflichteten Wohnraumversorgung gesehen.

Eine umfangreiche Synopse des deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, in der die wesentlichen Regelungen aus der GemVO, dem WGG sowie den dazugehörigen Verordnungen RAV und WGGDV sowie auch diverse Empfehlungen zur Veränderung bzw. Novellierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes aufbereitet sind, liegt in der genannten Literatur vor, ebenso bereits entwickelte Vorschläge zur Wiedereinführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0 in Deutschland.

Nach der Abschaffung des WGG im Jahr 1990 verloren alle GWU ihre Steuerprivilegien, mit Ausnahme derjenigen Wohnungsgenossenschaften, die ausschließlich für ihre Mitglieder

wirtschaften, die sogenannten Vermietungsgenossenschaften, die weiterhin steuerbefreit sind. Diese Vermietungsgenossenschaften bieten auch heute noch einen Anknüpfungspunkt zur Schaffung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (NWG).

Auch ohne ein NWG bleibt es in Deutschland derzeit trotzdem möglich, sich als Wohnungsunternehmen nach gemeinnützigen Kriterien zu verhalten. Um hierfür jedoch noch eine Steuerbefreiung zu erhalten, ist im Wesentlichen noch ein steuerrechtliches Instrument verfügbar. So kann nach der Abgabenordnung eine gemeinnützige Steuerbefreiung (nach § 53) auf Grund einer „mildtätigen“ Aufgabe bei der Wohnraumversorgung, zum Beispiel von besonderen Problemgruppen oder Haushalten ohne eigenes Einkommen genehmigt werden. Die „klassische“ gemeinnützige Steuerbefreiung für eine gemeinwohlorientierte Tätigkeit nach der Abgabenordnung (§ 52) ist allerdings nicht mehr für Wohnungsunternehmen nutzbar.

Seit der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1989 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere durch die Europäische Union geändert. Dennoch sind aktuelle Wege einer gemeinwohlorientierten Wohnungsversorgung mit staatlicher Förderung bzw. rechtlicher Regulierung europarechtskonform darstellbar.

### **Abschaffung der ‘Alten’ Wohngemeinnützigkeit- auf Grundlage falscher Annahmen.**

Die wesentlichen Argumente für eine Abschaffung des WGG wurden in einem Gutachten des Bundesfinanzministeriums unter Bundesfinanzminister Stoltenberg, der sog. Hofbauer-Kommission, 1985 vorgetragen:

- Der „Zweck der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wird heute auf der Grundlage anderer Gesetze erfüllt“, so damals der Kommissions-Bericht. Daher sei das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht nach Meinung der Kommission, in der allerdings weder ein Wohnungswirt noch ein Vertreter der sozialen Verbände Mitglied war, künftig entbehrlich.
- Der Wohnungsmarkt sei nach Ende der Wohnungsnot nach dem Krieg nunmehr ausgeglichen.
- Belegungsbindungen seien den GWU nicht zumutbar, sondern Angelegenheit der Kommunen.
- Es käme zu erheblichen Einnahmeverlusten des Staates durch das WGG.

Gerade das Argument erheblicher Steuerverluste (angeblich 100 Mio. DM im Jahr), das sich nachträglich als unzutreffend herausstellte, war der offizielle Grund, warum die Streichung des WGG 1988 als Gegenfinanzierungsmaßnahme für die im Steuerformgesetz 1990 enthaltenen Steuersenkungen dienen sollte. Eine breite Phalanx gesellschaftlicher Organisationen setzte sich jedoch massiv für die Beibehaltung des WGG ein: der Deutsche Verband für Wohnungswesen und Städtebau, ebenso Mieterverbände, IG Bau, ARGEBAU, Städtetag u.v.m., da die GWU nach Auslaufen der Belegungsbindungen der Sozialwohnungen noch weiterhin viele preisgebundene Wohnungen hätten anbieten können. Massive Mehrausgaben beim Wohngeld wurden befürchtet, weil ohne die gemeinnützige Kostenmiete dann nur noch der Markt als Obergrenze gelten würde. Heute beträgt der Aufwand für das Wohngeld 1,5 Mrd. €, für die Kosten der Unterkunft inkl. der Grundsicherung für das Wohnen werden jährlich 15 Mrd. € ausgegeben.

Es kam also nicht zu prognostizierten Steuermehreinnahmen, aber die Abschaffung des WGG hat wesentlich zur massiven Steigerung der Mieten des Wohnungsbestandes beigetragen. Darüber hinaus wurde es erst mit diesem Gesetzesakt möglich, dass eine

größere Anzahl von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, insbesondere aus dem Besitz des Bundes, der Länder und von manchen Städten, an deutsche und internationale Finanzinvestoren verkauft werden konnten. Viele dieser verkauften WU sind heute zu großen börsennotierten Konzernen mit einer deutlichen Marktorientierung auf Mieterhöhung und Gewinnmaximierung verschmolzen.

Instrumente für eine soziale Wohnraumversorgung sind beschrieben, damit dem Einsatz öffentlicher Fördermittel – egal ob durch Steuerverzichte, Steuergutschriften oder Zuschüsse und Förderdarlehen – auch ein dementsprechender dauerhafter öffentlicher Förderzweck gegenüber steht.

### **Unionsrechtlicher Bezugsrahmen.**

Obwohl Wohnungspolitik in Europa auf der Ebene der Mitgliedsstaaten angesiedelt ist, ist bei der Begünstigung von Unternehmen das EU-Wettbewerbsrecht bzw. EU-Beihilferecht stets zu beachten. Das Wettbewerbs- bzw. Beihilferecht zielt auf die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen ab und setzt wirtschaftlichen Interventionen der Mitgliedstaaten zugunsten von Unternehmen definierte Grenzen, weshalb es für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit aufgrund der damit verbundenen Steuervorteile von besonderer Relevanz ist.

Jedoch können für eine NWG Ausnahmen vom Beihilfeverbot angewendet werden, wenn es sich um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt (DAWI), worunter auch unter bestimmten Umständen der soziale Wohnungsbau fällt. Der Europäische Gerichtshof EuGH hat im Altmark Trans- Urteil die Voraussetzungen festgelegt, nach denen DAWI keine Beihilfen darstellen. Eine NWG erfüllt diese jedoch nicht, denn bei einer pauschalen Steuerbegünstigung wäre Überkompensation weder feststellbar noch vermeidbar.

Dennoch ist eine NWG unter Anwendung des sog. „DAWI-Freistellungsbeschlusses“ realisierbar, in welchem die EU spezielle Vorschriften für den sozialen Wohnungsbau darlegt, welche sich vom Altmark Trans- Urteil unterscheiden: Es ist sicher zu stellen, dass Unternehmen für die DAWI keinen höheren Ausgleich als nötig erhalten. Hierfür müssen die Höhe des Ausgleichs unter Einbezug einer angemessenen Rendite festgelegt sein. Auch hier gilt es Überkompensation zu vermeiden. Anhaltspunkt sind diejenigen Kosten, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der Aufgaben hätte. Die Vermeidung von Überkompensation kann jedoch durch einen Kompensations- und Rückforderungsmechanismus sichergestellt werden. Das niederländische Woningwet 2015, welches mit dem Ziel der Europarechtskonformität novelliert wurde und sich auf diese Vorschriften bezieht, bietet ein Beispiel einer möglichen Umsetzungsvariante.

Neben diesen Anforderungen muss die Zielgruppe der DAWI definiert sein. Die EU-Kommission hat in ihrer Entscheidung zu den niederländischen Woningcorporaties diese Vorgaben konkretisiert: Die durch die Erbringung einer DAWI begünstigte Zielgruppe darf grundsätzlich nur benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen umfassen. Die Kommission war mit dem Vorschlag der Niederlande einverstanden, die Einkommensgrenze bei 33.000 € anzusetzen, was ca. 43 % der Bevölkerung erreicht. Eine weiter gefasste Zielgruppe ist denkbar, sofern diese Zielgruppe klar abgegrenzt ist und Haushalte innerhalb dieser Zielgruppe gegenüber anderen Haushalten benachteiligt sind. So wäre beispielsweise eine Zielgruppendefinition in Anlehnung an Regelungen wie dem Berliner Wohnberechtigungsschein möglich, der mit ca. 55 % Prozent einen größeren Teil der Bevölkerung umfasst. Die Kommission hat jedoch verdeutlicht, dass Begünstigungen für DAWI im sozialen Wohnungsbau auch tatsächlich dieser Zielgruppe zugutekommen müssen, weswegen darüber hinaus eine Zielgenauigkeit von mindestens 90 % zum Zeitpunkt der Wohnungsvergabe bestehen muss. Wie die niederländische Regelung deutlich

macht, kann zu dieser Vorgabe auch eine Mietpreisobergrenze gehören, um zu gewährleisten, dass die DAWI der Zielgruppe auch tatsächlich zugutekommen kann.

### **NWG- Sofortprogramm.**

Mit einem Sofortprogramm soll durch eine Zusatzförderung zu den bereits bestehenden Förderprogrammen der Bundesländer der Neubau von dauerhaft gebundenen preiswerten Wohnungen mit einem finanziell attraktiven Angebot erreicht werden, um so das Auslaufen der Bindungen nach Ablauf der landesrechtlich relativ kurzen Bindungszeiträume zu verhindern.

#### **Typ A:**

Enge Zielgruppe

**A1: Förderung und Bindung der Wohnung**

**Zielgruppe:**

- 100 % WBS Bund
- davon mind. 25 % bes. Bedarfsgruppe und Geflüchtete

**Förderung:**

- Objektförderung durch 0 % Steuersatz
- Zuschuss von 20 % der Neubaukosten bzw. Buchwert der Bestandswohnung

**Bindung:**

- Dauerbindung der jeweiligen Wohnung

#### **Typ B:**

Weite Zielgruppe

**B1: Förderung und Bindung der Wohnung**

**Zielgruppe:**

- 150 % WBS Bund
- davon mind. 10 % bes. Bedarfsgruppe und Geflüchtete

**Förderung:**

- Objektförderung durch 50 % Steuersatz
- Zuschuss von 10 % der Neubaukosten bzw. Buchwert der Bestandswohnung

**Bindung:**

- Dauerbindung der jeweiligen Wohnung

Durch ein Dauerprogramm soll mit einer NWG die Bildung neuer Träger der sozialen Wohnraumversorgung unterstützt werden. Auch für schon bestehende Wohnungsunternehmen kann dies ein interessantes Angebot für die Einbringung von größeren oder kleineren Teilen des Wohnungsbestandes in eine gemeinnützige Bindung als gesamtes Unternehmen oder durch ein entsprechendes Tochterunternehmen sein. Der Vorteil wäre, über den Anreiz der Steuerbefreiung und ggf. Zuschüsse oder Steuergutschriften möglichst schnell ein breites und räumlich auch verteiltes Angebot von dauerhaft belegungs- und mietpreisgebundenem Wohnungsbeständen zu schaffen.

## Typ A:

Enge Zielgruppe

### A2: Förderung und Bindung des Unternehmens

#### Zielgruppe:

- 90 % der Vermietung an 100 % WBS Bund
- davon mind. 25 % an bes. Bedarfsgruppen und Geflüchtete

#### Förderung:

- Förderung durch 0 % Steuersatz
- Zuschuss von 20 % der Neubaukosten bzw. Buchwert der Bestandswohnung

#### Bindung:

- Dauerbindung des ganzen Wohnungsbestandes des Wohnungsunternehmens

## Typ B:

Weite Zielgruppe

### B2: Förderung und Bindung des Unternehmens

#### Zielgruppe:

- 90 % der Vermietung an 150 % WBS Bund
- davon mind. 10 % an bes. Bedarfsgruppe und Geflüchtete

#### Förderung:

- Förderung durch 50 % Steuersatz
- Zuschuss von 10 % der Neubaukosten bzw. Buchwert der Bestandswohnung

#### Bindung:

- Dauerbindung des ganzen Wohnungsbestandes des Wohnungsunternehmens

## Sofortprogramm für neue dauergebundene Sozialwohnungen

Die Schaffung eines neuen gemeinnützigen Sektors von sozial orientierten Wohnungsunternehmen, denen für ihre besonderen Versorgungsleistungen im Sinne einer öffentlichen Daseinsvorsorge auch eine Steuerbefreiung oder ähnliche Förderungen angeboten werden soll, bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung und damit Zeit.

Deshalb sollten als Einstiegsprogramm bereits kurzfristig Förderinstrumente geschaffen werden, mit denen einzelne geförderte Wohnungen mit einer belegrechtlichen Dauerbindung verbunden werden können. Dies bezieht sich auf Neubau, Ankauf oder Umbau (zum Beispiel von Büro- in Wohnraum oder bei Konversionen) zum dauerhaften Zweck der Vermietung an die genannten Zielgruppen. Diese Förderung könnte auf die von den Ländern schon angebotene öffentliche Förderung von neuen oder Bestands- Mietwohnungen, sowohl für Berechtigte des sozialen Wohnungsbaus als auch für Flüchtlinge und andere Haushalte mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, aufbauen. Dadurch würden aus kurzfristig sozial gebundenen Wohnungen dauerhaft günstige Wohnungen werden.

Die als Gegenleistung zur Dauerbindung gewährte Steuerfreiheit für die Bewirtschaftungsergebnisse aus den so geförderten Wohnungen ist eine wohnungsbezogene, also „objektbezogene Gemeinnützigkeit“. Es werden zwei Programmteile im Sofortprogramm vorgeschlagen, die sich in der Größe der Zielgruppe unterscheiden, an die diese Wohnungen vermietet werden können.

In dem Typ A des Sofortprogramms für den Neubau ist der Kreis der berechtigten Haushalte, die einziehen dürfen, auf Haushalte beschränkt, die die (jeweils gültige) Einkommensgrenze nach dem Bundesgesetz nicht überschreiten; zusätzlich sollen innerhalb dieser Gruppe mindestens 25 % der Vermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge erfolgen. Der Einkommensgrenze von 100 % steht dann auch eine vollständige Steuerbefreiung zu 0 % gegenüber. Zusätzlich ist zu prüfen, inwieweit ergänzend Steuergutschriften oder Zuschüsse gewährt werden müssten, damit das Angebot attraktiv ist.

Für den Typ B des Sofortprogramms für den Neubau ist ein erweiterter Kreis der berechtigten Haushalte vorgesehen, welche die (jeweils gültige) Einkommensgrenze nach dem Bundesgesetz um bis zu 50 % überschreiten; zusätzlich sollen innerhalb dieser Gruppe mindestens 10 % der Vermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge erfolgen. Dem geringeren sozialen Entlastungseffekt dieser Wohnungen mit der Einkommensgrenze von 150 % steht dann auch eine nur 50%ige Steuerbefreiung oder andere Fördermittel zum halben Satz des Typs A gegenüber.

Das Sofortprogramm mit seinen beiden Programmelementen A und B hat den Vorteil, recht kurzfristig umgesetzt werden zu können und damit eine schnelle Antwort auf die dramatischen Versorgungsengpässe von Haushalten mit kleinem Einkommen und Flüchtlingen zu geben. In der aktuellen Debatte um die neue Wohnraumförderung (Aufstockung der Bundesmittel und Bereitstellung von Zuschüssen in den Landesprogrammen) und über eine allgemeine steuerliche Förderung (Sonderabschreibung für Mietwohnungsbau) kann das Sofortprogramm als sinnvollere Alternative angeboten werden, mit der die öffentlichen Mittel effizienter und zielgerichtet für den angestrebten sozialen Zweck genutzt werden.

Das vorgeschlagene Sofortprogramm zur Schaffung von dauerhaft gebundenen Sozialwohnungen sollte zeitlich auf 10 oder 15 Jahre befristet werden. Mittel- bis langfristig sollte dann die Förderung auf die zwischenzeitlich durch die neue Wohnungsgemeinnützigkeit als Dauerprogramm entstandenen neuen gemeinnützigen Träger der Wohnraumversorgung umgestellt werden. Auch gemischte Gebäude mit Wohnungen aus dem Sofortprogramm, aus anderen Programmen oder mit frei finanzierten Wohnungen können hier entstehen, jedoch muss die Buchhaltung hinsichtlich steuerlich begünstigten und nicht begünstigten Wohnungen getrennt werden.

Auf eigene Regelungen zum gebietlichen Einsatz des Sonderprogramms oder zu Kostenobergrenzen oder Miethöhen kann verzichtet werden, da es sich um ein Zusatzprogramm zu dem jeweiligen Landesförderprogramm handelt, das solche Regelungen bereits enthält. Wie sich die Mieten nach Ablauf der Förderrechtlichen Bindungen, etwa als „gemeinnützige Kostenmiete“ oder als einkommensabhängige Miete, regeln soll, muss in den kommenden Diskussionen geklärt werden.

Dieses Dauerprogramm soll durch die Schaffung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes diejenigen Wohnungsunternehmen fördern, die ihren Neubaubestand Dauerbindungen unterwerfen oder die alternativ oder zusätzlich bereits bestehende Wohnungen in die Bindung einbringen. Die als Gegenleistung zur Dauerbindung des Wohnungsunternehmens gewährte Steuerfreiheit für die Bewirtschaftungsergebnisse ist daher eine unternehmensbezogene, also „subjektbezogene Gemeinnützigkeit“. Auch für dieses Dauerprogramm werden zwei Programmelemente mit Typ A und Typ B vorgeschlagen, die sich wie beim Sofortprogramm nur in der Regelung der zu versorgenden Zielgruppe unterscheiden.

Diese gemeinnützige Zielgruppenbindung gilt bei beiden Programmteilen für mindestens 90 % aller Vermietungen, die restlichen Vermietungen können auch zur Schaffung einer sozialen Mischung in den Wohnungsbeständen frei vermietet werden, ohne dass dies zum Verlust der Steuerförderung des Unternehmens führt. Jedoch ist der Ertrag aus diesen „freien“ Vermietungen als nicht gemeinnützige Tätigkeit wie bei jedem anderen



Wohnungsunternehmen zu versteuern und dafür sind dementsprechend getrennte Buchhaltungen einzurichten.

Mit dem Dauerprogramm Typ A sollen nur Unternehmen gefördert werden, die ihre Wohnungen an Haushalte vermieten, die die jeweils gültige Einkommensgrenze des Bundes nicht überschreiten und die innerhalb dieser Zielgruppe 25 % ihrer Neuvermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge vornehmen.

Bei Typ B des Dauerprogramms brauchen Unternehmen, die steuerlich gefördert werden wollen und deshalb die Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen beantragen, nicht eine so enge Zielgruppe versorgen. Sie können – vergleichbar Typ B des Sofortprogramms – die ihre Wohnungen an Haushalte vermieten, die die jeweils gültige Einkommensgrenze des Bundes um bis zu 50 % überschreiten und dabei 10 % ihrer Neuvermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge vornehmen.

### **Förderung im Dauerprogramm der NWG**

Die Förderung der NWG ist grundsätzlich als dauerhafte Steuerbefreiung der anerkannten Wohnungsunternehmen vorgesehen. Darüber hinaus sollten weitere steuerliche Förderinstrumente wie Zuschüsse für den Mietwohnungs-Neubau, Ankauf oder Umbau (zum Beispiel von Büro- in Wohn- raum oder bei Konversionen) zum dauerhaften Zweck der Vermietung an die genannten Zielgruppen näher geprüft werden. Gerade bei Neugründung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen entsteht in den ersten Jahren kaum ein Überschuss, der steuerbefreit werden könnte. Daher wird das Instrument der Steuergutschrift zur Diskussion gestellt, das in der Anfangsphase das attraktivere Instrument sein kann.

Denkbar wäre die Ausgestaltung eines Zuschusses oder einer solchen Gutschrift in Anlehnung an die Kosten, die ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen (GWU) für einen Neubau dauergebundener Sozialwohnungen aufbringen muss, bzw. für einen Umbau oder eine Umwidmung bestehender Wohnungen. Bei der engen Zielgruppe von Typ A sollte der Fördersatz höher sein, z.B. doppelt so hoch, wie bei der weiteren Zielgruppe von Typ B. Bei der Nutzung einer steuerlichen Zuschusskomponente müssten für den Neubau bzw. Umbau und Umwidmung bzw. Ankauf von Bestand in den dazu zu erstellenden gesetzlichen Regelungen der Wohnungsgemeinnützigkeit auch Vorgaben über die förderfähigen Kosten enthalten sein, um ungerechtfertigte Kostenaufblähungen und Fehlsubventionen zu verhindern.

Bei den neuen GWU sollte die Förderung genauso wie beim Sofortprogramm entsprechenden Gebietsbeschränkungen (etwa Gebiete im Geltungsbereich der Mietpreislösung, der Kappungsgrenzenverordnungen der Länder oder von einem kommunalen Wohnraumkonzept) unterliegen. Da diese Förderung zusätzlich zu den Programmen der Länder gewährt wird, wären auch deren jeweiligen räumlichen Geltungsvorgaben zu beachten. Die (freiwillige) Bindung von Bestandswohnungen sollte dagegen ohne räumliche Einschränkungen gefördert werden, um so eine breite räumliche Verteilung von sozialen Belegrechten zu ermöglichen.

Um eine zweckgemäße Verwendung der steuerlichen Förderung sicher zu stellen, aber auch um entsprechende unionsrechtliche Vorgaben zu beachten, sollte neben den gesetzlichen Prüfungen nach dem Handelsgesetzbuch oder dem Genossenschaftsgesetz extra für die GWU alle 3 Jahre eine Prüfung über die Einhaltung der wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Vorgaben durchgeführt werden. Die Anerkennung des Unternehmens als GWU ist wegen der damit verbundenen Steuerförderung aus europarechtlichen Gründen zunächst auf 30 Jahre zu befristen. Danach erfolgt wieder eine erneute Bestätigung des Status GWU auf 30 Jahre. Die Frist von 30 Jahren wird wegen der

langlaufenden Finanzierung von Immobilien vorgeschlagen, die soziale Dienstleistung sollte auch dementsprechend lange gefördert werden.

Sofern nach 30 Jahren aufgrund von gravierenden Verstößen keine erneute Anerkennung des WU erfolgen kann oder bei der dreijährigen Prüfung gravierende Verstöße festgestellt werden, greifen Regelungen zur Abschöpfung von ungerechtfertigten steuerlichen Förderungen bzw. zur Vermeidung einer Überkompensation, ggf. ist auch eine Nachversteuerung vorzunehmen.

Bei den Wohnungsgenossenschaften gilt (immer noch) eine gesetzliche Prüfpflicht durch einen staatlich zugelassenen Prüfverband. Die frühere Prüfung durch spezielle fachliche Prüfverbände im Rahmen des alten WGG hatte sich grundsätzlich bewährt und könnte wieder eingeführt werden. Da neue Prüfungsverbände bereits für Genossenschaften zugelassen wurden, können auch gemeinnützige Wohnungsunternehmen konkurrierende Prüfungsverbände bilden.

Ob und mit welchen Aufgaben unterhalb der nach HGB erforderlichen Jahresabschlussprüfungen zusätzliche gesetzliche Prüfungen vom Jahresabschluss oder der Geschäftsführung und in welchem Turnus diese dann vorgeschrieben werden, ist in der Diskussion über die gesetzliche Regelung der NWG zu klären.

Für die NWG muss eine staatliche Aufsicht über die steuerlich geförderten Wohnungsunternehmen neu eingerichtet werden. In den früheren Jahren bis 1989 waren die Länder zuständig, waren aber – wie der Skandal um die „Neue Heimat“ zeigte, offenbar nicht in der Lage, für eine ausreichende Prüfung und Kontrolle zu sorgen. Angesichts der wohl – im Vergleich zur „alten“ Wohnungsgemeinnützigkeit – nun deutlich geringeren Zahl von zu beaufsichtigenden Unternehmen mit voraussichtlich auch kleineren Wohnungsbeständen könnte eine zentrale Prüfungsbehörde auf Bundesebene zur besseren öffentlichen Kontrolle angemessen sein. Sofern alternativ die Landesbehörden zuständig werden sollten, wäre trotzdem ein kleineres Bundesamt zu schaffen, welches die Qualität der dezentralen Aufsichtsbehörden gewährleisten sollte.

Die in der Literatur entwickelten Regelungsvorschläge beschreiben eine umfassende, beihilferechtskonforme Rechtsgrundlage für ein Bundesgesetz. Neben den beschriebenen Beschränkungen des Geschäftskreises der NWG-Unternehmen mit unterschiedlich enger sozialer Zielgruppe (Typ A und Typ B) sind eine Reihe weiterer Bindungen festzulegen.

Auf eine „Bedürfnisprüfung“ wie im alten WGG soll verzichtet werden. Konkurrenzschutzregelungen sind nicht erforderlich und die wirtschaftliche Tragbarkeit von Neugründungen wird schon im Rahmen der Businesspläne für die erforderliche Bankenfinanzierung ausreichend geprüft. Das strukturelle Marktversagen bei der Wohnraumversorgung insbesondere von besonders benachteiligten Haushalten rechtfertigt die Intervention der öffentlichen Hand durch ein Förderprogramm auch ohne staatliche Vorselektion von genehmigungsfähigen Unternehmen. Es kann in der Umsetzung zu einem neuen Gesetz noch geprüft werden, ob neuen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auch Vorschriften über den zulässigen Geschäftsbezirk, z. B. nur in einem Bundesland tätig sein zu dürfen, zu beachten haben, um unkontrollierbare Großkonzerne wie die damalige Neue Heimat gar nicht erst entstehen zu lassen. Auch die Einführung von Obergrenzen des von einem GWU zu verwaltenden Bestandes könnte überlegt werden.

Der alte gemeinnützige Grundsatz, dass sparsam zu wirtschaften ist und die Kosten von Bau, Unterhaltung aber auch der Verwaltung in engen Grenzen zu halten sind, soll auch bei der NWG gelten. Dies ist auch notwendig, um günstige Mieten der neuen GWU zu ermöglichen. Das Prinzip der gemeinnützigen Kostenmiete soll grundsätzlich wieder eingeführt werden, wobei die einzelnen Bestandteile der Miete noch zu regeln sind und auch die Bildung ausreichender Rücklagen für die erforderliche Instandhaltung sowie der Aufbau

von Eigenkapitalrücklagen für Neubauten berücksichtigt werden muss. Für die Instandhaltungspflicht sollen auch spezielle Regelungen geschaffen werden, die insbesondere für die Mieterinnen und Mieter nachprüfbar sind.

Es wäre auch vorstellbar, dass künftig bei den GWU eine einkommensabhängige Miete eingeführt wird, wodurch bei steigendem Einkommen eine gleichbleibende Belastungsquote durch die Wohnkosten gewährleistet werden könnte und die Mehreinnahmen als Solidarbeitrag zur Quersubvention einkommensschwächerer Haushalte genutzt werden könnten oder stattdessen an einen Förderfonds abgeführt würden.

Insgesamt werden detaillierte Regelungen zur Sicherung des künftig geschaffenen gemeinnützigen Vermögens vorgeschlagen. Diese enthalten u.a. eine Begrenzung von möglichen Gewinnausschüttungen auf maximal 4 % des eingebrachten Kapitalanteils, egal ob dies ein Gesellschaftsanteil, eine Aktie oder ein Genossenschaftsanteil ist; diese wenn auch mäßige Verzinsung soll Kapitaleigner zur Bereitstellung von ausreichendem Eigenkapital anreizen, damit die erforderlichen Neubauten im gewünschten großen Umfang auch realisiert werden.

### **Finanzierung des Programms und der Förderfonds**

Ein spezieller Punkt künftiger steuerlicher Förderungen ist die Vorgabe des EU-Beihilferechts, dass eine steuerliche oder andere öffentliche Förderung nicht mehr als den Aufwand ausgleichen darf, der durch eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) verursacht wird. Um eine zu hohe Förderung, also eine Überkompensation, abzuschöpfen, sind im NWG entsprechende rechtliche Regelungen vorzusehen. Hier wird die Einrichtung eines Fonds vorgeschlagen, an den diese Ausgleichszahlungen zu leisten sind und der auch die eventuellen Rückforderungen oder Nachversteuerungen bei Nichtverlängerung des Status eines GWU erhält. Der Fonds soll als Förderfonds für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wirken und kann eigene Förderprogramme oder auch eigenkapitalersetzenden Instrumente entwickeln. In diesen Fonds können neben öffentlichen geldern auch Finanz-mittel anderer Einrichtungen fließen, etwa über Bürgerfonds oder von den Versicherungen als sichere, wenn auch nur gering verzinste Anlage.

Mittelfristig kann der Förderfonds auch den staatlichen Mittelaufwand für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft schrittweise mindern, der als steuerliche Förderung durch den Bundeshaushalt als Steuerverzicht oder als Steuergutschrift oder Zuschuss eingesetzt wird. Weitere Quellen der Gegenfinanzierung für die verschiedenen Elemente des Förderprogramms können insbesondere in der Neugestaltung der Grunderwerbsteuer bestehen. So würde eine Verhinderung der Steuerfreistellung von Sharedeals (Verkauf des Wohnungsunternehmens statt der Immobilien) durch anteilige Versteuerung des Unternehmenskaufes auch bei Erwerb unterhalb von 100 % der Geschäftsanteile zu erheblichen Mehreinnahmen führen. Auch eine deutliche Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes bei gleichzeitiger Rückerstattung oder Senkung bei Kleinverkäufen und Erwerbsvorgängen für geförderten Wohnungsbau oder von GWU würde der Mitfinanzierung des Förderaufwands für die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ dienen können.