

Berlin, den 7.10.2024

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur
Neuen Wohngemeinnützigkeit im Rahmen der öffentlichen
Anhörung zum Jahressteuergesetz (JStG 2024).**

I. Einleitung

„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. Sie soll nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit die Struktur der etablierten Wohnungswirtschaft ergänzen, ohne diese zu benachteiligen“¹.

Diesem Anspruch wird vorliegende der Gesetzesentwurf der Bundesregierung nur in Teilen gerecht. Zwar wird mit der geplanten Einführung eines wohngemeinnützigen Zwecks in § 52 der Abgabenordnung (AO) die neue Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung erstmals seit 1990 wiederbelebt. Allerdings sind die geplanten Steuererleichterungen für bislang gewerbliche Unternehmen von ein- bis zweitausend Euro pro Wohnung und Jahr kaum attraktiv für kommunale Unternehmen, Genossenschaften oder andere gemeinwohlorientierte Akteure. Ohne die im Koalitionsvertrag vereinbarten Investitionszulagen wird es schwer, ein dauerhaft preisgebundenes Segment im überhitzten Mietwohnungsmarkt zu etablieren und langfristig bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Anstatt wie im Koalitionsvertrag der Ampel-Koalitionäre vorgesehen, eine neue Dynamik für den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums zu schaffen, betreffen die geplanten Änderungen lediglich wenige Akteure, die längst gemeinnützig sind. Im Konzept der Bundesregierung fehlen zudem weitere Anreize, die die Weichen für eine Ausweitung des gemeinnützigen Wohnungsmarktsegments stellen, wie etwa die vergünstigte Bereitstellung öffentlicher Grundstücke für bezahlbare Wohnungsbauvorhaben. Der Deutsche Mieterbund (DMB) fordert daher Nachbesserungen im parlamentarischen Prozess und umfangreiche Änderungen an dem von der Bundesregierung verabschiedeten Konzept zur Wiederauflage der Wohngemeinnützigkeit. Denn bezahlbare Mietwohnungen werden in erster Linie von kommunalen Unternehmen, Genossenschaften oder anderen gemeinwohlorientierten Akteuren gebaut. Als mögliche Träger einer neuen Gemeinnützigkeit sind diese Akteure durch gezielte Steuerbefreiungen, vergünstigte Bereitstellung öffentlicher Grundstücke für Wohnungsbauvorhaben und Investitionszulagen zu fördern. Die Effekte einer Wohngemeinnützigkeit müssen spürbar sein, um im Mietwohnungsmarkt ein dauerhaft preisgebundenes und bezahlbares Segment zu etablieren. Mittelfristig muss der Anteil dauerhaft gebundener Wohnungen auf 30 Prozent erhöht werden.

¹ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, [Link](#).

II. Situation am Wohnungsmarkt

Die Wohnungskrise in Deutschland spitzt sich weiter zu. Die Wohnkostenbelastung für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen hat deutlich zugenommen. Jeder dritte der 21 Millionen Mieterhaushalte ist durch seine Wohnkosten überlastet und zahlt mehr als 30 Prozent des Einkommens für Kaltmiete und Heizkosten. Für viele ist Wohnen zum Armutsrisiko geworden. Zugleich stagniert der Wohnungsneubau und schafft keine Entlastung für die angespannten städtischen Wohnungsmärkte. Die Zahl der Baugenehmigungen ist signifikant eingebrochen und liegt auf dem Niveau von 2012. Von den 2023 knapp 300.000 neu gebauten Wohnungen sind weniger als ein Drittel klassische Mietwohnungen und weniger als ein Zehntel bezahlbare Sozialwohnungen. Der Bestand an Sozialwohnungen ist seit Jahren rückläufig und hat sich seit 2007 innerhalb weniger Jahre von 2 Mio. Wohnungen auf nur noch 1,07 Mio. Sozialwohnungen halbiert. Ursache dafür ist, dass jedes Jahr zigtausende Wohnungen aus der Sozialbindung herausfallen – laut neuesten Zahlen des IW Köln rund 40.000 Wohnungen pro Jahr bis 2035². Der Neubau von zuletzt 23.000 Sozialwohnungen im Jahr reicht bei Weitem nicht aus, um den Rückgang zu stoppen. So sind 520.000 neue Mietpreisbindungen bis 2035 nötig, nur um den aktuellen und viel zu geringen Bestand von 1,1 Mio. Sozialwohnungen konstant zu halten. Das entspricht einer Verdopplung der aktuellen Fertigstellungen. Um dem überhitzten Wohnungsmarkt und den auslaufenden Sozialbindungen entgegenzuwirken, braucht es wirksame Maßnahmen, die dazu führen, relevante Anteile des Wohnungsbestands in die dauerhafte Preisbindung zu überführen.

Eine vom Deutschen Mieterbund und anderen Verbänden in Auftrag gegebene Studie zeigt, dass Zuschüsse für das Wohnen (Subjektförderung) sechsmal höher sind als die Förderung von Sozialwohnungen (Objektförderung)³. So fließen mehr als 20 Mrd. Steuergelder in die Kosten der Unterkunft und ins Wohngeld, während die Ausgaben für den sozialen Wohnungsbau bei nur 3 Mrd. Euro liegen – ein massives Missverhältnis. Auch wenn die Bundesregierung die Mittel für die soziale Wohnraumförderung jetzt sukzessive aufstocken will, bleibt dieses Missverhältnis erhalten. Die Wohnungsfrage kann und darf aber nicht alleine über Zuschüsse, sondern muss substanziell gelöst werden. Der DMB hat zuletzt zusammen mit der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) die Bundesregierung aufgefordert, ein „Konjunkturprogramm Wohnen“ aufzulegen. Dazu müssten Bund und Länder den Neubau von Wohnungen künftig mit mindestens 20 Milliarden Euro pro Jahr fördern, der Großteil davon sollte mit 12 bis 13 Mrd. Euro pro Jahr auf den Bau von Sozialwohnungen entfallen⁴. Mit diesem Finanzvolumen könnten die im Koalitionsvertrag vorgesehenen 100.000

² Vgl. IW-Kurzbericht 87/2023: [Link](#).

³ Vgl. Pestel-Institut: Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland, [Link](#).

⁴ Vgl. Pestel-Institut: Fakten- und Analyse-Papier „Konjunkturprogramm Wohnen“, [Link](#).

öffentlich geförderten Wohnungen pro Jahr als Sozialwohnungen entstehen. Die bisher geplanten Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 18,15 Mrd. Euro bis 2027 für den sozialen Wohnungsbau sind unzureichend, um den beschriebenen Rückgang des Sozialwohnungsbestandes aufzuhalten.

III. Bedeutung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit

Ein zentraler Ansatz um den beschriebenen Entwicklungen etwas entgegenzusetzen und bezahlbare Mietwohnungen den spekulativen Entwicklungen des Marktes zu entziehen, ist die Wiederbelebung der Neuen Wohngemeinnützigkeit. Dabei werden Wohnungsunternehmen von Steuern befreit, die künftig nach gemeinnützigen Regeln wirtschaften. Durch eine neue staatliche Förderung sollen von solchen gemeinnützigen Unternehmen Wohnungen neu gebaut oder von ihnen erworben werden, damit dort dauerhafte Bindungen für die künftigen Mieten und die Vermietung der Wohnungen geschaffen werden. Auch schon bestehende Wohnungsunternehmen aller Rechtsformen können für ihre Wohnungsbestände ganz oder teilweise Dauerbindungen eingehen und erhalten hierfür Zuschüsse. Die Mieten sollen nur begrenzt steigen können und werden einkommensabhängig gestaltet, damit sich viele Haushalte, gerade auch diejenigen mit geringen Einkommen, auch künftig noch ihre Wohnung leisten können.

Der DMB hat 2022 im Rahmen eines Gutachtens konkrete Vorschläge für eine Umsetzung der Neuen Wohngemeinnützigkeit vorgelegt⁵. Darin wird eine Kombination von steuerlicher Förderung für gemeinnützige Unternehmen durch Befreiung von Ertrags- und Grundsteuern mit einem Zuschussprogramm des Bundes vorgeschlagen, das für die Schaffung von dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen eingesetzt wird. Abhängig von der Zielgruppe, für die Wohnungen gebaut oder vermietet werden, erhält das gemeinnützige Wohnungsunternehmen neben einer dauerhaften anteiligen Steuerbefreiung einen einmaligen gestuften Zuschuss für die Schaffung von Dauerbindungen. Diese Zuschussgelder in Höhe bis zu bis zu 20 % auf die Gestehungskosten eines Neubaus kann das Unternehmen für Investitionen in den Bestand oder für Neubau bzw. Ankauf einsetzen. Ein weiterer zentraler Punkt des Konzepts ist die Einführung von Instrumenten, die zu dauerhaft günstigen Mieten führen sollen. Grundsätzlich sollen die Mieten der gemeinnützigen Unternehmen bis zu 20 % unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM) bleiben.

⁵ Vgl. Konzept für eine Neue Wohngemeinnützigkeit, Gutachten von Jan Kuhnert (KUB), 2022, [Link](#).

IV. Bewertung des Gesetzesentwurfs

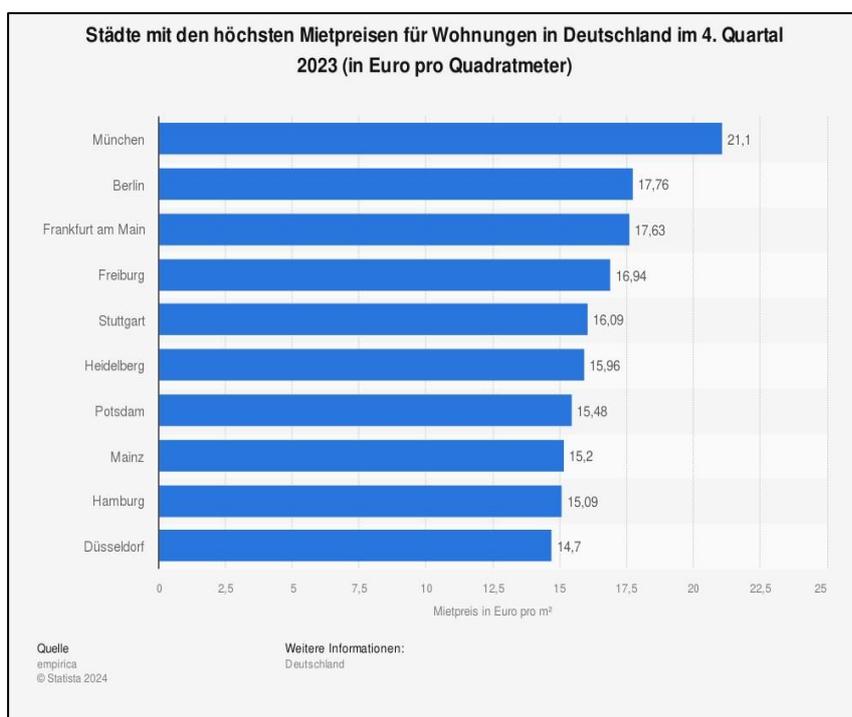
Im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2024 soll die „Förderung wohngemeinnütziger Zwecke“ als neuer gemeinnütziger Zweck in die Abgabenordnung aufgenommen werden. Die Bundesregierung möchte damit die Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag umsetzen, das Vorhaben soll bis Mitte Oktober 2024 vom Bundestag verabschiedet werden. Eine Wohngemeinnützigkeit gab es in Deutschland letztmalig im Jahr 1990. Diese wurde durch das Steuerreformgesetz von 1990 abgeschafft. Durch die geplante Einführung eines wohngemeinnützigen Zwecks (§ 52 Abgabenordnung) entsteht die steuerrechtliche Möglichkeit für gemeinnützige Körperschaften, sich einfacher dem bezahlbaren und gemeinnützigen Wohnen widmen zu können. Allerdings kann dieser Zweck aufgrund der wirtschaftlichen Verhältnisse allenfalls im Ausnahmefall genutzt werden. Gemeinnützige Körperschaften sind weder ertragsstarke noch eigenkapitalstarke Unternehmen und nicht des Erwerbs wegen tätig, sondern der Allgemeinheit verpflichtet. Sie erzielen daher keine privaten Gewinne. Insofern fehlt das Eigenkapital, um sich im kapitalintensiven Bereich des Bauens und Kaufens gemeinnützig engagieren zu können. Zudem muss ein Nachteilsausgleich für die Mindereinnahmen bei der Vermietung unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete zurückgehalten werden. Die geplanten Steuererleichterungen im Konzept der Bundesregierung von ein- bis zweitausend Euro pro Wohnung und Jahr sind unzureichend und bleiben für den Großteil der heute schon gemeinnützigen Körperschaften aufgrund bereits bestehender Steuerbefreiungen aus. Das Konzept ist daher kaum attraktiv, selbst für Organisationen, die bereits im gemeinnützigen Segment tätig sind. Von der Regelung könnten laut Angaben des Bauministeriums zunächst etwa 100 Körperschaften, wie zum Beispiel Stiftungen, Vereine oder Unternehmen mit rund 105.000 Mieterinnen und Mietern profitieren. Der DMB bezweifelt diese Einschätzung, da durch die geringen Steuererleichterungen kaum Anreize zum gemeinnützigem Wohnungsbau entstehen. Ohne die im Koalitionsvertrag vereinbarten Investitionszulagen verkommt das Konzept der Bundesregierung zur Nischenlösung, welches kaum erkennbare Effekte auf den Wohnungsmarkt haben wird. Darin sind sich Mieter-, Wohlfahrts-, Verbraucher- und Umweltverbände sowie Gewerkschaften einig⁶.

Zudem mangelt es dem Modell der Bundesregierung an einem klaren Konzept für eine bezahlbare Miete. So wird keine Einordnung im Vergleich zum ortsüblichen Vergleichsmiete vorgenommen, sondern lediglich eine Miethöhe vorausgesetzt, welche dauerhaft unter der „marktüblichen Miete“ liegen soll. Eine Begrenzung der „marktüblichen Miete“ erfolgt laut Gesetzesentwurf lediglich durch einen Mietzins „der nur die tatsächlichen Aufwendungen

⁶ Vgl. Mieterbund: Verbände fordern großen Wurf zur Lösung der Wohnungskrise, 2024, [Link](#).

einschließlich der regulären Absetzung für Abnutzung deckt und keinen Gewinnaufschlag enthält“⁷. Hier könnten durch entsprechende Baukosten bei einem gemeinnützigem Neubauprojekt auch Mieten deutlich über der ortsüblichen Vergleichsmiete oder der „Marktmiete“ anfallen. Der DMB weist zudem drauf hin, dass die Entwicklung der Mietpreise, insbesondere der Neu- und Wiedervermietungsmiten, seit spätestens Anfang 2023 mit teilweise zweistelligen Steigerungsraten eine neue Dynamik angenommen hat. Nicht nur die Angebotsmieten bei Neu- und Wiedervermietung steigen massiv an, z.B. in Berlin um 27 Prozent⁸, sondern auch die Mietspiegelmiten – zuletzt in München um historische 21 Prozent. Im Durchschnitt sind die Mieten inserierter Bestandswohnungen in Deutschland im **ersten Halbjahr 2023** im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um **7,6 Prozent gestiegen** – auf 10,21 Euro pro Quadratmeter nettokalt. In den kreisfreien Großstädten über 500.000 Einwohner stiegen sie sogar um **11 Prozent auf 13,30 Euro** je Quadratmeter nettokalt.⁹ Die Beschränkung auf den Begriff „Marktmiete“ ist daher keinesfalls ein Garant für bezahlbare Mieten, wie ein Blick auf die Angebotsmieten in Deutschland zeigt (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Angebotsmieten in Euro/m² für Wohnungen im 4. Quartal 2024



Quelle: Statista 2024, [Link¹⁰](#).

⁷ Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2024; Seite 160.

⁸ Immowelt (2023) [Link](#).

⁹ Vgl. BBSR: Zahl der Immobilientransaktionen eingebrochen, 12/2023; [Link](#).

¹⁰ Alle Angaben beziehen sich auf Angebotsmieten für Wohnungen, die jeweils in den letzten zehn Jahren errichtet wurden, eine Größe von 60 bis 80 Quadratmetern aufweisen und über eine gehobene Ausstattung verfügen. Das vierteljährlich von empirica veröffentlichte Ranking basiert auf der Analyse von über 2 Millionen Inseraten (über 100 Anzeigenquellen).

V. Forderungen

Eine (kapital-)starke dritte Säule am Wohnungsmarkt muss verschiedene Akteure einbeziehen, u.a. kommunale, kirchliche, genossenschaftliche und gewerbliche Wohnungsunternehmen mit Sozialbezug. Durch attraktive Konditionen mit umfangreichen Steuerbefreiungen und Investitionszulagen muss analog zur „alten Wohngemeinnützigkeit“ die dauerhafte Sozialbindung und Bereitstellung bezahlbarer Mietwohnungen für niedrige bis mittlere Einkommen auf eine Verpflichtung der Unternehmen treffen, die mit Gewinnbeschränkungen, dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen, einer Zweckbindung des Vermögens und der Reinvestition von Gewinnen in den klimagerechten Neubau und die Modernisierung einhergeht. Der DMB fordert Nachbesserungen im parlamentarischen Prozess und umfangreiche Änderungen an dem von der Bundesregierung verabschiedeten Konzept zur Wiederauflage der Wohngemeinnützigkeit. Dazu gehören insbesondere:

- Ein umfassendes Konzept zur Wohngemeinnützigkeit, das neben der Einführung eines wohngemeinnützigen Zwecks in der Abgabenordnung (§ 52 AO) auch Maßnahmen vorsieht, die dazu führen, einen relevanten Anteil des Wohnungsmarktes für die dauerhafte Preisbindung zu gewinnen und damit für Wohnungsunternehmen **aller** Rechtsformen attraktiv zu sein.
- Es müssen Anreize gesetzt werden für den **gezielten Ankauf** und die klimagerechte Modernisierung größerer und ggf. **ehemaliger Sozialwohnungsbestände** zur Überführung in die Gemeinnützigkeit und damit in dauerhaft gebundenen Wohnraum.
- Für den Erfolg einer neuen Wohngemeinnützigkeit braucht es zwingend **Investitionskostenzuschüsse**, umfangreiche Steuerbefreiungen und die vergünstigte Bereitstellung öffentlicher Grundstücke für Wohnungsbauvorhaben.
- Der Bund muss in dieser Legislaturperiode hierfür mindestens 1 Mrd. Euro pro Jahr bereitstellen, das geplante Förderprogramm „Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment“ (KNN) sollte in die neue Wohngemeinnützigkeit integriert werden.
- Transparente Regelungen für Mieten im Bestand und im Neubau mit leistbaren einkommensabhängigen Miethöhen, welche dauerhaft **mindestens 20 % unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete** bleiben.