

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
(16. Ausschuss)**

- a) **zu dem Antrag der Abgeordneten Heidrun Bluhm, Caren Lay, Herbert Behrens, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/7415 –**

**Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft
auflegen**

- b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Britta Haßelmann, Sven-Christian Kindler, weiterer Abgeordneter und der
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/8081 –**

Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Fair, gut und günstig wohnen

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die Antragsteller haben einen Antrag eingebracht, mit dem der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, die politische Verantwortung für die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem, zeitgemäßem und bezahlbarem Wohnraum zu übernehmen. Die Wohnungsversorgung sei Teil der sozialen Infrastruktur der Bundesrepublik Deutschland und deshalb als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zu gestalten. Steigende Mieten und der Wegfall von Sozialbindungen im Mietwohnungsbestand erschweren zunehmend die Versorgung der Bedarfsgruppen mit unterdurchschnittlichen Einkommen.

Zu Buchstabe b

Die Antragsteller haben einen Antrag eingebracht, mit dem der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, einen Gesetzentwurf mit im Einzelnen genannten kurz- und langfristigen Maßnahmen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit auf den Weg zu bringen, um eine der größten Fehlentscheidungen in der Wohnungspolitik, die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahre 1990, zu korrigieren. Der Gesetzentwurf soll Mitnahmeeffekte ausschließen und eine zielgerichtete, effiziente Förderung von günstigem Wohnraum ermöglichen.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7415 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/8081 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Zu Buchstabe a

Annahme des Antrags.

Zu Buchstabe b

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Zu den Buchstaben a und b

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 18/7415 abzulehnen,
- b) den Antrag auf Drucksache 18/8081 abzulehnen.

Berlin, den 18. Januar 2017

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Bärbel Höhn

Vorsitzende

Sylvia Jörrißen
Berichterstatterin

Michael Groß
Berichterstatter

Heidrun Bluhm
Berichterstatterin

Christian Kühn (Tübingen)
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Sylvia Jörrißen, Michael Groß, Heidrun Bluhm und Christian Kühn (Tübingen)

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Antrag auf **Drucksache 18/7415** wurde in der 164. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. April 2016 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Innenausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie den Finanzausschuss überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 18/8081** wurde in der 164. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. April 2016 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Innenausschuss sowie den Finanzausschuss überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Der Antrag beinhaltet im Wesentlichen, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, mit einer Föderalismusreform und einem Bundesgesetz einen gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaftssektor auf Basis im Einzelnen genannter Regelungen dauerhaft zu schaffen und auszubauen. Gemeinwohlverpflichtete Wohnungsunternehmen sollen einer Mietpreisbindung auf Basis des Kostendeckungsprinzips unterliegen und dafür eine Vielzahl von Privilegien, unter anderem Steuervergünstigungen, erhalten.

Dem Bundestag soll ein Gesetzentwurf vorgelegt werden, mit dem § 3 Absatz 2 des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG) aufgehoben und durch ein Gesetz zur Schaffung eines gemeinnützigen Sektors in der Wohnungswirtschaft ersetzt werde. In verbindlichen Bund-Länder-Vereinbarungen sollen die konkrete Aufgaben- und Kostenverteilung geregelt werden. Die bisherigen Kompensationszahlungen an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur sozialen Wohnungsförderung sollen in einen dauerhaften Zuschuss des Bundes umgewidmet und aufgestockt werden.

In einem Bundesgesetz über die Einführung eines gemeinnützigen Sektors in der Wohnungswirtschaft sollen in Anlehnung an europäische Praxisbeispiele steuerliche und haushälterische Regelungen getroffen werden, die gemeinwohlverpflichtete Wohnungsunternehmen für die Wahrnehmung ihrer Versorgungspflicht wirtschaftlich privilegieren.

Die Wohnungsgemeinnützigkeit soll als Unternehmensmodell grundsätzlich jeder Unternehmensform und jedem Eigentümer offenstehen. Öffentliches wie privates Kapital sollen im Wohnungssektor gleichermaßen auf einen dem Gemeinwohl dienenden Zweck verpflichtet werden. Folgenden Pflichten sollen gemeinnützige Wohnungsunternehmen unterliegen:

- Mietpreisbindung auf der Basis des Kostendeckungsprinzips,
- Beschränkung des Geschäftskreises auf die Zielgruppe mittlerer und niedriger Einkommen,
- Bau- oder Modernisierungspflicht,
- Bedarfsdeckungspflicht, sowohl absolut als auch für spezielle Bevölkerungsgruppen,
- Vermögensbindung: Gewinn wird unter Abzug der begrenzten Eigenkapitalrendite vollkommen in den gemeinnützigen Zweck reinvestiert,
- Zweckbindung der öffentlichen Mittel im Bereich der Wohnungswirtschaft.

Folgende Förderungen sollen zu den Privilegien der gemeinnützig gebundenen Wohnungsunternehmen zählen:

- Körperschaftsteuerbefreiung,
- Gewerbesteuerbefreiung,
- reduzierter Umsatzsteuersatz bei der Herstellung und Instandhaltung von Gebäuden,
- exklusiver Zugang zur Wohnraumförderung,
- privilegierter Zugang zur Städtebauförderung,
- privilegierter Zugang zu öffentlichen Liegenschaften und Beständen,
- zinsgünstige oder zinslose Kapitaldarlehen,
- öffentliche Garantien,
- weitere individuelle Förderungen auf regionaler oder lokaler Ebene, beispielsweise Grunderwerbsteuerverzicht der Länder.

Als Zielgruppe der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft soll ein weit gefasster Personenkreis definiert werden, der mittlere und niedrige Einkommen erfasst, um der sozialen Segregation in den Städten entgegenzuwirken. Grundlegendes Ziel soll es sein, dass kein Haushalt mehr als 30 Prozent seines Einkommens für das Wohnen insgesamt aufbringen müsse.

Der Tätigkeitsbereich der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen soll auf den Bau, die Beschaffung und Bewirtschaftung von Miet- und Genossenschaftswohnraum innerhalb einer Kommune oder eines Landkreises beschränkt werden, wobei die Bewirtschaftung das Wohnumfeld einbeziehen soll.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sollen einer Vier-Ebenen-Kontrolle unterliegen: Mietermitbestimmung, kommunale Rechenschaftspflicht, Verbandskontrolle und landesbehördliche Prüfung.

Vor allem öffentliche und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen seien potentielle Träger einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Sie sollen ihre Bestände entweder ganzheitlich in die Gemeinnützigkeit überführen oder Tochterunternehmen ausgliedern und diese in getrennter Buchführung verwalten und dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz unterstellen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag beinhaltet im Wesentlichen, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, einen Gesetzentwurf für ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz auf den Weg zu bringen, der Mitnahmeeffekte ausschließen und eine zielgerichtete, effiziente Förderung von günstigem Wohnraum ermöglichen soll. Er soll insbesondere folgende Kriterien erfüllen:

- Wiederaufbau eines günstigen und sozial gebundenen Segments auf den Wohnungsmärkten der wachsenden Städte und Ballungszentren mit dem Ziel, 100 000 zusätzliche Wohnungen im Jahr in diesem Segment zu errichten oder sozial zu binden,
- Stärkung der Vielfalt der Akteure auf dem Wohnungsmarkt durch ein Sofort- und ein Dauerprogramm für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit,
- Förderung in Gebieten mit Mietpreisbremse, Kappungsgrenze oder den Wohngeld-Mietstufen IV-VI anbieten, um eine Förderung mit der Gießkanne zu vermeiden und zugleich die Beihilfekriterien der EU zu erfüllen,
- Auflage eines zeitlich befristeten Sofortprogramms mit einmaliger Investitionszulage als Steuergutschrift zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten pro Quadratmeter in Höhe von bis zu 20 bzw. 10 Prozent der Gesamtkosten, kombinierbar mit anderen Förderinstrumenten, z. B. der KfW, oder der sozialen Wohnraumförderung, aufzulegen,
- Gewährung eines Zuschusses für die Einräumung von Dauerbindungen am ungebundenen Wohnungsbestand bei Wiedervermietung im Rahmen des Sofortprogramms als Steuergutschrift in Höhe von 20 bzw. 10 Prozent,

- Verankerung von Regelungen über die Festsetzung der Miethöhe unter Beachtung der sog. Kostenmiete und einer vom Einkommen abhängigen Fehlbelegungsabgabe,
- Überführung des Sofortprogramms in ein unbefristetes Dauerprogramm und dazu Einleitung eines Notifizierungsverfahrens bei der EU,
- Förderung im Dauerprogramm von Wohnungsunternehmen und -gesellschaften, die mindestens 90 Prozent ihre Wohnungsbestände dem geförderten gemeinnützigen Zweck zuführen,
- Befreiung von Wohnungsbeständen bzw. Wohnungsunternehmen für ihre gemeinnützigen Tätigkeiten von der Grunderwerbsteuer, der Gewerbesteuer und der Körperschaftsteuer,
- Förderung von Wohnungsunternehmen und -gesellschaften, die unter anderem die Buchhaltung für gemeinnützige und nicht gemeinnützige Wohnungsbestände trennen,
- Einrichtung einer staatlichen Aufsicht über die steuerlich geförderten Wohnungsunternehmen, beispielsweise angegliedert an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) oder das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR),
- Sicherstellung der Überprüfung der Wohnberechtigungsscheine in Intervallen von fünf Jahren,
- Wiedereinführung des alten gemeinnützigen Grundsatzes, dass sparsam zu wirtschaften sei und die Kosten von Bau, Unterhaltung und Verwaltung in engen Grenzen zu halten seien,
- Erarbeitung detaillierter Regelungen zur Sicherung des künftig zu schaffenden gemeinnützigen Vermögens mit einer Begrenzung von Spekulation und Gewinnausschüttung auf den eingebrachten Kapitalanteil und eine umfassende Mietermitbestimmung,
- Einführung rechtlicher Regelungen zur Abschöpfung zu hoher Förderung inklusive Einrichtung eines Fonds, an den Ausgleichszahlungen bei Überkompensation zu leisten sind,
- Vorgabe eines realistischen und dynamischen Baukostendeckels, um überteuerte und Luxuswohnungen zu vermeiden,
- Überprüfung der Einhaltung der wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Vorgaben alle drei Jahre,
- Prüfung einer Begrenzung des zulässigen Geschäftsbezirks der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, z. B. als regionale Begrenzung oder Obergrenze des zu verwaltenden Bestandes zur Vermeidung unkontrollierbarer Großkonzerne wie der damaligen „Neue Heimat“,
- Schaffung spezieller Regelungen zur Instandhaltungspflicht, die insbesondere für die Mieterinnen und Mieter nachprüfbar sein sollen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Innenausschuss** hat in seiner 101. Sitzung am 18. Januar 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag auf Drucksache 18/7415 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 127. Sitzung am 18. Januar 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag auf Drucksache 18/7415 abzulehnen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 97. Sitzung am 18. Januar 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag auf Drucksache 18/7415 abzulehnen.

Zu Buchstabe b

Der **Innenausschuss** hat in seiner 101. Sitzung am 18. Januar 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag auf Drucksache 18/8081 abzulehnen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 97. Sitzung am 18. Januar 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag auf Drucksache 18/8081 abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat in seiner 96. Sitzung am 9. November 2016 eine öffentliche Anhörung zu den Anträgen auf Drucksachen 18/7415 und 18/8081 durchgeführt.

Hierzu hat der Ausschuss folgende Sachverständige eingeladen:

Hilmar von Lojewski, Deutscher Städtetag, und
Dr. Torsten Mertins, Deutscher Landkreistag
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

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

Ulrich Ropertz
Deutscher Mieterbund e. V.

Dr. phil. Andrej Holm
Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften

Jan Kuhnert
KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH.

Die Ergebnisse der Anhörung sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Die hierzu eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen sowie das Wortprotokoll der Anhörung sind der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich (www.bundestag.de).

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat die Anträge auf den Drucksachen 18/7415 und 18/8081 in seiner 100. Sitzung am 18. Januar 2017 abschließend beraten.

Die **Fraktion DIE LINKE.** unterstrich, dass die derzeitigen Instrumente der Wohnraumförderung des Bundes nicht ausreichen, die Menschen dauerhaft mit bezahlbarem, Demografie- und Klimaschutz berücksichtigendem Wohnraum zu versorgen. Neue Wohnungen würden nicht in ausreichendem Maße gebaut. Mit dem Antrag werde eine Konzeptidee vorgelegt, die nicht nur Einzelaspekte behandle, sondern einen Weg aufzeige, wie der Bund mit einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit dauerhaft in der Verantwortung bleiben könne. Ansonsten werde der Bund 2019 die letzten Gestaltungsmöglichkeiten verlieren. Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahre 1990 sei einhergegangen mit der Erwartung, dass der Markt die Aufgabe des Staates übernehmen könne, es sei aber weder zu einer Bereitstellung von sozialem Wohnraum in ausreichenden Dimensionen gekommen, noch zu den erhofften Entlastungen der Haushalte. Die Subjektförderung sei im Gegenteil in Form von Wohngeld oder Kosten der Unterkunft seit 1990 erheblich auf inzwischen 17 Milliarden Euro jährlich angestiegen. Durch die Wohnungsgemeinnützigkeit würde die derzeitige, zeitlich befristete, Wohnraumförderung abgelöst. Mit öffentlichem Geld sollte künftig nur noch die dauerhafte Bereitstellung von sozialem Wohnraum gefördert werden. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN komme in ihrem Antrag zu sehr ähnlichen Ergebnissen, das sei zu begrüßen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, dass vor 1990 die Wohnungsgemeinnützigkeit eine der zentralen Säulen der Wohnraumversorgung gewesen sei und sich ihre Abschaffung als elementarer Fehler erwiesen habe. Es wäre besser gewesen, sie zu reformieren. Beinahe zeitgleich mit dem Auslaufen des derzeitigen Systems der sozialen Wohnraumförderung 2019 greife ab 2020 die Schuldenbremse bei den Bundesländern, so dass diese nicht in der Lage sein würden, bei 300 angespannten Wohnungsmärkten in Deutschland und einem

Verlust von 60 000 Sozialwohnungen pro Jahr die erforderlichen Investitionen in Milliardenhöhe zu leisten. Der Bund könne anstreben, die Verfassung an dieser Stelle erneut zu ändern, um weiter Zuständigkeiten zu behalten. Erfolgversprechender sei jedoch die Einführung einer neuen Gemeinnützigkeit, deren Förderung über das Steuerrecht erfolge und bei der die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liege. Die Gemeinnützigkeit müsse in Kombination mit den Anstrengungen der Bundesländer wirken und dürfe dazu nicht in Konkurrenz stehen. Im Unterschied zum Gemeinnützigkeitskonzept der Fraktion DIE LINKE., das auf eine Verpflichtung setze, müsse die Gemeinnützigkeit auf Freiwilligkeit basieren.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erläuterte, dass es zwar einen Mangel an bezahlbarem Wohnraum gebe, dieser sich aber nicht kurzfristig durch die Einführung einer Wohnungsgemeinnützigkeit beheben ließe. Die Rahmenbedingungen unterschieden sich erheblich von denen in der Zeit nach den beiden Weltkriegen, als die damalige Wohnungsgemeinnützigkeit ein wichtiger Teil der Wohnungspolitik gewesen sei. Der Umfang und die Kosten des Bauens und damit die Bezahlbarkeit des Wohnens hingen nicht von der Organisationsform der Unternehmen ab. Steigende Baukosten und knappes Bauland seien Probleme, die nicht durch die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit gelöst werden könnten. Bei Beschränkungen des Geschäftskreises könnten Wohnungsbauunternehmen und Wohnungsgenossenschaften, die sich durchaus ihrer sozialen Verantwortung bewusst seien, vielfältige Aufgaben bei der Stadtentwicklung nicht mehr wahrnehmen. Die vorliegenden Konzepte beinhalteten die Gefahr, neue Problemquartiere zu schaffen.

Die **Fraktion der SPD** gab zu bedenken, dass über bezahlbares Wohnen hinaus an die Entwicklung der Quartiere gedacht werden müsse, mit Zugang zu Grünflächen und Schulen, sowie generell guter Bildung. Ein zentrales Ziel sei aber, kurzfristig bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Durch die Aufstockung der sozialen Wohnraumförderung werde es gelingen, die aus der Bindung fallenden Sozialwohnungen zu kompensieren. Das reiche aber noch nicht aus. Die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit würde erst in fünf bis zehn Jahren zu Ergebnissen führen. Die sozialen Ziele könne man schon jetzt in jeder kommunalen Wohnungsbaugesellschaft umsetzen. Zunächst seien andere Instrumente gefragt. Dazu gehörten die Liegenschaftspolitik und die Handlungsfähigkeit der Kommunen. Die Gründung neuer öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften müsse unterstützt werden. Das Baugesetzbuch müsse hinsichtlich der Baulandentwicklung und Stadtentwicklungspolitik geändert werden, um Baupreise steuern zu können. Der Bund müsse auch nach 2019 in diesem Bereich Verantwortung übernehmen. Wohnungsgemeinnützigkeit könne dabei durchaus eine Rolle spielen, aber die Wiedereinführung der alten Wohnungsgemeinnützigkeit sei nicht zielführend.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf Drucksache 18/7415 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 18/8081 abzulehnen.

Berlin, den 18. Januar 2017

Sylvia Jörrißen
Berichterstatlerin

Michael Groß
Berichterstatler

Heidrun Bluhm
Berichterstatlerin

Christian Kühn (Tübingen)
Berichterstatler