

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
(24. Ausschuss)**

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Lisa Paus, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
– Drucksache 19/17307 –

**Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohngemeinnützigkeit
(Neues Wohngemeinnützigkeitsgesetz – NWohnGG)**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Caren Lay, Heidrun Bluhm-Förster, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion **DIE LINKE.**
– Drucksache 19/17771(neu) –

**Neue Wohngemeinnützigkeit einführen, einen nicht-profitorientierten
Sektor auf dem Wohnungsmarkt etablieren**

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Claudia Müller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
– Drucksache 19/15921 –

**Altschulden – Existenzgefährdung für ostdeutsche Wohnungsunternehmen
vermeiden**

A. Problem

Zu Buchstabe a

Nach Ansicht der Entwurfsverfasser zeigt der Wohnungsmarkt in Deutschland im Bereich des sozialen und günstigen Wohnungsbaus ein eindeutiges Marktversagen. Daher sei die Einführung entsprechend dauerhaft geltender Regelungen für die Entwicklung eines gemeinwohlorientierten Wohnungssektors durch neue Träger in Deutschland überfällig. Die mit dem Gesetzentwurf neu zu belebende Wohngemeinnützigkeit biete hier eine aktive Steuerungsmöglichkeit.

Zu Buchstabe b

Die Antragsteller halten die Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit im Jahr 1990 für einen Fehler. Seither sei der Bestand an Sozialwohnungen dramatisch gesunken. Die Abschaffung des Prinzips der Gemeinnützigkeit auf dem Wohnungsmarkt habe Bund, Länder und viele Kommunen dazu veranlasst, ihre Bestände zu privatisieren und selbst einen in erster Linie betriebswirtschaftlichen Ansatz in ihren Wohnungsunternehmen durchzusetzen. Gemeinwohlorientiertes, mieterfreundliches Verhalten werde seither nicht mehr belohnt. Wohnungen seien zu Spekulationsobjekten verkommen. Mit dem Antrag sollen die Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit sowie die Auflegung eines öffentlichen Wohnungsbauprogramms in Höhe von 10 Milliarden Euro jährlich über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren erreicht werden.

Zu Buchstabe c

Die Antragsteller verweisen auf die schwierige Situation ostdeutscher Wohnungsunternehmen, die häufig durch Altschulden aus DDR-Zeiten und Leerstand einer doppelten Belastung ausgesetzt seien. Die Altschulden mit ihren Zinslasten reduzierten darüber hinaus zusätzlich die Kreditfähigkeit der Unternehmen. Mit dem Antrag soll insbesondere erreicht werden, dass der Deutsche Bundestag beschließen, einen Altschuldenfonds in Höhe von 10 Millionen Euro für ostdeutsche Wohnungsunternehmen aufzulegen.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/17307 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/17771 (neu) mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe c

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/15921 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs und/oder eines Antrags oder beider Anträge.

D. Kosten

Zu Buchstabe a

Die neue Wohngemeinnützigkeit werde zu Steuerausfällen beim Bund und bei den Ländern führen. Das Investitionsprogramm zur Finanzierungshilfe des Wohnungsbaus werde Kosten beim Bund in Höhe von ca. 3 Milliarden Euro jährlich verursachen.

Zu den Buchstaben b und c

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/17307 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 19/17771 (neu) abzulehnen;
- c) den Antrag auf Drucksache 19/15921 abzulehnen.

Berlin, den 19. Mai 2021

Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Mechthild Heil
Vorsitzende

Dr. Anja Weisgerber
Berichterstatterin

Ulli Nissen
Berichterstatterin

Udo Theodor Hemmelgarn
Berichterstatter

Hagen Reinhold
Berichterstatter

Caren Lay
Berichterstatterin

Christian Kühn (Tübingen)
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Anja Weisgerber, Ulli Nissen, Udo Theodor Hemmelgarn, Hagen Reinhold, Caren Lay und Christian Kühn (Tübingen)

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/17307** wurde in der 153. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. März 2020 erstmals beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen und zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 19/17771 (neu)** wurde in der 153. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. März 2020 erstmals beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen und zur Mitberatung an den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss überwiesen.

Zu Buchstabe c

Der Antrag auf **Drucksache 19/15921** wurde in der 138. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. Dezember 2019 erstmals beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen und zur Mitberatung an den Haushaltsausschuss überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf will den Missstand beim bezahlbaren Wohnen durch Neubelebung der Tradition der Wohnungsgemeinnützigkeit beheben. Gefördert werden sollen gemeinnützige Wohnungsanbieter und deren Wohnungen, damit Menschen mit kleinen bis mittleren Einkommen, Arbeitslose, junge Familien, Rentnerinnen oder Studierende diese sich auf Dauer leisten könnten. Mit dem Entwurf soll Wohnbauunternehmen gesetzlich ein Gemeinnützigkeitsstatus zugesprochen werden. Die gemeinnützigen Wohnbauunternehmen erhielten Steuerbefreiungen in Bezug auf die Körperschaft-, Gewerbe-, Grund- und Grunderwerbsteuer sowie Steuerreduzierungen bei der Umsatzsteuer. § 55 AO (Selbstlosigkeit) würde auf wohngemeinnützige Unternehmen nur eingeschränkt Anwendung finden. Die gemeinnützigen Wohnbauunternehmen wären vielmehr befugt, eine Eigenkapitalrendite von 3,5 Prozent zu erwirtschaften. Gefördert würden der Wohnungsbau, der Erwerb, die Vermietung sowie die Modernisierung von Wohnraum, der Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum sowie die Verwaltung des Wohnraums. Die Wohnbauunternehmen dürften ihre Wohnungen nur an natürliche Personen vermieten, die unter einer bestimmten Einkommensgrenze lägen. Die Wohnungen müssten in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten liegen. Zusätzlich werde ein Investitionsprogramm des Bundes aufgelegt, das ein neues, zusätzliches Angebot an dauerhaft günstigen Mietwohnungen schaffe. Dadurch sollten auch Menschen mit geringem Einkommen die Möglichkeit bekommen, eine Mietwohnung zu finden, die sie sich jetzt und in Zukunft leisten könnten. Hiermit sollten in den nächsten zehn Jahren eine Million Wohnungen zu dauerhaft günstigen Mieten zusätzlich zu den Wohnungen im sozialen Wohnungsbau geschaffen und so das Angebot an bezahlbarem Wohnraum erheblich vergrößert werden. Diejenigen Unternehmen in unterschiedlicher Rechtsform, die solche Wohnungen schafften und sie entsprechend vermieteten, erhielten einen öffentlichen Zuschuss und eine Steuerbefreiung. Die gemeinnützigen Wohnbauunternehmen erhielten Finanzhilfen nach Artikel 104d GG. Der Bund übernehme 90 Prozent der Kosten, die Länder und Gemeinden übernahmen 10 Prozent der Kosten.

Zu Buchstabe b

Wesentlicher Inhalt des Antrags ist, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, in Absprache mit den Ländern und Kommunen einen Gesetzentwurf für die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit vorzulegen. Dabei solle ein Unternehmen der Wohnungswirtschaft als gemeinnützig gelten, wenn es

sich im Sinne einer sozialen Wohnraumversorgung mit Miet- oder Genossenschaftswohnungen darauf verpflichte, die Mietpreise auf Grundlage der Kostenmiete festzulegen, vorrangig und dauerhaft an mittlere und niedrige Einkommen sowie besondere Bedarfsgruppen zu vermieten, das Geschäftsfeld auf die Verwaltung, Instandhaltung, ökologische Sanierung und den Ankauf und Neubau von Miet- oder Genossenschaftswohnungen sowie von Räumen für wohnortnahe Infrastruktur und Nahversorgung zu beschränken, seine Rendite auf die Höhe des aktuellen Basiszinssatzes nach § 247 BGB plus 2 Prozent im Jahr, maximal aber 4 Prozent jährlich, zu begrenzen, darüber hinausgehende Überschüsse zweckgebunden an Ziele der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zu reinvestieren oder in einen Solidar- und Förderfonds für weitere gemeinnützige Bauvorhaben einzuzahlen und auf den Handel mit Wohnungen oder Unternehmensbeteiligungen sowie auf Bau, Umwandlung und Verkauf von Eigentumswohnungen zu verzichten. Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen würden im Gegenzug Vergünstigungen und Privilegien gewährt, wie Steuererleichterungen, ein exklusiver Zugang zu Bundes-Fördermitteln für den sozialen Wohnungsbau, ein bevorzugter Zugang zur Städtebauförderung und zur Vergabe bundeseigener Grundstücke und Liegenschaften sowie zusätzliche Förderung durch vergünstigte Darlehen und öffentliche Garantien. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen müssten auf Transparenz und Rechenschaft, auf demokratische Satzungen sowie eine weitgehende Mieterinnen- und Mietermitbestimmung verpflichtet werden und Verbandskontrolle und landesbehördlicher Prüfung unterliegen. Darüber hinaus sei ein öffentliches Wohnungsbauprogramm in Höhe von 10 Milliarden Euro jährlich über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren aufzulegen.

Zu Buchstabe c

Der Antrag hat im Wesentlichen zum Inhalt, dass der Deutsche Bundestag beschließen möge, einen Altschuldenfonds in Höhe von zunächst 10 Millionen Euro für ostdeutsche Wohnungsunternehmen aufzulegen, der nach einer Laufzeit von 15 Jahren in seiner Höhe und Ausgestaltung überprüft werde. Damit sollten vor allem der Rückbau leerstehender Ruinen und die Beseitigung des Sanierungsstaus ermöglicht werden. Zudem solle der Bundestag auf die Länder einwirken, die Rückbauförderung auskömmlich auszugestalten, die KfW-Gründer-Programme für die Gründung neuer Genossenschaften öffnen, Konzepte entwickeln, wie Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten am Stadtumbau wieder stärker beteiligt werden können, die Möglichkeit schaffen, dass der kommunale Eigenanteil durch Dritte erbracht werden könne, Kommunen besser beraten und vom hohem Verwaltungsaufwand bei der Fördermittelbeantragung und -abrechnung entlasten sowie integrierte Stadtentwicklungskonzepte und qualifizierte Bürgerbeteiligung als förderfähige Voraussetzungen festzulegen, die die verbindliche Grundlage für Abriss-, Umbau- und Aufwertungsmaßnahmen bilden würden.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 153. Sitzung am 19. Mai 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/17307 empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 75. Sitzung am 28. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/17307 empfohlen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 143. Sitzung am 19. Mai 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/17307 empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 75. Sitzung am 28. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/17771 (neu) empfohlen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 143. Sitzung am 19. Mai 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/17771 (neu) empfohlen.

Zu Buchstabe c

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 98. Sitzung am 19. Mai 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/15921 empfohlen.

IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen hat zum Gesetzentwurf zu Buchstabe a) und zum Antrag zu Buchstabe b) in seiner 57. Sitzung am 7. Oktober 2020 eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

Folgende Sachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Christian Bruch, Bundesgeschäftsführer BFW, Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V.
- Stefanie Frensch, Vorstandssprecherin ZIA-Region Ost, Zentraler Immobilien Ausschuss e. V.
- Axel Gedaschko, Präsident GdW, Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
- Dr. Ulrike Hamann, Vorstandsmitglied, WVB Wohnraumversorgung Berlin - AöR
- Jan Kuhnert, Geschäftsführer KUB, Kommunal – und Unternehmensberatung GmbH
- Dr. Josef Ostermayer, Generaldirektor, Sozialbau AG, Wien
- Lukas Siebenkotten, Präsident Deutscher Mieterbund e. V.
- Prof. Dr. Ramón Sotelo, Bauhaus-Universität Weimar
- Hilmar von Lojewski, Beigeordneter und Leiter des Dezernats Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Deutscher Städtetag – für die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände.

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Wortprotokoll (57. Sitzung) und die schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen – Ausschussdrucksachen 19(24)217, 19(24)219 bis 19(24)223 sowie 19(24)225 und 19(24)226 – wurden der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht.

V. Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände wurden im Rahmen der öffentlichen Anhörung am 7. Oktober 2021 an den Beratungen beteiligt. Ihre gemeinsame Stellungnahme wurde als Ausschussdrucksache 19(24)223 und die mündlichen Ausführungen ihres Vertreters im Wortprotokoll der 57. Sitzung auf der Website des Bundestages veröffentlicht (bundestag.de/bau).

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen in ihrer Stellungnahme grundsätzlich die Zielrichtung, in den kommenden Jahren verstärkt bezahlbaren Wohnraum in Deutschland zu schaffen. Die im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie im Antrag der Fraktion DIE LINKE. unterbreiteten Vorschläge zielten allerdings aus kommunaler Sicht nicht in die richtige Richtung und würden daher nicht als verfolgenswert erachtet.

Unbestritten laufe der Wohnungsbau in Deutschland dem Bedarf weiter hinterher. Um die Nachfrage, insbesondere nach bezahlbarem Wohnraum, zu decken, müssten jährlich mindestens 300 000 neue Wohnungen entstehen. Von diesen Zahlen sei man weit entfernt. Daher bedürfe es in Deutschland weiterhin einer langfristigen Wohnungsbauoffensive, insbesondere im bezahlbaren Segment. Die Einführung einer neuen gesetzlichen Wohngemeinnützigkeit sei aus Sicht der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände aber nicht zielführend. Hierfür sprächen mehrere Gründe:

- Der vorliegende Gesetzentwurf sowie der Antrag der Fraktion DIE LINKE. lösten nicht das Problem des fehlenden Baulands, insbesondere im Bereich angespannter Wohnungsmärkte. Beim Bauland sei weiterhin nicht das Vorliegen von Baurechten, sondern die Mobilisierung des Baulands für bezahlbare Wohnungen

das Kernproblem. Hohe Preise für Bauland hemmten häufig den Wohnungsbau entscheidender als die eigentlichen Baukosten.

- Angesichts steigender Neu- und Wiedervermietungsrenten seien alle Anbieter, die moderate Mietpreise aufrufen und nicht grundsätzlich renditemaximierend wirtschafteten, wichtige und willkommene Akteure am Wohnungsmarkt. Das gelte nicht nur, aber insbesondere für kommunale Wohnungsunternehmen, die aktuell die treibende Kraft beim Abruf von Wohnraumfördermitteln der Länder seien und damit neuen öffentlich geförderten Wohnungsbestand schaffen würden.
- Eine mögliche Beschränkung der Finanzhilfen des Bundes gemäß Artikel 104d GG zur Verbesserung des sozialen Wohnungsbaus auf Wohnbauunternehmen im Sinne der dem Antrag zugrunde liegenden Wohngemeinnützigkeit würde andere sozial orientierte Vermieter benachteiligen. Dazu zählten insbesondere zahlreiche kommunale Wohnungsunternehmen. Diese leisteten aber bereits heute einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Wohnraum, der für breite Schichten der Bevölkerung bezahlbar sei. Sie böten preiswerten Wohnraum mit guter Qualität, engagierten sich bei der energetischen Sanierung und dem klimagerechten Bauen; sie unterstützten soziale Projekte und engagierten sich in den jeweiligen Quartieren ihrer Wohnungsbestände. Insbesondere bei Stadtentwicklungsprojekten, die für Investoren nicht von Interesse seien, komme ihrer Interventionsfähigkeit große Bedeutung zu. Die kommunalen Wohnungsunternehmen seien somit starke Partner der Städte, Landkreise und Gemeinden in der Wohnraumpolitik vor Ort.
- Sollten die Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung des sozialen Wohnungsbaus den kommunalen Wohnungsunternehmen nicht mehr zur Verfügung stehen, drohten Investitionen in die Wohnraumförderung aber auch in die soziale Stadtentwicklung insgesamt zum Erliegen zu kommen.
- Als nachteilig sehe man an, dass die beabsichtigte Beschränkung für gemeinnützige Wohnbauunternehmen, Wohnungen zukünftig nur an Personen zu vermieten, die unter einer festzulegenden Einkommensgrenze lägen, die Gefahr berge, dass monostrukturierte Quartiere und „stigmatisierte“ Wohnsiedlungen entstünden. Dies wäre im Ergebnis das Gegenteil der eigentlich erwünschten gemischten Quartieren und Nachbarschaften.

Es sei daher nicht nur sinnvoll, sondern unumgänglich, dass die Wohnungswirtschaft auch in Zukunft flexibel und eigenständig über die Belegung von Wohnraum entscheiden könne. Eine breite Palette und Durchmischung im Bereich des Mietwohnungsbaus habe sich in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten bewährt und wirke im Ergebnis stabilisierend für Quartiere und damit für die betroffenen Städte und Gemeinden insgesamt.

Auch die im Antrag genannten Beschränkungen auf Fördergebiete seien nicht überzeugend: Öffentlich geförderter Wohnungsneubau sowie insbesondere geförderte Modernisierungsmaßnahmen im Bestand sollten keinesfalls ausschließlich auf angespannte Wohnungsmärkte beschränkt werden.

Mit Blick auf die geplanten Steuererleichterungen für als gemeinnützig deklarierte gemeinnützige Wohnbauunternehmen sei zudem nicht nur zu berücksichtigen, dass es zu Einnahmeausfällen nicht nur beim Bund, sondern auch bei Ländern und Kommunen kommen könne. Derartige Fehlbeträge müssten anderweitig kompensiert werden. Kritisch sähen die Spitzenverbände insbesondere, dass der Begriff der Gemeinnützigkeit durch die Gewährung von großzügigen gemeinnützigkeitsunschädlichen Gewinnausschüttungsmöglichkeiten verwässert würde. Auch böten die Konzepte kaum Sicherheit gegenüber indirekter Gewinnausschüttung. Hinzu komme, dass die geplanten Steuerbefreiungen für gemeinnützige Wohnbauunternehmen mit dem EU-Beihilfenrecht kollidieren könnten.

Nach alledem sei absehbar, dass die Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit in Deutschland wenig zielführend wäre. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände plädiere vielmehr dafür, das System der sozialen Wohnraumförderung in Deutschland insbesondere hinsichtlich seiner Zielgenauigkeit weiter zu verbessern und die Förderpolitik von Bund und Ländern in diesem Bereich noch weiter zu optimieren.

Bis 2019 habe der Bund seine Fördermittel für die soziale Wohnraumförderung auf insgesamt 4 Milliarden Euro erhöht. Mit dem am 4. April 2019 in Kraft getretenen Artikel 104d GG habe der Bund die Möglichkeit erhalten, den Ländern zweckgebundene Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren. Damit solle die Wohnraumversorgung durch Mietwohnungen und selbstgenutztes Wohneigentum der Haushalte unterstützt werden, die sich insbesondere aufgrund

ihres Einkommens nach Maßgabe landesrechtlicher Bestimmungen am Markt nicht angemessen versorgen könnten und auf Unterstützung angewiesen seien.

Die Bundesmittel müssten weiter aufgestockt und verstetigt werden. Dazu zähle auch, dass die Länder zusätzlich eigene Mittel bereitstellen müssten und diese nicht mit dem Einsatz der gestiegenen Bundesmittel zurückfahren dürften. Eine auf die Zukunft gerichtete, antizyklische Wohnraumförderung müsse sich der Diskussion stellen, dem Einsatz öffentlicher Mittel auch einen dauerhaften öffentlichen Zweck gegenüberzustellen. Im Gegensatz zum seit Jahren zu beobachtenden Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes solle das Ziel im Aufbau und Erhalt eines „Wohnungsstocks“ liegen, der dauerhaft auch gering verdienenden Menschen zur Verfügung stehe.

Die mit dem Ziel der Sicherung eines langfristig preiswerten und dauerhaft belegungsgebundenen Wohnungsbestandes einhergehenden Diskussionen um die sogenannte „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ sollten weitergeführt werden. Trotz teils deutlich divergierender Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Wahl der Mittel, belege der fachpolitische Diskurs die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit diesem Thema.

Zentrales Problem hinsichtlich der Schaffung bezahlbarer Wohnungen bleibe in Deutschland die Mobilisierung von Bauland. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände fordere daher Bund und Länder auf, zügig die Empfehlungen der Baulandkommission, die Anfang Juli 2019 vorgestellt worden seien, umzusetzen. Städte, Landkreise und Gemeinden brauchten sowohl tatsächliche und finanzielle, aber auch städtebaurechtliche Möglichkeiten zur Baulandaktivierung und zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen. Aus kommunaler Sicht seien insbesondere eine Stärkung des Baugebots, eine Verbesserung und Stärkung kommunaler Vorkaufsrechte sowie Flexibilisierungen an der Schnittstelle zwischen Bau- und Immissionsschutzrecht erforderlich. Beim neuen sektoralen Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den (sozialen) Wohnungsbau sähen die kommunalen Spitzenverbände noch Präzisionsbedarf dahingehend, dass auch andere vertragliche Konzepte und Vereinbarungen zum sozialen Wohnungsbau unter diese Vorschrift zu fassen seien, die keine unmittelbare Bindung an die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung vorsähen. So sollten auch „preisgedämpfter Wohnraum“ und genossenschaftliche Modelle berücksichtigt werden können. Wohnungsgenossenschaften leisteten seit jeher im Sinne des Solidarprinzips einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Schaffung bezahlbarer Wohnungen sowie zur Bildung stabiler Wohnquartiere. Daher sollte neben der Förderung, insbesondere auch kleinerer Genossenschaften in der Gründungsphase, eine stärkere Einbeziehung von Wohnungsgenossenschaften in Kooperationsvereinbarungen mit den Kommunen unterstützt werden. Ein Ansatz wäre die weitere Unterstützung des Bundes im Bereich des Erwerbs von Geschäftsanteilen an Genossenschaften, etwa im Rahmen des KfW-Wohneigentumsprogramms. Aus kommunaler Sicht böten im Übrigen kooperative Baulandmodelle mit klaren Anteilen für den geförderten Wohnungsbau weiterhin einen wichtigen Ansatzpunkt.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen hat die Vorlagen auf Drucksachen 19(24)17307, 19(24)17771 (neu) und 19(24)15921 in seiner 79. Sitzung am 19. Mai 2021 abschließend beraten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte fest, dass es in den letzten Jahrzehnten einen massiven Verfall des sozialgebundenen Wohnungsbestandes in der Bundesrepublik gegeben habe, der auch weiter anhalte. Die Zahl der Sozialwohnungen habe sich seit 1990 mehr als halbiert. Man steuere auf eine Zahl von unter 1 Million sozialgebundener Wohnungen in Deutschland zu. Alle zwölf Minuten falle eine Sozialwohnung aus der Bindung. Diese Negativspirale sei eine der Ursachen für die angespannte Wohnungsmarktsituation in vielen Teilen Deutschlands, vor allem in den Ballungsräumen, weil die Kommunen und die öffentliche Hand nicht mehr in der Lage seien, mit ihrem eigenen Angebot in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Dieser Bestand müsse wieder aufgebaut werden, da es sich beim Wohnen um ein Grundrecht und damit um eine Frage der öffentlichen Daseinsvorsorge handele. Zuständig seien nicht nur die Länder, sondern auch der Bund müsse weiter mitfinanzieren. Das System des sozialen Wohnungsbaus sei in den letzten Jahren nicht in der Lage gewesen, die Probleme zu lösen, da immer nur Bindungen von kurzer Zeit vorgesehen seien. Als Ergänzung schlage man daher die neue Wohnungsgemeinnützigkeit vor, als wichtigen Baustein, um die Wohnungsmärkte in Zukunft stabil zu halten und um dem Bund dauerhaft eine Rolle in der Wohnungspolitik zu geben. Das sei notwendig, da die Haushaltslage der Länder gerade unter Corona-Bedingungen angespannt sei. Es sei nicht damit zu rechnen, dass die Länder in den nächsten Jahren eine zusätzliche Kraftanstrengung unternehmen würden, um die Bestände im erforderlichen Maß auszu-

bauen. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlage zudem einen Altschuldenfonds für die ostdeutsche Wohnungswirtschaft vor. Auch wenn dies nur noch in einigen Kommunen und Wohnungsunternehmen im Osten relevant sei, führe es dort dazu, dass nicht in ausreichendem Maße in die Bestände investiert werden könne. Den Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland, deren Altschulden nicht wohnungswirtschaftlich verursacht seien, müsse daher mehr Handlungsspielraum gegeben werden, um Bestände zu modernisieren, in Klimaschutz, Barrierefreiheit oder Wohnwertverbesserung zu investieren und um besser mit Leerständen umgehen zu können. Anders als die Fraktion DIE LINKE. wolle man nicht, dass die Zahlungen der Städtebauförderung und Finanzmittel innerhalb der sozialen Wohnraumförderung nur an die Gemeinnützigkeit gekoppelt würden. Auch nichtgemeinnützige Unternehmen sollten in Zukunft weiter in den sozialen Wohnungsmarkt einsteigen können.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erkannte in der politischen Diskussion zunehmend Offenheit für das Thema Wohngemeinnützigkeit. In der wohnungspolitischen Debatte sei es überwiegend Konsens, dass die Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit ein Fehler gewesen sei, der die kommunale Wohnungswirtschaft geschwächt habe. Die Abschaffung habe Steuervorteile genommen und dazu geführt, dass sich die kommunale Wohnungswirtschaft zum Teil an falschen Zielen orientiert habe, wie daran, mit den Sozialmietern Gewinne für die kommunalen Haushalte zu erwirtschaften. Die Immobilienmärkte würden von vielen Akteuren nur noch als Anlagemärkte betrachtet. Es sei daher wichtig, die öffentliche, gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft zu stärken. Man brauche eine Renditedeckelung und im Gegenzug Steuererleichterungen. Die bisherige Rechtslage funktioniere eher anders herum: Es gebe eine Steuererleichterung für Share Deals, d. h. für große Wohnungskonzerne, und nicht für die kommunale Wohnungswirtschaft. Das halte die Fraktion DIE LINKE. für falsch. Es sei dringend nötig, die Wohngemeinnützigkeit wieder aufzubauen, um das Gemeinwohl zu stärken und auch um langfristig das Problem zu lösen, dass immer mehr Sozialwohnungen aus der Bindung fielen, als man hinterherbauen könne. Es müsse gelingen, Wohnungen mit einer dauerhaften Bindung zu bauen und auch zu erhalten. Der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den Altschulden gehe nicht weit genug. Die dort vorgeschlagenen 10 Millionen Euro im Jahr, über 15 Jahre, seien viel zu gering angesetzt. Die Fraktion DIE LINKE. wolle eine vollständige Entlastung. Nach Schätzungen gebe es einen Schuldenstand von 4 Milliarden Euro.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, dass bei der Wohngemeinnützigkeit die Deckung der Kosten über sogenannten Kostenmieten sichergestellt werden solle. Da dies aber nicht ausreiche, müssten dann noch eine Steuerbefreiung oder deutliche Steuererleichterungen sowie eine staatliche Förderung hinzukommen. Die Rendite sei reduziert, wenn nicht auf null abgesenkt. Die Fraktion der CDU/CSU sehe die Lösung der Probleme grundsätzlich nicht in einem Rechtskonstrukt, wie der Wohngemeinnützigkeit. Dieses Rechtskonstrukt verursache erhebliche zusätzliche Kosten, da die Steuerbefreiungen oder Steuererleichterungen und Investitionszulagen staatliche Mittel in Anspruch nähmen. Gleichwohl reiche all das vermutlich nicht, um die Miete wirklich auf ein sozialverträgliches Niveau zu senken. Es gebe also enorme Mehrkosten und – in Gestalt der Verlängerung der Bindungsdauer – einen in seiner Höhe ungewissen Zusatznutzen. Verfassungsrechtlich stelle sich zudem die Frage, ob der Bund für diese Maßnahmen eine Gesetzgebungskompetenz habe. Auch nach der Grundgesetzänderung im April 2019, mit dem neuen Artikel 104d GG, liege die Gesetzgebungskompetenz für den sozialen Wohnungsbau grundsätzlich bei den Ländern. Das Gegenmodell der CDU/CSU-Fraktion sei die Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Hier habe man unbestreitbar bereits eine deutliche Aufstockung der Mittel durchgesetzt. Diese Mittel müssten jetzt auch von den Ländern eingesetzt werden. Zusätzlich gebe es auch noch die steuerliche Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus. Es stelle sich die Frage, ob mit einer Wohngemeinnützigkeit der Anreiz gesetzt werden könne, damit die erforderliche Menge an Wohnungen gebaut werde. An sich bedürfe es des Anreizes für die Investoren, eine gewisse Rendite zu bekommen. Es sei zu befürchten, dass im Endeffekt nur einige wenige Wohnungen mehr gebaut würden, bei denen die Mieten niedrig seien. Es sei allerdings nicht garantiert, dass solche Wohnungen in Masse gebaut würden. Sozialer Wohnraum werde aber in großem Umfang benötigt.

Die **Fraktion der AfD** wies darauf hin, dass mit der neuen Wohngemeinnützigkeit der Wohnungsmarkt gerettet werden solle. In der Amtszeit von Bundeskanzlerin Merkel sei zunächst die Angebotsseite des Wohnungsmarktes durch Masseneinwanderungen aus dem Gleichgewicht gebracht worden, danach seien die Baukosten durch die unsinnige Verschärfung energetischer Vorschriften in die Höhe getrieben worden. Beide Maßnahmen hätten Zustimmung von Links-Rot-Grüner Seite erhalten. Nachdem das Wohnen dadurch immer unbezahlbarer geworden sei, habe man als Schuldigen den geldgierigen Vermieter ausgemacht. Es gebe schwarze Schafe auf dem Mietwohnungsmarkt und niemand nehme diese in Schutz. Allerdings könnten sie ihr Unwesen nur deshalb treiben, weil es vielen Mietern infolge der Verknappung von Wohnraum in den Großstädten praktisch unmöglich gewor-

den sei, auf andere Wohnungen auszuweichen. Das Konzept der Wohngemeinnützigkeit sei schon einmal gescheitert. Viele erinnerten sich noch an den Skandal um die Neue Heimat. Das vorgelegte Konzept sei von vornherein nicht funktionsfähig und in weiten Teilen nicht schlüssig. Nach dem Gesetzentwurf sollen die gemeinnützigen Wohnbauunternehmen eine Rendite von bis zu 3,5 Prozent erwirtschaften dürfen. 3,5 Prozent erreichten viele Vermieter heute nicht mehr. Nach der hälftigen Teilung des CO₂-Preises zwischen Mieter und Vermieter würden es noch weniger sein. Die Idee, dass die Miete von Neubauten mindestens 10 Prozent unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen solle, verhindere im Ergebnis den Neubau. Sollte es dennoch ein Unternehmen durch ein ökonomisches Wunder schaffen, unter diesen Bedingungen rentable Neubauten zu errichten, könnten die Landesregierungen durch Rechtsverordnung über den Mietpreis bestimmen und diesen im Nachhinein absenken. Das sei ökonomischer Irrsinn. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. gehe in dieselbe Richtung und sei deshalb genauso einzuordnen. Dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Altschuldenbefreiung ostdeutscher Wohnungsunternehmen stehe die AfD-Fraktion offen gegenüber, allerdings sei der Antrag zu unklar formuliert.

Die **Fraktion der SPD** erinnerte an die Anhörung vom 7. Oktober 2020, die interessante Erkenntnisse gebracht habe. Die Koalition habe in der laufenden Wahlperiode viel getan, um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Im Koalitionsvertrag sei vorgesehen gewesen, 1,5 Millionen neue Wohnungen zu bauen, am Ende seien es 1,2 Millionen geworden, aber etwa 700 000 Wohnungen befänden sich noch im Bauüberhang, seien also genehmigt, aber noch nicht fertiggestellt. Die Gründe dafür lägen im überhitzten Bausektor, bei fehlenden Fachkräften und der Knappheit von Baustoffen. Eine weitere Ursache liege in der Spekulation von Immobilienunternehmen mit baureifen Grundstücken. Trotz dieser Probleme sei es gelungen, den Bestand an Wohnungen auf 42,5 Millionen zu erhöhen und damit im Vergleich zum Jahr 2010 2 Millionen Wohnungen mehr zur Verfügung haben, was einem Anstieg von etwa 5 Prozent entspreche. Kernstück sei nach wie vor der soziale Wohnungsbau. Um mehr bezahlbare Wohnungen zu schaffen, habe der Bund den sozialen Wohnungsbau der Bundesländer in der laufenden Wahlperiode mit mehr als 5 Milliarden Euro gefördert. Damit hätten 100 000 neue Sozialwohnungen gebaut werden können. Dafür sei sogar das Grundgesetz geändert worden. Die SPD-Fraktion sei für die Wiedereinführung einer Wohngemeinnützigkeit, das stehe auch im Zukunftsprogramm für die Bundestagswahl 2021. Sie habe auch bei der Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit unter Schwarz-Gelb mit Nein gestimmt und damals schon vor den Folgen gewarnt. Beim Gesetzentwurf sei die Beschränkung auf die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten zu kritisieren. Außerdem seien die Einkommensgrenzen zu niedrig. Eine Wohngemeinnützigkeit ergebe nur Sinn, wenn gleichzeitig ein Investitionsprogramm aufgelegt werde. Da müsse viel Geld hineingesteckt werden. Die Grünen forderten 3 Milliarden Euro, also eine Verdreifachung der bisherigen Förderung und die Linken forderten 10 Milliarden Euro jährlich, eine Verzehnfachung. Das lehne die SPD-Fraktion ab.

Die **Fraktion der FDP** sprach zunächst die Altschulden an. Es gebe in Ostdeutschland sowohl entschuldete als auch nicht entschuldete Wohnungsunternehmen. Vor 30 Jahren habe es für alle die Möglichkeit gegeben, die Altschulden loszuwerden. Das sei aber an Bedingungen geknüpft gewesen. Manche Wohnungsunternehmen hätten sich damals bewusst dagegen entschieden. Ob das wirtschaftlich die sinnvollste Variante für sie gewesen sei, müssten sie selbst einschätzen. Zu den Bedingungen habe beispielsweise gehört, dass 10 Prozent der Wohnungen verkauft werden mussten. Jetzt im Nachhinein alle in einen Topf zu werfen, sei schwierig und benachteilige die Unternehmen, die mit staatlicher Unterstützung unter Schwarz-Gelb schnell ihre Altschulden losgeworden seien. Bei den Konzepten zur Wohngemeinnützigkeit sei anzumerken, dass die FDP der Idee durchaus offen gegenüber stehe. Sie könne aber nur funktionieren, wenn man sehr viel Geld ins System hineingebe. Wer ernsthaft versuche, einen Wohnungsbestand so zu bauen, dass er 10 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete – auch beim Neubau – vermieten könne, benötige sehr viel Geld. Zusätzlich würden die Mieter beim Gesetzentwurf der Grünen vom Geldverdienen abgehalten, denn der Mieter müsse bei steigendem Einkommen Ausgleichszahlungen leisten, um in der Wohnung bleiben zu dürfen. Warum diese Sonderabgabe den Bundesländern zugutekommen solle, sei nicht nachvollziehbar. Dann gehe das Geld vom Bund zu den Bundesländern. Die Grundprobleme im Wohnungsmarkt – wie lange B-Plan-Verfahren oder den Fachkräftemangel – löse die neue Wohngemeinnützigkeit nicht. Es gebe am Markt gemeinnützige Akteure, Stiftungen und Genossenschaften, die auch im Ausschuss, zurecht von vielen gelobt würden. Diese bereits eingeführten Modelle sollten weiter gefördert werden. Bevor eine neue Gemeinnützigkeit funktionieren könne, müssten viele Fragen geklärt werden. Mit den jetzt vorgelegten Konzepten könne sie nicht funktionieren.

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/17307 zu empfehlen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/17771 (neu) zu empfehlen.

Zu Buchstabe c

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/15921 zu empfehlen.

Berlin, den 19. Mai 2021

Dr. Anja Weisgerber
Berichterstatlerin

Ulli Nissen
Berichterstatlerin

Udo Theodor Hemmelgarn
Berichterstatler

Hagen Reinhold
Berichterstatler

Caren Lay
Berichterstatlerin

Christian Kühn (Tübingen)
Berichterstatler