

Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG)

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat die Bundesregierung mit Beschluss vom 10. November 2022 aufgefordert, dem Haushaltsausschuss sowie dem Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen ein Eckpunktepapier für eine Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) einschließlich eines Förderprogramms und vorzulegen.

Dieser Aufforderung kommt die Bundesregierung hiermit nach.

I. Hintergrund

1. Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sieht vor, eine neue Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg zu bringen. Sie soll nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit die Struktur der etablierten Wohnungswirtschaft ergänzen, ohne diese zu benachteiligen und eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen.

2. Dialogprozess zur NWG

Die Mitglieder des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum haben in ihrem Maßnahmenpaket für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive vom 12. Oktober 2022 die Vereinbarung getroffen, dass der Bund einen umfassenden Dialogprozess zur Erarbeitung eines Konzepts zur Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit aufsetzt, in den sich die Bündnis-Mitglieder mit ihrer fachlichen Expertise umfassend einbringen können. Damit soll auch Raum für eine umfassende Debatte darüber geschaffen werden, was das gemeinsame Grundverständnis von Gemeinwohlorientierung umfassen kann und wie in diesem Zusammenhang zusätzliche Investitionen in den bezahlbaren Wohnraum sowie dessen langfristige Sicherung erreicht werden können.

In Umsetzung dieser Vereinbarung fand ein Dialogprozess mit Verbänden und Wissenschaft statt. Dazu wurden von Dezember 2022 bis März 2023 vier Fachworkshops durchgeführt. In diesen Veranstaltungen wurden Elemente der NWG vorgestellt und diskutiert. Dies beinhaltete u. a. die Erörterung von Fördermöglichkeiten und Förderbedarfen von Unternehmen in der NWG. Diskutiert wurden dabei auch unternehmensbezogene Modellberechnungen der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, um die Wirkungsweise der Wohngemeinnützigkeit und ihrer Beschränkungen bei der Zielgruppe zu analysieren.

3. Abstimmung in der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat die Ergebnisse des Austauschs im Expertenkreis und der Modellrechnungen vor dem Hintergrund der finanziellen Rahmenbedingungen eingehend analysiert. Eine NWG kann durch verschiedene Konzepte und mit unterschiedlichen Wirkungen umgesetzt werden. Die verschiedenen Optionen werden nachfolgend dargestellt.

II. Umsetzungsoptionen zur NWG

Option 1: Eigenständige unternehmensbezogene NWG mit Zulagen

Im Wesentlichen sieht dieses Konzept vor, dass ein Wohnungsunternehmen als Ganzes in die NWG überführt oder als NWG-Unternehmen gegründet wird. Die finanziellen Nachteile der Unternehmen in der NWG, insbesondere als Auswirkung der preisgedämpften Vermietung, würden durch Steuererleichterungen und Zulagen ausgeglichen:

| NWG-Beschränkungen | NWG-Privilegierungen |
|---|--|
| <p>Dauerhafte Verpflichtung zur deutlich preisgedämpften Vermietung (%-Satz unter der ortsüblichen Vergleichsmiete) an eine bestimmte Zielgruppe als Kerngeschäft</p> <p>Vermögensbindung in Anlehnung an die AO-Gemeinnützigkeit</p> <p>Ausschüttungsbegrenzung</p> | <p>Steuerbefreiung (Körperschafts-, Gewerbesteuer), Erleichterung bei der Grundsteuer</p> <p>Finanzielle Zulagenkomponente(n):</p> <p>(i) Eintrittszulage als Anreiz für den Eintritt in die NWG und Nachteilsausgleich</p> <p>(ii) Neubau-/Investitionszulage als finanzieller Anreiz und Nachteilsausgleich für die Erweiterung des Bestandes in der NWG</p> |

- Die Zielgruppe der eigenständigen NWG würde sich nicht auf vorhandene Wohnungsanbieter/-innen mit altruistischen Motiven beschränken. Es wäre darüber hinaus ein deutlicher **Anreiz für ein großes Potenzial von Unternehmen der Wohnungswirtschaft** vorhanden, Bestände oder Teile davon in die NWG einzubringen. Die Erzielung dieser Anreizwirkung würde voraussetzen, dass **die dauerhafte wirtschaftliche Tragfähigkeit der Unternehmen in der NWG** durch die Gewährung von finanzieller Förderung durch Zulagen unterstützt wird.
- Nach ersten Berechnungen wären neben den Steuerbefreiungen für einen vollständigen Nachteilsausgleich¹ folgende **Zulagenkomponenten** erforderlich:
 - Eintrittszulage pro eingebrachte Bestandswohnung
 - Investitionszulage pro Neubauwohnung
- **Adjustierungen bei der Art und Höhe der Zulagen** wären denkbar, mit entsprechenden Effekten auf die Attraktivität des Modells für wirtschaftlich orientierte Unternehmen.
- Die **Konformität mit der EU-Beihilfe-Regulierung** wäre sicherzustellen.

Option 2: Lösung ohne Zulagen innerhalb der AO-Gemeinnützigkeit („AO-Lösung“)

Eine **NWG ohne Zulagenkomponente** ließe sich **innerhalb des bestehenden Steuerrechts** durch eine Ausweitung der jetzt bereits steuerbegünstigten Zwecke gemäß § 52ff. Abgabenordnung (AO) durch einen speziellen „wohngemeinnützigen“ Zweck umsetzen.

¹ Bei Annahme einer dauerhaften Mietpreisbindung von 20 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete.

Bisher können selbstlos handelnde Organisationen nur sehr eingeschränkt als Wohnungsvermieter auftreten, da die gesetzlichen steuerbegünstigten Zwecke zu enge Grenzen setzen. Die **Gemeinnützigkeit für Wohnungsunternehmen** könnte attraktiver gestaltet werden, mit folgenden Kernelementen:

| Neue AO-Wohngemeinnützigkeit | Privilegierungen |
|---|---|
| <p>Einfügung „wohngemeinnütziger Zweck“ in die AO: Zulässiger gemeinnütziger Zweck ist die dauerhafte vergünstigte Wohnungsvermietung an bestimmte Personengruppen sowie in Grenzen auch an Personen außerhalb der eigentlichen Zielgruppe, um eine soziale Durchmischung der Quartiere sicherzustellen. Einbeziehung von Mitarbeiterwohnungsbau wäre zu prüfen.</p> | <p>Steuerbefreiungen wie AO-Gemeinnützigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Befreiung von der Körperschafts- und Gewerbesteuer - Erleichterung bei der Grundsteuer - bei Zuwendungen an das gemeinnützige Unternehmen Befreiung von Erbschafts- und Schenkungssteuer und steuerliche Abzugsfähigkeit |
| <p>Vermögensbindung wie AO-Gemeinnützigkeit</p> | <p>Ggf. weitere Erleichterungen gegenüber der bestehenden AO-Gemeinnützigkeit:</p> |
| <p>Selbstlosigkeit, d. h. Ausschüttungsverbot wie AO-Gemeinnützigkeit</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Möglichkeit der erleichterten Bildung von Gewinnrücklagen, um Mittel für größere Investitionen (Neubau, Sanierung) anzusparen. - Ausweitung der Möglichkeit, neben dem wohngemeinnützigen Zweck einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zu unterhalten. |

- Die „AO-Gemeinnützigkeit“ mit Ausschüttungsverbot und Entfallen der Zulagen wäre fokussiert auf **Unternehmen mit akzentuierter sozialer Ausrichtung**.
- 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.
- Das Engagement könnte darüber hinaus durch **zielgerichtete (Bundes-)Investitionsförderprogramme für die AO-wohngemeinnützigen Unternehmen** unterstützt werden. Damit könnte das gemeinnützige AO-Segment in Abhängigkeit von der Höhe der Förderung möglicherweise ausgeweitet werden.
- Die **Konformität mit der EU-Beihilfe-Regulierung** wäre sicherzustellen.

Option 3: Flexibler leistungsbezogener Ansatz für Unternehmen

Die unternehmensbezogene NWG (Option 1) und die AO-Lösung (Option 2) basieren darauf, dass ein Unternehmen als Ganzes seine Geschäftstätigkeit dauerhaft und verbindlich auf die preisreduzierte Vermietung konzentriert. **Alternativ oder zusätzlich zu diesen Konzepten** wäre es auch denkbar, Unternehmen ein Modell anzubieten, bei dem die **Bindung und Privilegierung auf einen bestimmten Unternehmensteil oder bestimmte Wohnungen beschränkt** ist, mit folgenden Kernelementen:

- Ein Unternehmen würde sich in seiner Satzung verpflichten, **mindestens einen bestimmten Anteil (z. B. 5-10 %) seines Bestandes dauerhaft reduziert nach bestimmten „gemeinnützigen“ Kriterien zu vermieten**. Die Höhe der zulässigen Miete für den „gemeinnützig“ gebundenen Bestand könnte als Prozentsatz der ortsüblichen Vergleichsmiete definiert werden.
- Nach angemessenem Nachweis der tatsächlich erfolgten gemeinnützigen Vermietung würde nur diesbezüglich die **steuerliche Begünstigung** (insb. bei der Ertragsteuer) erfolgen.
- Die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten dieser Alternative wären **noch vertieft zu prüfen**. Insbesondere wäre zu prüfen, ob der gebundene prozentuale Wohnungsbestand flexibel sein könnte oder eine feste (ggf. dinglich abgesicherte) dauerhafte Bindung bestimmter Wohnungen vorzugswürdig wäre. Mitnahmeeffekte müssten konsequent vermieden werden (z. B. für den Fall, dass Unternehmen im Rahmen ihres Geschäftsmodells ohnehin Teile ihres Bestandes günstig/sozial vermieten).
- Um einen hinreichenden wirtschaftlichen Teilnahme-Anreiz zu generieren, könnte es auch bei diesem Ansatz erforderlich sein, die dauerhaft preisgedämpfte Vermietung von Teilen des Wohnungsbestandes über die Steuererleichterung hinaus finanziell zu fördern. Es sind **gezielte Fördermaßnahmen** für Unternehmen, die sich in dieser Weise auf eine „soziale“ Vermietung festlegen (z. B. im klimaschonenden Segment), denkbar. Die finanziellen Implikationen und Förderbedarfe des Modells wären insgesamt noch eingehend zu prüfen.
- Die mögliche **Reichweite des Modells**, d. h. die Anzahl neuer Wohnungsbindungen wäre **noch zu analysieren**. Der große Kreis der adressierten Unternehmen, das vergleichsweise „niedrigschwellige“ Konzept und die einhergehende positiven Außenwirkung als „soziales“ Wohnungsunternehmen könnten für einen deutlichen Effekt bei der Anzahl günstiger Wohnungen sprechen.
- Die **Konformität mit der EU-Beihilfe-Regulierung** wäre sicherzustellen.

III. Förderprogramm

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 vorgesehen. Angesichts der aktuellen Steuerschätzung und der darin enthaltenen prognostizierten Mindereinnahmen fehlt für ein solches Förderprogramm zur Neuen Wohngemeinnützigkeit zum jetzigen Zeitpunkt die Finanzierungsgrundlage. Derzeit finden innerhalb der Bundesregierung die Beratungen zum Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 und die Finanzplanung für die Jahre 2025 ff. statt. Daher ist zum jetzigen Zeitpunkt eine Aussage zu einem Förderprogramm nicht möglich.

Weitere Aussagen zu einem Förderprogramm wären erst mit Beschluss des Deutschen Bundestags zum Haushalt 2024 gegen Ende des Jahres möglich. Denn erst dann kann verbindlich festgestellt werden, ob und wenn ja welche finanziellen Mittel der Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung stellen kann.