

Januar 2023

Positionspapier

Wohngemeinnützigkeit und Gemeinwohl- wohnungen attraktiv gestalten

**8 Bausteine
aus der Sicht
der Diakonie
Deutschland**



I. Bezahlbaren Wohnraum für alle schaffen – Teil öffentlicher Daseinsvorsorge

Angemessen zu wohnen ist ein soziales Menschenrecht. Dabei geht es nicht nur um ein Dach über dem Kopf, sondern es gibt ein Recht auf bezahlbaren, beheizbaren Wohnraum, ein Recht auf einen Ort, der es ermöglicht, in Sicherheit, Würde und Frieden zu leben – eingebunden in einen sozialen Raum.

Explodierende Mieten und Bodenpreise erzeugen eine soziale Schieflage. Für viele Menschen, vor allem in den Metropolregionen, ist es kaum möglich, bezahlbaren, angemessenen Wohnraum zu finden. Menschen in verletzlichen Lebenslagen haben es besonders schwer, eine Wohnung zu finden.

Diese Situation ist auch das Ergebnis einer Wohnungspolitik der letzten Jahre, die geprägt war vom Rückzug des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau, dem Verkauf von Sozialwohnungen und des Wohnungsbestandes der ehemaligen DDR überwiegend an Großinvestoren, der Liberalisierung des Finanzmarktes, der Abschaffung der (alten) Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 und dem Auslaufen kurzer Belegungsbindungen bei verbliebenen Sozialwohnungen. Das führte auf der einen Seite zu enormen, zum Teil leistungslosen Gewinnen aus Boden- und Immobiliengeschäften. Auf der anderen Seite stehen explodierende Mieten und Kaufpreise – selbst für marode Wohnimmobilien.

Um diese Entwicklungen sozial abzufedern, werden für staatliche Transferleistungen wie z.B. das Wohngeld und die Kosten der Unterkunft im Rahmen des Bürgergeldes Milliarden ausgegeben, damit Menschen ohne, mit niedrigem oder mittlerem Einkommen nicht in die Wohnungs- und Obdachlosigkeit geraten. So werden reine Spekulationsgewinne aus Immobiliengeschäften praktisch durch staatliche Transferleistungen subventioniert. Zugleich leben immer mehr Menschen in Armut.

Aus dieser sozialen Schieflage herauszukommen und Wohnen für alle bezahlbar zu machen, ist nicht leicht. Dafür ist eine gezielte, objektbezogene Förderung entlang sozialer und ökologischer Kriterien nötig. Um den sozialen und ökologischen Neustart für die Wohnungspolitik zu schaffen, muss die Frage nach der im Grundgesetz verankerten Sozialpflichtigkeit des Eigentums neu gestellt und beantwortet werden. Dass der Mangel an bezahlbarem Wohnraum längst die Mittelschicht erreicht hat zeigt, dass der freie Wohnungsmarkt allein die Versorgung mit angemessenem Wohnraum nicht leisten und auch der Ausgleich der Defizite durch subjektbezogene Transferleistungen nicht gelingen kann.

Übermäßige und vor allem leistungslose Spekulationsgewinne müssen abgeschöpft und im Sinne einer gemeinnützigen sozialen und ökologischen Nutzung umverteilt werden. Leistungslos sind z. B. solche Gewinne, die allein aufgrund der Bodenwertsteigerung am Immobilienmarkt erzielt werden, ohne dass der*die Eigentümer*in für diese Wertsteigerung etwa durch Errichtung oder Instandsetzung eines Wohngebäudes etwas getan hat.

II. Für eine neue Wohngemeinnützigkeit und Gemeinwohlnwohnungen¹ als Bausteine einer sozialen und ökologischen Wohnungspolitik

Unabdingbar für eine soziale Wohnungspolitik ist der Wiederaufbau von großen Beständen an Sozialwohnungen mit langen Bindungsfristen. Damit möglichst viele Wohnungen v.a. auch im Bestand dauerhaft bezahlbar bleiben, sind ergänzend dazu gute Rahmenbedingungen für eine gemeinwohlorientierte bzw. gemeinnützige Wohnungswirtschaft erforderlich.

¹ Das Konzept der Gemeinwohlnwohnung wurde entwickelt von v. Bodelschwingh/Enders/Lang/Löhr, *Bezahlbare Wohnungen sichern*, FES 2021, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/18345.pdf>.

Die Diakonie Deutschland unterstützt daher die im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grünen und FDP 2021 vereinbarte Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit als einen von mehreren Bausteinen einer sozialen Wohnungspolitik. Zusätzlich empfiehlt die Diakonie Deutschland die Implementierung des Konzepts der Gemeinwohlwohnungen, da sie hierdurch eine Möglichkeit sieht, den großen Wohnungsbestand gemeinwohlorientierter Kleinvermieter*innen für bezahlbares Wohnen zu aktivieren.

Ziel der neuen gesetzlichen Regelung muss es sein, möglichst viele Akteur*innen, z.B. kommunale Wohnbaugesellschaften, Wohnungsgenossenschaften, Stiftungen, diakonische und kirchliche Träger sowie Privatpersonen für die Wohngemeinnützigkeit oder die Schaffung von Gemeinwohlwohnungen zu gewinnen. Mit Steuererleichterungen und Zuschüssen für gemeinnützige bzw. gemeinwohlorientierte Akteur*innen kann ein starker Anreiz geschaffen werden, Wohnraum aus Bestand und Neubau deutlich unterhalb des Marktpreises am freien Wohnungsmarkt zu vermieten. Die Überführung von (Teil-)Beständen in die Wohngemeinnützigkeit bliebe dabei eine freie Entscheidung der Leitungsgremien des jeweiligen Unternehmens bzw. der jeweiligen Privatperson.

Wie im Koalitionsvertrag beschrieben, ist zu gewährleisten, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit bei der sozialen Bewirtschaftung der Immobilien beachtet werden. Fehlanreize der alten Wohnungsgemeinnützigkeit sind zu überwinden.

Neue Anreize sollen gesetzt werden

- für die gezielte Wohnraumversorgung von Menschen, die aus strukturellen Gründen am Wohnungsmarkt benachteiligt sind,
- für die Entwicklung sozial durchmischter Quartiere und
- für den Aufbau eines sozial und ökologisch nachhaltigen Wohnungsbestandes.

III. Kirchliche und diakonische Unternehmen als gemeinnützige Vermieter*innen?

Viele kirchliche und diakonische Akteur*innen (Unternehmen und Kirchengemeinden) treten schon heute als gemeinwohlorientierte Wohnungsgeber*innen auf. Nicht alle sind dabei als gemeinnützige Sozialunternehmen organisiert. Sie entwickeln eigene und angekaufte Immobilien und Quartiere nach sozialen Aspekten, indem sie zum Beispiel Wohnungen für Menschen mit Behinderung, sozial gebundenen Wohnraum und Kindergärten neben regulär vermieteten Wohnungen anbieten. Mancherorts werden Kirchen für gemeinwohlorientierte Zwecke umgewidmet. Wie alle anderen Eigentümer*innen am Wohnungsmarkt unterliegen auch kirchliche und diakonische Akteur*innen wirtschaftlichen Zwängen beim Erhalt von Gebäuden, Vorgaben des Denkmalschutzes und Anforderungen an den Klimaschutz.

Diakonischen und kirchlichen Unternehmen, die als gemeinnützige Sozialunternehmen organisiert sind, würde durch die neue Wohngemeinnützigkeit die rechtliche Möglichkeit eröffnet, die Vermietung von Wohnraum als Satzungszweck zu verankern und sich so der gemeinnützigen Wohnungsvermietung zu widmen. Dies ist bisher nicht möglich, weil die Vermietung von Wohnraum nicht als gemeinnütziger Satzungszweck anerkannt ist. Die Vermietung von Wohnraum ist daher nach geltendem Gemeinnützigkeitsrecht der Vermögensverwaltung zuzuordnen, so dass gemeinnützige Sozialunternehmen derzeit für die Errichtung und den Erhalt von Wohnungen keine gemeinnützigkeitsrechtlich gebundenen Mittel wie z.B. Spenden einsetzen dürfen. Spenden sind aber wichtig, um z.B. die mit einer Umwidmung einhergehenden aufwändigen Umgestaltungen von Kirchen zu Wohnraum in hoher Qualität zu finanzieren. Außerdem ist die Vermietung zu einem unter dem Marktpreis liegenden Mietzins unmöglich, weil die Vermögensverwaltung im gemeinnützigen Unternehmen marktübliche Überschüsse für die Erbringung von gemeinnützigen Leistungen an hilfsbedürftige Menschen zu erwirtschaften hat. Der diakonische Sektor ist eine Zielgruppe für die neue Wohngemeinnützigkeit, sofern sie attraktiv ausgestaltet wird.

Eine attraktiv ausgestattete neue Wohngemeinnützigkeit könnte auch kirchliche und diakonische Unternehmen, die derzeit zwar gemeinwohlorientiert, aber nicht gemeinnützig arbeiten, dazu bewegen, jedenfalls Teile ihres Immobilienbestandes nach den Grundsätzen der neuen Wohngemeinnützigkeit zu bewirtschaften. Da diese Unternehmen, z.B. die Evangelischen Siedlungswerke, über große Wohnungsbestände verfügen, sollten ihre Bedarfe im Zuge der vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) geplanten Dialogprozesse zur neuen Wohngemeinnützigkeit berücksichtigt werden.

IV. Acht Bausteine für die Ausgestaltung der neuen Wohngemeinnützigkeit

Im Kern handelt es sich bei der neuen Wohngemeinnützigkeit um eine steuer- und förderrechtliche Privilegierung von Vermieter*innen, die sich langfristig verpflichten, nach gesetzlich festgelegten Kriterien bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Durch eine für (potenzielle) Eigentümer*innen attraktive Ausgestaltung soll sowohl der Wohnungsbestand als auch neu zu schaffender Wohnraum für gemeinnützige Vermietung gewonnen werden. Bei der Förderung ist zu berücksichtigen, dass aus ökologischer Sicht die Vermietung des Bestandes gegenüber dem Neubau Vorrang hat und im Falle des Neubaus die Nachverdichtung und die bodensparsame Neuerrichtung.

Die Privilegierung des wohngemeinnützigen Segments am Wohnungsmarkt durch die neue Wohngemeinnützigkeit in Ergänzung zur bestehenden Wohnungswirtschaft ist Ausdruck einer aus den Menschenrechten erwachsenden staatlichen Schutzverpflichtung gegenüber denjenigen, die auf dem freien Markt keine bezahlbare Wohnung finden. Ein Zuwachs an bezahlbaren Wohnungen auf dem Markt würde zu einer Dämpfung des Mietpreisniveaus insgesamt führen.

Für die Ausgestaltung der neuen Wohngemeinnützigkeit empfiehlt die Diakonie Deutschland:

1. Dauerhafte Belegungsbindung nach sozialen Kriterien für bestimmte Zielgruppen (Mieter*innen) absichern

Menschen in verletzlichen Lebenslagen haben es besonders schwer, eine Wohnung zu finden. Entsprechend ihrem Auftrag setzt sich die Diakonie für Menschen ein, die am Wohnungsmarkt aus strukturellen Gründen benachteiligt sind, u.a. auch für Alleinerziehende, Familien mit vielen Kindern, Geflüchtete und Wohnungslose. Sie tut dies z.B. mit Beratungsangeboten, Betreuungs- und Pflegeangeboten und dem Betrieb von Frauenhäusern. Aus dieser Arbeit wissen wir, dass Betreuung und Pflege, Beratung und psychosoziale Begleitung in ihrem Erfolg oftmals dadurch begrenzt sind, dass die Betroffenen keine angemessene Wohnung finden und ihnen deswegen ein sicherer Raum fehlt, in dem sie zur Ruhe kommen und ihr soziales Leben pflegen können. Angebote von Kirche und Diakonie, die diesen Missstand kompensieren, gibt es. Sie sind jedoch aufgrund knapper Ressourcen begrenzt und ohne Quersubventionierung nicht finanzierbar.

Die Diakonie setzt sich dafür ein, die neue Wohngemeinnützigkeit und das Konzept der Gemeinwohlwohnungen so auszugestalten, dass durch Neubau und im Bestand Wohnraum für Menschen entsteht, die am Wohnungsmarkt strukturell benachteiligt sind. Eine unspezifische Förderung (Gießkannenprinzip) aus Steuermitteln lehnen wir ab.

Zielgruppen (Mieter*innen) sollten daher sein:

- a. Haushalte mit niedrigem Einkommen. Sozial durchmischte Quartiere können dadurch gefördert werden, dass sowohl Steuererleichterungen und Zuschüsse auf Vermieter*innenseite als auch der Mietpreis je nach Haushaltseinkommen gestaffelt vergeben werden;
- b. Menschen mit Bedarf an barrierefreiem Wohnraum aufgrund von Behinderung oder Alter;
- c. Menschen mit Bedarf an Wohnraum mit Anbindung an Assistenz und Pflege, soweit diese im Umfeld der Wohnung angeboten wird;
- d. Psychisch Kranke;
- e. Wohnungslose;
- f. Jugendliche/junge Erwachsene aus stationärer Jugendhilfe;
- g. Haftentlassene.

2. Mietpreis staffeln und gezielt gestalten

Die Mietpreisgestaltung sollte sich grundsätzlich am Mietspiegel orientieren. Für den Wohnungsbestand sollte die Miete grundsätzlich mindestens 20% unterhalb des nach dem örtlichen Mietspiegel vorgesehenen Mietzinses liegen. Der Mietpreis soll dabei nach Haushaltseinkommen gestaffelt berechnet werden. Wer also weniger verdient, zahlt auch weniger Miete. Haushalte, deren Einkommen während der Belegung einer wohngemeinnützigen oder Gemeinwohlwohnung steigt, sollen in den Wohnungen verbleiben dürfen, aber einen höheren Mietpreis entrichten. Zu den sonstigen Möglichkeiten zur Förderung sozial gemischter Quartiere siehe unten Ziff. 6.

Mieterhöhungen sollen bei wohngemeinnützigen Unternehmen ausgeschlossen werden, sofern sie nicht konkret durch inflationsabhängige Bewirtschaftungskosten, insbesondere für Instandhaltung und Verwaltung begründet werden können. Wiedervermietungszuschläge sind auszuschließen, um Verdrängungseffekte und eine unnötige Anhebung des Mietspiegels zu vermeiden.

3. Dauerhafte steuerliche Begünstigungen für wohngemeinnützige Unternehmen und ihre Spender*innen im gesamten Bundesgebiet einführen

- Befreiung von der Körperschafts-, Gewerbe-, Grund- und Grunderwerbssteuer;
- Möglichkeit zur Schaffung einer separaten Katalog-Zweckbetriebsnorm für gemeinnützige Wohnungsvermietung, um die soziale Bewirtschaftung zu verschiedenen und z.T. ineinandergreifenden sozialen Zwecken (z.B. auch Pflege, Assistenz) zu erleichtern;
- Verankerung inklusiver Wohnformen für Menschen mit und ohne Behinderung als eigenen gemeinnützigen Zweck, da nach § 53 AO auch die selbstlose Unterstützung von Menschen mit Behinderung als mildtätiger Zweck anzusehen ist und nach UN-Behindertenrechtskonvention und Bundesteilhabegesetz (BTHG) inklusive Wohnformen zu ermöglichen sind;
- Zulässigkeit einer Gewinnausschüttung von max. 4 % an Gesellschafter*innen bzw. Mitglieder, damit gewerbliche Investor*innen in einen sozialen Zweck investieren;
- steuerrechtliche Abzugsfähigkeit von Spenden an das wohngemeinnützige Unternehmen;
- bei Erwerb von Geschäftsanteilen an wohngemeinnützigen Unternehmen durch Spender*innen ist eine doppelte steuerliche Privilegierung dadurch zu vermeiden,

dass das Unternehmen zwischen Spendenabzugsfähigkeit und einer Gewinnausschüttung an Eigentümer*innen entscheidet;

- europarechtskonforme Ausgestaltung der Regelung.

4. Gemeinwohlwohnungen: Steuerrechtliche Privilegierung von sozialer Belegungsbindung auch bei Kleinvermieter*innen (natürliche Personen) ermöglichen

Die meisten Wohnungen in Deutschland werden von privaten Kleinvermieter*innen vermietet. Durch die Einführung des Konzepts der Gemeinwohlwohnung² könnten viele private Vermieter*innen angesprochen werden, die derzeit entweder als Selbstnutzer*innen in zu großen eigenen Immobilien leben, oder die in die Neu- oder Wiedervermietung einer Immobilie aus ihrem kleinen Wohnungsbestand gehen. Diesen Kleinvermieter*innen sollten ebenfalls besondere Steuererleichterungen und Zuschüsse, u.a. für energetische Sanierung angeboten werden, wenn sie sich zu sozial gebundener Vermietung verpflichten.

5. Besondere Förderung für wohngemeinnützige Unternehmen und Eigentümer*innen von Gemeinwohlwohnungen für den Erwerb, die energetische und demografische Sanierung sowie den Neubau einführen

Grundvoraussetzung für den Erhalt der objektbezogenen Zuschüsse ist die dauerhafte Belegungsbindung. Dabei ist auf langfristig verbindliche Förderzusagen zu achten, die verlässliche Rahmenbedingungen für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft schaffen. Gefördert werden sollen dabei Erwerb, energetische und demografische Sanierung sowie Neubau.

Eine Erhöhung der Zuschüsse soll u.a. vorgesehen werden, wenn

- barrierefreier und barrierearmer Wohnraum durch Neu- oder Umbau geschaffen wird;
- Wohnraum für Clusterwohnen bei Assistenzbedarf für inklusives Wohnen durch Neu- oder Umbau geschaffen wird;
- Wohnungen an Menschen bestimmter am Wohnungsmarkt benachteiligter Gruppen, etwa Wohnungslose, psychisch Kranke, Haftentlassene oder Jugendliche/junge Erwachsene aus stationärer Jugendhilfe vermietet werden.

6. Förderung sozial durchmischter Quartiere

Die Steuererleichterungen und die Bundesförderung in Form von Zuschüssen sollen es ermöglichen, innerhalb eines wohngemeinnützigen Unternehmens den Wohnungsbestand nicht aller Wohnungen preisgebunden zu bewirtschaften, sondern daneben auch lediglich preisgedämpfte sowie solche zu Marktmieten anzubieten. Dies könnte durch eine Staffelung von Zuschüssen erreicht werden. Die Möglichkeit zur Querfinanzierung sozialer Projekte und Einrichtungen bliebe damit ebenfalls erhalten.

² Näher v. Bodelschwingh et al., Fn. 1.

7. Absicherung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Kontrolle

Nach den Regelungen des Gemeinnützigkeitsrechts als Organisationsrecht der wohngemeinnützigen Unternehmen findet eine intensive Kontrolle über die gemeinnützigen Unternehmen statt. Die Ausgestaltung der Rechtsform der Wohngemeinnützigkeit würde daher sowohl die periodische Prüfung der formellen Einhaltung des Organisationsrechts als auch der tatsächlichen Geschäftstätigkeit des wohngemeinnützigen Unternehmens nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit garantieren – zusätzlich zu den ohnehin stattfindenden Betriebsprüfungen der Wirtschaftsprüfer*innen und Steuerberater*innen.

Ergänzend sollten Transparenz und Mitbestimmung durch Mieter*innenräte gefördert werden.

8. Investitionsaufwand niedrig halten

Damit viel bezahlbarer Wohnraum entsteht, sollten wohngemeinnützige Unternehmen wirtschaftlich in die Lage versetzt werden, preiswerte Grundstücke zu erwerben, zu bebauen sowie die Immobilien zu erhalten und zu modernisieren. Dies kann erleichtert werden

- durch Darlehen für wohngemeinnützige Unternehmen;
- durch Zugang zu vergünstigtem Bauland aus Baulandfonds für wohngemeinnützige Unternehmen;
- durch ein handhabbares Erbbaurecht.

Wer wir sind

Wir sind die Dachorganisation der Diakonie in Deutschland. Die Diakonie ist die soziale Arbeit der evangelischen Kirchen. Wir verstehen unseren Auftrag als gelebte Nächstenliebe und setzen uns für Menschen ein, die am Rande der Gesellschaft stehen, die auf Hilfe angewiesen oder benachteiligt sind. Neben dieser Hilfe verstehen wir uns als Anwältin der Schwachen und benennen öffentlich die Ursachen von sozialer Not gegenüber Politik und Gesellschaft. Zudem setzt sich die Diakonie bei in- und ausländischen Organisationen und gegenüber der Europäischen Union für sie ein. Bundesweit leisten 599.770 hauptberuflich Mitarbeitende der Diakonie gemeinsam mit 700.000 freiwillig Engagierten vielfältige Dienste am Menschen in 33.031 diakonischen Einrichtungen.

Kontakt

- Dr. Ruth Weinzierl, Projektleitung Wohnen, Zentrum Migration und Soziales, Diakonie Deutschland, ruth.weinzierl@diakonie.de
- Frank Hofmann, Steuerrecht und betriebliche Grundsatzfragen, Zentrum Recht und Wirtschaft, Diakonie Deutschland, frank.hofmann@diakonie.de

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 652 11-0
F +49 30 652 11-3333
www.diakonie.de