



Wortprotokoll der 96. Sitzung

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Berlin, den 9. November 2016, 09:30 Uhr

Paul-Löbe-Haus

PLH E.700

Vorsitz: Bärbel Höhn, MdB

Tagesordnung - Öffentliches Fachgespräch

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 4

- a) Antrag der Abgeordneten Heidrun Bluhm, Caren Lay, Herbert Behrens, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen

BT-Drucksache 18/7415

Federführend:

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit

Mitberatend:

Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Sylvia Jörrißen [CDU/CSU]
Abg. Michael Groß [SPD]
Abg. Caren Lay [DIE LINKE.]
Abg. Christian Kühn (Tübingen) [BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN]



- b) Antrag der Abgeordneten Christian Kühn
(Tübingen), Britta Habelmann, Sven-Christian
Kindler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit - Fair, gut
und günstig wohnen**

BT-Drucksache 18/8081

Federführend:

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit

Mitberatend:

Innenausschuss
Finanzausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Sylvia Jörrißen [CDU/CSU]
Abg. Michael Groß [SPD]
Abg. Caren Lay [DIE LINKE.]
Abg. Christian Kühn (Tübingen) [BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN]



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Auernhammer, Artur Dött, Marie-Luise Gebhart, Dr. Thomas Göppel, Josef Grundmann, Oliver Haase, Christian Jörrißen, Sylvia Kanitz, Steffen Magwas, Yvonne Marschall, Matern von Möring, Karsten Müller (Braunschweig), Carsten Petzold, Ulrich Schulze, Dr. Klaus-Peter Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wegner, Kai Weisgerber, Dr. Anja	Bareißen, Thomas Benning, Sybille Gundelach, Dr. Herlind Gutting, Olav Helfrich, Mark Jung, Andreas Kruse, Rüdiger Lagosky, Uwe Lerchenfeld, Graf Philipp Liebing, Ingbert Luczak, Dr. Jan-Marco Nüßlein, Dr. Georg Obner, Florian Pols, Eckhard Wittke, Oliver Woltmann, Barbara Zimmer, Dr. Matthias
SPD	Bülow, Marco Groß, Michael Lotze, Hiltrud Miersch, Dr. Matthias Mindrup, Klaus Nissen, Ulli Pilger, Detlev Schwabe, Frank Tausend, Claudia Thews, Michael Träger, Carsten	Bartol, Sören Burkert, Martin Daldrup, Bernhard Held, Marcus Lemme, Steffen-Claudio Malecha-Nissen, Dr. Birgit Röspel, René Scheer, Dr. Nina Scho-Antwerpes, Elfi Vogt, Ute
DIE LINKE.	Lay, Caren Lenkert, Ralph Menz, Birgit Zdebel, Hubertus	Bluhm, Heidrun Bulling-Schröter, Eva Tackmann, Dr. Kirsten Zimmermann, Pia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Kotting-Uhl, Sylvia Kühn (Tübingen), Christian Lemke, Steffi Meiwald, Peter	Baerbock, Annalena Höhn, Bärbel Paus, Lisa Verlinden, Dr. Julia



Einzigster Tagesordnungspunkt

a) Antrag der Abgeordneten Heidrun Bluhm, Caren Lay, Herbert Behrens, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen

BT-Drucksache 18/7415

b) Antrag der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Britta Haßelmann, Sven-Christian Kindler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit - Fair, gut und günstig wohnen

BT-Drucksache 18/8081

dazu Sachverständige:

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Deutscher Städtetag, Hilmar von Lojewski
Deutscher Landkreistag, Dr. Torsten Mertins

Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW)

Axel Gedaschko/Ingeborg Esser
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)473-A (Anlage 1)

Deutscher Mieterbund e. V.

Ulrich Ropertz
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)473-B (Anlage 2)

Dr. Andrej Holm

Humboldt-Universität zu Berlin,
Institut für Sozialwissenschaften
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)473-D (Anlage 3)

KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH

Jan Kuhnert
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)473-C (Anlage 4)

Vorsitzende: Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, ich möchte Sie herzlich

zu unserem öffentlichen Fachgespräch begrüßen, zur 96. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Wir haben hier heute das öffentliche Fachgespräch zum Thema „Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen“ sowie „Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit - Fair, gut und günstig wohnen“.

Zu diesem Thema haben wir Sachverständige eingeladen, vom Deutschen Städtetag, Hilmar von Lojewski, vom Deutschen Landkreistag, Dr. Torsten Mertins, beide von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände; Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW), Präsident Axel Gedaschko, der die Sitzung früher verlassen muss, dann übernimmt Ingeborg Esser; Deutscher Mieterbund e. V., Lukas Siebenkotten hat krankheitsbedingt abgesagt, dafür kommt Ulrich Ropertz, allerdings etwas später; Dr. Andrej Holm von der Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften; Jan Kuhnert, Geschäftsführer von der Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH (KUB).

Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Ich möchte darauf hinweisen, dass fotografieren, filmen und auch Mitschnitte nicht erlaubt sind, sondern vielmehr der akkreditierten Presse und Personen mit besonderer Erlaubnis vorbehalten sind. Wir werden das aber live im Internet übertragen und das Video ist dann in der Mediathek abrufbar. Die Sitzung wird digital aufgezeichnet. Statements, Diskussionen und Power-Point-Präsentationen sind somit über das Internet zugänglich.

Wir werden wie immer ein Wortprotokoll anfertigen. Ich sehe dazu keinen Widerspruch, also haben wir das so beschlossen.

Das Prozedere hier ist so, dass die Sachverständigen jeweils drei Minuten ihre Statements halten können; ich werde strikt auf die Zeit achten, insbesondere weil wir heute einen Sachverständigen mehr haben. Dann gibt es Frage und Antwortrunden. Die Abgeordneten haben jeweils zwei Minuten für ihre Frage; der Sachverständige, der angesprochen wird, hat dann wiederum jeweils drei Minuten Zeit für eine Antwort.



Damit wir möglichst viele Fragen von Abgeordneten hier zu diesem Thema behandeln können, will ich gar nicht lange beim Prozedere verweilen. Ich glaube, dass wir bei dem Thema gemeinnützige Wohnungswirtschaft ein Thema haben, was sehr vielen – gerade in den Kommunen, insbesondere größeren Städten – auf den Nägeln brennt. Deshalb fangen wir direkt mit den Sachverständigen an und ich gebe Herrn von Lojewski das Wort. Bitte Herr von Lojewski.

Hilmar von Lojewski (Deutscher Städtetag): Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren, herzlichen Dank für die Einladung! Wir haben uns in der Tat im Deutschen Städtetag sehr intensiv mit der Wohnungsgemeinnützigkeit befasst. Ich muss dazu sagen, diese Befassung endete 1990! Wir haben jetzt auf Grund Ihrer Einladung tatsächlich noch einmal das Archiv bemüht und einige Festmeter zur Wohnungsgemeinnützigkeit aus dem Keller geholt. Wir haben uns noch einmal angeschaut, welche Position wir dazu hatten. Ich kann zusammenfassen, der Deutsche Städtetag hat sich seit 1981 für eine Beibehaltung der Wohnungsgemeinnützigkeit bei gleichzeitiger Reform des Gemeinnützigkeitsrechts eingesetzt und dafür auch zahlreiche Vorschläge in den 80er Jahren unterbreitet.

Das mag uns jetzt heute nicht so sehr interessieren, aber es ist natürlich in der Gesamtgeschichte der Gemeinnützigkeit schon noch einmal wichtig, zurückzuschauen: Woraus ist sie entstanden? Was waren die Stärken? Was hat sie gebracht und lässt sich daran in irgendwie geeigneter Form wieder anknüpfen? Insofern sind wir für die Initiativen der beiden Fraktionen durchaus dankbar, denn wir halten es schon für nötig, sich darüber Gedanken zu machen, wie wir von einer diskontinuierlichen, zyklischen Wohnungspolitik hinkommen zu einer kontinuierlichen, antizyklischen Wohnungspolitik.

Wir alle haben – glaube ich – in dieser Legislaturperiode gemerkt, dass es nicht gut ist, Marktentwicklungen hinterherzulaufen; sondern dass wir in Anerkennung des Umstandes, dass wir im Grunde genommen noch vier geteilte Wohnungsmärkte in Deutschland haben, anderer Instrumente bedürfen, als die, derer wir uns in den vergangenen Jahren bedient haben; modifizierte Instrumente, ob das

dann die Wohnungsgemeinnützigkeit ist, steht noch einmal auf einem anderen Blatt.

Vier geteilte Wohnungsmärkte: Was meinen wir damit? Damit meinen wir „Wohnen als Wirtschaftsgut“ und „Wohnen als soziales Gut“ und das wiederum in Wachstumsmärkten und in Schrumpfungsmärkten. Damit gibt es dem Grunde nach so etwas wie eine Vierteilung. Wer behauptet, Wohnen das ist nur ein Wirtschaftsgut, hat genauso Unrecht wie diejenigen, die behaupten, Wohnen müsse ausschließlich ein soziales Gut sein. Wir arbeiten in der sozialen Marktwirtschaft mit einer solchen Vierteilung des Marktes und brauchen deshalb auch differenzierte Antworten darauf.

Es ist insofern durchaus auch im Interesse unserer Mitgliedsstädte, dass darüber diskutiert wird, dass wir eine soziale Wohnraumförderung bekommen, die sicherstellt, dass dem Einsatz öffentlicher Gelder – sei es durch Steuerverzicht, Steuergutschriften, Zuschüsse oder Förderdarlehen – auch ein dementsprechender dauerhafter öffentlicher Zweck gegenübersteht. Die Betonung ist auf dauerhaft; d. h. die Befristungen sind aus unserer Sicht unser Hauptproblem. Wir müssen darüber nachdenken, wie wir von Befristungen herunterkommen, um einen Wohnungsstock zu generieren, der dauerhaft auch gering verdienenden Menschen in den Städten und Regionen zur Verfügung steht. Es geht also um ein Instrument, mit dem langfristig preiswerter und dauerhaft belegungsgebundener Mietwohnungsbestand geschaffen werden kann. Dem könnte auch mit dem unter dem Sofortprogramm genannten Maßnahmen einer wohnungsbezogenen, objektbezogenen Gemeinnützigkeit womöglich entsprochen werden, ohne dass damit die von den Wohnungsunternehmen befürchteten Beschränkungen ihrer Geschäftstätigkeit insgesamt verbunden werden. Aber ich glaube nicht, dass wir das in einer eineinhalbstündigen Anhörung erledigen können, das ruft eher nach einer vertieften Betrachtung, nach einer szenarischen Betrachtung, nach Modellläufen...

Vorsitzende: Herr von Lojewski, kommen Sie bitte zum Ende!

Hilmar von Lojewski (Deutscher Städtetag): ... und nach einer Betrachtung, die vielleicht auch im



Wege einer Enquete-Kommission auf den Weg gebracht werden kann. Wir glauben, dass...

Vorsitzende: Sie müssen jetzt wirklich zum Ende kommen, sie sind schon fast eine Minute über der Zeit.

Hilmar von Lojewski (Deutscher Städtetag): Ich dachte, dass sei noch die verbleibende Zeit...

Vorsitzende: ... nein, rot heißt hier Vorsicht!

Hilmar von Lojewski (Deutscher Städtetag): ...rot heißt, die Zeit ist zu Ende, ja? Danke.

Vorsitzende: Danke, Herr von Lojewski. Dann machen wir direkt weiter mit Herrn Dr. Mertins.

Dr. Torsten Mertins (Deutscher Landkreistag): Frau Vorsitzende, vielen Dank! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich werde versuchen, das in der „kommunalen Familie“ jetzt durch ein etwas kürzeres Statement wieder reinzuholen.

Wir sind durch das Thema auch eher überrascht worden. Wir sind nicht ganz so tief ins Archiv hinabgestiegen; insofern ist da jetzt erst einmal kurzfristig keine Überprüfung erfolgt, ob wir da auch einige Festmeter zu dem Thema Ende 80er Jahre angesammelt haben. Unsere Überraschung bezüglich des Themas rührt auch daher, dass wir verhältnismäßig intensiv den Prozess des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ verfolgt haben und dort das Thema – jedenfalls nach der Erinnerung der auf unserer Seite Beteiligten – keine Rolle gespielt hat.

Insofern ist unser erster Ansatz erst einmal, dafür zu plädieren, die ganzen Maßnahmen, die in dem Rahmen beschlossen wurden und auch teilweise in Richtung Umsetzung auf das „Gleis“ gesetzt wurden, nun erst einmal weiterzuverfolgen und vor allem die Bemühungen in dem Bereich zu intensivieren, anstatt schon das nächste Großprojekt – und da stimme ich Kollegen von Lojewski vollständig zu, dass das einer wirklich sehr intensiven Diskussion bedarf – anzustoßen. Insofern sind wir da erst einmal etwas zurückhaltend, was das angeht. Wir sehen auf jeden Fall weiteren Gesprächsbedarf.

Wir hätten vor dem Hintergrund einer gewissen föderalen Zuordnung vielleicht auch Bedenken, weil die beiden auf dem Tisch liegenden Anträge doch sehr stark bundesgeprägt sind. Nach unserer Erfahrung gibt es zumindest in den Ländern, die gute Programme aufgesetzt haben, um sozialen Wohnraum zu fördern, auf jeden Fall Erfolge. Insofern hätten wir eine gewisse Tendenz, zu sagen, auf Grund der größeren Ortsnähe, vor dem Hintergrund des Föderalismus, sollte man vielleicht auch schauen, dass man erst einmal die Länderprogramme stärkt, anstatt jetzt von Seiten des Bundes da den nächsten großen Aufschlag zu machen. Deswegen gibt es dazu bei uns noch keine abschließende Haltung, aber eine gewisse Überraschung und bei dem Thema auch die Bitte um Fokussierung in eine andere Richtung. Vielen Dank!

Axel Gedaschko (GdW): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Gelegenheit; weil, wir vertreten genau die Unternehmen, die aus dieser Gemeinnützigkeit kommen! Wir haben in den letzten Monaten, nachdem das Thema hochgekommen ist, in unsere Unternehmenskreise hineingehört: Aus keinem Regionalverband kam der Wunsch nach einer Wiedereinführung und von den einzelnen Unternehmen sehr verhalten, die meisten Unternehmen lehnen es schlichtweg ab.

Die Gründe dafür liegen in folgenden Faktoren: Es wird – ich habe das Positionspapier der Fraktion DIE LINKE. vor mir – hier gesagt, der Markt sei sozial blind, dann werden weitere Dinge ausgeführt. Wir halten bereits diese Ursachenanalyse für falsch, es liegt hier kein Marktversagen vor. Wir haben es aus zwei Gründen mit einem krassen Staatsversagen zu tun: Erstens haben viele der beteiligten Bundesländer in den vergangenen Jahren keinen Cent für soziale Wohnraumförderung verwandt, obwohl der Bund diese Mittel an die Länder weitergegeben hat. Folge ist natürlich, dass dann auch keine sozialen Wohnungen gebaut werden konnten. Es fehlen auf diese Art und Weise massenhaft preiswerte Wohnungen; das ist eben das, was Herr von Lojewski richtigerweise mit antizyklischer Wohnungspolitik beschrieben hat. Die freiwillig gezahlten Bundesmittel wurden zur Haushaltssanierung abgezweigt, das ist die Realität in Deutschland gewesen. Negativer Spitzenreiter war hier übrigens der rot-rote Berliner Senat, das hat sich dann erst in der Nachfolgezeit langsam wieder geändert.



Anders als durch Förderung bekam man aber zu allen Zeiten angesichts der jeweiligen Baukosten noch nie bezahlbare Neubaumieten für untere Einkommensgruppen hin. Das heißt, hier hat der Staat eklatant versagt! Es war unseren Unternehmen schlicht unmöglich, Sozialwohnungen auch nur in annähernd ausreichender Zahl zu bauen. So konnten sie 2015 3 670 Sozialwohnungen in ganz Deutschland bauen, mehr Geld gab es nicht. Was wir brauchen, sind etwa 80 000 Einheiten pro Jahr. Damit nicht genug, in der Zeit, als der Staat seine Anstrengungen zurückstellte, hat er die Bauvorschriften von 5 000 auf 20 000 Bauvorschriften vervierfacht, das ist der Zeitraum seit 1990. Hinter vielen dieser Regularien stehen natürlich auch entsprechende Kosten. So sind die Neubaukosten über alle Kostengruppen hinweg vom Jahr 2000 bis heute um 60 Prozent emporgeschneit. Das Haushaltsnettoeinkommen der Menschen hat sich demgegenüber um 22 Prozent erhöht. Das ist der wahre Kern des Problems, um den es hier geht. Der Staat hat auf diese Situation nicht reagiert, er hat den Wohnungsmarkt allein gelassen – kaum Förderung und der Staat als Hauptkostentreiber, das ist der Kern des Dilemmas.

Die Auflösung des Dilemmas, darüber haben wir in den vergangenen Monaten oder fast Jahren im „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ gesprochen. Die Ergebnisse liegen auf dem Tisch, es sind gute Ergebnisse, wir teilen sie. Man müsste sie umsetzen und die Länder müssten auch ihre Verpflichtungen zum sozialen Wohnungsbau umsetzen. Der Bund hat hier – denke ich – eins richtig gemacht: Er hat mehr Geld gegeben unter der Prämisse, dass dieses Geld tatsächlich auch beispielsweise als Zulage ausgezahlt wird. Diesen Schritt halten wir für richtig.

Vorsitzende: Wir kommen zum nächsten Sachverständigen, da werde ich jetzt erst einmal – Herr Ropertz kommt ja etwas später für den kurzfristig erkrankten Herrn Siebenkotten – Herrn Dr. Holm das Wort geben, bitte.

Dr. Andrej Holm (HU Berlin): Sehr geehrte Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung zum öffentlichen Fachgespräch!

Die neue Wohngemeinnützigkeit wird von Mieterorganisationen im Bundestag von breiten Fachöffentlichkeiten diskutiert. Diese Debatten sind Teil einer breiten wohnungspolitischen Suchbewegung, denn insbesondere in den Großstädten und Universitätsstädten haben wir es mit Wohnungsmangel und steigenden Mieten zu tun. Durch den drastischen Rückgang von Belegungsbindungen sind vielerorts erhebliche Defizite an leistbaren Wohnungen entstanden.

Die neue Wohngemeinnützigkeit umfasst eine Reihe von Instrumenten für eine nachhaltige soziale Wohnungsversorgung. Die bisher gängigen Instrumente sind sachlich und zeitlich begrenzt, da sie trotz eines relativ hohen Mitteleinsatzes nur eine befristete Wirkung entfalten: Bei Subjektförderung, wie dem Wohngeld, sichert der Staat faktisch die marktgängigen Ertragserwartungen von Eigentümern und Eigentümerinnen durch die Erhöhung der Zahlungsfähigkeit von Mietern und Mieterinnen; der soziale Effekt dieser Eigentümerförderung bleibt auf den Moment der jeweils subventionierten Mietzahlungen beschränkt. Objektförderungen, bei denen staatliche Zahlungen die unrentierlichen Kosten zwischen Sozial- und Kostenmieten ausgleichen, garantieren ebenfalls den Bauherren eine erträgliche Eigenkapitalverzinsung. Der soziale Effekt ist in der Regel auf den doppelten Zeitraum des Mitteleinsatzes beschränkt. Ausgerechnet dann, wenn die Finanzierungskosten abbezahlt sind und Langfristeffekte der Wohnungsbewirtschaftung preiswerte Mieten garantieren können, werden die Bindungen aufgelöst und die Mieten werden nach Marktlage bestimmt.

In der neuen Wohngemeinnützigkeit wird die Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung auf der Ebene der Unternehmen selbst festgeschrieben. Belegungsbindungen, leistbare Mieten, müssen in dem Modell nicht mehr mühsam zeitlich befristet den gewinnorientierten Bewirtschaftungsstrategien abgetrotzt werden. Der steuerrechtliche Grundgedanke der Gemeinnützigkeit besteht ja in einer Reduzierung der Steuerlast als Kompensation für die Erbringung gesellschaftlich notwendiger, gewünschter Versorgungsleistungen. Für den Wohnungssektor relevant wären dabei eine Befreiung von der Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer, Grundsteuer, Grunderwerbssteuer und Vermögenssteuer. Aus der damit verbundenen Reduktion –



das zeigen unsere Modelle – der laufenden Aufwendungen, können langfristig relevante Mietentlastungen erwartet werden. Für den Wohnungsneubau und die Modernisierung wird darüber hinaus eine Entlastung von der Umsatzsteuer für die investiven Maßnahmen vorgeschlagen. Modellrechnungen zeigen auch hier, dass dadurch die Aufwandsmieten erheblich sinken und in Verbindung mit anderen Förderprogrammen so dauerhaft leistbare und belegungsgebundene Wohnungen im Neubau entstehen können.

Steuerliche Förderung im Bereich des Wohnens ist dabei keinesfalls systemfremd, allein seit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit 1990 gewährte der Bund Steuerverzichte zugunsten der Wohnungswirtschaft in Höhe von fast 80 Milliarden Euro. Also dieser freie Markt ist ein Mythos, im Jahresdurchschnitt ca. 3 Milliarden Euro. Eine steuerliche Förderung in dieser Höhe würde die Voraussetzungen schaffen, um einen substanziellen Umbau in Richtung neue Gemeinnützigkeit tatsächlich durchsetzen zu können und auf diesem Wege soziales Wohnen dauerhaft sicherzustellen. Vielen Dank!

Jan Kuhnert (KUB): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich danke sehr für die Eröffnung der Diskussion auf einer hoffentlich fachlichen Ebene zu diesem Thema! Ich stimme Herrn von Lojewski zu, es macht manchmal Sinn, in den Keller zu gehen. Ich war 1988 in diesem Ausschuss als Sachverständiger beider Anhörungen zur Aufhebung des WGG (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz). Ich habe damals Ihren Vorvorgänger [gemeint ist GdW], Herrn Steinert, erlebt, der uns allen versprochen hat – das war der berühmte Schwur der Gemeinnützigkeit: Wir werden uns an die Gemeinnützigkeit auch ohne Gesetz halten, denn wir haben es ja getan, schon bevor es das WGG gab. Diesem Versprechen kann man heute leider nicht mehr so richtig in der Realität folgen, ich sehe es nicht. Im Gegenteil, wir sehen eine dramatische Situation, die ich im Detail gar nicht beschreiben will, weil Sie selber vom Fach sind: Mietenexplosion, darauf folgend enorme Kostenbelastung der öffentlichen Hand durch Wohngeld und KdU (Kosten der Unterkunft), allein 14,5 Millionen pro anno. Noch dramatischer ist nicht nur das Abschmelzen preiswerter Bestände, sondern der Zugang zu diesen preiswerten Beständen wird wegen Verschwinden der Bindung immer schwieriger für

die Haushalte, für die wir einen sozialen Wohnungsbau gedacht haben. Preiswert allein reicht nicht, wir brauchen Belegungsrechte. Jetzt werden ca. 2 Milliarden, wahrscheinlich noch ein bisschen mehr, wenn ich noch ein paar Länder hinzurechne, pro Jahr für den sozialen Wohnungsbau in die Hand genommen, mit einer Bindung zwischen 15 und 25 Jahren. Das löscht noch nicht mal die Verluste – Herr Gedaschko hat darauf hingewiesen –, die wir aktuell haben, Abgänge von 80 000. In 20 Jahren macht dieser Ausschuss die nächste Anhörung, um dann diese dort aus der Bindung gelaufenen Wohnungen erneut mit – sagen wir mal – 10 Milliarden oder mit wieviel auch immer, zu fördern. Dies ist kein vernünftiger Umgang mit öffentlichem Geld.

Wir brauchen Instrumente, die zu einer Dauerbindung führen. Entscheidend ist das Ziel, Wohnraum auf Dauer zu schaffen, da stimme ich Herrn von Lojewski zu. Für mich ist die neue Wohnungsgemeinnützigkeit hierbei nur ein Instrument. Wenn Sie andere Instrumente haben, lassen Sie uns darüber diskutieren, das ist keine ideologische Frage. Aber wir müssen dieses Ziel erreichen, weil es dringend ist zur Sicherung der Lebensqualität in unseren Städten, zur Bewältigung von Integration und selbstverständlich auch zur Lebensqualität der Menschen mit geringem Einkommen. Das heißt, wir brauchen Instrumente, die Dauerbindung fördern. Wir haben vorgeschlagen, vielleicht erst einmal mit einem ersten Schritt anzufangen und das Geld der Sonder-AfA (Absetzung für Abnutzung), die 2,1 Milliarden, für eine Sonder-Investitionszulage zu nehmen. Die Investitionszulage hat der GdW auch gut gefunden, nur bitteschön ohne soziale Auflage. Ich bin der Meinung, öffentliches Geld gehört auch mit einer öffentlichen Leistung verbunden, das heißt, was sinnvoll ist; anknüpfen an das, was Herr Dr. Mertins gesagt hat, auf die bestehende Landesförderung eine Bundesförderung oben drauf setzen. Wir haben da ein Zuschussprogramm vorgeschlagen mit 20 Prozent bzw. 10 Prozent Investitionszulage und mit dieser Zulage, die Landesförderung dauerbinden; also die Objekte, die daraus finanziert werden, dauerzubinden, das wäre die Objektförderung. Allein, das reicht auf Dauer nicht, weil wir haben in verschiedenen Gebieten gar keine Träger mehr, die diese Leistungen erbringen und wir haben Unternehmen, die in diesem Feld operieren, aber eigenkapitalschwach



sind. Das heißt, von daher ist es auch von großem Interesse, Instrumente bereitzustellen, durch die Wohnungsgemeinnützigkeit als Unternehmensbindung und Unternehmensförderung und durch die Steuerfreistellung Träger zu schaffen, die einen solchen Wohnraum dauerhaft zur Verfügung stellen. Danke!

Vorsitzende: Soweit erst einmal die Statements der Sachverständigen. Dann kommen wir direkt zu den Fragen der Abgeordneten und ich gebe zunächst erst einmal Abg. Vogel das Wort.

Abg. **Volkmar Vogel** (Kleinsaara) (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende! Meine Frage geht an Herrn Gedaschko; ich hätte sie aber gern auch Herrn Dr. Mertins gestellt.

Herr Gedaschko, die Gemeinnützigkeit wird ja als das Instrument angesehen, um dauerhaft preiswerten Wohnraum zu sichern. Ihren Ausführungen folgend wäre meine Frage an Sie: Ist es tatsächlich das notwendige Mittel, um die dauerhaft preiswerte Wohnraumbereitstellung zu finden? Oder wäre es aus Ihrer Sicht nicht angebracht, vorher andere Maßnahmen einzuleiten, um auf andere Art und Weise dauerhaften und preiswerten Wohnraum zu finden?

In dem Zusammenhang auch die Frage: Gerade die Unternehmen, die Sie im kommunalen Bereich mit vertreten, sind doch auch gemeinnützig unterwegs. Können Sie in etwa beziffern, in welcher Art und Weise durch diese Unternehmen Investitionen in soziale Infrastruktur geleistet werden, die ja in ähnlicher Art auch ein Beitrag zur Gemeinnützigkeit sind? Das wäre auch meine Frage an Herrn Dr. Mertins gewesen, was ja auch dabei hilft, die kommunalen Haushalte zu entlasten, zu unterstützen und auf die Art und Weise auch einen ausgeglichenen Mietmarkt zu finden. Danke!

Vorsitzende: Man muss sich schon entscheiden, an wen man die Frage stellt. Ich gebe sie jetzt an Herrn Gedaschko weiter.

Axel Gedaschko (GdW): Vielen Dank! Wenn wir einmal auf verschiedene Märkte gucken, denn es wird ja der Eindruck erweckt, als ob wir überall in Deutschland überhitzte Märkte haben, die haben

wir aber nicht. Wir haben ein Drittel der Märkte, wo die Nachfrage überhaupt nicht ausreicht, um den vorhandenen Wohnungsbestand zu füllen. Dort sehen wir, dass es überhaupt gar kein Problem ist, unabhängig von einer Wohnungsgemeinnützigkeit extrem günstigen Wohnraum zu bekommen. Teilweise ist es sogar so, dass die Mieten so niedrig sind, dass man noch nicht einmal eine ordentliche Bewirtschaftung der Wohnung sicherstellen kann. Das heißt, die Grundfrage, um die es hier geht: Können wir die Märkte ausgleichen? Da geht es gar nicht um die Laufdauer von Bindungsfristen, das kann auch ein Instrument sein. Aber es geht eigentlich darum, die Märkte auszugleichen. Das ist das A und O; diese zentrale Frage der Funktion der Märkte wird in der Diskussion völlig ausgeblendet.

Dann geht es um die Frage: Wie viel brauchen wir, um die Märkte auszugleichen? Da gibt es Zahlen, die sind bekannt, die sind auch im Bündnis hinterlegt und die können wir mit Sicherheit auf andere Art und Weise erreichen. Wir haben natürlich auch einen „Schweinezyklus“ am Wohnungsmarkt. Wir haben auch in Berlin Situationen gehabt, da hat man Wohnungen abgerissen, weil keiner mehr glaubte, dass jemand in diesen Wohnungen wohnen wird. Zu der Zeit war der Mietwohnungsmarkt in Berlin total günstig. Das heißt, es bedarf deshalb nicht eines solchen Instrumentes. Die Kernfrage ist: Schaffen wir es, den Wohnungsmarkt auszugleichen? Schaffen wir es, vorausschauend so zu arbeiten, dass ein solcher Ausgleich da ist? Das ist die Kernfrage und nicht, ob ein Rechtsinstrument das richtige ist.

Dann die Frage der kommunalen Unternehmen: Ich möchte auch ein Stück weit – weil das tut schon ein bisschen weh, was hier auch gesagt wurde – die Genossenschaften einbeziehen, die sich natürlich völlig anders verhalten, als mancher Marktteilnehmer, wegen derer man über Mietpreisbremsen oder Wirtschaftsstrafgesetzbuch etc. nachdenkt. Die Mieten der Genossenschaften und der kommunalen Unternehmen sind deutlich unter dem Marktdurchschnitt, das sind gerne über 10 Prozent, wenn Sie beispielsweise den Berliner Markt nehmen. Also da zu sagen, die würden sich nicht an ihre Wurzeln erinnern, das ist schon etwas schräg. Gerade bei den kommunalen Unternehmen ist es so, dass es selbstverständlich durch Gesellschafteran-



weisungen möglich ist, hier eine extrem gute Steuerung zu machen. Wenn wir hier einmal auf Berlin gucken, da wird ja gerade auch extrem gesteuert und die kommunalen Unternehmen werden extrem angewiesen, sich in einer bestimmten Art und Weise zu verhalten. Ob das alles klug ist, lasse ich mal dahingestellt. Aber das zeigt doch eines: Ich kann als Staat mit einem solchen Instrument reagieren. Deshalb beraten wir im Moment auch quer durch Deutschland viele Städte dabei, wieder kommunale Unternehmen zu installieren; die Nachfrage und das Interesse sind sehr groß. Das reicht von Dresden, wo man ja seinerzeit das kommunale Unternehmen verkauft hat, bis unten nach Bayern, wo im Moment 10 Beratungsfälle beim dortigen Verband am Laufen sind. Die kommunalen Unternehmen leisten jenseits der reinen Wohnungsvorsorge genauso wie auch Genossenschaften sehr viel im Quartier, aber darüber hinaus sind sie auch noch ein Instrument, mit dem dann auch Stadtpolitik realisiert werden kann.

Vorsitzende: Herr Gedaschko, Sie müssen zum Ende kommen.

Axel Gedaschko (GdW): Eine neue Gemeinnützigkeit ist natürlich insofern auch ein Stück weit kritisch, weil die Aktivitäten, die in dieser Stadttrendite gesehen werden, sind natürlich beschränkt.

Vorsitzende: Ich würde noch einmal bitten, dass Sie wirklich zum Ende kommen. Wenn jeder anfängt, eine halbe Minute zu überziehen, dann bekomme ich ein Problem mit den Abgeordnetenfragen.

Axel Gedaschko (GdW): ‚Beschränkt‘ war das Ende.

Vorsitzende: Gut. Wir kommen jetzt zur nächsten Frage. Herr Abg. Groß, die wäre aber eigentlich an Herrn Ropertz [noch nicht anwesend]. Bitte.

Abg. **Michael Groß (SPD):** Ich bin ja flexibel... Ich will vorweg nochmal zwei Punkte ansprechen: Die SPD-Fraktion war gegen die Abschaffung der Gemeinnützigkeit, wir waren für eine Reform. Wir sind dafür, dass wir die Gemeinwohlorientierung stärken, und die Daseinsvorsorge Wohnen muss der Spekulation entzogen werden. Das ist für uns

sehr wichtig. Trotzdem muss man sich – das ist ja schon mehrfach angesprochen worden – die Differenziertheit des Wohnungsmarktes anschauen. Es ist darüber gesprochen worden, insbesondere Herr Kuhnert hat das aus meiner Sicht noch einmal sehr gut dargestellt, dass wir sicher kurzfristige, mittelfristige und langfristige Maßnahmen brauchen und dass man über die Instrumente noch einmal diskutieren muss und es auch unterschiedliche Lösungen geben muss.

Wenn man das einmal politisch einordnen will, dann haben wir in Deutschland die Situation: Über 40 Millionen Wohnungen; über 15 Millionen Wohnungen sind in privater Hand, bei kleinen privaten Vermietern; knapp über 10 Millionen bei der Wohnungswirtschaft, davon ein Viertel, glaube ich, in kommunaler Hand. Das heißt, es kann in erster Linie kurzfristig ja nur um ein Korrektiv gehen. Wir werden nicht sofort für alle bezahlbaren Wohnraum in unteren, mittleren Preissegmenten durch eine neue Gemeinnützigkeit schaffen können. Wenn ich mir jetzt die Punkte z. B. des Mieterbundes angucke – ich hoffe, Sie haben die Papiere alle gelesen: Die Eckpunkte für eine neue Gemeinnützigkeit könnte ich aus meiner Sicht auch über eine kommunale Wohnungsgesellschaft lösen. Wobei ich nicht dagegen bin, dass wir uns mittelfristig mit der Schaffung oder Etablierung einer neuen Gemeinnützigkeit befassen.

Deswegen meine Frage, Herr von Lojewski, Sie hatten vorhin so wenig Zeit: 60 Prozent der Mietbindung sind – glaube ich – bei kommunalen Wohnungsunternehmen. Sehen Sie da ein Potenzial? Was können die Kommunalen leisten? Wie sieht Ihre Ausführung zu dem Punkt aus, Sie haben ja gesagt, Sie sind auch nicht dagegen, dass man sich mit einer neuen Gemeinnützigkeit auseinandersetzt? Wo und wie sind Sie da aufgestellt?

Hilmar von Lojewski (Deutscher Städtetag): Frau Vorsitzende, Abg. Groß, vielen Dank! Wir sehen die Rolle der Kommunalen in vielfältiger Hinsicht. Wir haben inzwischen ein Anforderungsprofil an unsere Kommunalen gestellt, das seinesgleichen sucht: Sie sollen Rendite erwirtschaften; sie sollen niedrige Einkommensschichten mit Wohnraum versorgen; sie sollen in den Quartieren eine soziale Rendite erwirtschaften und sie sollen eine Verteilung der Mieterinnen und Mieter bewerkstelligen,



die zu gemischten Quartieren führt. Das ist ein hohes Anforderungsprofil. Jetzt in Quantitäten zu gehen – das haben wir in dieser Legislaturperiode erlebt, auf Grund des Wohnraummangels an bestimmten Standorten –, das ist noch eine zusätzliche Anforderung. Darüber hinaus jetzt Gesellschaften auszugründen, die den gesetzlichen Anforderungen der Gemeinnützigkeit genügen, wäre eine weitere Anforderung. Ich glaube, das kann man mit den Gesellschaften nur dann machen, wenn die Gesellschaften selber dazu auch stehen. Ihnen das „überzuhelfen“, wäre aus meiner Sicht kein guter Weg. Wie die Gesellschaften dazu stehen, hat Herr Gedaschko dargestellt. Ich glaube, da wäre sehr viel Überzeugungsarbeit nötig – ich sage das auch von szenarischer Betrachtung her –, dass daraus tatsächlich ein Mehrwert entsteht; ein Mehrwert dahingehend, dass wir Wohnungen generieren, die ein leistbares Mietniveau in wachsenden Städten und Regionen haben und Wohnungen, die dauerhaft gebunden sind. Wenn man damit einen Treiber ansetzt, dass die Gesellschaften ihrerseits Treiber einer neuen Gemeinnützigkeit werden wollen, dann besteht da fraglos ein Potenzial. Aber dafür muss man ziemlich in die Förderkiste greifen und – das Papier der Grünen hat es gezeigt – eine differenzierte Förderung von Subjekt- und Objektförderung auf den Weg bringen. Das ohne die Gesellschaften zu machen, gegen die Gesellschaften auf den Weg zu bringen, halten wir nicht für sonderlich erfolversprechend. Umso wichtiger ist es, das Thema auch auseinanderzunehmen und deutlich zu machen: Wohin wollen wir mit einer Wohnungspolitik auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene? Die Eckpunkte dazu haben wir, glaube ich, deutlich gemacht: Wir wollen dahin, dass wir dauerhaft gebundene Wohnungen haben; wir wollen dahin, dass man mindestens einen Satz von 10 Prozent auch in der eigenen Verfügung hat, das ist das Mindeste, wovon wir in den Kommunen ausgehen; und wir wollen dahin, dass wir eine antizyklische Wohnungspolitik machen, die runterkommt von der Subjektförderung, den 10 Milliarden kommunaler Mittel in die Wohnungssubvention, in die Subventionierung von Mieten und hin in den investiven Bereich.

Abg. **Heidrun Bluhm** (DIE LINKE.): Zunächst möchte ich feststellen, dass alle Sachverständigen, die hier gesprochen haben, offensichtlich die Aufgabe, die mit den beiden Anträgen von Grünen und

Linken verbunden ist und diskutiert werden soll, anerkannt haben. Das ist etwas, wo ich sage, da gibt es eine Chance, sich dann auch im Detail weiter zu verständigen. Dass die Wohnungswirtschaft auf unsere Anträge anders reagiert, als es die Nutzerinnen und Nutzer, die Mieterinnen und Mieter, tun, liegt ja in der Natur der Sache. Insofern glaube ich, ist es richtig, zu sagen, dass wir mit dieser Anhörung einen ersten Aufschlag machen, uns mit diesen Fragen weiter zu beschäftigen. Denn in der Mieterschaft wird die neue Gemeinnützigkeit, die wir vorschlagen, auf jeden Fall sehr, sehr positiv diskutiert; bis hin sogar zu Untersuchungsausschüssen in Nordrhein-Westfalen, die das als erste im Zusammenhang mit der starken Privatisierung der Wohnungswirtschaft auch festgeschrieben haben, die in den Jahren bis 2015 ja auch in Deutschland sehr durchgängig zugeschlagen hat.

Ich will meine Frage an Herrn Holm richten. Sowohl in der Stellungnahme von Herrn Kuhnert als auch in der Stellungnahme von Herrn Holm wird darauf verwiesen, dass nach Abschaffung der Gemeinnützigkeit 1990 die Kosten für Sozialleistungen, insbesondere auch bei den KdU von 14,5 Milliarden Euro [Stellungnahme Kuhnert auf Ausschussdrucksache 18(16)473-C] bzw. 17 Milliarden Euro [Stellungnahme Holm auf Ausschussdrucksache 18(16)473-D] zu Buche geschlagen haben. Die Steuermehreinnahmen nach Wegfall der Gemeinnützigkeit sind ja nicht eingetroffen, wie Herr Holm in seinem Gutachten nachgewiesen hat. Deshalb meine Frage an Herrn Holm: Kann eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit diese Kosten für KdU oder Wohngeld wieder zurückdrehen, eindämmen oder ganz überflüssig machen und die Länder- und Kommunalhaushalte auf diese Weise wieder entlasten?

Dr. Andrej Holm (HU Berlin): Sehr geehrte Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete Bluhm, die Frage nach der Kompensation von verschiedenen Förderinstrumenten lässt sich nicht so klar beantworten, so dass man sagen kann: Wenn jetzt die Gemeinnützigkeit kommt, dann wird im nächsten Jahr der Anteil an Wohngeld sinken oder die KdU-Kosten werden sinken. Aber das, was wir in den letzten Jahren in vielen Städten beobachtet haben – vor allen Dingen in denen, wo die Mieten gestiegen sind, also in den Großstädten, in denen es ja auch viele Arme gibt, die auf die KdU-Regelung angewiesen



sind –, dort sehen wir, dass sich steigende Mieten natürlich auch in einer Anpassung der jeweiligen Übernahme für die Kosten der Unterkunft im Haushalt niederschlagen. Insofern wäre ein langfristig gebundener, preiswerter und regulierter Wohnungsbestand sozusagen ein Sicherheitsnetz. Ohne die Kosten der Unterkunft-Regelung müsste man ja aus dem gesamten Sozialsystem aussteigen, das wir zurzeit haben. Das wäre eine Baustelle, die würde ich, glaube ich, aus den Ausschussdiskussionen um die neue Gemeinnützigkeit heraushalten. Aber ein Stabilisierungseffekt wäre auf jeden Fall zu erwarten und eine Einschätzbarkeit der Kosten der Unterkunft. Die Regel ist relativ einfach: Je größer diese gemeinnützigen Bestände sind, desto größer ist auch die Versorgungsleistung, die davon ausgeht. Wenn 10 Prozent belegungsgebunden sein sollen, dann ist das ja auch eine Durchschnittsgröße. In Städten, in denen es einen größeren Bedarf gibt, wird dieser Anteil sicher auch größer ausfallen müssen, als er ist.

Wenn Herr Gedaschko sagt, der Markt wurde alleine gelassen – dann bestätigt das aus meiner Sicht ja eigentlich das Marktversagen. Wenn der Markt „alleine ist“, dann schafft er es nicht, in den großen Städten eine soziale Wohnungsversorgung zur Verfügung zu stellen; deshalb müssen andere Instrumente her. Die Beschränkung der Instrumente, die wir zurzeit haben, ist bekannt, sonst hätte es auch nicht die großen Bündnis-Diskussionen gegeben.

Ein zweiter Punkt, den ich in der Diskussion immer nur schwer nachvollziehen kann, ist, wenn einerseits gesagt wird, wir haben diese vielen Unternehmen, die das sowieso schon alles erfüllen, wir brauchen also keine neue Gemeinnützigkeit. Dann frage ich mich: Wem tut es denn dann weh, wenn ich das, was ich sowieso schon mache, jetzt auch noch steuerlich begünstigt bekomme? Also da fehlt mir sozusagen das Gegenargument. Das zählt auch natürlich für die Regionen, wo keine Kostenmiete erreicht wird, weil wir schrumpfende Wohnungsmärkte haben. Da würden ja die Auflagen, die mit der Gemeinnützigkeit verbunden sind, ebenfalls quasi aus der Marktlage erreicht, ohne dass es eine Einschränkung für die Unternehmen gibt. Insofern bin ich da auch immer noch – ich darf ja eigentlich keine Fragen stellen – eigentlich auf der Suche

nach einem Argument gegen die neue Gemeinnützigkeit.

Abg. **Christian Kühn** (Tübingen) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Es ist ja keine triviale Frage, über die wir hier sprechen und es ist gut, dass wir in diesem Ausschuss darüber sprechen, weil die Anhörung jetzt auch schon diese wichtige Frage gezeigt hat: Wie wollen wir eigentlich die Wohnungsmärkte und die Wohnungswirtschaft der Zukunft aufstellen, um die sozialen Fragen der Daseinsvorsorge zu erfüllen? Wie sollen die Leitplanken aussehen? Dass das im „Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen“ nicht debattiert worden ist, ist ein Manko dieses Bündnisses. Es wäre gut gewesen, wenn diese Anhörungsdiskussion auch dort sehr intensiv geführt worden wäre und man sich mit diesen Fragen dort stärker beschäftigt hätte.

Wir tun es heute hier im Ausschuss. Ich glaube, das tut auch not. Wenn man sich noch einmal die augenblicklichen Zahlen bewusst macht, dann ist es ja so, dass wir pro Jahr 60 000 Sozialwohnungen verlieren. Wir haben seit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit insgesamt über 2 Millionen Sozialwohnungen verloren. Ich glaube, angesichts dieser Negativspirale und dem Wunsch auch auf der kommunalen Ebene nach einer dauerhaften Bindung, nach Stabilität auf diesen schwankenden Wohnungsmärkten, ist es gut, diese Instrumente zu debattieren. Ein Instrument kann eben eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit sein.

Dieses Instrument wird seit ein paar Wochen, seit ein paar Monaten sehr intensiv debattiert; es gibt eine Reihe an Gutachten, Argumenten, die auch zum Teil dagegen ins Feld geführt werden. Deswegen habe ich eine Frage an Herrn Kuhnert: Herr von Lojewski hat es angesprochen, wie muss der trigger aussehen? Jetzt wird ja gesagt, die neue Wohnungsgemeinnützigkeit hätte gar keinen *impact*, weil sie gar keine Wirkung entfaltet, da es nur um steuerliche Maßnahmen geht und diese würden am Ende nichts bringen. Ich würde gerne von Ihnen wissen: Wie schätzen Sie den *impact von* diesem *trigger* ‚neue Wohnungsgemeinnützigkeit‘ ein, um damit Investitionen in neue Bestände zu bekommen und damit Investitionen in einen stabilen, zukunftsfähigen Wohnungsmarkt?



Jan Kuhnert (KUB): Frau Vorsitzende, lieber Herr Kühn, da muss ich eine kurze Sekunde ausholen, weil ich doch etwas erstaunt bin, dass die bisherige Diskussion das gar nicht so in den Kern gestellt hat.

Wenn man jetzt mal anschaut, was wir da vorschlagen haben; ich sage es noch einmal bewusst, die Umwandlung dieser Sonder-AfA – es ist unstrittig, dass der Bund das darf – in eine gezielte, soziale Zusatzförderung. Nehmen wir mal das, was wir dort formuliert haben – was ja auch für die neue Gemeinnützigkeit als Dauerlösung sinnvoll ist: Nämlich dass, wenn ich solche Bindungen schaffe, mich einmal Dauerbindung unterwerfe, ich auch einmal eine Zuschussförderung, eine Investitionszulage oder eine steuerliche Gutschrift – wie wir es auch immer beschreiben wollen – bekomme. Wenn Sie diesen Vorschlag jetzt in die Hand nehmen und sagen: Meinetwegen. Sie folgen meinem Vorschlag, 20 Prozent zu nehmen; wenn ich eine engere soziale Zielgruppe versorge – 20 Prozent Investitionszulage: Dann können Sie davon ausgehen, dass es eine Vielzahl von kleineren und mittleren Trägern des Wohnungsbaus gibt, die dann auch anfangen zu bauen! Genossenschaften sind eigenkapitalmäßig relativ gut ausgestattet; kommunale Gesellschaften und kleinere Wohnungsunternehmen – insbesondere die neu gegründeten oder derzeit in Beratung beim GdW neu zu gründenden – haben eine erhebliche Eigenkapitalchwäche. Das wäre, glaube ich, schon ein sehr, sehr deutlicher Multiplikatoreffekt für die Schaffung zusätzlichen Mietwohnraums im preiswerten Sektor, nicht am oberen Ende des Wohnungsmarktes.

Dafür bedarf es natürlich eines politischen Willens. Da hat Herr Gedaschko mir natürlich voll ins Tor gespielt, als er auf Berlin verwies und meinte, die kommunalen Unternehmen machen das ja. Das ist ja eben nicht so! Das Ergebnis einer solchen Regelung war eine Auseinandersetzung über die sozialpolitischen Aufgaben kommunaler Wohnungsunternehmen und zwar in einer öffentlichen Auseinandersetzung mittels eines Volksentscheids, dann gab es darüber ein Gesetz – Gesellschafterwillen mittels eines Gesetzes. Wenn ich mir vorstelle, das sollte in dieser Form auf kommunaler Ebene geregelt werden, da weiß ich noch nicht so richtig. Es gibt aber eine Menge von Kommunen, die das so

beschließen. Wenn man den Weg geht, solche sozialen Aufgaben zu übernehmen, warum dann diese Aufgaben nicht steuerlich privilegieren, so wie wir es in anderen Formen des Steuerrechts auch haben? Soziale Aufgaben, die die öffentliche Hand entlasten, entlasten wir auf der steuerlichen Seite. Das hat der preußische König schon damals gemacht, also so fürchterlich revolutionär ist das nicht. Das heißt, wenn ich jetzt die Frage von Frau Bluhm noch einmal aufgreife: Was bewirkt das nachher eigentlich? Dann habe ich natürlich die Chance mit geringerer Gewinnausschüttung, die Begrenzung. Es bleibt aber immer noch bei einer Gewinnorientierung – Entschuldigung, wenn ich das ganz deutlich in Richtung GdW sage –, aber dann habe ich nicht massive Kapitalentzüge aus den Unternehmen, wie wir sie momentan bei den großen, börsennotierten haben.

Wenn ich eine Reinvestitionsverpflichtung habe, ob in Neubau oder Modernisierung, habe ich immer eine Sicherheit, dass ein bestimmtes Volumen an dauerhaft gebundenen Wohnraum qualitativ auch zur Verfügung steht. *Last but not least*, wenn ich eine gesetzlich geregelte Miete habe, über die Ausgestaltung kann und wird man diskutieren müssen, dann weiß ich mit Sicherheit, dass ich eine geringere Belastung der Kommunen, der öffentlichen Hand, bei den Kosten der Unterkunft habe.

Vorsitzende: Dann kommen wir zur nächsten Runde, bitte, Frau Abg. Jörrißen.

Abg. **Sylvia Jörrißen** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an den GdW. Ich denke, wir sind uns hier im Saal alle darüber einig, dass wir in bestimmten Regionen zu wenig bezahlbaren Wohnraum haben. Die Wohnungswirtschaft steht im Hinblick auf Neubautätigkeit vor einer enormen Herausforderung. Wir haben in diesem Jahr bereits steigende Zahlen an Bautätigkeit, allerdings immer noch zu wenig, um den Bedarf zu decken.

Meine Frage, Herr Gedaschko: Inwieweit ist Ihrer Meinung nach eine neue Wohngemeinnützigkeit überhaupt ein geeignetes Instrument, um zusätzliche Bautätigkeit zu generieren? Wie wirkt sich Ihrer Meinung nach eine Wohngemeinnützigkeit auf



Fragen der Segregation aus, auf Quartiersentwicklung? Da würde mich Ihre Einschätzung interessieren.

Axel Gedaschko (GdW): Zunächst zur Frage der steuerlichen Komponenten: Viele Unternehmen sind gar nicht in der Lage, die zu nutzen, weil sie, wie die Vermietungsgenossenschaften beispielsweise, schon von diesen Steuern befreit sind; das sind die meisten Genossenschaften. Insofern ist das Instrument dort relativ wirkungslos. Bei den kommunalen Unternehmen ist es so, dass viele Unternehmen auch noch Verlustvorträge haben, sodass dort viele dieser steuerlichen Komponenten irgendwie auch nicht besonders attraktiv sind.

Dann komme ich noch auf einen Punkt zu sprechen. Ich habe hier vor mir den Antrag der Linken; dort wird gesagt: Fünf Milliarden pro Jahr Investitionsförderung. Jetzt haben sich ja nun gerade die 16 Ministerpräsidenten mit dem Bund geeinigt, dass die Wohnraumförderung – das sagen wir allerdings ganz deutlich: zu unserem Leidwesen – komplett aus der Hand des Bundes ist. Dadurch ist natürlich auch das Instrument einer direkten Zuschussung durch den Bund an die Länder weg. Das muss man auch ganz deutlich sagen. Das war explizit ja auch Gegenstand der Vereinbarung. Wir haben dazu auch Frau Dr. Hendricks gehört, die sich auch entsprechend geäußert hat. Das heißt, da gibt es dann schon aus verfassungsrechtlichen Gründen auf dieser Seite Schwierigkeiten.

Noch einmal, die wirklichen Gründe, ich hatte sie benannt: ‚Der Markt ist alleingelassen worden‘ – der ist ja nicht alleingelassen worden, sondern der Staat hat massiv reinregiert! Ich hatte es bereits gesagt – durch 15 000 zusätzliche Regelungen, die letztendlich auch die Kosten so nach oben getrieben haben, das hat den Markt dramatisch beeinflusst! Er wurde nicht alleingelassen, man hat sich um ihn sorgsam gekümmert. Da ranzugehen und dadurch versuchen, den Markt zu entlasten und auf der anderen Seite eine Förderung zu haben, die es uns erlaubt, durch die Wohnungsbauförderung wirklich preiswerten Wohnraum auch für die – ich sage einmal – nicht nur ganz unteren Einkommenschichten zu bekommen – denn das ist auch ein Problem, Herr Kuhnert hat sich in seinem Gutachten darum gekümmert –, das ist eine zentrale Frage,

um die wir uns auch kümmern müssen. Die kommt sonst auch zu kurz.

Abg. **Klaus Mindrup** (SPD): Meine Frage richtet sich auch an Herrn Gedaschko.

Eine Vorbemerkung: Dass wir heute darüber diskutieren, hängt natürlich mit Fehlentwicklungen zusammen. Ich habe mir noch einmal angesehen, was Berlin 2004 gemacht hat: Da sind 65 700 Wohnungen der GSW für 405 Millionen Euro verkauft worden; das sind 6 164 Euro, nicht pro Quadratmeter, sondern pro Wohnung. Allerdings sind 1,56 Milliarden Euro Schulden auch noch mit übertragen worden, ungefähr 23 000 Euro, also insgesamt konnte man für fast 30 000 Euro pro Wohnung kaufen, als Erwerber. Nachdem die Bindungen nur zehn Jahre halten, ist das ja inzwischen offensichtlich mehrfach durchgehandelt worden.

Das ist ein großes Problem, das wir in Berlin haben; das kann man nicht ignorieren. Jetzt stehen wir vor der Aufgabe: Wie schaffen wir es, neuen, bezahlbaren Wohnraum unabhängig von der Frage zu bekommen, wie wir bezahlbaren Wohnraum sichern? Da sagt jetzt der GdW: Wir brauchen 80 000 Wohnungen pro Jahr. Das teile ich. Meine Frage ist: Haben Sie dazu Szenarioberechnungen? Über welche Investitionshöhen reden wir denn an dieser Stelle? Was sind eigentlich die Renditeerwartungen von Investoren an dieser Stelle? Das muss man ja einmal in eine Korrelation setzen. Über welche Förderung reden wir? Ich glaube, dass man mit 20 Prozent Förderung – wie von Herrn Kuhnert aufgeführt – nicht in einen bezahlbaren Bereich kommt, auch in Berlin nicht.

Wir brauchen also Szenarioberechnungen, wie wir bezahlbare Wohnungen für ärmere Menschen bekommen, aber auch natürlich für den Mittelstand, der sich das nicht leisten kann? Wie viel öffentliches Geld müssen wir in die Hand nehmen? Ansonsten werden wir Obdachlosigkeit bekommen, das ist noch viel teurer.

Dann kommt die nächste Frage: Wie schaffen wir es, zu dauerhaften Bindungen zu kommen, damit sich so etwas, wie wir in Berlin erlebt haben, nicht wiederholt? Da ist ja eigentlich die Idee hinter der Gemeinnützigkeit, dass man sagt, wir haben im Grunde genommen so eine Art revolving-fonds oder eine dauerhafte Bindung. Das ist doch



im Prinzip das Ziel, dass es hier keine Spekulationserlöse gibt, sondern dass wir unsere Menschen dauerhaft zu vernünftigen Konditionen in Wohnungen bringen und nicht einen Bereich schaffen, wo man dann ähnlich wie in den USA Sozialwohnungen hat, wo gesagt wurde, fang bloß nicht an... also in New York wurde mir das gesagt, da sagen Mieter in den Sozialwohnungen zu ihren Kindern, werde bloß nicht schlau, dann fliegst du aus deiner Wohnung raus. Das darf es ja auch nicht sein.

Axel Gedaschko (GdW): Welche Summen sind erforderlich, um nachher tatsächlich auf bezahlbare Mieten zu kommen? Was ist bezahlbar? Das ist natürlich auch relativ, aber ich will vielleicht einfach einmal eine Zahl nennen. Nehmen wir einmal eine Miete von sechs Euro, das ist für viele schon wirklich die Obergrenze von Bezahlbarkeit. Wir sind im Neubau jetzt nach der jüngsten Stufe der EnEV zwischen 9,50 Euro und 11,50 Euro netto kalt. Das ist die Summe, um die es geht, wenn man sie wegsubventionieren will. Da sind wir natürlich bei anderen Prozentzahlen, das haben Sie richtigerweise gesehen.

Zur Frage, die Sie gestellt haben: Wir haben das Verhalten mancher Städte sehr, sehr stark kritisiert, es wurde Tafelgold versilbert – das war also nicht wirklich klug.

Wie sichert man das dauerhaft? Das eine ist, wir haben in den Ländern sehr, sehr unterschiedliche Bindungsfristen. Wir haben Bindungsfristen, die variieren zwischen 10/15 Jahren; aber es gibt auch Bundesländer, die eine entsprechende Förderung machen, die liegen bei 35 Jahren. Da sieht das dann natürlich schon ganz anders aus. Die Frage ist: Kriege ich es tatsächlich hin? Wir führen gerade Gespräche auch mit den Bundesländern, nämlich genau in dieser Frage einer Verlängerung der Bindungsfristen. Das muss dann natürlich auch wiederum mit dem Geld korrelieren, was zur Verfügung steht, weil in dieser Zeit muss eben dann auch diese Miete entsprechend runtersubventioniert werden. Da beißt die Maus keinen Faden ab. Das heißt, da geht es um sehr viel mehr Geld. Was wir jetzt im ersten Aufschlag im „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ auch diskutiert haben, sind – glaube ich, wenn ich mich da noch richtig erinnere – drei Milliarden; 1,5 Milliarden der Bund und 1,5 Milliarden von den Ländern

obendrauf, um überhaupt erst in Schwung zu kommen. Weil, eins muss man im Moment auch ganz nüchtern sagen: Am Markt könnten wir gar nicht massenhaft und so schnell viel mehr bauen, weil die Kapazitäten gar nicht da sind und im Moment die Marktpreise einfach für uns das Geld aufsaugen, ohne dass so viel mehr entsteht. Deshalb haben wir gesagt: drei Milliarden. Wir sehen allerdings jetzt noch kritisch, dass die 1,5 Milliarden von Seiten des Bundes endlich sind, sie sind nur noch bis 2019 da. Was passiert dann? Das ist also eine Frage, die müssen wir auch mit den Ländern diskutieren. Da sind wir nicht alleine.

Vorsitzende: Ich begrüße jetzt Herrn Ulrich Ropertz, der kurzfristig für den erkrankten Herrn Siebenkotten eingesprungen ist. Schön, dass Sie das ermöglicht haben. Ich würde Ihnen jetzt direkt die drei Minuten für Ihr Statement geben. Der Deutsche Mieterbund hat eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, ebenso wie auch der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, aber auch Herr Holm von der Humboldt-Universität und Herr Kuhnert von der Kommunal- und Unternehmensberatung. Von daher haben sich alle auch schon eingesehen. Jeder hat hier drei Minuten, um noch einmal seine Position vorzutragen. Bitte, Herr Ropertz.

Ulrich Ropertz (DMB): Vielen Dank, Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren, ich bin relativ schlecht vorbereitet; dass ich hier heute teilnehmen sollte, ergab sich erst um 9:25 Uhr. Von daher habe ich in dem Sinne auch kein drei-Minuten-Statement vorbereitet. Ich fange einmal so an:

Wir als Deutscher Mieterbund sprechen uns grundsätzlich für den Gedanken der Gemeinnützigkeit aus. Dabei ist uns eigentlich völlig egal, ob wir hier von Gemeinnützigkeit, von Neuer Gemeinnützigkeit reden, oder welches Etikett wir einem derartigen Gesetz oder einer derartigen Initiative aufkleben wollen. Für uns ist entscheidend, dass wir die Anzahl preisgebundener Wohnungen auf Dauer erhöhen wollen, und zwar nicht nur durch den Wohnungsneubau, sondern auch im Bestand letztlich die Zahl preisgebundener Wohnungen erhöhen müssen. Wir hatten Ende der 80er Jahre ungefähr vier Millionen preisgebundene Wohnungen. Das waren Sozialwohnungen, das waren Wohnungen,



die der Gemeinnützigkeit unterfielen, Werkswohnungen und, und, und. Aktuell stehen wir noch bei 1,5 Millionen preisgebundenen Wohnungen. Wir verlieren Jahr für Jahr in einer Größenordnung von 60 000 bis 80 000 preisgebundene Wohnungen. Demgegenüber steht ein Neubau von preisgebundenen Wohnungen von zuletzt 15 000. Mit den Erhöhungen der Bundesmittel auf 1,5 Milliarden – vorausgesetzt die Länder ziehen in ähnlicher Größenordnung mit – würden wir drei Milliarden für die öffentliche Wohnungsbauförderung haben. Damit können wir aber den Schwund an preisgebundenen Wohnungen günstigstenfalls stoppen, wir können diesen Trend nicht umkehren. Wenn man das ernsthaft will, muss man mehr tun, muss man auch neue Instrumente finden.

Man muss vor allen Dingen dieses Hase-und-Igel-Spiel beenden, dass wir mit mehr oder weniger kurzfristigen Bindungen viel Geld für die öffentliche Förderung ausgeben. Aber nach 15, nach 20, nach 25 Jahren – Herr Gedaschko sprach gerade davon, dass man jetzt über 30-jährige Bindung spricht –, egal, wie lange diese Bindung unterm Strich ist, sie endet. Wir werden immer wieder nachfordern bzw. neu fördern müssen. Da sehen wir den Ansatz, dauerhafte Bindungen zu schaffen über die Unternehmen, über die Gemeinnützigkeit. Das halten wir für einen geeigneten Weg, wobei auch wir durchaus Fragen an die Konzepte haben und nicht sicher sind, ob wir bisher schon alles an offenen Fragen gelöst haben. Aber wir sollten es tun, wir sollten damit anfangen.

Abg. **Caren Lay** (DIE LINKE.): Vielen Dank! Ich möchte noch einmal einen Gedanken vorwegstellen, da ich manchmal das Gefühl habe, das ist nicht ganz klar geworden. Der Grundgedanke unseres Antrags, ich denke – auch des Grünen-Antrags, ist, dass man einen Sektor, einen Bereich, auf dem Wohnungsmarkt schafft, der eben nicht profitorientiert funktioniert, sondern gemeinwohlorientiert; der dafür steuerliche Begünstigungen bekommt, dafür aber auch natürlich die Verpflichtung, die im Unternehmen gemachten Gewinne zu reinvestieren, z. B. in den Neubau eigener Wohnungen.

Vor dem Hintergrund würde ich mir – das scheint mir ein relevanter Punkt zu sein, denn viele, wenn

nicht die meisten Akteure auf dem Wohnungsmarkt haben ein ganz anderes Ansinnen, nämlich Gewinn mit Wohnungen zu machen – gerne die Frage von Herrn Holm zu eigen machen, die er selbst nicht stellen kann; aber ich frage mich das auch: Was ist eigentlich das eine treffende Argument, was gegen die Gemeinnützigkeit spricht? Denn dass Unternehmen schon gemeinnützig sind, kann nicht dagegen sprechen, dass wir längere Bindungen bei Sozialwohnungen brauchen. Ich hoffe, da können wir uns gemeinsam im Parlament darauf einigen, Ich habe kürzlich ein Argument gehört – deswegen würde ich die Frage gerne an Sie richten, Herr Gedaschko –, das heute noch gar keine Rolle gespielt hat, aber prominent war, als Sie mich kürzlich auf Ihre Tagung mit Geschäftsführern der kommunalen Wohnungsunternehmen eingeladen hatten: Dort wurde argumentiert, dass möglicherweise die Städte gar kein Interesse an dieser Gemeinnützigkeit haben, weil vielleicht der Kämmerer das nicht so gut findet. Vielleicht können Sie auf diesen Gedanken noch einmal eingehen. Das spielt darauf an, dass auch vom kommunalen Unternehmen zum Teil erwartet wird, Gelder nicht in den Wohnungssektor zu reinvestieren, sondern an den kommunalen Haushalt abzuführen. Das ist natürlich aus dem Grund verständlich, wenn man sich die finanzielle Notlage der einzelnen Kommunen ansieht. Die Frage für mich ist natürlich, einmal mit Abstand betrachtet, ob das eine zukunftsfähige, nachhaltige und sozial ausgewogene Finanzierung kommunaler Haushalte ist? Vielleicht können Sie auf dieses Argument noch einmal eingehen. Welche Relevanz spielt dieses Argument in Ihren Mitgliedsverbänden?

Axel Gedaschko (GdW): Diese Frage hat natürlich eine Dauerrelevanz, unabhängig von der Frage, die wir jetzt hier diskutieren, weil es letztendlich um die Investitionsfähigkeit der Unternehmen geht. Um eins deutlich zu machen, weil es eben noch einmal gesagt wurde: Ein großer Teil unserer Unternehmen arbeitet nicht an einer maximalen Gewinnorientierung. Das ist schlicht und ergreifend falsch. Die meisten kommunalen Unternehmen, ich würde einmal sagen, bei 99,5 Prozent ist es nicht so. Es gibt Fälle. Wir hatten, da nehme ich einmal Halle als Beispiel; da gab es einen Dauerstress, wo wir das kommunale Unternehmen auch dahingehend unterstützt haben, sich den Anforde-



rungen der Stadt – die auf der anderen Seite in einer extremen Haushaltsnotlage war – an das kommunale Unternehmen zu widersetzen. Das sehen wir extrem kritisch, weil wir glauben, wenn man dort überzieht, dann schadet man sowohl dem Unternehmen, als auch dem Mieter und damit langfristig auch der Stadt selbst. Das ist nicht klug! Von daher sagen wir, in all den Städten, wo es darum geht, in möglichst kurzer Zeit möglichst viel mehr Wohnraum zu schaffen, wäre es wesentlich klüger – auch aus steuerrechtlichen Gründen –, diese Mittel im Unternehmen zu belassen und das dann tatsächlich auch so zu machen. Es ist mittlerweile so, dass diese Botschaft bei den meisten Städten angekommen ist und auch so praktiziert wird. Ausnahmen bestätigen die Regel.

Abg. **Christian Kühn** (Tübingen) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine Frage geht an Andrej Holm. Ich meine, wenn wir jetzt über Deutschland reden, ist es vielleicht auch gut, einen Blick über Deutschlands Grenzen hinaus zu werfen und sich einmal die Nachbarländer und alles im europäischen Kontext anzuschauen. Da wäre meine Frage: Ist denn die Wohnungsgemeinnützigkeit eigentlich ein Sonderfall in Europa? Gibt es dafür andere Beispiele? Welche Effekte hat das in den einzelnen Ländern, in denen es so etwas wie eine Gemeinnützigkeit gibt? Wie ist diese Debatte vor internationalem oder europäischem Hintergrund zu sehen, gerade auch vor der Frage, die Frau Jörrißen vorgebracht und ein bisschen in ihrer Frage an Herrn Geraschko verpackt hatte, welche Auswirkungen das auf eine räumliche Struktur hat? Es gibt ja auch ein Gutachten des ZIA (Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.) und auch andere, die sagen, letztendlich führt das zu neuen Wohnghettos, diese neue Wohnungsgemeinnützigkeit, um das Argument auch einmal aufzugreifen. Wie sieht es eigentlich international aus? Kann man davon sprechen oder ist das eine Gefahr, die mit der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit gar nicht besteht?

Dr. Andrej Holm (HU Berlin): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrter Herr Kühn! Die Frage nach wohnungspolitischen Praktiken in anderen Ländern sollte uns tatsächlich beschäftigen. Wenn wir dort nämlich anschauen, wie Fördersysteme, wohnungspolitische Modelle, aussehen, dann werden wir zunächst erst einmal feststellen, dass

Deutschland tatsächlich mit den Ideen der Wohnraumförderung des sozialen Wohnungsbaus eine Sonderrolle besitzt. Es gibt kein anderes Land in der Europäischen Union, das jemals so viel Geld für zeitlich befristete Nutzung ausgegeben hat. In allen anderen Ländern gab es auch Förderprogramme, in der Regel aber sind diese mit dauerhaften Bindungen verbunden, nicht immer in diesen Formen der Gemeinnützigkeit.

Zweiter Aspekt: Wohnungsgemeinnützigkeit in der Form, wie wir sie hier diskutieren, gibt es vor allen Dingen in den Niederlanden für einen kleinen Sektor an Wohnungsversorgern, die dann vor allen Dingen die ärmeren, abgehängten Bevölkerungsgruppen versorgen; und es gibt einen großen gemeinnützigen Sektor in Österreich. Das zeigt auch die beiden Modelle, die es gibt. Ich kann eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit natürlich als Nischenprodukt diskutieren, dann richtet es sich in der Versorgung tatsächlich auf die Problemgruppen; dann haben wir auch diese Ghetto- und Konzentrationsdiskussionen zu führen. Ich kann aber auch am Beispiel Österreich sehen – wo es gerade in Städten wie Wien einen sehr ausgebreiteten, öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungssektor gibt, zusammen etwa 60 Prozent des Mietwohnungsmarktes –, dass Segregation- und Konzentrationsfragen gar keine Frage sind. Das ist, glaube ich, die Regel, die man sich vornehmen kann. Je breiter ich das Instrument aufstelle, desto geringer wird die Notwendigkeit, über sozialräumliche Konsequenzen nachzudenken. Wenn ich sage, es ist ein Instrument, um tatsächlich die zehn Prozent mit den geringsten Einkommen zu versorgen, klar, dann habe ich Wohnungsbestände, in denen zehn Prozent mit den geringsten Einkommen wohnen. Von daher ja auch das Plädoyer, das von vornherein als möglichst breites Instrument anzulegen und zu diskutieren und eben nicht auf nur die besonderen Bedarfsgruppen zu reduzieren.

Vorsitzende: Wir kommen jetzt in die dritte und letzte Runde. Da nehme ich alle Fraktionen noch einmal dran und diejenigen, die sich noch zusätzlich gemeldet hatten. Bitte, Herr Abgeordneter Haase.

Abg. **Christian Haase** (CDU/CSU): Dankeschön, Frau Vorsitzende! Ich stelle zunächst einmal fest, dass wir heute Morgen, glaube ich, einhellig noch



einmal gesehen haben, dass die Hindernisse im Wohnungsbau nicht bei den Problemen der Gemeinnützigkeit liegen; sondern darüber haben wir im Bündnis diskutiert. Darauf sollten wir, glaube ich, unsere Priorität legen.

Das Zweite, das wir festgestellt haben, dass wir für die Systeme auf Bundesebene eigentlich gar nicht mehr zuständig sind, zumindest in absehbarer Zeit, und dass es eher eine Diskussion ist, die wir in den Länderparlamenten führen mussten. Das konnten Sie natürlich noch nicht wissen, als Sie die Anträge eingereicht haben. Insofern, die Kritik stelle ich dann ein wenig zurück.

Herr von Lojewski, mich würde noch einmal die kommunale Sicht interessieren. Ich habe so ein wenig Sorge, Frau Lay hat zu Recht angesprochen, dass wir kluge Kämmerer in unserem Land haben; die gehen eine solche Gemeinnützigkeit ja nur ein, den Aufbau von Wohnungsbaugenossenschaften, wenn damit zumindest keine Belastung für den Haushalt zu erwarten ist. Könnte das ein Problem werden? Wir haben die Trends Urbanisierung, steigende Studentenzahlen, Flüchtlingszahlen; die sind ja nicht auf ewig festgeschrieben. Wer sagt uns denn, wie die Welt in zehn Jahren aussieht? Wir haben natürlich auch Investitionszyklen, die wesentlich länger sind, jetzt insbesondere auf die Anträge bezogen. Ich habe da so ein bisschen Sorge, dass wir hier mit massiven, staatlichen Subventionen die Städte in ein Risiko reintreiben. Wer das aus freiem Willen entscheidet, da bin ich dafür, dass das Kommunen machen. Aber ich glaube nicht, dass der Staat hier noch treibend wirken muss.

Hilmar von Lojewski (Deutscher Städtetag): Frau Vorsitzende, Herr Abgeordneter Haase! Die Modelle, die die Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgestellt haben, gehen alle von einer Rendite aus. Ich habe dort vier Prozent gelesen; ich glaube nicht, dass Kämmerer damit unzufrieden wären. Vier Prozent Rendite sind heute ganz ordentlich. Ich will allerdings mit dem Irrglauben aufräumen, die Städte würden da nur abschöpfen. Nein, sie schießen ja heute schon zu! Die Städte machen aktive Wohnungspolitik. Die drückt sich aus in den Programmen wie in München, die, glaube ich, landauf/landab auch bekannt sind und

sich bis in den Milliardenbereich aufgearbeitet haben. Das drückt sich z. B. aber auch aus in Form der Baulandbereitstellung und der Mindereinnahmen für die Vergabe oder Veräußerung städtischer Grundstücke. Insofern machen die Städte selbst natürlich auch Wohnungspolitik.

Worauf es uns ankommt, ist, dass wir mehr Mittel in das System kriegen, um das Defizit, das wir heute Morgen ausgiebig diskutiert haben, des negativen Saldo gebundenen Wohnraums aufzufangen. Da müssen wir uns, denke ich, noch andere Instrumente anschauen, als die der sogenannten neuen Gemeinnützigkeit. Da müssen wir ins Bodenrecht gehen. Es ist mir immer eine Freude, dort die bayerische Verfassung anzuführen, Artikel 161 Absatz 2. Wenn wir fragen, wie finanzieren wir das, sollte das nur über Subventionen laufen. Dann sage ich, das finanzieren wir und sollten wir in unserem Land vielleicht finanzieren über unverdiente Bodenwertsteigerung. Ich komme gerade von der Habitat-III-Konferenz in Quito. Es gibt eine ganze Reihe von Ländern, die sich mit der Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen, die unverdient sind, beschäftigen; Ecuador selbst im Übrigen auch. Da heißt es: Steigerungen des Bodenwerts, die ohne besonderen Arbeitskapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen. Wenn wir Geld ins System bringen wollen, dann müssen wir uns auch darüber Gedanken machen, wie Wohnungssystem und Bodensystem zusammen funktionieren können. Wir haben Bodenwertsteigerungen in unserem Land, die allesamt unverdient sind und die keineswegs durch städtebauliche Verträge oder durch die sozial gerechte Bodennutzung in den Städten abgeschöpft werden, sondern unverdient bei den Eigentümern verbleiben. Damit hissen wir auch nicht die rote Flagge, wenn wir sagen, da muss es eine Umverteilung geben, wenn wir mehr Geld ins System bringen wollen, um Wohnen für alle auch zu gewährleisten und dieser sozialstaatlichen Aufgabe auch Rechnung zu tragen, die auf der internationalen und europäischen Ebene ja auch verbrieft ist, die allerdings bislang nicht Gegenstand unserer Verfassung ist. Das wäre eigentlich der Ansatz, den ich sehe. Die Bedenken der Kämmerer bei vier Prozent Rendite würde ich jetzt erst einmal hintanstellen.



Abg. **Ulli Nissen** (SPD): Schade, dass Herr Gedaschko nicht mehr da ist, aber seine Vertreterin ist ja da.

Es gibt Gebiete, in denen Wohnungen leer stehen; aber es gibt eben auch ganz überhitzte Gebiete. Ich komme aus Frankfurt – sehr überhitzt. Wir haben jetzt schon 30 000 fehlende Wohnungen. Durch den Brexit wird höchstwahrscheinlich noch einmal einiges dazukommen. Ich war auch in Quito; dort war ein wichtiges Thema, was auch ein großes Zukunftsthema ist: Schon jetzt wohnen 50 Prozent der Bevölkerung auf nur zwei Prozent der Erdoberfläche. Das wird sich bis 2030 voraussichtlich auf 60 Prozent erweitern. Deshalb haben wir gerade in diesen angespannten Wohnungsmärkten wirklich eine große soziale Aufgabe vor uns, wo wir langfristig dauerhaft bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen müssen.

Wichtig ist natürlich auch, dass Kommunen ihr Tafelsilber verkauft haben. Das geht gar nicht. Das Land Hessen hatte auch versucht, die Nassauische Heimstätte zu verkaufen. Zum Glück hatten wir gerade Oberbürgermeisterwahlkampf in Frankfurt und Peter Feldmann hat es intensiv aufgegriffen. Wir sind an die Bevölkerung herangegangen und Hessen hat es aufgegeben, weil sie gemerkt haben, das kommt doch nicht so gut an.

Die Aussage von Herrn Gedaschko – „krasses Staatsversagen“: Die fand ich schon ein bisschen herb, die höre ich sonst eher von anderer Seite. Wir stellen Mittel für den sozialen Wohnungsbau der Länder zur Verfügung, aber wir haben Föderalismus. Wir können denen nicht sagen: Macht das! Deshalb die klare Frage, von Ihnen würde ich gerne hören, ob Sie uns auffordern, das Grundgesetz zu ändern? Ist das so oder nicht?

Natürlich interessiert mich auch, was der Staatssekretär zu diesem gesamten Themenbereich zu sagen hat.

Vorsitzende: Das machen wir dann in der abschließenden Sitzung zu den beiden Anträgen. Bitte, Frau Esser.

Ingeborg Esser (GdW): Ich glaube, es ist unbestritten, dass wir in den Ballungsräumen ein absolutes

Defizit an bezahlbarem Wohnungsneubau haben. Herr Gedaschko hatte darauf hingewiesen, wir brauchen eine Neubautätigkeit von 80 000 Sozialwohnungen, aber wir brauchen natürlich auch zusätzlich 60 000 Wohnungen im bezahlbaren Segment. Das ist natürlich auch noch einmal ein Punkt: Wir haben momentan zwar ein Anziehen der Wohnungsneubautätigkeit, aber dem Grunde nach sind im Bereich des Segments Mietwohnungsbau die Steigerungen eigentlich nicht spürbar. Wir haben im letzten Jahr gerade einmal 46 000 Mietwohnungen fertiggestellt. Da hilft es natürlich auch nicht, dass ein großer Teil der Eigentumswohnungen, die fertiggestellt werden, in die Vermietung gehen; denn wenn diese Eigentumswohnungen im Hochpreissegment erstellt werden, dann können sie nicht bezahlbar zur Verfügung gestellt werden. Ich glaube, das ist eigentlich der Ansatz. Es sind eine Menge von Maßnahmen im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen identifiziert worden, um genau dieses Segment Mietwohnungsbau anzukurbeln, um das Segment sozialer Wohnungsbau anzukurbeln und gerade auch in den Ballungsräumen.

Es geht nun um die Umsetzung. Da, glaube ich, kann man auch nicht nur den Bund in die Pflicht nehmen, weil er an vielen Stellen natürlich einfach nicht die Kompetenz hat. Er kann den Prozess aufsetzen, er kann mit den Ländern sprechen; aber hier geht es tatsächlich darum, die Länder auch in die Pflicht zu nehmen; wenn es darum geht, z. B. einheitliche Bauordnungen, die die Kosten begrenzen; wenn es darum geht, sich mit steuerlichen Rahmenbedingungen zu beschäftigen, die natürlich für das Segment Mietwohnungsbau zurzeit ausgesprochen schlecht sind, die angepasst werden müssen – da sind auch die Länder mit gefordert –, und natürlich auch; wenn es darum geht, die Programme der sozialen Wohnraumförderung so auszugestalten, dass sie dann vor Ort auch tatsächlich wirken. Bitte?

Zwischenruf Abg. **Ulli Nissen** (SPD): Grundgesetzänderung?

Ingeborg Esser (GdW): Wir sprechen uns tatsächlich für eine dauerhafte Mitverantwortung des Bundes für die soziale Wohnraumförderung aus. Das ist nicht unumstritten, sage ich ganz klar, aber dafür sprechen wir uns aus.



Abg. **Caren Lay** (DIE LINKE.): Vielen Dank, vor allen Dingen für letztere Aussage. Ich glaube, das kann man nicht oft genug unterstreichen und ich hoffe natürlich sehr, dass wir das in dieser Legislatur auch noch beschließen können.

Ich möchte meine Frage an Herrn Kuhnert als Kenner der kommunalen Wohnungswirtschaft und vieler Genossenschaften richten: Vielleicht können Sie noch einmal darauf eingehen, was würde sich eigentlich für viele kommunale Wohnungsgesellschaften ändern? Was würde sich durch die Einführung einer Gemeinnützigkeit für manchen Kämmerer ändern? Wie könnte eigentlich eine sozial nachhaltige Finanzierung... also ist es sozial eigentlich gerecht, da sozusagen auch zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte beizutragen oder wäre nicht das, was Herr Lojewski gerade gesagt hat, z. B. die Abschöpfung von leistungslosen Bodenwertsteigerungen vielleicht eine andere Variante, die vielleicht sozial auch etwas ausgewogener wäre?

Jan Kuhnert (KUB): Frau Vorsitzende, liebe Frau Lay, für die kommunalen Wohnungsunternehmen, die im Kern natürlich einen solchen öffentlichen Auftrag verfolgen – sonst dürften sie eigentlich gar nicht existieren, muss man einmal so ganz trocken sagen, das sind ja keine privaten Unternehmen –, würde sich in der Geschäftstätigkeit an einem Punkt etwas ändern: Das ist der Punkt, um den es schon 1985 ging, nämlich bei der Bindung. Wenn eine neue Gemeinnützigkeit oder eine Gemeinwohlorientierung – wie das Etikett auch immer lautet, ist mir wirklich egal – eingeführt würde, also eine Dauerbindung, dann ist das Thema Bindung.

Der GGW, der Vorgänger des GdW, hat diesen Vorschlägen des Deutschen Städtetages und der Mehrheit der Länder damals immer massiv widersprochen, indem er gesagt hat: Die ungebundenen Bestände wollen wir nicht binden. Deswegen hat es auch für die Verteidigung des WGG keine Koalition in ausreichender Stärke gegeben; auch wenn die SPD dagegen war. Aber in der Masse der Bevölkerung war da das Problem, die wollen den sozialen Auftrag eigentlich gar nicht verfolgen, da müssen wir uns jetzt nicht verkämpfen. Das ist natürlich in der Situation anders, aber diejenigen, die sich jetzt bemühen, glauben auch nur wieder an einen Eid, den derzeitigen Eid. Wir verkaufen nicht. Herr

Mindrup hatte schon darauf hingewiesen, Berlin hat verkauft, Kiel war der erste, Norbert Gansel. Alle diese Parteien haben einmal verkauft. Jetzt sollen wir ihnen glauben, dass sie nicht verkaufen, wenn wir auch noch dazu die Schuldenbremse haben? Das bedeutet eigentlich, dass auch diese Frage der Sicherung eines solchen Sektors als dauerhafte Vermögenssicherung eine besonders hohe politische Bedeutung hat. Das würde sich natürlich positiv ändern, diese Unternehmen wären sicher, auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wären vor Verkauf sicher. Sozial gerecht wäre es natürlich, sie dann für diese Aufgabe auch steuerlich zu entlasten. Es ist nicht so, dass das Instrument der Steuerbefreiung für die Wohnungsunternehmen uninteressant ist. Natürlich ist es für die 1 400 steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaften uninteressant, aber allein das städtische Unternehmen oder Landesunternehmen von Hamburg hat in den letzten Jahren 600 Millionen an den Haushalt des Landes abgeführt; die Berliner haben einen Überschuss von 300 Millionen im Jahr, der jetzt derzeit eben nicht mehr gesetzmäßig ausgeschüttet wird, sondern gebunden bleibt. Das heißt, es entstehen Gewinne, die auch besteuert werden. Das muss wirklich nicht sein. Wenn ich damit soziale Zwecke verfolge, muss ich die nicht besteuern.

Bei der Bodenwertsteigerung bin ich jetzt nicht der absolut Firmste; aber wenn ich dort Geld abschöpfe, dann muss ich das Geld auch in das System bringen. Das heißt, natürlich nicht nur Stichwort Grundgesetzänderung, der würde ich sicherlich auch mit sehr viel Sympathie gegenüberstehen, aber ich bin der Meinung, dass das gemeinnützige Steuerrecht ein Bundesrecht ist. Da brauche ich auch nicht lange herumdiskutieren. Die einzige Problematik, die wir an dieser Stelle haben, ist unser Angebot aus der alten Gemeinnützigkeit, weil das die alten Preußen so gemacht haben, ihnen nicht ein Gewinnverbot, sondern einen bis-zu-vier-Prozent-Gewinn anzubieten, weil sonst werden sie Teil der einfachen Abgabenordnung, und dann wäre die Sache föderal auch relativ leicht geregelt.

Abg. **Lisa Paus** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte auch eine Frage an Herrn Kuhnert stellen, weil die Frage Grundgesetz auftauchte und Frau Jörrißen auch darauf hingewiesen hatte, dass das



eigentlich ab 2019 doch gar nicht mehr Zuständigkeit des Bundes sei. Die Idee der neuen Gemeinnützigkeit ist ja gerade, in diese Lücke eine Bundeszuständigkeit zu setzen. Könnten Sie das vielleicht noch einmal näher ausführen?

Könnten Sie vielleicht auch noch etwas dazu sagen, in der Debatte ist, glaube ich, auch noch einmal aufgetaucht: Für neue Wohnungen ist die Wohnungsgemeinnützigkeit vielleicht eine gute Sache, aber da kommt man ja gar nicht so schnell in die Zahlen, die man eigentlich bräuchte. Das mit dem Bestand, das ist doch irgendwie schwierig. Könnten Sie vielleicht dazu auch noch etwas sagen?

Könnten Sie vielleicht auch noch etwas dazu sagen: Damals, als die Gemeinnützigkeit abgeschafft wurde, ist ja nicht nur die Gemeinnützigkeit abgeschafft worden, sondern es ist ja auch die Gewerbesteuerpflicht für die Immobilienwirtschaft mit abgeschafft worden. Ist das vielleicht auch eine Sorge, dass, wenn man das jetzt wieder anfasst, dass man eine Gewerbesteuerpflicht wieder einführen sollte?

Jan Kuhnert (KUB): Ich fange einmal mit der letzten Frage an. Ich bin schon der Meinung, wenn man über Steuerbefreiung redet, dann sollte man es auch tatsächlich – soweit es formal rechtlich zulässig ist – machen. Ob man dann in den Bereich der Umsatzsteuerbefreiung geht – wie Herr Holm vorgeschlagen hat –, da bin ich ein bisschen vorsichtiger. Deswegen würde ich an diese Stelle lieber das Adäquat einer Investitionszulage setzen, weil das Umsatzsteuerrecht relativ komplex ist, um es einmal sehr dezent auszudrücken. Die Novellen waren in dem Fall in diesem Haus nicht gerade ganz erfolgreich. Aber diese Steuerbefreiung selbst – sage ich einmal ganz trocken: Es macht keinen Sinn, sie ertragssteuerlich zu befreien und sie dann gewerbesteuerlich zu belasten. Das hielte ich für unsinnig in sich.

unverständlicher Zwischenruf Abg. **Lisa Paus** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Jan Kuhnert (KUB): Na die Gefahr sehe ich jetzt... es ist sicherlich eine sektorale Begünstigung, die wird sicherlich von einem bestimmten Verband

auch kritisch gesehen werden. Aber dieser sektorale Begünstigung steht eine Entlastung der öffentlichen Hand gegenüber und zwar eine materiell fassbare. Die niedrigere Miete führt zu einer geringeren Belastung der öffentlichen Haushalte. Das ist das Äquivalent, was eine Steuerbefreiung aus meiner Sicht rechtfertigt, was andere Marktteilnehmer an dieser Stelle so nicht bringen. Sie bringen andere gute Beiträge, tolle Wohnungen, die 15 Euro kosten, die muss es ja auch geben. Sicher ist richtig, dass das Instrument jetzt nicht von allein mit einem Mal Millionen an Bestandswohnungen produziert. Deswegen haben wir uns in der Studie, die demnächst als Buch erscheint, auch sehr viel Gedanken dazu gemacht, zu sagen, nee, wir müssen auch unbedingt diese Bindung in den Bestand bringen. Wenn Wohnungsunternehmen bereit sind, ihre Wohnungen oder Teil der Wohnungen in eine solche Dauerbindung einzubringen, haben wir vorgeschlagen, ebenfalls nicht nur für diese Wohnungen eine Steuerbefreiung vorzusehen, sondern dafür auch eine einmalige Zulage zu zahlen, dann allerdings nur auf den abgeschriebenen Bilanzwert und nicht auf irgendwelche IFRS-Luftwerte. Damit würde man auch ein Gegenargument haben zu dem Thema neue soziale Ghettos, weil man dann vielleicht tatsächlich auch einmal breiter in die Stadt hineinkommen kann. Die Träger, die man wahrscheinlich dafür neu bilden würde, die würde man mit so einer Steuerbefreiung unterstützen. Die dann auch noch parallel mit dem Neubauszuschuss von 20 Prozent zusätzlich zur Landesförderung – um das noch einmal sehr klar zu sagen, weil sonst kommt man natürlich überhaupt nicht weiter –, dann würden auch diese neuen Träger z. B. viel breiter mit kleinteiligen Segmenten in einer Stadt agieren können.

Letzte Antwort auf Ihren ersten Teil der Frage: Wie eben schon gesagt, ich glaube schon, dass der Bund bei der Frage der Ausgestaltung Gemeinnützigkeitssteuerliche Regelungen zuständig ist. Ich würde mir wünschen, dass wir dabei bleiben können, dass eine EU-konforme Gewinnausschüttungsbegrenzung bleibt und nicht ein Gewinnausschüttungsverbot. Das ist so ein bisschen nicht nur Tradition, sondern das hat auch einen Druck auf Effizienz, das will ich überhaupt nicht leugnen. Wobei ich an dem Punkt – das wollte ich dann noch einmal an



der Stelle sagen – Effizienz auch durch Transparenz sehe und zwar durch die Mietermitbestimmung. Vielen Dank!

Vorsitzende: Ich hatte gesagt, alle Wortmeldungen, die mir hier noch vorliegen; das ist jetzt keine Runde mehr. Aber wir haben noch zehn Minuten. Ich habe nur noch zwei Wortmeldungen. Herr Groß, bitte.

Abg. **Michael Groß** (SPD): Jetzt bin ich natürlich etwas überrascht. Aber ich möchte Herrn Ropertz doch noch einmal eine Frage stellen, wenn er schon den Weg hierher gemacht hat.

Herr Ropertz, Sie haben – ich hatte damit auch begonnen – in Ihrem Papier darauf hingewiesen, dass Sie eine zeitgemäße, neu erfundene Gemeinnützigkeit fordern. Meine Frage an Sie: Gibt es überhaupt genügend Interessenten, Unternehmen oder Akteure am Markt, die sich auf den Weg machen würden, eine neue Gemeinnützigkeit anzutreten? Gibt es aus Ihren Gesprächen und Ihrer Erfahrung heraus kurzfristig einen Effekt? Das wäre meine Frage. Ist es eher eine langfristig angelegte Verbesserung? Wir als Sozialdemokraten würden das Thema neue Gemeinnützigkeit gerne auch noch einmal vertiefen und bewerten. Ich will jetzt nicht noch einmal auf die ganzen Einzelheiten eingehen, aber noch einmal von Ihnen eine politische Einschätzung: Gäbe es einen kurzfristigen Effekt oder ist es eine langfristig angelegte Strategie?

Ulrich Ropertz (DMB): Frau Vorsitzende, Herr Groß: Ich entscheide mich für mittelfristig – dass kurzfristig diese Idee unsere Wohnungsmarktprobleme löst, dass kurzfristig unter dem Stichwort Gemeinnützigkeit zehntausende oder hunderttausende von Wohnungen fertiggestellt werden – ich glaube, das kann keiner ernsthaft erwarten. Von daher reden wir natürlich von einer Idee, die sich mittelfristig umsetzen und durchsetzen muss. Natürlich brauchen wir beziehungsweise alle, die diese Idee verfolgen, auch Partner. Wenn ich das jetzt gerade richtig verstanden habe, holen wir uns aktuell beim GdW tendenziell die „blutige Nase“. Die sind im Augenblick nicht bereit, auf dieses Pferd aufzuspringen. Das bedeutet aber nicht, dass damit die Idee tot ist.

Die kommunalen Unternehmen, die natürlich unser originärer Partner in dieser Frage wären – das ist gar keine Frage –, die Geschäftsführungen dieser kommunalen Unternehmen sind an dieser Idee vereinzelt durchaus interessiert. Aber natürlich kommt es auch auf die Details an: Was können wir den Unternehmen tatsächlich bieten? Funktioniert es mit der Steuerbefreiung? Können wir dieses Zulagensystem gesetzlich verankern oder nicht? Also, es kommt schon sehr auf die Bedingungen an. Aber die Ablehnung, so wie sie der GdW im Augenblick äußert – ich glaube nicht, dass diese Ablehnung bei allen Kommunalunternehmen im gleichen Umfang vorhanden ist. Aber möglicherweise muss man da weiter bohren und ständig bohren.

Daneben gibt es natürlich auch noch andere Player. Es kommen verstärkt Stiftungen in Betracht, die sich auf den Wohnungsmärkten bewegen. Warum sollten sich Stiftungen nicht unter dem Deckmantel der Gemeinnützigkeit bewegen können? Kirchliche Träger, die bauen usw., kommen genauso in Betracht. Um es deutlich zu sagen: Unser erster und wichtigster Ansprechpartner wären in dieser Frage natürlich die kommunalen Unternehmen; aber daneben gibt es auch einen Wohnungsmarkt, der mit der Gemeinnützigkeit gegebenenfalls etwas anfangen kann. Ich denke, es würde sich mittelfristig lohnen, auf dieses Pferd zu setzen.

Vorsitzende: Danke! Letzter Abgeordneter in dieser Fragerunde und in diesem öffentlichen Fachgespräch: Abgeordneter Pilger.

Abg. **Detlev Pilger** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende! Zunächst möchte ich vorab festhalten, dass es eine gute Sache ist, dass wir hier so prominent mit Ihnen zu den Anträgen der Grünen und Linken zum sozialen Wohnungsbau diskutieren. Feststellen möchte ich auch, dass die bisherigen Fördermechanismen nicht ausreichend gegriffen haben, um den sozialen Wohnungsbau zu beleben.

In Koblenz haben wir die Fantasie entwickelt, dass wir öffentliche Baugelände an private Bauträger nur noch vergeben, wenn sie – das war auch ein gemeinsamer Antrag mit den Grünen im Koblenzer Stadtrat – 20 Prozent sozialen Wohnungsbau fest-schreiben.



Herr Kuhnert, ich bin etwas anderer Meinung als Sie, dass wir nicht genügend Träger finden, die den kommunalen sozialen Wohnungsbau beleben, aber vielleicht habe ich Sie auch missverstanden. Wir haben in Koblenz eine kommunale Wohnungsbau-gesellschaft. Ich selbst war in Koblenz 15 Jahre Vorsitzender einer Genossenschaft mit 1 500 Wohnungen. Die sind durchaus dazu bereit; wir müssen sie nur in den Stand versetzen, das auch zu tun. Ich habe in der letzten Woche ein Gespräch mit beiden Geschäftsführern geführt, da gab es dazu einen Vorschlag. Die sagten: Wir brauchen eine konkrete Investitionshilfe, z. B. in Form eines geförderten Quadratmeters ausgewiesener sozialer Wohnungsbau, damit es sich rentiert. Ich bin der Meinung, es wird sich auch für den Kämmerer rentieren. Wenn wir eine Rendite von vier Prozent ausweisen, da wird jeder Kämmerer zustimmen. Ich sehe die Träger schon – durchaus. Aber ich sehe sie im Moment nicht in der Lage – ohne ein Defizit zu erwirtschaften, das kann man von keinem erwarten –, den sozialen Wohnungsbau nachhaltig und dauerhaft mit einer langfristigen Bindung zu installieren.

Jan Kuhnert (KUB): Herr Pilger, Sie haben die Beschreibung in der Weise total zutreffend zusammengefasst, dass solche Unternehmen, wenn sie einen solchen sozialen Auftrag verfolgen, sie das am Ende wirtschaftlich darstellen müssen. An dieser Stelle will ich jetzt nicht noch einmal wiederholen, dass nicht alle kommunalen Unternehmen von ihren Gesellschaftern immer nett behandelt worden sind. Aber es ist natürlich schon so, sie haben in den letzten Jahren massiv gebaut; und sie sind in der Regel auch oft die Einzigen, die es machen. Es gibt aber auch eine ganze Reihe von Wohnungsgenossenschaften, die sich auch am sozialen Wohnungsbau beteiligen, nur nicht in der ganz großen Menge, das muss man leider sagen. Aber für die kommunalen ist tatsächlich genau das, was Sie eben sagten – wenn ich jetzt den Wirtschaftsplan aufstelle und versuche, eine vernünftige Kalkulation zu machen und stelle fest, ich kann eigentlich gar nicht mehr den notwendigen Eigenkapitalanteil für den nächsten Neubauschritt aus meinem Bestand erwirtschaften –, da ist natürlich eine solche Investitionszulage, wie wir sie jetzt hier vorgeschlagen haben, noch hilfreicher als nur die Steuerbefreiung. Weil, wenn ich viel baue, habe ich auch nicht so wahnsinnig viel Gewinn erwirtschaft-

tet; da stimme ich Ihnen zu. Aber die Eigenkapital-schwäche, teilweise auch Liquiditätsschwäche der kommunalen Wohnungsunternehmen, würde mit diesem Instrument überwunden werden. Das ist, glaube ich, auch eine der zentralen Chancen, die in dem Instrument liegen. Das sage ich jetzt noch einmal in aller Deutlichkeit: Wenn ich ein solches, doch recht teures Instrument als öffentliche Hand anbiete, dann natürlich bitte nicht dreimal durchfinanzieren. Das heißt, mit diesem Instrument ist dann eine entsprechende Dauerbindung herzustellen, damit es sich wirklich lohnt, die gemeinsamen Kraftanstrengungen, die sicherlich im Bereich mehrerer Milliarden im Laufe der Jahre liegen müssten, um diesen notwendigen Bestand aufzubauen und/oder aus Altbestand ungebundenen Wohnungsbestand durch Bindungserwerb oder durch Ankauf gebundenen Wohnraum zu bekommen. Abschließend ist zu sagen, Ziel muss eben auch eine lebenswerte Stadt sein, in der in jedem Stadtteil sowohl die mit besserem Portemonnaie und auch die mit kleinem Portemonnaie leben können und wir nicht in eine sozial segmentierte Stadt kommen oder in Pariser oder Londoner Verhältnisse; deswegen auch das Instrument des Belegungsankaufs, des Bindungskaufs, besser aber wahrscheinlich auch des Objekterwerbs. Aber wir wenden uns mit dieser Idee auch an Träger, die sagen, wir können uns vorstellen, einen Teil unseres Bestandes nachträglich zu binden, über eine Tochtergesellschaft auszugliedern, und den Rest, den machen wir nach unserem bisherigem „Menü“. Dafür gibt es vielleicht auch den einen oder anderen Interessenten. Man muss ja nicht immer das Gesamtunternehmen dieser steuerlichen Bindung unterwerfen. Vielen Dank!

Vorsitzende: Meine Damen und Herren, wir kommen zum Ende unseres öffentlichen Fachgesprächs. Ich kann mich nur noch einmal bedanken...

Zwischenruf

... Okay, also vielleicht noch zur Frage von Ulli Nissen, wenn das in zwei Minuten geht.

PStS Florian Pronold (BMUB): Ich bemühe mich, das leitet ja fast schon zum nächsten Thema, zur Bauministerkonferenz, über.



Vielleicht eine erste Bemerkung: Ich sehe, dass wir ein Marktversagen haben. Das hat andere Ursachen, finde ich, als das was Herr Gedaschko hier angeführt hat. Trotzdem wird die neue Gemeinnützigkeit ein Baustein sein, um in der Zukunft Wohnungspolitik den Marktkräften ein Stück weit stärker zu entziehen. Das muss nach unserer felsenfesten Überzeugung passieren. Das wird aber nicht sofort – wie es auch mehrere Sachverständige ausgeführt haben – von heute auf morgen die Wunderdroge sein, mit der dann alle glücklich durch die Lande laufen. Es geht darum, dass wir aus der Vergangenheit feststellen, dass der Rückgang der Bindung und der Rückgang der Wohnungen, die jetzt bisher den Marktkräften nicht unterworfen waren, heute einen großen Teil des Problems von bezahlbarem Wohnraum ausmachen. Deswegen muss man nach geeigneten Instrumenten suchen, wie man diesen nicht profitorientierten Sektor auch wieder stärkt. Für den Bund bleibt aus der momentanen Verfassungslage, dass sich auch nach den Absprachen mit den Ländern in den Ländern nichts geändert hat. Es bleibt allenfalls eine steuerliche Möglichkeit, außer wir kommen doch noch zu einer Debatte. Ich vermute, dass sie spätestens im Jahr 2020 einsetzen wird, wenn man feststellt, dass der Bund jetzt nicht mehr zahlen darf, soziale

Wohnraumförderung, und die Länder nicht das, was sie vom Bund über die Mehrwertsteuer kriegen, in den sozialen Wohnungsbau investieren. Da bin ich mir ziemlich sicher, spätestens dann werden wir wieder eine Debatte kriegen, wie die Zuständigkeit des Bundes ist. Ich glaube, das ist zu spät. Man muss vorher überlegen, welche Instrumente geeignet sind. Wir werden eine politische Debatte darüber haben und ich sehe die Frage von einer stärkeren Gemeinnützigkeitsorientierung auf dem Wohnungssektor als einen wichtigen Baustein. Aber, wie viele ja auch gesagt haben: Es ist nur ein Baustein in einer Strategie, zu bezahlbarem Wohnraum zu kommen.

Vorsitzende: Das war noch einmal ein wichtiger Hinweis vom Bundesministerium. Wir sind am Ende unseres Fachgesprächs. Ich bedanke mich bei allen, auch bei denen, die kurzfristig eingesprungen sind; aber auch für Ihre Disziplin, so konnten wir alle Fragen der Abgeordneten hier entsprechend einbringen. Ich wünsche Ihnen einen guten Nachhauseweg, kommen Sie gut nach Hause!

Schluss der Sitzung: 11:01 Uhr

Bärbel Höhn, MdB
Vorsitzende



Die Wohnungswirtschaft Deutschland

GdW kompakt

**"Neue Wohnungsgemeinnützigkeit" –
Gut gemeint ist nicht immer gut
gemacht**

September 2016

1 Der deutsche Wohnungsmarkt ist ein europäisches Erfolgskonzept

Der deutsche Wohnungsmarkt ist durch einen im europäischen Vergleich hohen und relativ stabilen Anteil von vermieteten Wohnungen charakterisiert. Rund 23,2 Millionen der insgesamt 40,5 Millionen Wohneinheiten sind Mietwohnungen. Dies entspricht einem Anteil von 57%. Eine Spezifik des deutschen Wohnungsmarktes ist der hohe Anteil von privaten nicht-institutionellen Vermietern als Anbieter von Mietwohnungen. Sie stellen mit knapp 15 Millionen Wohnungen die größte Gruppe unter den Anbietern von Wohnraum in Deutschland und bewirtschaften rund 64% aller Mietwohnungen oder 37% des gesamten Wohnungsbestandes.

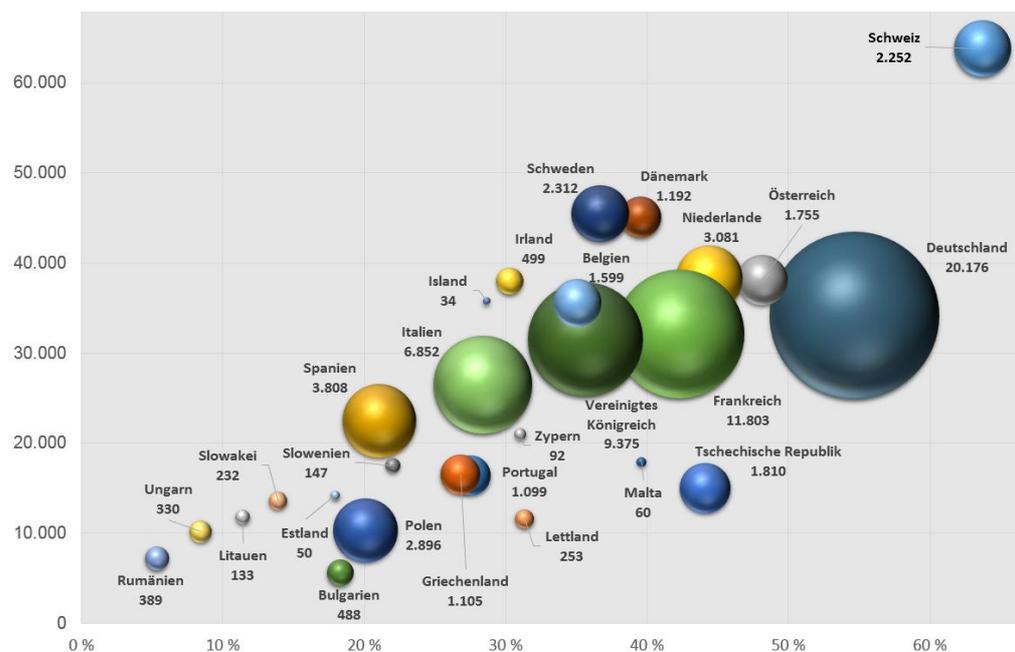


Abb. 1: Wohlstandsniveau, Mieterquote und Umfang des Mietwohnungsmarktes in Europa (Quelle: Eurostat Census Hub, Dwellings on Type of ownership, 2011)

Die Besonderheit des deutschen Mietwohnungsmarktes ist, dass er qualitativ sehr hochwertig ist und allen Einkommensschichten zur Verfügung steht - und nicht wie in vielen anderen europäischen Ländern nur ein Angebot für wirtschaftlich Schwächere darstellt. Durch die soziale Durchmischung der Bestände werden Segregationsprozesse vermieden. Die klassische Wohnungsbauförderung hat bis heute dazu beigetragen, dass auch der soziale Mietwohnungsbestand in Deutschland qualitativ hochwertig und attraktiv ist.

Ziel aller wohnungspolitischen Maßnahmen muss der Schutz und der Ausbau des Wohnungsmietmarktes sein. Nur mit einem funktionsfähigen Wohnungsmietmarkt können die gegenwärtigen Herausforderungen am Wohnungsmarkt volkswirtschaftlich finanzierbar bewältigt werden.¹

¹ Prof. Dr. Ramon Sotelo (2016): Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)".

Exkurs: System der sozialen Wohnraumförderung

Die soziale Wohnraumförderung zielt darauf ab, erforderliche Investitionen mit einer sozialen Mietengestaltung zu verbinden und unerwünschten sozialen Folgewirkungen entgegenzuwirken.

Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Dies bezieht sich insbesondere auf Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen.

Mit der sozialen Wohnraumförderung wird aber auch gezielt die Bildung von Wohneigentum unterstützt. Familien, die innerhalb der entsprechenden Einkommensgrenzen liegen, erhalten mit der Förderung von Wohneigentum die Möglichkeit, familiengerecht zu wohnen.

Die Wohnraumförderung trägt zur Stabilisierung von Wohnquartieren in ihrer sozialen Mischung bei.

Warum ist die Objektförderung ein wichtiges Förderinstrument zur Förderung des bezahlbaren Wohnens?

Die Belastung mit Wohnkosten lässt sich für einkommensschwache Haushalte mit Hilfe der Wohnraumförderung (Objektförderung) begrenzen. Anders als die reine Subjektförderung, die Kosten der Unterkunft zwar bezuschusst, aber nicht beeinflussen kann, wird die objektbezogene Wohnraumförderung mit Preis- und Belegungsbindungen eingesetzt, um eine mit der Investition einhergehende Wohnkosten-Dämpfung zu bewirken.

- **Der gut ausbalancierte deutsche Wohnungsmarkt mit seiner Mischung von Eigentum, Miete und genossenschaftlichem Wohnen hat sich im europäischen Vergleich bewährt und wirkt stabilisierend.**

2

Was ist die zentrale Herausforderung auf dem deutschen Wohnungsmarkt?

Während zahlreiche Großstädte rasant wachsen und Wohnungen dort immer rarer und teurer werden, verlieren viele ländliche Regionen – in Ost-, aber auch in Westdeutschland – ungebremst Einwohner und werden immer unattraktiver. Eindeutige Gewinner der Binnen-, aber auch Außenwanderung sind lediglich 30 kreisfreie Großstädte, die sogenannten "Schwarmstädte"².

Das Wohnungsdefizit in den dynamischen Regionen beläuft sich derzeit insgesamt auf mindestens 800.000 Wohnungen – Tendenz steigend. Die Gründe dafür: kaum bezahlbares Bauland, zu hohe Baukosten und zu wenig Förderung. Die Binnenwanderung innerhalb Deutschlands und die hohen Zuwanderungszahlen verstärken die Notwendigkeit, das Wohnraumangebot in den Ballungsregionen auszuweiten.

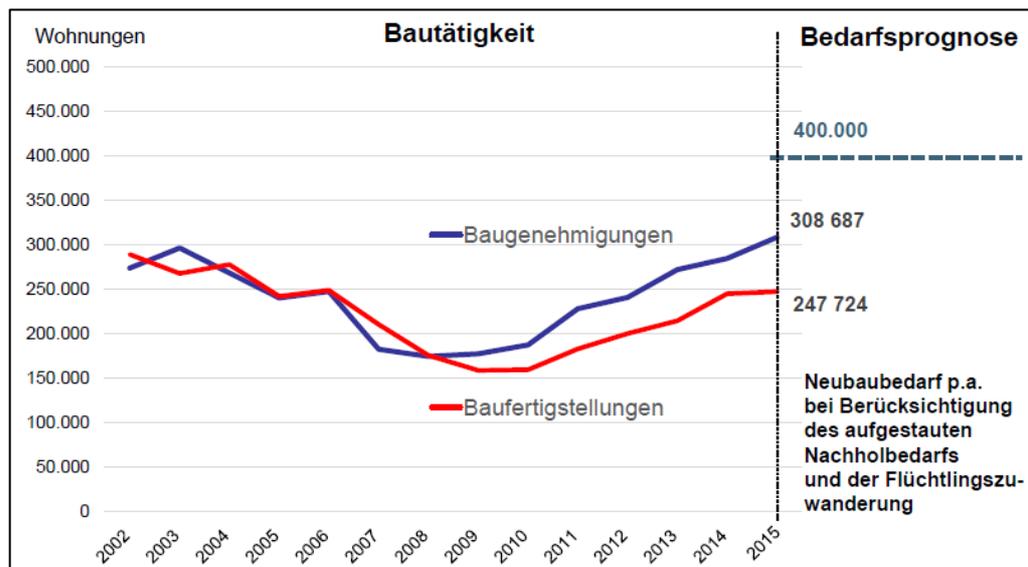


Abb. 2: Derzeitige Bautätigkeit und zukünftiger Wohnungsbedarf bis 2020

Jährlich müssen mittelfristig mindestens 400.000 neue Wohnungen gebaut werden, um den Bedarf decken zu können. In Städten und Regionen mit steigender Bevölkerung fehlt vor allem Wohnraum, der bezahlbar ist. In den kommenden Jahren sind jährlich rund 140.000 zusätzliche (Miet-)Wohneinheiten erforderlich, davon rund 80.000 preisgebundene Wohnungen des Sozialwohnungsbaus und 60.000 Wohneinheiten bezahlbare Wohnungen im mittleren und unteren Preissegment.³

² Empirica (Prof. Dr. Harald Simons) (2015): Schwarmstädte in Deutschland: Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster in Deutschland.

³ Pestel Institut (Günther, M.) (2015): Verbändebündnis Sozialer Wohnungsbau (Auftraggeber): Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs, Hannover.

Im Jahr 2015 wurden aber lediglich 247.722 Wohnungen fertiggestellt. Davon sind nur rd. 46.000 Mietwohnungen in Wohngebäuden mit 3 oder mehr Wohnungen gebaut worden. Die Anzahl der geförderten neu gebauten Mietwohnungen lag im Jahr 2014 bei lediglich 12.500 Wohnungen.

Politisches Ziel wohnungspolitischer Intervention ist die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum. Dies bezieht sich sowohl auf jene Haushalte, die zwar Zugang zum Wohnungsmarkt haben, sich die Knappheitsmieten aber nicht leisten können, wie auf jene Haushalte, die aufgrund ihrer Merkmale keinen Zugang zum freien Wohnungsmarkt haben. Wohnungen können als meritorische Güter erkannt werden. Hieraus folgt das weitere politische Ziel der regional differenzierten und qualitativen wie quantitativen Angebotsausweitung.⁴

- **Die Wohnungswirtschaft steht vor einer enormen Herausforderung im Bereich des Wohnungsneubaus.**

⁴ Prof. Dr. Ramon Sotelo, Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)".

I. Anforderungen an den Tätigkeitsbereich

Nach Ansicht der Befürworter kann mit einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit die Lebensqualität in den Städten sowie lebendige Nachbarschaften mit einer verlässlichen Rendite für Unternehmen, die langfristig und sozial investieren, verknüpft werden.

Definition: Gemeinnützige Wohnungswirtschaft

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft ist ein besonderer Unternehmertypus, der mittlerweile mehr als 150 Jahre existiert. Wohnungsunternehmen haben sich bis weit in die erste Hälfte des letzten Jahrhunderts hinein wirtschaftliche und soziale Bindungen und Beschränkungen auferlegt mit dem Ziel, die Wohnversorgung breiter Schichten der Bevölkerung zu verbessern. Diese wurden später im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz festgeschrieben.

- Orientierung nicht am Gewinn, sondern am Kostendeckungsprinzip (Kostenmiete)
- Begrenzung der Ausschüttungen an die Gesellschafter
- Bauen für breite Schichten, insbesondere für Haushalte, die sich nicht aus eigener Kraft am Markt versorgen können
- Baupflicht: Re-Investition von Gewinnen in den Wohnungsbau
- begrenztes Geschäftsfeld, sowohl räumlich als auch vom Aufgabenprofil

Nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit haben viele Unternehmen im Einklang mit einer stärkeren Orientierung auf wirtschaftliches Handeln freiwillig die Grundprinzipien der Gemeinnützigkeit beibehalten, indem sie z. B. nach wie vor Aufgaben der sozialen Wohnraumversorgung für einkommensschwächere Haushalte wahrnehmen.

Ebenso wie andere Branchen ist die Wohnungswirtschaft auch von Marktentwicklungen, insbesondere auf regionaler Ebene, abhängig. Die Unternehmen müssen sich im vielfach schärfer werdenden Wettbewerb um den Kunden und im überregionalen Wettbewerb um gute Mitarbeiter bewähren. Daraus resultieren Anforderungen an eine effiziente und wirtschaftliche Ablauforganisation, wettbewerbsfähige Produkte, Kundenorientierung und Imageförderung.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen dürften sich aber nur eingeschränkt wirtschaftlich betätigen (10% des Umsatzes). Die Anforderungen der Mieter an das Thema Wohnen werden in Zukunft immer individueller sein.⁵ Im Fokus wird dabei nicht nur die einzelne Wohnung, sondern die Entwicklung des gesamten Quartiers stehen. Dienstleistungen wie Mieterstrom und digitale Anwendungen werden zu Standardangeboten der Wohnungsunternehmen gehören.

⁵ Vgl. GdW Branchenbericht 6 "Wohntrends 2030", erstellt im Auftrag des GdW von: ANALYSE & KONZEPTE GmbH und InWIS Forschung & Beratung GmbH, 2013.

- **Die Wohnungsunternehmen sind keine Bedarfsdeckungseinrichtungen, sondern Unternehmen, die im Wettbewerb mit anderen am Markt agieren.**

Wäre eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit europarechtskonform?

Sieht man von den Wohnungsgenossenschaften ab, für die nach neuerer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aus beihilferechtlicher Sicht eine Steuerbefreiung möglich erscheint, so stellen im Übrigen Steuerbefreiungen nur für einen Teil der in Deutschland tätigen Wohnungsunternehmen staatliche Beihilfen im Sinne des europäischen Rechts dar, welche grundsätzlich unzulässig sind.

Insofern hilft es, was die rechtliche Zulässigkeit einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit anbelangt, nicht, nur das nationale Recht in den Blick zu nehmen. Gerade auch die Europäische Rechtsordnung stellt Hürden im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit auf, die nur schwer zu erfüllen sein dürften. Das Europäische Recht kennt zwar auch Ausnahmen von dem Verbot staatlicher Beihilfen. Ob diese Ausnahmen im Fall der diskutierten Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit greifen, erscheint indes sehr fraglich. Angesichts der strengen Vorgaben des Europäischen Rechts in Bezug auf die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen würde die Inanspruchnahme einer Steuerbefreiung gemäß dem Konzept der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zahlreiche (europa-)rechtliche Unabwägbarkeiten für die Unternehmen zur Folge haben. Das Risiko einer unzulässigen Beihilfe tragen stets die Unternehmen als Beihilfeempfänger, da sie unzulässige Beihilfen plus Zinsen zurückzahlen müssten.

- **Eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit birgt erhebliche europarechtliche Gefahren, die im Zweifel zu Lasten der Unternehmen und damit letztendlich zu Lasten des Wohnungsbaus gehen, den man eigentlich fördern möchte.**

II.

Kann eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen?

Gerade in den Ballungszentren und Universitätsstädten besteht Bedarf an bezahlbarem Wohnraum. Die Befürworter der Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit übersehen jedoch, dass "bezahlbarer" Wohnraum zunächst "Wohnraum" und dieser zunächst bebaubare Grundstücke voraussetzt. Das erste Zahnrad, an dem gedreht werden muss, ist daher die Grundstücksvergabe durch die öffentliche Hand. Wird dieses Zahnrad in Bewegung gesetzt, können die verschiedenen, bereits vorhandenen Maßnahmen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums greifen, ohne dass es eines gravierenden Eingriffs in den im Großen und Ganzen gut funktionierenden Wohnungsmarkt bedarf.

Gerade der Wohnungsmarkt zeigt aber, dass es auch um 'Staatsversagen' geht. Dieses Staatsversagen finden wir hinsichtlich des Wohnungsmarkts aktuell beispielsweise in Form von Regulierungen, die zwar den Markt beschränken, die sozialpolitischen Ziele aber gerade nicht erreichen, sondern sogar kontraproduktiv wirken (Beispiel Mietpreisbremse), aber auch auf kommunaler Ebene in Form zu geringer Baulandausweisungen.⁶

- **Um den Neubaubedarf in den großen Ballungszentren zu decken, ist es daher notwendig, sowohl kurz- als auch mittelfristig Strategien zur systematischen Entwicklung zusätzlicher Bauflächen zu entwickeln.**

Exkurs: Den Gesamtmarkt zu sozialem Handeln anregen

Das ökonomische Interesse am Wohnungsbau muss durch Förderung, Planungsrecht und Liegenschaftspolitik in das Segment des bezahlbaren Wohnungsbaus gelenkt werden. Dafür wäre eine Wiedereinführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit nicht erforderlich. So sind Vorgaben der Bauleitplanung und der Liegenschaftsvergabe wirksame Instrumente, um soziale Mischung im Neubau durchzusetzen, wie die Modelle der Hamburger oder Münchener Mischung zeigen. Das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung enthält ebenso wie das Berliner Wohnraumförderungsgesetz an die Gemeinnützigkeit angelehnte Elemente. Zusätzlich könnten steuerliche Anreize für angespannte Märkte zielführend sein, wenn sie im Unterschied zu den frühen 1990er Jahren nur für klar definierte Gebietskategorien gelten und Kostenobergrenzen festlegen, die eine Förderung des Hochpreissegmentes ausschließen.

Ein vom Markt abgekoppeltes, nach außerökonomischen Prinzipien verwaltetes Segment staatlicher Daseinsfürsorge würde in Kontrast zu anderen Segmenten des Wohnungsmarktes stehen (frei finanzierter Mietwohnungsbau, Bauen für den Eigenbedarf). Der freie Wohnungsmarkt würde von sozialen Pflichten entlastet – um die Bedürftigen kümmern sich ja die Kommunen.

⁶ Prof. Dr. Ramon Sotelo 2016: Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)", S. 2.

Rentierlicher Wohnungsbau ohne Förderung ist in der Regel aufgrund hoher Baulandpreise und hoher Baukosten infolge hoher energetischer Standards, derzeit nur im höheren Preissegment möglich.

Um den Anteil des bezahlbaren Wohnungsbaus zu erhöhen, steht derzeit die Diskussion über Kostensenkungen im Fokus. Einsparungen sind möglich durch rationelle Bauweisen und durch eine Reform der Normenwerke, die von den Vorgaben zur Energieeffizienz bis zur Barrierefreiheit die Messlatte für den Wohnungsbau immer höher legen. Dazu kommt, dass knappe Liegenschaften, durch Angebotsengpässe angeheizte Spekulationen und die Auslastung der Baukapazitäten in den nachgefragten Metropolregionen die wesentlichen Kostentreiber sind. Deshalb muss mehr als bisher getan werden, um die Beschlüsse des Bündnisses für bezahlbares Bauen und Wohnen sowie der Baukostensenkungskommission umzusetzen.⁷

Wenn man eine dem allgemeinen Lebensstandard in Deutschland entsprechende Qualität im Mietwohnungsbau will, ist eine höhere Förderung des Mietwohnungsbaus notwendig. Ohne Förderung ist qualitativvoller Neubau für Mieten nicht unter 8 bis 10 EUR/m² zu haben. Die Alternative wäre: Design von Billigbauten und Kleinstwohnungen, Spaltung des Marktes in den sog. freien Markt und ein faktisch vom Markt abgekoppeltes Segment für die unteren Einkommensgruppen.

⁷ Vgl. Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen – Kernempfehlungen und Maßnahmen. November 2015. Hrsg: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMUB).

Exkurs: Immer den Bestand mit berücksichtigen⁸

Der Neubau-Bedarf vor Ort hängt stark von der Struktur des jeweiligen Bestands ab. Hierbei ist eine wichtige Frage, ob ein ausreichendes, bedarfsgerechtes Angebot (bestimmte Wohnungstypen und vor allem -größen) in allen Preissegmenten besteht. Letztlich muss immer berücksichtigt werden: Der Wohnungs-Neubau ist (und war) immer teurer als die Wohnraumversorgung durch Wohnungen im Bestand. Dies liegt auf der Hand, verdeutlicht aber auch, dass Lösungsansätze für die angemessene Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum immer auch den Wohnungsbestand einbeziehen müssen.

Mit anderen Worten: Was im Neubau mithilfe hoher Fördersummen an Bezahlbarkeit erkaufte werden muss, kann im Wohnungsbestand zum Teil bereits vorhanden sein. Diese Wohnungen sind für die Versorgung von Haushalten mit geringer Mietzahlungsfähigkeit quantitativ viel relevanter als immer nur in geringer Menge möglicher (geförderter) Wohnungsneubau. Daher ist zu fragen, ob und wie sich preisgünstige Wohnungen im Bestand nicht nur erhalten, sondern im Zuge einer aktiven Wohnungspolitik auch aktivieren lassen.

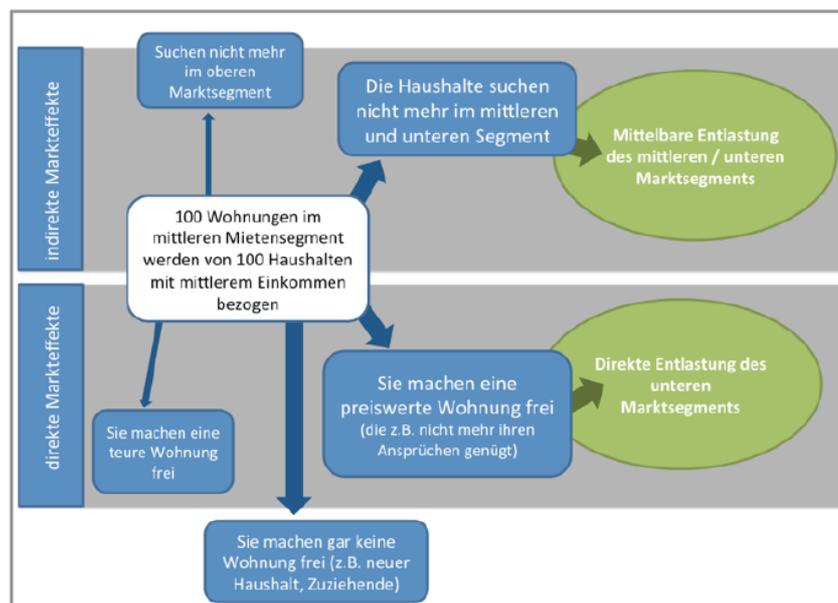


Abb. 3: Schematische Darstellung der direkten und indirekten Markteffekte beim Bau von Wohnungen im mittleren Preissegment (Quelle: vgl. Fn. 4, Abb. 21)

- **Durch die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit wird das Problem der fehlenden bezahlbaren Wohnungen nicht gelöst. Im Gegenteil: Der Kampf um die knappen Grundstücke wird sich erhöhen und zu einem weiteren Preisanstieg führen.**

⁸ Vgl. Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt - Welchen Beitrag kann der Neubau angesichts neuer Wohnungsknappheit leisten?, RegioKontext, Februar 2013.

III.

Schafft die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit mehr sozialen Zusammenhalt und funktionierende Nachbarschaften?

Stabile Nachbarschaften sind ein entscheidender Faktor für die Attraktivität des Quartiers. Grundlage stabiler Nachbarschaften und funktionierender Quartiere ist, dass die Wohnungswirtschaft selbst über die Belegung entscheiden kann. Flexible Belegungspolitik auf Basis freiwilliger Kooperationsvereinbarungen zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen bei genauer Kenntnis der Belastbarkeit der Nachbarschaften sind das Erfolgskonzept. Ein wirkungsvolles Quartier ist der beste Weg, um Stabilität in den Quartieren mittel- und langfristig zu sichern.⁹

Die erwogene Konzentration der Wohnraumversorgung auf Bedürftige als Auftrag einer Neuen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft birgt die Gefahr, dass stigmatisierte Siedlungen und Quartiere entstehen. Vieles mühsam durch Quartiersmanagement und Sozialarbeit Erreichte wäre bei einer Abkehr von einer die Belastbarkeit der Nachbarschaften berücksichtigenden Belegungspolitik gefährdet.¹⁰

Exkurs: Anforderungen an eine nachhaltige Wohnraumpolitik

Die Wohnraumpolitik muss mit der Stadtentwicklung und Quartiersentwicklung verzahnt werden. Vitale Städte brauchen vitale Stadtteile, in denen die Menschen gern und mit Überzeugung wohnen und leben. Das Ziel einer zukunftssicheren Wohnraumpolitik besteht darin, in Kooperation mit allen Akteuren in den Stadtteilen im Sinne einer Prophylaxe von Fluktuation und Leerstand für "ein lebendiges Miteinander" Sorge zu tragen. Dies setzt voraus, dass die Menschen neben hochwertigen Wohnungsangeboten lebens- und liebenswerte Wohnumfelder und sozial stabile Bewohnerstrukturen in den Quartieren vorfinden. Vor diesem Hintergrund gewinnt eine integrierte Stadtteilentwicklung auf der Basis strategischer Allianzen zwischen Wohnungsunternehmen, Kommunen und der Bewohnerschaft mehr und mehr an Bedeutung. Sämtliche wohnungswirtschaftliche Maßnahmen – ob Rückbau, Bestandsmodernisierungen oder Neubauaktivitäten – sind (objekt- und standortbezogen). Sie müssen aus diesem Grund immer im Kontext mit allen anderen Strategien und Instrumenten, ob öffentlicher oder privater Akteure, geplant und umgesetzt werden.

- **Eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit würde aufgrund der vorgeschriebenen Belegungspolitik die Segregation in Wohnquartieren fördern.**

⁹ Mieter mit Migrationshintergrund, Studie im Auftrag des GdW, Mai 2015.

¹⁰ Der GdW hat in der vielbeachteten Studie "Überforderte Nachbarschaften" darauf hingewiesen, wie sensibel Nachbarschaften in Quartieren mit hohen Anteilen von Haushalten mit niedrigen Einkommen hinsichtlich der Belegung und sozialen Betreuung ausbalanciert werden müssen (in: GdW Schriftenreihe Nr. 48, Berlin 1998).

Gedanklicher Ausgangspunkt beider Studien zur "Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit-NWG" [Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag "Neue Gemeinnützigkeit – Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung" sowie Studie "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) – Wege zu langfristigem preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0)" im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen] ist die Annahme, dass der Wohnungsmarkt in Deutschland langfristig versagt (hat) und folglich staatliche Maßnahmen notwendig sind, um dem Marktversagen zum Trotz, breite Kreise der Bevölkerung dauerhaft mit preiswerten Wohnungen zu versorgen. Die Einführung einer NWG ist dabei in Wirklichkeit nur ein kleiner Nebenaspekt, denn schließlich sollen die NWGs, die ja lt. Aussage der Studien gar nicht die finanziellen Mittel haben um entsprechenden Wohnungsneubau zu erstellen, durch breite staatliche Fördermaßnahmen unterstützt werden.

Wenn es allein um die institutionelle Einführung der NWG gehen würde, so könnte kurz entgegengehalten werden, dass eine Steuerbefreiung von "gemeinnützigen" Wohnungsbaugesellschaften schon deswegen nicht notwendig wäre, weil bereits heute jede Gesellschaft Wohnungsbau mit anschließender preiswerter Vermietung der Wohnung bei dieser Tätigkeit gar keine Gewinne, sondern Verluste erwirtschaftet, so dass jede Steuerbefreiung in Leere läuft.

So stellen die Studien dar, dass bei gegebenen Gestehungskosten im Wohnungsbau und den politisch geforderten niedrigen Mieten ein Finanzierungsdelta entsteht. Auch gestehen die Studien ein, dass in den Nachkriegsjahren die ganz überwiegende Mehrheit der von den damals gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften erstellten Wohnungen eben nur erstellt werden konnten, weil es entsprechende Förderprogramme des Bundes, primär des sogenannten 1. Förderwegs gab. Wenn aber die Autoren einerseits darlegen, dass der "Markt" versagt und sie selbst feststellen, dass die Einführung der NWG allein ohne staatliche Hilfe gar nicht in der Lage ist, das politisch gewünschte Ziel einer preiswerten Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungsschichten zu erreichen und ohnehin staatliches Handeln notwendig ist, dann bleiben die Autoren beider Studien die Antwort schuldig, wieso überhaupt die NWG als neue Institution geschaffen werden soll und nicht gleich die Erstellung von Wohnraum als staatliche, hoheitlich zu bewältigende Aufgabe gesehen wird. Insoweit sind die beiden Studien ökonomisch fundamental inkonsistent.

Auffallend ist, dass die beiden Studien ganz unterschiedliche Fragestellungen, die von Belegungsrechten, die der Miethöhe, die des Wohnungsbaus aber auch solche der städtischen Entwicklung bis hin zu Fragen der Verminderung der Segregation allein mit der Wiedereinführung des sozialen Wohnungsbaus nach dem Kostenprinzip, welcher dann von der NWG durchgeführt werden soll, und actu behandelt werden sollen. Dabei verlangen die verschiedenen Fragestellungen ökonomisch betrachtet nach ganz unterschiedlichen Antworten, die teilweise auch in Konkurrenz zueinander stehen.

- **Die Autoren beider Studien bleiben die Antwort schuldig, wieso überhaupt die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit als neue Institution geschaffen werden soll und nicht gleich die Erstellung von Wohnraum als staatliche, hoheitlich zu bewältigende Aufgabe gesehen wird.**

Vergleich: System des österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts¹¹

Vergleicht man das österreichische System mit anderen europäischen Modellen der Wohnraumförderung, so zeichnet sich dieses durch seine ausgeprägte Mittelstandsorientierung aus. Während die überwiegend anzutreffenden "dualen wohnungspolitischen Systeme" auf die Errichtung von Sozialwohnungen zugunsten der Einkommensschwächsten ausgerichtet sind, orientiert sich die österreichische Wohnungspolitik in ihrer rechtlichen Ausgestaltung an dem Ziel, mittels (markt-)starker sozialer Wohnungsbestände den kommerziellen Mietwohnungsmarkt entscheidend zu beeinflussen. Insofern kommt dem gemeinnützigen Wohnungsbau nicht nur eine Auffangfunktion zugunsten derjenigen zu, die am freien Mietwohnungsmarkt aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse kein angemessenes Angebot vorfinden. Vielmehr richtet sich die Zielprojektion der Wohnungspolitik auf die regulative Steuerung des Gesamtmarktgeschehens, durch ein konkurrierendes, in staatliche Fördervorgaben eingebundenes Marktsegment, welches sein Gepräge durch den verfügbaren kommunalen Wohnungsbestand sowie die gemeinnützigen Bauvereinigungen erhält.

Die angewandten Mittel und Modelle der österreichischen Wohnungsbauförderung greifen weit in die Steuerung der Marktprozesse ein. Insofern ist das österreichische System deutlich weniger marktbasierend als die Wohnungspolitik in Deutschland. Angesichts dieser Rahmenbedingungen findet ein Wettbewerb zwischen kommerziellen und gemeinnützigen Bauträgern in den meisten österreichischen Bundesländern praktisch nicht statt.

Die Förderung für den Wohnungsbau bzw. die Wohnungsanierung der Stadt Wien lag im Zeitraum zwischen 2000 bis 2009 jährlich bei 450 bis 730 Mio. EUR. Vergleicht man die Ausgaben der Stadt Wien mit den Ausgaben für die soziale Wohnraumförderung in Deutschland der letzten Jahre (jährlich 518 Mio. EUR), so wird deutlich, dass eine Übertragung des österreichischen Modells auf Deutschland allein aus finanziellen Gründen nicht möglich ist.

¹¹ Gutachten zum "Wiener-Modell", erstellt am Forschungsinstitut für Deutsches und Europäisches Immobilienwirtschafts- und Genossenschaftsrecht an der HTW Berlin unter Leitung von Prof. Dr. Jürgen Keßler, Juli 2016.

5 Schlussfolgerungen

Die Diskussion über eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit setzt berechtigter Weise am Defizit an bezahlbarem Wohnungsbau auf angespannten Teilmärkten an und beklagt, dass der Wohnungsbau vor allem im höheren Preissegment stattfindet.

Der Umfang, die Kosten und die Bezahlbarkeit des Wohnungsbaus werden jedoch von Faktoren beeinflusst, die von der Organisationsform der Wohnungswirtschaft kaum abhängen. Entscheidend sind die Kaufkraft der Bevölkerung sowie die Bereitschaft und die Fähigkeit der öffentlichen Hand, soziale Ziele über Förderung, Planungsrecht und Liegenschaftspolitik durchzusetzen. Für größtmögliche Effekte reicht die Konzentration auf ein sozial orientiertes neues Marktsegment nicht aus. Vielmehr muss das Interesse des Marktes in seiner Breite geweckt werden.

Hinsichtlich des Ziels, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, besteht ein breiter Konsens. Dieses Ziel kann jedoch besser und effektiver erreicht werden durch eine entsprechende Verbesserung der ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und einer damit einhergehenden Förderung und Stärkung der bewährten Marktakteure. Die Einführung einer neuen gesetzlichen Wohnungsgemeinnützigkeit ist zur Erreichung des Ziels nicht erforderlich, sondern im Gegenteil eher schädlich.

Zielführend für ein Mehr an bezahlbarem Wohnungsbau ist die Bündelung rechtlicher und finanzieller Maßnahmen. Wir brauchen nach vielen Jahren des Zurückfahrens des staatlichen Engagements für das Wohnen starke und flexibel miteinander korrespondierende Programme der sozialen Wohnraumförderung und der Städtebauförderung. Die stärkere steuerliche Förderung des Wohnungsbaus gehört wieder auf die Tagesordnung. Der Werkswohnungsbau wartet auf seine Wiederentdeckung.

- **Die Wohnungswirtschaft hat kein Interesse an einer neuen gesetzlichen Wohnungsgemeinnützigkeit. Die Wohnungsunternehmen wollen keine Beschränkung ihres Geschäftskreises, da sie sonst die vielfältigen Aufgaben, gerade auch bei der Stadtentwicklung und im sozialen Bereich, nicht erfüllen könnten. Sie verfügen hier über eine breit gefächerte Kompetenz und sind weithin anerkannte und geschätzte Partner der Kommunen. Restriktive Bindungen würden viele Nachteile für ihr unternehmerisches Handeln mit sich bringen.**

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

Das Dokument als PDF zum Download unter:
<http://web.gdw.de/service/publikationen/gdw-kompakt>

Redaktionelle Mitarbeit: Christian Gebhardt, Dr. Bernd Hunger,
Monika Kegel, Dr. Matthias Zabel



Plädoyer für eine „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“

1. Aktuelle und strukturelle Probleme der deutschen Wohnungsmärkte

In Deutschland fehlen 800.000 bis 1 Million Wohnungen. Der jährliche Neubau von rund 300.000 Wohnungen deckt die wachsende Nachfrage in vielen Großstädten, Ballungsräumen und Universitätsstädten bei weitem nicht ab. Als Folge steigen die Mieten bei Wiedervermietung massiv an, in manchen Städten um bis zu 10% jährlich. Auch bei bestehenden Mietverhältnissen macht sich die Marktanspannung bemerkbar. Da Mieterhöhungsspielräume ausgereizt werden und überbelegte Modernisierungen um sich greifen, wächst die Verunsicherung von Mietern erheblich. Die Wohnkostenbelastung der Mieterhaushalte steigt immer weiter.

Die Anzahl der Wohnungen im mittleren und niedrigen Preissegment sinkt schnell. Für einkommensschwächere Haushalte aber auch für Haushalte mit mittlerem Einkommen oder mit besonderen Marktzugangsschwierigkeiten ist es extrem schwer, eine passende Wohnung zu erhalten. Prekäre Mietverhältnisse - zum Beispiel durch Überbelegung - nehmen zu.

Durch die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit, den weitgehenden Rückzug des Bundes und der Länder aus der Förderung des Neubaus von Sozialwohnungen, den Verlust von Mietpreis- und Belegungsbindungen durch eine verfehlte Förderungsstruktur, den Verkauf von Werkwohnungen sowie Wohnungen und Wohnungsunternehmen der öffentlichen Hand sind seit Ende der 80er Jahre etwa 4 Millionen bezahlbare Wohnungen aus gesetzlichen, vertraglichen oder sonstigen Bindungen gefallen. Diese Wohnungen bilden heute den Grundstock für eine stark rendite- und finanzmarktorientierte Immobilienwirtschaft. Zudem sieht die Zukunftsperspektive düster aus. Denn aufgrund der Förderstruktur der bisherigen sozialen Wohnraumförderung und wegen des sehr niedrigen Zinsniveaus wird der Bestand sozialgebundener und damit bezahlbarer Wohnungen auch wegen vorzeitiger Rückzahlung von Krediten bundesweit um etwa 80.000 Wohnungen pro Jahr weiter sinken. Neue Bindungen durch neue Sozialwohnungen reichen bei weitem nicht aus, den weiteren Schwund zu stoppen, geschweige denn das Defizit auszugleichen. Im Übrigen sind auch die neuen Bindungen nur zeitlich befristet, oft sogar deutlich kürzer als im älteren Sozialwohnungsbestand. Die Wohnungspolitik in

Bund, Ländern und Kommunen hat diese Entwicklung zum Teil unterstützt, bagatellisiert und eine Gegensteuerung nur zaghafte gestartet.

Deshalb wird aktuell über die Wiedereinführung eines gemeinnützigen Wohnungsmarktsegments mit unternehmensbezogener Wohnungsbauförderung und unbefristeten Bindungen diskutiert.

2. Leitbild und Grundsätze einer „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“

Aktuell ist es das erhebliche Defizit an Wohnungen in Ballungszentren und Universitätsstädten, das den Wohnungsbau und die Wohnungspolitik wieder in den Fokus gerückt hat. Von ebenso großer Bedeutung - gerade auch im Sinne einer längerfristigen Betrachtung – ist aber die ausreichende Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum. Es sind staatliche Förderinstrumente notwendig, die preiswerten Wohnungsbestand schaffen bzw. erhalten und dauerhaft für diejenigen Haushalte zur Vermietung anbieten, die besondere Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt haben.

Die 1990 aufgehobene Wohnungsgemeinnützigkeit sicherte bei ca. 3,3 Mill. Wohnungen - neben weiteren positiven Effekten - bis dahin in der alten Bundesrepublik gegen Steuervorteile für die zugehörigen Unternehmen eng festgeschriebene Mietpreisbegrenzungen. Im Gegensatz zur befristeten Objektförderung des Sozialen Wohnungsbaus gab es hier einen umfangreichen Wohnungsbestand, der auf einer Unternehmensbindung beruhte und dessen Bindung als Dauerregelung konzipiert war. Hierdurch unterlagen auch die freifinanzierten Altbestände von Genossenschaften, der kommunalen Wohnungsunternehmen und erheblicher Teile des Werkwohnungsbaus einer Mietpreisbindung. 1989 konnte von den damaligen politischen Mehrheiten mit Unterstützung vieler gemeinnütziger Wohnungsunternehmen selbst die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes vorrangig mit dem Argument durchgesetzt werden, dass „die Wohnungsfrage gelöst“ sei. Diese wie auch viele andere Entscheidungen in diesem Bereich beruhen auf einem grundsätzlichen Irrtum. Die Geschichte hat gezeigt, dass infolge massiver Wanderungsbewegungen in unregelmäßigen Abständen regional immer wieder eine erhöhte Nachfrage nach preiswertem Wohnraum entsteht. Hinzukommt, dass Immobilienvermögen und Wohnkosten zentrale Indikatoren für soziale Disparitäten geworden sind.

Die Schlüsselfragen für die aktuell erforderliche soziale Wohnungspolitik sind die Bezahlbarkeit des Wohnens für Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und der Zugang zu Wohnraum für am Markt Benachteiligte. Gerade weil dies eine Daueraufgabe bleiben wird, muss ein dauerhaft gebundener Wohnungsbestand zur Verfügung stehen. Wir sind überzeugt, dass jede Kosten- und Sozialbilanz beweisen wird, dass dies der effizienteste Einsatz öffentlicher Mittel sein wird.

Die früheren Begründungen einer Steuerbefreiung für gemeinwohlorientierte Tätigkeiten von Wohnungsunternehmen haben nichts an Aktualität verloren. Gerade weil derzeit die Bundesregierung mit erhöhtem Finanzaufwand versucht, mehr sozialen Wohnungsneubau zu fördern, sind geeignete Instrumente einer dauerhaften sozialen Wohnraumversorgung wichtiger denn je.

Steuervorteilen oder eventuellen Zuschüssen stehen nachvollziehbare Leistungen des gemeinnützigen Sektors für die Gemeinschaft gegenüber. Gerade weil dies so ist, ist die hier vorgeschlagene Subvention auch europarechtlich zulässig, wie aktuelle Studien zeigen.

Der Einstieg in eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) kann durch flankierende Objektförderung unterstützt werden.

Da sie sich zugleich an alte und neue Unternehmen richtet sowie Beitritte von Teilen oder Töchtern bestehender Unternehmen zulassen sollte, sind auch Mengeneffekte für den Bestand einer NWG zu vermuten.

Der Rückgriff auf frühere Modelle bedeutet aber, diese zeitgemäß „neu zu erfinden“ und Fehler oder Schwächen der Vergangenheit zu überwinden. In diesem Sinne sehen wir die folgenden Eckpunkte für eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit:

- Eine Mietpreisbegrenzung in Anlehnung an die jeweils aktuelle Höchstmiete nach öffentlicher Förderung statt der früheren Kostenmiete.
- Eine langfristige Zweckbindung der Mittel des Unternehmens.
- Gewinnbeschränkung (in Orientierung an der früheren Begrenzung auf max. 4% des eingebrachten Kapitals).
- Eine Bau- oder Investitionsverpflichtung, da es nicht um die Bildung von Vermögen, sondern die Sicherung von preisgünstigem Wohnraum geht.
- Beachtung des Grundsatzes der sparsamen Bewirtschaftung.
- Die Orientierung auf die Versorgung bedürftiger Bevölkerungsgruppen.
- Transparenzgebote und staatliche Prüfung.
- Mietermitwirkung bzw. Mietermitbestimmung.

Eine solche „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ benötigt und unterstützt die Bildung neuer Träger der sozialen Wohnraumversorgung. Aber auch für schon bestehende Wohnungsunternehmen kann dies ein interessantes Angebot sein, zum Beispiel für die Einbringung von Teilen des Wohnungsbestandes durch ein entsprechendes Tochterunternehmen in eine gemeinnützige Bindung. Über den Anreiz der

Steuerbefreiung oder Steuergutschriften könnte somit schnell ein breites und räumlich auch verteiltes Angebot von dauerhaft belegungs- und mietpreisgebundenem Wohnungsbeständen zu schaffen sein.

Für die Ausarbeitung eines gemeinsamen Konzepts des Bundes, der Länder und der Kommunen bietet der DMB seine Kooperation an.

3. Flankierende Förderung der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit durch Objektförderung und Baulandaktivierung

Die über ein Bundesgesetz geschaffenen Unternehmensbindungen müssen durch Maßnahmen der Objektförderung, der Bodenpolitik und des Planungsrechts ergänzt werden. Solche flankierenden Maßnahmen sind notwendig, damit die steuerbefreiten Unternehmen einen möglichst großen Beitrag zur Ausweitung des Angebots an preiswerten Wohnungen über Neubau und Ankäufe von Wohnungsbeständen erbringen können.

Ein großer Teil der wachsenden Nachfrage in den Ballungsgebieten konzentriert sich auf die innerstädtischen Bereiche. Hier sind öffentliche Grundstücke rar, private Grundstücke auch aufgrund von Bodenspekulationen für eine soziale Mietgestaltung bislang für eine soziale Wohnraumversorgung zu teuer. Auch mittels „kooperativer Baulandmodelle“ ist preisgünstiger Wohnungsneubau auf diesen innerstädtischen Flächen bislang kaum zu erreichen, da hier Baurecht zumeist schon besteht und die privaten Investoren ihre auf Eigentumswohnungen und hochpreisige Mietwohnungen ausgerichteten Wohnungsbauvorhaben über § 34 BauGB umsetzen können. Für neue gemeinnützige Träger gibt es daher derzeit nur sehr begrenzte Möglichkeiten - zum Beispiel über Konzeptvergaben von öffentlichen Grundstücken - , sozial orientierte Neubauvorhaben zu realisieren. Wenn aber die Innenstädte für eine soziale Wohnraumversorgung nicht aufgegeben werden sollen, dann müssen bisherige planungsrechtliche Instrumente (z.B. die Ausweisung von Entwicklungsbieten), die den Grundstücks- und Bodenverkehr beeinflussen können, angepasst oder neue Instrumente entwickelt werden. Dadurch könnten auch Ankäufe von gemeinnützigen Trägern finanzierbar und eine Ausweitung des sozialgebundenen Wohnungsbestands ermöglicht werden.

Das in vielen Städten angehäuften Defizit an Wohnungen kann jedoch in einem angemessenen Zeitraum nicht nur durch Unternehmen bewältigt werden, die sich unter das Dach einer – noch zu schaffenden - Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit begeben werden. Aus diesem Grund muss da, wo die Kommunen mit Bebauungsplänen Baurecht schafften, durch die Kombination von Objektförderung mit der sogenannten „kooperativen Baulandaktivierung“ auch den nicht-gemeinnützigen Trägern des Wohnungsneubaus ein Beitrag zum Bau von Sozialwohnungskontingenten abverlangt werden. Eine ähnliche Zielsetzung sollte auch gegenüber den vorhandenen Genossenschaften verfolgt werden, die sich

bisher gar nicht oder nur in geringem Umfang am Neubau beteiligen. Für sie – aber nicht nur sie – kann im Rahmen der Konzeptvergabe von bislang öffentlichem Grund und Boden ein genossenschaftlicher Beitrag für den Neubau geleistet werden. Die Grundstücksvergabe aus öffentlichem Eigentum kann auch mittels Erbbaurecht und limitierter Zinsen erfolgen.

Um diese Ziele umzusetzen, ist die bislang geltende Förderpraxis in mehreren Punkten zu verändern:

(1) Trotz einer erheblichen Vielfalt - je nach Bundesland und Stadt - basiert die objektbezogene Förderphilosophie auf dem Gleichbehandlungsgrundsatz von privaten und öffentlichen Unternehmen und dem Prinzip der Anreizförderung. Angesichts des allgemeinen Zinsniveaus reichen zinsgünstige Baudarlehen jedoch nicht mehr aus, um private Investoren zur Beteiligung am Sozialen Wohnungsneubau zu motivieren. Das gilt erst Recht, wenn die Förderverträge mit langen Bindungszeiträumen verbunden werden. Bei unbefristeten Bindungen entfallen die gewinnorientierten Unternehmen als potenzielle Bauträger vollständig. Faktisch, wenn auch nicht geplant, sind die noch existierenden kommunalen Unternehmen so die einzigen Adressaten von Förderangeboten, die auch dann soziale Wohnraumfördermittel in Anspruch nehmen, wenn sie dazu nicht im Rahmen von städtebaulichen Verträgen bei der Baulandaktivierung verpflichtet werden.

(2) Städte wie München, Berlin, Stuttgart, Köln, Bremen oder Hamburg und andere sind dazu übergegangen, die Vergabe von Baurecht (Aufstellung von Bebauungsplänen) mit Konzepten und vertraglich vereinbarten Förderkontingenten zu verbinden. Im Rahmen sogenannter kooperativer Verfahren werden mittels städtebaulicher Verträge hierüber planungsbedingte Bodenwertsteigerungen abgeschöpft und die Investoren zum Bau von Sozialwohnungskontingenten verpflichtet (zwischen $\frac{1}{4}$ und $\frac{1}{3}$ der Neubauwohnungen insgesamt). Es muss geprüft werden, wie diese Verfahren für Kommunen mit einem Fehlbedarf an preiswerten Wohnungen verpflichtend werden.

(3) Da die Baulandaktivierung das eigentliche Nadelöhr für den Neubau von Sozialwohnungen ist, muss sie neben Unternehmensbindungen und Objektförderung ein integraler Bestandteil von Konzepten sein, die auf eine Vergrößerung des Bestands an preiswerten und belegungsgebundenen Wohnraums abzielen. Das gilt besonders für den Neubau. Der Planungsvorlauf ist eine Vorleistung der öffentlichen Hand mit erheblichen Kosten und Personalaufwand. Nachdem die Kommunen in der Vergangenheit durch Sparauflagen zum Personallabbau gezwungen waren, muss der Bund auch an dieser Stelle über angemessene Mittelzuweisungen an die Länder den Neubau von Sozialwohnungen unterstützen.

Die Objektförderung sollte entsprechend der neuen Anforderungen modifiziert und neu konzipiert werden. Der Einstieg in dauerhafte Bindungen sollte so erfolgen, dass ein wesentlicher Anteil der verfügbaren Fördermittel für die soziale Wohnraumversorgung mit unbefristeten Sozialbindungen vergeben wird, die

grundbuchlich und/oder durch dauerhafte Unternehmensbindungen gesichert sind. Diese Mittel sollen für Bestands- und Neubaumaßnahmen sowie für den Ankauf von Wohnungen gleichermaßen einsetzbar sein. Neu gegründete Wohnungsunternehmen die sich als Genossenschaften oder Kapitalgesellschaften (im Eigentum von Kommunen, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Stiftungen oder privaten Anteilseignern) verbindlich an gemeinnützige Grundsätze binden, sollten ebenfalls Zugang zu diesen Mitteln haben.

- Die Förderung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft soll in Zukunft auch Zuschüsse und öffentliches / öffentlich reguliertes Beteiligungskapital umfassen, um die Eigenkapitalbasis für die Erfüllung der sozialen Aufgaben zu stärken.
- Die Wohnungsbauförderung sollte angesichts der auf Dauer schwierigen Lage am Wohnungsmarkt eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern werden. Die alleinige Zuständigkeit der Bundesländer seit der Föderalismusreform II hat sich als Sackgasse erwiesen und eine nationale soziale Wohnungspolitik nahezu unmöglich gemacht.
- Eine Schlüsselrolle kommt den Kommunen zu, die ihre eigenen Wohnungsunternehmen an gemeinnützige Grundsätze binden und sie in die Lage versetzen müssen, ihre gemeinnützigen Aufgaben in der sozialen und nachhaltigen Wohnungsversorgung zu erfüllen. Politischer Druck der Stadt- und Gemeinderäte muss dafür sorgen, dass dies im Notfall auch gegen den Willen der Geschäftsführer der Gesellschaften geschieht.

4. Akteure und Bündnispartner für eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

Die isolierten Aktivitäten der Marktakteure und die Aufstockung von Fördermitteln haben in der Vergangenheit nicht verhindert, dass sich enorme Versorgungsengpässe – insbesondere bei preiswerten Wohnungen - aufgebaut haben. Um die vorhandenen Akteure in Ziele einer sozialen Wohnraumversorgung einzubinden, werden nun in vielen Städten neue Wege beschritten. Bundesweit ist von einer Renaissance der kommunalen Wohnungsunternehmen die Rede. In Dresden ist nach dem Verkauf des städtischen Wohnungsunternehmens an einen Finanzinvestor inzwischen die Gründung einer neuen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft beschlossen worden. Auch wenn die Neubauforderung dabei oft im Vordergrund steht, gibt es daneben vielerorts Anstrengungen, durch eine Bündelung von Aktivitäten die soziale Wohnraumversorgung zielgruppengerechter auszugestalten und den Bestand an preiswerten Wohnungen zu vergrößern. Der Regelungsbedarf ist offensichtlich. Bundesgesetzliche Regelungen für die Einführung einer NWG und eine entsprechende fiskalische Rahmensetzung über Steuerbefreiungen, Steuergutschriften und Zuschüsse, wären dazu ein wichtiger Baustein.

Die Notwendigkeit für eine NWG besteht jedoch nicht nur aufgrund des Defizits an preiswerten und sozial gebundenen Wohnungen. Für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt in zahlreichen Städten des Bundesgebiets sind gemeinnützige Partner auf der Unternehmensseite unabdingbar. In den alten und neu ausgewiesenen Sanierungsgebieten des Bundesgebiets können neue gemeinnützige Wohnungsunternehmen eine wichtige Rolle zur Umsetzung einer behutsamen Stadterneuerung wahrnehmen. Schließlich zeigt die derzeitige Zwischenbilanz bei der Umsetzung der Mietpreisbremse, dass die kommunalen Unternehmen die einzigen Akteure sind, die sich weitgehend an die gesetzlichen Vorgaben halten.

Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit kann ein wesentlicher Baustein zum Aufbau und zur Erweiterung eines nachhaltigen Sozialkapitals an gebundenem Wohnraum in Deutschland sein. Für die Umsetzung gibt es eine Reihe von potenziellen Akteuren und Bündnispartnern. Die Kommunen, in denen sich ein erheblicher Handlungsbedarf aufgetürmt hat, und ihre verbandspolitische Vertretung im Deutschen Städtetag sind als Initiatoren für die NWG wichtige Bündnispartner. Den kommunalen Wohnungsunternehmen wird mit den gesetzlichen und fiskalischen Regelungen der NWG sowohl ein wirtschaftlich sicherer wie sozialpolitisch ausgewiesener Aktionsrahmen angeboten. Die Wohlfahrtsverbände und ihre Partner auf der Bauträgerseite sind ebenfalls als Unterstützer und Gründer aufgerufen, die Schaffung einer NWG zu unterstützen. Soziale Stiftungen können ihren Aktionsbereich durch Gründung von Tochtergesellschaften in einem nicht gewinnorientierten stiftungskonformen Rahmen erweitern. Allen Privatunternehmen, die Interesse an einem wirtschaftlich sicheren und gewinnlimitierten Anlagebereich haben, bietet die NWG ein geeignetes Dach.

Berlin, den 4.11.2016

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

KULTUR-, SOZIAL- UND BILDUNGSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Stadt- und Regionalsoziologie

Dr. Andrej Holm



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

Deutscher Bundestag
**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
 Bau und Reaktorsicherheit**

Ausschussdrucksache
18(16)473-D
 zum Fachgespräch am 09.11.2016
 07.11.2016

Sitz	Universitätsstr. 3b 10117 Berlin
Postanschrift:	Unter den Linden 6, 10099 Berlin
Zimmer	305
Telefon	(030) 20 93 42-05
Telefax	(030) 20 93 42 13
E-Mail	a.holm@sowi.hu-berlin.de

Berlin, 07.11.2016

Stellungnahme zum öffentlichen Fachgespräch des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit am Mittwoch, 9. November 2016

Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG)

Zusammenfassung: Die Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) umfasst eine Reihe von Instrumenten, die durch eine Verankerung gemeinwohlorientierter Unternehmensausrichtungen einen nachhaltigen Beitrag für eine soziale Wohnungsversorgung leisten können.

Die Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) basiert auf dem Grundsatz, Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung auf der Ebene der Unternehmen selbst festzuschreiben und durch eine steuerliche Entlastung den gesellschaftlich gewünschten und notwendigen (also gemeinnützigen) Zweck einer dauerhaften sozialen Wohnungsversorgung zu ermöglichen.

Die durchschnittlichen Steuerverzichte zugunsten der privaten Wohnungswirtschaft und der Eigentumsförderung lagen seit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit bei ca. 3 Mrd. Euro pro Jahr. Mit einer steuerlichen Förderung in dieser Höhe wäre ein substantieller Umbau der Wohnversorgungssysteme zu finanzieren, um mit einem starken Sektor einer Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) eine soziale Wohnungsversorgung dauerhaft sicherzustellen.



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

Ausgangslage

Die Situation der Wohnungsversorgung in Deutschland weist erhebliche regionale Disparitäten auf. Während einige Regionen durch schrumpfende Bevölkerung und ein Angebotsüberhang gekennzeichnet sind, stehen insbesondere in den Großstädten und Universitätsstädten Wohnungsmangel und steigende Mieten auf der Tagesordnung der stadtpolitischen Herausforderungen. Insbesondere durch den drastischen Rückgang von Belegungsbindungen aus den früheren Förderperioden des Sozialen Wohnungsbaus und die unzureichenden rechtlichen Instrumente des Miet- und Städtebaurechts sind erhebliche Defizite an leistbaren Wohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen entstanden. Allein in Berlin wird – gemessen an der Einkommenssituation – von einem Fehlbestand von etwa 120.000 Wohnungen zu leistbaren Mietpreisen ausgegangen (Holm 2016). Steigende Grundstückspreise und hohe Ertragserwartungen bei der Neuvermietung bzw. der Umwandlung in Eigentumswohnungen haben in vielen Städten einen ausgeprägten Verdrängungsdruck für die Bestandsmieter/innen ausgelöst, weil die potentiell möglichen Erträge nur durch einen Mieterwechsel realisiert werden können. Verstärkt durch die gestiegenen Versorgungsaufgaben für die große Zahl von Geflüchteten steht die Wohnungspolitik in vielen Städten vor den Herausforderungen,

- die Zahl der Wohnungen durch Neubau zu steigern,
- die Anzahl und den Anteil von belegungsgebundenen und leistbaren Mietwohnungen zu erhöhen und
- Bestandsmieter/innen vor Verdrängung zu schützen.

Bisherige Lösungsansätze

Die zurzeit präferierten Lösungsansätze konzentrieren sich auf die Forcierung der Neubauaktivitäten (Bündnis für den Neubau), die Begrenzung der Neuvermietungsrenten (Mietpreisbremse) und die Anwendung von städtebaurechtlichen Instrumenten zum Erhalt der Bevölkerungs- und Nutzungsstrukturen (Milieuschutz, Zweckentfremdungsverordnungen). Die Erfolge dieser Maßnahmen sind begrenzt, da die Mehrzahl der wohnungswirtschaftlichen Akteure gewinnorientierte Bewirtschaftungsstrategien verfolgt und entsprechend ein ausgeprägtes Eigeninteresse an möglichst hohen Erträgen hat.



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

Entsprechend werden vor allem Eigentumswohnungen und hochpreisige Mietwohnungen errichtet, die Auflagen der Mietpreisbremse werden umgangen und auch die Auflagen der Milieuschutzsatzungen sind nur schwer durchsetzbar.

Die Ökonomie des Wohnungssektors bedingt aufgrund der hohen Erstellungskosten eine lange Dauer des Kapitalumschlags und der Refinanzierung. Investitionen in den Wohnungsbestand müssen daher ökonomisch als zinstragendes Anlagekapital verstanden werden. Ökonomisch rational sind demnach nur Investitionen, die eine mindestens durchschnittliche Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals erwarten lassen. Schon unter ausgeglichenen Marktbedingungen entsteht dabei ein Versorgungsproblem für Haushalte mit geringen Einkommen, denn eine durchschnittliche Verzinsung setzt einen durchschnittlichen Mietertrag voraus. Das Problem: Durchschnittliche Mietpreise sind für Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen schlicht zu teuer. Da es also kein ökonomisches Eigeninteresse an der Versorgung mit leistbaren Wohnungen unterhalb der Durchschnittspreise gibt, muss von einem Marktversagen bei der Sicherstellung einer sozialen Wohnungsversorgung ausgegangen werden.

Entsprechend mussten soziale Aspekte des Wohnens in der Vergangenheit gegen privaten Wirtschaftsinteressen der Investor/innen und Vermieter/innen durchgesetzt oder vom Staat getragen werden. Dazu wurden drei zentrale Mechanismen entwickelt:

- a) Die Subjektförderung in Form von Wohngeld und der staatlichen Übernahme von Wohnkosten, bei denen der Staat letztendlich die marktgängigen Ertrags Erwartungen der Eigentümer/innen durch eine Erhöhung der Zahlungsfähigkeit der Mieter/innen sicherstellt,
- b) die Objektförderung in Form von Förderprogrammen, bei denen durch staatlichen Zahlungen die unrentierlichen Kosten zwischen den Sozialmieten und den sogenannten Kostenmieten ausgeglichen werden, inklusive einer erträglichen Eigenkapitalverzinsung,
- c) mietrechtliche Regulationen, die Miethöhen und Mieterhöhungen begrenzen sollen und gegen die privaten Gewinninteressen der Eigentümer/innen durchgesetzt werden müssen.

In ihrer Wirkung sind all diese Instrumente jedoch beschränkt, weil sie letztendlich die Verwertungslogik des Marktes simulieren (Subjektförderung, Objektförderung) oder mit einem steigenden Implementationsaufwand gegen die Marktakteure durchgesetzt werden müssen (Miet- und Städtebaurecht).



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

In der Praxis sind insbesondere die Förderprogramme von zeitlich begrenzter Wirkung. Während Subjektförderungen auf die Wirkung der jeweils geförderten Mietzahlung beschränkt bleiben, werden in den Programmen der Objektförderung in der Regel zeitlich befristete Bindungsfristen von 10, 15 oder 20 Jahren festgelegt, in denen die geförderten Wohnungen einer Mietpreis- und Belegungsbindung unterliegen. In der internationalen Wohnungsforschung werden diese Programme zu Recht als eine „Wirtschaftsförderung mit sozialer Zwischennutzung“ (Donner 2000: 200) beschrieben. Einen langfristigen Effekt auf die soziale Wohnungsversorgung haben weder die Subjekt- noch die Objektförderungen.

Auch die mietrechtlichen Regulierungen bleiben in ihrer Wirkung beschränkt. Zum einen können die damit verbundenen Rechtspositionen in der Regel nur von den Mieter/innen selbst durchgesetzt werden und unterliegen somit, den individuellen Ressourcen der potentiellen Kläger/innen. Insbesondere Haushalte mit niedrigen Einkommen, geringen Bildungsressourcen und ohne soziale Netzwerke haben dabei deutlich geringere Chancen, ihre Rechtsposition durchzusetzen. Die Konstruktion des Mietrechts schützt so vor allem die ressourcenstarken Haushalte. Zum anderen zeigt sich, dass viele Eigentümer/innen sich nicht an die Auflagen halten, insbesondere wenn deutlich höhere Mieterträge locken. Aktuelle Studien zeigen, dass in Berlin, Hamburg, München und Frankfurt zwischen 67 und 95 Prozent der aktuellen Neuvermietungsangebote, die dort festgelegten Höchstgrenzen ignorieren und überschreiten (RegioKontext 2016). Das Mietrecht in seiner Logik des Interessenausgleichs scheitert immer dann, wenn Zahlungsfähigkeit der Mieter/innen und Ertragserwartungen von Eigentümer/innen weit auseinander liegen.

Perspektiven einer Neuen Gemeinnützigkeit

Wenn sich weder mit den gängigen Förderprogrammen noch mit den mietrechtlichen Instrumenten eine nachhaltig soziale Wohnungsversorgung durchsetzen lässt, sind Alternativen gefragt. Die Idee der Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) basiert auf dem Ansatz, Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung auf der Ebene der Unternehmen selbst festzuschreiben. Belegungsbindungen und leistbare Mieten müssten in diesem Modell nicht länger den gewinnorientierten Bewirtschaftungsstrategien mühsam und zeitlich befristet abgetrotzt werden. Statt dessen wären dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindungen in der Unternehmensausrichtung selbst verankert.



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

Die Grundidee der Gemeinnützigkeit besteht in einer steuerlichen Entlastung der Unternehmen, die einen gesellschaftlich gewünschten und notwendigen, also gemeinnützigen Zweck erfüllen. Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) steht dabei grundsätzlich allen Unternehmen der Wohnungswirtschaft offen, so sie sich verpflichten, die folgenden fünf Prinzipien dauerhaft zu erfüllen:

- Gewinnbeschränkung (auf 4%),
- vorrangige und dauerhafte Vermietung an Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen und besondere Bedarfsgruppen, die sich am Markt nicht selbst mit Wohnungen versorgen können,
- dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindung auf der Basis von unternehmensbezogenen Aufwandserträgen und einkommensabhängigen Miethöhen,
- Zweckbindung der erwirtschafteter Überschüsse an die Ziele der Neuen Wohngemeinnützigkeit,
- Erweiterung von Mitbestimmungsmöglichkeiten für Mieter/innen und die Einrichtung von Mieterräten.

Steuerliche Aspekte der Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG)

Der steuerrechtliche Grundgedanke der Gemeinnützigkeit besteht in einer Reduzierung der Steuerlast als Kompensation für die Erbringung gesellschaftlich notwendiger und gewünschter Versorgungsleistungen. In steuerjuristischen Debatten etwa wird von einer „konzeptionelle Alternativität von Steuerzahlung und Gemeinnützigkeit“ (Kirchhoff 2003: 5) ausgegangen: „Der Staat lässt ein Einkommen unbesteuert, das der Steuerpflichtige nicht privatnützig, sondern zum gemeinen Nutzen verwendet hat“ (ebd.). Im Bereich der Wohnungsversorgung wäre im Sinne dieser „Staatssubstitution“ (Seer 2013: 28) die Erstellung und Bewirtschaftung von dauerhaft belegungsgebundenen Wohnungen steuerlich zu entlasten.

Relevant für die Wohnungsbewirtschaftung sind dabei insbesondere eine Befreiung von der Gewerbesteuer, der Körperschaftssteuer, der Grundsteuer, der Grunderwerbssteuer und der Vermögenssteuer. Die steuerliche Entlastung fällt dabei für verschiedene Unternehmenstypen unterschiedlich aus, führt aber in allen Fällen zu einer Reduktion der laufenden Aufwendungen, so dass insbesondere in der



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

langfristigen Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen relevante Effekte für die Höhe der Aufwendungsmieten erwartet werden können.

Für den Wohnungsneubau und bauliche Maßnahmen zum Bestandserhalt bzw. Bestandsverbesserung durch Modernisierungsmaßnahmen wird darüber hinaus eine Entlastung der Umsatzsteuer für die investiven Maßnahmen vorgeschlagen. In Anlehnung an die praktizierte Entlastung von Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Österreich sollten Bau- und Modernisierungsmaßnahmen von der Umsatzsteuer (z.Z. 19%) befreit werden, bzw. durch Steuergutschriften oder Steuerrückzahlungen in entsprechender Höhe entlastet werden. Modellrechnungen, zeigen, dass durch eine solche Reduzierung der aufzubringenden Baukosten, die Aufwendungsmieten in Neubauprogrammen bzw. nach Modernisierungsmaßnahmen erheblich reduziert werden können.

Kostenaspekte einer Neuen Gemeinnützigkeit (NWG)

Entgegen den finanzpolitischen Begründungen zur Abschaffung der alten Wohngemeinnützigkeit im Jahr 1989 sind seither die Kosten des Bundes für die Subjektförderung in Form von Wohngeld und den Kosten der Unterkunft um das Fünffache auf ca. 5 Mrd. Euro pro Jahr gestiegen (Deutscher Bundestag 2016). Die kommunalen Leistungen berücksichtigend, werden jährlich fast 17 Mrd. Euro für Wohngeld und Kosten der Unterkunft aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die Höhe der Objektförderungen aus Bundesmitteln bewegt sich weiterhin auf einem Niveau von ca. 1 Mrd. Euro. Auch aus haushälterischen Überlegungen wäre hier eine Umsteuerung auf ein System der dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen angeraten.

Der Einsatz einer steuerlichen Förderung im Bereich des Wohnens ist dabei keinesfalls systemfremd. Allein seit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit gewährte der Bund Steuerverzichte zugunsten der Wohnungswirtschaft in der Höhe von fast 80 Mrd. Euro – im Jahresschnitt also ca. 3 Mrd. Euro (Deutscher Bundestag 1993, 1997, 2015). Eine steuerliche Förderung in dieser Höhe würde erste Voraussetzungen schaffen, um einen substantiellen Umbau der Wohnversorgungssysteme zu finanzieren und mit einem starken Sektor einer Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) eine soziale Wohnungsversorgung dauerhaft sicherzustellen.



Stellungnahme // Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) // 09.11.2016

Humboldt-Universität zu Berlin • Phil. Fak. III. Stadt- und Regionalsoziologie • Unter den Linden 6 • D-10099 Berlin

Quellen:

Deutscher Bundestag. 1993. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 12/580. Bonn, 26. August 1993.

Deutscher Bundestag. 1997. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 13/8420. Bonn, 29. August 1997.

Deutscher Bundestag. 2015. Förderung und Subventionen für die Wohnungswirtschaft. ED 7 – 3000 – 154/15. Berlin, 5. August 2015.

Deutscher Bundestag. 2016. Staatliche Ausgaben für Wohngeld, sozialen Wohnungsbau und Städtebauförderung. WD 7-3000-119/16. Berlin, 26. Juli 2016.

DIW 2016: Mietpreispbremse. DIW-Wochenbericht 2016/22. Berlin: DIW

Donner, Christian 2000: Wohnungspolitiken in der Europäischen Union: Theorie und Praxis. Wien: Selbstverlag

Holm, Andrej 2016: Sozialer Wohnraumversorgungsbedarf in Berlin. Studie im Auftrag: DIE LINKE. Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin

Hüttemann, Rainer 2003: Grundprinzipien des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts. In: Jachmann, Monika (Hg.): Gemeinnützigkeit. 27. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 49-75

Kirchhoff, Paul 2003: Gemeinnützigkeit — Erfüllung staatsähnlicher Aufgaben durch selbstlose Einkommensverwendung. In: Jachmann, Monika (Hg.): Gemeinnützigkeit. 27. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 1-10

RegioKontext 2016: Wiedervermietungsmieten in Berlin, Hamburg, München und Frankfurt. Datenanalyse für den Deutschen Mieterbund e.V. Berlin: RegioKontext

Seer, Roman 2003: Gemeinwohlzwecke und steuerliche Entlastung. In: Jachmann, Monika (Hg.): Gemeinnützigkeit. 27. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 11-48

KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH
Jan Kuhnert, geschäftsführender Gesellschafter

Stellungnahme zum Fachgespräch über die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“

Bundestagsausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit am 9.11.2016

Ausgangssituation:

Es hat sich – trotz aller periodischen Schwankungen – gerade in den letzten Jahren wieder bestätigt, dass insbesondere in nachgefragten Städten und Ballungsgebieten seit geraumer Zeit nicht genügend preiswerte Mietwohnungen auf dem Mietwohnungsmarkt angeboten werden. Eine allgemeine Ausweitung des Wohnungsbestandes durch derzeit teuren Neubau kommt weitgehend nur Haushalten mit ausreichendem Einkommen zu Gute. Bei angespannten Wohnungsmärkten und insbesondere bei geringer Kaufkraft sollen die Subjektförderinstrumente, wie Wohngeld und Übernahme der Kosten der Unterkunft, helfen. Diese schaffen jedoch insbesondere für Haushalte mit weiteren Nachteilen als nur niedrigem Einkommen keinen ausreichenden Zugang zu Wohnungen, hierfür sind Belegungsbindungen erforderlich.

Bei den derzeit erheblich steigenden Wohnungsmieten belasten die Kosten für Wohngeld und KdU mit über 14,5 Mrd. Euro die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen. Ein Kostenanstieg kann künftig kaum gestoppt werden, da immer mehr preiswerte Bestandswohnungen durch Mietsteigerung und Modernisierung für diese Haushalte nicht mehr zur Verfügung stehen.

Rund 4 Millionen Wohnungen haben seit der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1989 vor allem durch Verkauf alle Bindungen verloren, die durch die Wohnungsgemeinnützigkeit zusätzlich zu den förderrechtlichen Bindungen bestanden haben. Der damalige gemeinnützige Vermögensschutz mit seiner Reinvestitionspflicht von Verkaufserlösen hätte den Verkauf von vielen dieser Wohnungen ab den 1990er Jahren auf kapitalmarktorientierte Eigentümer verhindert. Insbesondere die sogenannte gemeinnützige Kostenmiete auch für den ungebundenen Wohnungsbestand der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen war ein wirksamer Schutz vor allzu heftigen Mietsteigerungen, wie sie in den anschließenden Jahrzehnten vor allem in den Ballungsgebieten festzustellen waren. Die besondere Kostenmietbindung war eigentlich erst spürbar, wenn die förderrechtlichen Bindungen der frühen Nachkriegsbaujahrgänge ausliefen.

Gleichzeitig wurde ab 1990 die Förderung des sozialen Wohnungsbaus massiv zurückgefahren. Wegen des Auslaufens der letzten großen Baujahrgänge des sozialen Wohnungsbaus gehen deshalb derzeit ca. 80.000 Wohnungen jährlich als gebundener Wohnraum verloren.

Trotz aktueller Aufstockung der Fördermittel des Bundes (Kompensationsmittel) kann dieser Verlust nicht durch Neubau aufgefangen werden, zumal voraussichtlich die Bundesmittel nach 2019 nicht mehr zur Verfügung stehen werden. Es ist auch fiskalpolitisch nicht sinnvoll, wieder einmal einen hohen finanziellen Aufwand für die Subvention von nur auf ca. 20 Jahre gebundenen Neubauwohnungen zu leisten, die nach Auslaufen der Bindungen dann auch auf das voraussichtlich höhere Niveau der Vergleichsmiete angehoben werden und damit wohl nicht mehr für die darin wohnenden Haushalte leistbar sein werden.

Der Verlust der Bindungen führt dazu, dass erneut (etwa 20 Jahre später) wieder öffentliche Mittel in die Schaffung preisgünstigen belegungsgebundenen Wohnraums investiert werden müsste. Dies wird

allerdings die Tendenz zur sozialen Segregation in den Städten mit höherer Wohnungsnachfrage beschleunigen, da ja an den Standorten der nicht mehr gebundenen Wohnanlagen keine Neubauten errichtet werden können, sondern vielmehr auf Stadtrandlagen ausgewichen werden müsste.

Dieser „Investitionskreislauf“ kann nur durchbrochen werden, wenn künftig Instrumente zur Verfügung stehen, mit denen nicht befristete, sondern möglichst dauerhafte Bindungen mit den neu geförderten Wohnungen geschaffen werden. Insbesondere bedarf es einer Stärkung derjenigen Wohnungsunternehmen, die sich aktiv an der Schaffung eines Bestandes an Sozialwohnungen beteiligen und die zugleich bereit sind, gegen eine auskömmliche Förderung dauerhaft gebundenen Mietwohnraum zu errichten, anzuschaffen oder entsprechenden Wohnungsbestand anzubieten.

Der Vorschlag:

Für die Erreichung der vorstehenden Ziele wird das Instrument einer steuerlichen Förderung vorgeschlagen. Sollte es geeignetere Instrumente als die nachstehend skizzierten für die Zielerreichung geben, so wären diese – unter Beachtung von sozial- wie finanzpolitischen Rahmenbedingungen – gegebenenfalls vorzuziehen. Es geht also in der Diskussion um die Erreichung der Ziele einer sozialen Wohnraumversorgung in Deutschland und nicht um die „Revitalisierung“ des früheren Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes. Alle Vorschläge und Kritiken sind deshalb am Grad der Zielerreichung zu messen.

Grundsätzlich orientiert sich die von uns vorgeschlagene „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ am erfolgreichen Modell öffentlicher Wohnungsbauförderung der Länder, die derzeit noch mit Bundesmitteln unterstützt wird. Für diejenigen Gebiete, in denen eine Engpasssituation auf dem Markt für preisgünstige Mietwohnungen festgestellt wird (ausgerichtet z. B. an Mietenstufen), soll eine steuerliche Investitionszulage (Steuerzugschrift) durch den Bund angeboten werden, die diejenigen Bauherren und Wohnungsunternehmen zur Verfügung gestellt wird, die dort dauerhaft mietpreis- und belegrechtsgebundene Wohnungen errichten oder Bestandswohnungen dafür erwerben oder aus ihrem Besitz nachträglich dauerbinden.

Mit der Einführung eines steuerlichen Fördertatbestandes für die Schaffung dauergebundenen Mietwohnraums kann der Bund im Rahmen seiner grundgesetzlichen Zuständigkeit ein wirksames Instrument zur Verfügung stellen, das einerseits für akute Versorgungsprobleme auf dem Wohnungsmarkt eine geeignetere Antwort als eine allgemeine Sonderabschreibung anbietet als auch gleichzeitig durch den Aufbau eines dauerhaft preis- und belegungsgebundenen Bestandes der ständigen Kostensteigerung bei Wohngeld und KdU wirksam mittelfristig Einhalt geboten werden kann. Im Rahmen eines Sofortprogramms könnten die für die geplante sog. Sonder-AfA für Mietwohnungsbau eingeplanten Bundesmittel von insg. 2,1 Mrd. Euro unmittelbar als schnell realisierbares Zuschussprogramm eingesetzt werden, mit denen der Bau von Mietwohnungen als Objektförderung, ergänzend zu den Programmen der Bundesländer, wirksam unterstützt würde, sofern die Förderempfänger die jeweils geförderte Wohnung dauerhaft als mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum zur Verfügung stellen. Die Bindung könnte, wie andere öffentlich-rechtliche Auflagen, über das jeweilige Grundbuch abgesichert werden.

Die vorgeschlagene Investitionszulage (dem sog. Sofortprogramm) soll attraktiv ausgestaltet werden und kann – gemäß unserem Vorschlag – bei Unterstellung der Wohnungen unter eine engere Zielgruppenbindung für Haushalte, die die Einkommensgrenzen nach der bundesgesetzlichen Regelung in § 9 Wohnraumförderungsgesetz WoFG nicht überschreiten, 20 % auf die Anschaffungskosten (Baukosten incl. Grundstück, Erwerbskosten oder des abgeschriebenen Buchswerts) betragen. Damit würde die Förderung faktisch den notwendigen Eigenkapitaleinsatz beim Neubau substituieren und kann damit

zu der allseits gewünschten Belebung der Bautätigkeit für preiswerte Mietwohnungen führen. Da diese Zulage mit den Landesförderprogrammen kombinierbar sein soll, würde den interessierten Investoren ein attraktives Instrument angeboten.

Um möglichst viele Wohnungsunternehmen anzusprechen und sie zu einem quantitativ spürbaren Beitrag für eine soziale Wohnraumversorgung zu motivieren und um gleichzeitig ein Instrument für sozial gemischtere Quartieren anzubieten, haben wir zusätzlich eine weitere Fördervariante (als Typ B) vorgeschlagen. Hierbei wird der Kreis der zu fördernden Haushalte so erweitert, dass die Bindungsbindung sogar die Vermietung an Haushalte zulässt, die die Einkommensgrenze des Bundes um bis zu 50 % überschreiten. Damit wären in den Großstädten deutlich mehr als die Hälfte der Haushalte in den so neu geförderten Wohnungen wohnberechtigt. Für diese, etwas geringere, soziale Leistung des Wohnungsunternehmens, würden die dafür errichtete Wohnungen mit dem halben Satz der Investitionszulage gefördert werden.

Wichtig ist uns auch, dass ein dauerhaft gebundener Bestand möglichst breit verteilt in den jeweiligen Städten entsteht. Daher soll der Zuschuss auch für beschaffte Mietwohnungen, etwa durch Kauf oder Versteigerungsgebot oder beim Erwerb im Zusammenhang mit kommunalen Vorkaufrechten, auf den Erwerbspreis gezahlt werden. Damit bestünde die Chance, zum Beispiel früher noch gebundenen Wohnraum oder Altbaubestand in verschiedenen Stadtteilen anzukaufen und in eine Dauerbindung zu überführen, während sich der entsprechend geförderte Neubau nur noch auf Lückengrundstücken oder am Stadtrand realisieren lässt. Um nun eine noch breitere Streuung des dauergebundenen Wohnungsbestands zu ermöglichen, soll allen Wohnungsunternehmen unterschiedlichster Rechtsform eine einmalige Prämie als Zuschuss angeboten werden, wenn sie ungebundene Mietwohnungen aus ihrem Bestand, die preislich geeignet (etwa unterhalb der jeweiligen Bewilligungsmiete eines Bundeslandes) sind und in einem Nachfragegebiet entsprechender Mietstufen o.ä. liegen, nachträglich dauerhaft binden. Diese Zulage soll dann, ebenfalls abhängig vom gewählten Typ der Bindung A oder B, 20 % bzw. 10 % des abgeschrieben Bilanzwerts nach HGB betragen.

Um aber auch langfristig preiswerte Mieten in einem möglichst großen Bestand zu sichern, soll neben der steuerlichen Investitionszulage auch eine gemeinnützige Steuerbefreiung denjenigen Wohnungsunternehmen zu Gute kommen, die ihren Wohnungsbestand nach den Bindungen nach den beiden Zielgruppen (Typ A und bzw. oder Typ B) errichten und verwalten. Die steuerlich zu fördernden Wohnungsbestände werden entweder innerbetrieblich getrennt von den anderen Wohnungen verwaltet und bilanziert oder sie können auch im Besitz von entsprechend steuerbefreiten Tochterunternehmen von ansonsten steuerpflichtigen Wohnungsunternehmen sein. Ziel der Förderung durch eine Steuerbefreiung ist es auch, in den Gebieten, in denen zwar eine dringende Nachfrage nach gebundenem Wohnraum besteht, aber keine Träger für solche Wohnungen (mehr) bestehen, die Neugründung solcher sozial orientierten Wohnungsunternehmen und deren langfristige Wirtschaftlichkeit zu unterstützen.

Während die steuerliche Zulage insbesondere für neugegründete Wohnungsunternehmen, die in den ersten Jahren kaum Gewinne erwirtschaften, und für die steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaften von großen Interesse sein kann und dort die Eigenkapitalbasis stärkt, wird die Befreiung von ertragsabhängigen Steuern und vielleicht auch von anderen Steuern, wie z.B. der Grunderwerbsteuer, für Wohnungsunternehmen mit einem sozialen Unternehmenszweck nützlich sein, wenn sie etwa eine ausreichende Bauerneuerungsrücklage aus versteuerten, nicht ausgeschütteten Gewinnen bilden wollen, um in späteren Jahren die erforderlichen Anpassung an geänderte Wohnbedürfnisse ohne massive Mieterhöhungen finanzieren wollen. Verbunden mit einigen weiteren Unternehmensbindungen, wie einer Gewinnbeschränkung auf höchstens 4 % des Stammkapitals und anderen Regelungen, soll dies zu langfristig preisgünstigen Mietwohnungen führen, die dauerhaft für die jeweilige Zielgruppe gebunden bleiben.

Die Freistellung von steuerlichen Belastungen soll, genauso wie bei dem Investitionszuschuss als Steuergutschrift, nach dem Grad des sozialen Beitrags des Unternehmens zur Wohnraumversorgung gestaffelt werden. Wenn das Unternehmen seine Wohnungen nach dem Typ A, also für Haushalte innerhalb der Einkommensgrenzen des Bundes, dauerhaft vermietet, sollen die entsprechenden Steuern nicht erhoben werden. Nutzt das Unternehmen jedoch nur die erweiterten Bindungen bis 150 % der Einkommensgrenze bei der Vermietung, so wird dementsprechend der hälftige jeweilige Steuersatz angesetzt. Wohnungsunternehmen können diese Bindungen auch gemischt in ihren Beständen definieren, dann allerdings sind entsprechend getrennte Buchhaltungen etc. zu unterhalten.

Das vorgeschlagene Instrument einer neuen steuerlichen Förderung von dauergebundenen Wohnraum, von uns als Neue Wohnungsgemeinnützigkeit bezeichnet, wendet sich an alle Eigentümer von Mietwohnungen. Sowohl kleine Privatvermietete wie auch große Kapitalgesellschaften, ob von der öffentlichen Hand oder von sozial engagierten Eigentümern, als auch Stiftungen und Wohnungsgenossenschaften (ggf. über Tochtergesellschaften) können von dieser finanziellen Unterstützung profitieren und sich am Aufbau eines breit gestreuten dauerhaft mieten- und belegungsgebunden Mietwohnungsbestands in den Nachfragegebieten beteiligen.

Nach unseren Untersuchungen ist das vorgeschlagene System der steuerlichen Förderung mit dem EU-Beihilferecht im Einklang, eine bei entsprechenden Gesetzgebungsverfahren übliche Konsultation der EU-Kommission wird dies absichern. Angesichts der Zuständigkeit des Bundes für die Regelung der zu befreienden Steuerarten ist auch eine grundgesetzkonforme Ausgestaltung dieses Förderangebotes des Bundes für eine soziale Wohnraumversorgung möglich. Nach Auslaufen der Regelung über die Kompensationsmittel des Bundes 2019 wäre das vorgeschlagene Fördersystem mit Steuerbefreiung und Steuergutschrift wahrscheinlich das einzige verbleibende Instrument, mit dem der Bund die Städte – und die Investoren – bei der Schaffung einer ausreichenden Zahl preiswerter Mietwohnungen für die am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte unterstützen kann.

Weitere Regelungen:

Mit einem Gesetz über die steuerliche Förderung von dauerhaft gebundenem Mietwohnraum, der „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“ sind für die Träger eines derartigen Bestandes, die hierfür die Befreiung von oder Senkung der entsprechenden Steuern beantragen, gesetzliche Vorgaben für die Führung dieser Unternehmen zu schaffen. Bei diesem, unserem Dauerprogramm entsprechenden, Gesetz sind einige detaillierte Regelungen vorzunehmen, von denen die wesentlichen nachstehend kurz angesprochen werden.

Für das „Sofortprogramm“ ist derartige unternehmensbezogene Regelungen nicht erforderlich. Für die mit einem Investitionszuschuss geförderten Wohnungen sind die Dauerbindungen grundbuchlich abzusichern und ein geeignetes Kontrollinstrumentarium über den Erhalt und die Nutzung der Bindungen zu schaffen (z.B. durch die kommunalen Wohnungsämter). Die Bindungen im Sofortprogramm richten sich nach dem jeweiligen Landesprogramm des Sozialen Wohnungsbaus, welches ergänzend in Anspruch genommen wird.

Einkommensgrenzen

Auf Grund der Differenzierung der steuerlichen Förderung nach der Intensität der sozialen Bindung der Wohnungen beim Belegungsrecht ist eine Anbindung an die entsprechende Regelung des Bundes in § 9 WoFG bzw. eventueller Nachfolgeregelungen sicherzustellen. Dadurch sind einheitliche Bemessungsgrenzen gegeben. Ob eine Differenzierung dieser Einkommensgrenzen noch nach regionalen

Einkommensniveaus, etwa im Vergleich von München gegenüber Berlin, erfolgen soll, wäre noch zu prüfen.

Miethöhenregelung

Die frühere sog. Kostenmiete der Wohnungsgemeinnützigkeit hat sich ebenso wenig bewährt wie die Fortschreibung der Miethöhen aus früheren Baujahrgängen der öffentlichen Förderung. Eine vergleichsweise einfache Mietenregelung könnte sich an den jeweilig geltenden aktuellen Miethöhen der Förderrichtlinien der Bundesländer orientieren und damit auch einer regionalen Differenzierung Rechnung tragen. Sofern das Interesse besteht, eine sozial gerechtere Miethöhe auch im Laufe längerer Jahre und Jahrzehnte sicher zu stellen, müsste ergänzend über Elemente einer einkommensabhängigen Regelung der Miethöhe diskutiert werden, die auch eine bei gestiegenem Einkommen zu hohe Förderung vermeidet. Bei derartigen einkommensabhängigen Mietregelungen muss trotzdem eine ausreichend gesicherte Einnahmensituation des Wohnungsunternehmens langfristig gesichert sein. Gleichzeitig muss für die Durchschnittsmiete ein ausreichender Abstand von der Vergleichsmiete gesichert bleiben falls entsprechende Landesrichtlinien nicht (mehr) bestehen.

Gebietsbeschränkung

Um eine räumliche Fehlförderung zu verhindern, in dem etwa in sich entleerenden Gebieten Neuwohnungsbau unterstützt wird, ist die Förderung von Neubau oder Ankauf auf die Gebiete zu beschränken, die durch eine erhöhte Wohnungsnachfrage gekennzeichnet sind. Hierfür kann das Instrument der Mietenstufen geeignet sein oder aber die Festlegung entsprechender Gebiete durch landesgesetzliche Regelungen, wie etwa bei der Mietpreisbremse (sie betrifft ca. 25 % der Bevölkerung).

Vermögensbindung

Um langfristig einen Abfluss des steuerlich geförderten Vermögens in nicht steuerlich privilegierte Unternehmenstätigkeiten zu verhindern, sind entsprechende vermögensschützende Regelungen aufzunehmen, danach wären etwa Verkaufserlöse nur wieder im privilegierten Sektor einsetzbar und wegen einer auch EU-rechtlich erforderlichen Gewinnbeschränkung können solche Erlöse dann nicht an Gesellschafter ausgeschüttet werden. Zur Sicherung der Vermögensverwendung im gemeinnützigen Sektor wie auch zur nach EU-Recht eventuell erforderlicher Abschöpfung von Überförderung sollte auf Bundesebene ein Fonds eingerichtet werden, der mit entsprechenden Einnahmen oder Zuführungen aus dem Bundeshaushalt auch eine zusätzliche Darlehensförderung für die steuerlich geförderten Wohnungsunternehmen anbieten kann und so als revolvingender Fonds langfristig auch eine haushaltsunabhängige Förderung dieses Wohnungsmarktsegments ermöglichen kann.

Sparsame Bewirtschaftung

Kernpunkt einer dauerhaft preisgünstigen Wohnraumversorgung ist die effiziente und sparsame Bewirtschaftung der Wohnungsbestände. Diese dem steuerlichen Gemeinnützigkeitsprinzip entsprechende Unternehmenspraxis sollte auch bei einer neuen gesetzlichen Regelung unbedingt ausreichend gesichert werden.

Bau- bzw. Instandhaltungspflicht

Da die eventuell erwirtschafteten Überschüsse nur bis zu einer definierten Grenze (etwa bis 4 % auf das Nennkapital einer Aktie bzw. des Stammanteils) ausgeschüttet werden können, sind sie für den Erhalt und insbesondere die Ausweitung des gebundenen Wohnungsbestands einzusetzen. Der Baupflicht wird die Anschaffung von Wohnungen gleichgesetzt. Auch eine Modernisierung, die dementsprechend durch die Gewinnverwendung mit geringeren Mieterhöhungen durchgeführt werden kann, würde eine zweckmäßige Verwendung des Überschusses bedeuten; also ist die sog. Baupflicht auch in unterschiedlichen Markkonstellationen zu erfüllen.

Eine besondere Bedeutung, auch angesichts früherer Mängel in Zeiten des WGG und heutiger Beschwerden über vernachlässigte Wohnungsbestände, hätte eine gesetzliche Regelung einer nachprüfbaren Instandhaltungspflicht für die geförderten Wohnungsbestände. Deshalb dürfen die für künftige Instandsetzung aufgebaute Rücklagen auch nicht einfach für den Neubau eingesetzt werden, wenn sie nicht wieder aufgefüllt werden. Hierfür ist eine transparente Berichterstattung über anteilige Einnahmen und deren Verwendung für Instandhaltung den Mieterinnen und Mietern, ebenso den Eigentümern, zur Verfügung zu stellen.

Transparenz und MieterInnen-Mitbestimmung

Gerade die Erfahrung in der Zeit des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes haben gezeigt, dass eine gesetzlich definierte Kontrolle eines steuerlich geförderten Wohnungssektors durch Prüfverbände nicht ausreicht und auch die staatliche Aufsicht durch die Landesbehörden nicht immer ausreichend war. Fehlentscheidungen, wie etwa bei der Neuen Heimat damals, sind allerdings nicht dem System des damaligen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts zuzurechnen. Bei einer gesetzlichen Regelung ist also auch eine ausreichende staatliche Aufsicht zu organisieren, die zusätzlich zu den Pflichtprüfungen durch Prüfverbände die langfristige Verfolgung der sozialen wie aber auch der wirtschaftlichen Ziele der steuerlichen Förderung bei den Unternehmen überprüfen können.

Aber alle Fehlentscheidungen der Unternehmensführungen oder der Gesellschafter, wie die nach Aufhebung des WGG erfolgten Verkäufe wie auch die Vernachlässigung der Bestände, müssen die Mieterinnen und Mieter der jeweiligen Wohnungsunternehmen „ausbaden“. Daher haben sie ein besonderes Interesse an einer soliden Bewirtschaftung der Wohnungsbestände und einer sozial ausgerichteten Unternehmenspolitik.

Zur Sicherung dieser Interessen und zur Schaffung von vermehrter Transparenz sollte mit dem Gesetz über die steuerliche Förderung von dauergebundenen Mietwohnungen eine institutionelle Mietermitbestimmung eingeführt werden, in dem bei den Kapitalgesellschaften ein gewählter Mieterrat als Unternehmensorgan gebildet wird, der vor allem an den investiven Entscheidungen über Instandhaltung, Modernisierung und Neubau (nach dem Berliner Beispiel) beteiligt wird. Kommt es nicht zu einem Konsens mit der Unternehmensleitung, wird die Entscheidung dem Aufsichtsrat vorgelegt, in dem wiederum auch Mietervertreter Mitglied sind.

Hannover, den 6. November 2016