

Antrag

der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Britta Haßelmann, Sven-Christian Kindler, Lisa Paus, Annalena Baerbock, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Steffi Lemke, Peter Meiwald, Dr. Julia Verlinden, Harald Ebner, Matthias Gastel, Stephan Kühn (Dresden), Nicole Maisch, Friedrich Ostendorff, Corinna Rüffer, Markus Tressel, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Fair, gut und günstig wohnen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1990 wurde eine der größten Fehlentscheidungen in der Wohnungspolitik seit 1945 vollzogen: Die Wohnungsgemeinnützigkeit wurde abgeschafft. Im Zuge des Skandals um die „Neue Heimat“ nutzte die damalige schwarz-gelbe Bundesregierung die Chance, den Schutz von bezahlbarem Wohnen in Deutschland zu Gunsten einer marktliberalen Wohnungspolitik zu beenden. Ein Fehler, der damals etwa 100 Millionen Deutsche Mark Mehreinnahmen einbringen sollte und heute Milliarden Euro kostet: den Bund, die Länder, die Kommunen und nicht zuletzt jede Mieterin und jeden Mieter. Über 15 Milliarden Euro bringt der Staat jedes Jahr für Wohngeld und Kosten der Unterkunft auf. Leider wird mit diesem Geld nicht eine Wohnung geschaffen, sondern teure Mieten werden auf ein erträgliches Maß reduziert – zur Freude der Vermieterinnen und Vermieter.

In den 1980er Jahren gab es 3,3 Millionen gemeinnützige Wohnungen, davon 2,4 Millionen Sozialwohnungen, sowie 1,2 Millionen Sozialwohnungen bei nicht gemeinnützigen Vermietern. In den gemeinnützigen Wohnungen lagen die Mieten vor allem in den Ballungszentren bis 30 % unter den sonstigen Mieten. Seit Abschaffung der alten Wohnungsgemeinnützigkeit sind über 2 Millionen dieser günstigen Sozialwohnungen verloren gegangen – durch Privatisierung und Auslaufen der Sozialbindungen. Dieser Trend ist ungebrochen: Seit 2002 sind eine weitere Million Sozialwohnungen verloren gegangen – von 3,6 Millionen sind mittlerweile nur noch 1,5 Millionen übrig und die Nachfrage steigt stetig an. Wenn dieser Trend nicht gestoppt wird, werden jedes Jahr weitere 60.000 Wohnungen aus der Sozialbindung fallen und die Kosten der Unterkunft und das Wohngeld für Rentnerinnen und Rentner, Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen und Arbeitslose weiter steigen.

Gleichzeitig explodieren die Mieten in Ballungsgebieten, Universitäts- und Großstädten. Über eine Million Menschen sind im vergangenen Jahr nach Deutschland gekommen. Viele von ihnen werden bleiben und brauchen ein Dach über dem Kopf – jenseits von Turnhallen und Container-Dörfern. Das erhöht den Handlungsdruck in einem Bereich, in dem die Versäumnisse der vergangenen Jahre immer deutlicher

zu Tage treten. Für alle bezahlbarer Wohnraum ist in vielen Gegenden Deutschlands mittlerweile Mangelware.

Dieser Missstand kann behoben werden, wenn ein Aufbruch für bezahlbares Wohnen, eine neue soziale Wohnungspolitik gelingt. Deshalb soll eine gute Tradition neu belebt werden: die Wohnungsgemeinnützigkeit. Sie ist ein Baustein für dauerhaft günstige Wohnungen, mit dem Eigentümerinnen und Eigentümer, Mieterinnen und Mieter verlässlich und auf Dauer profitieren können. So trägt sie zum Zusammenhalt in unserer Gesellschaft bei.

Das Prinzip ist einfach: öffentliches Geld für öffentliche Güter. Für den Wohnungsmarkt heißt das: Gefördert werden gemeinnützige Wohnungsanbieter und deren Wohnungen, damit Menschen mit wenig Einkommen, Arbeitslose, junge Familien, Rentnerinnen oder Studierende diese sich auf Dauer leisten können.

Mit einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) können Lebensqualität in unseren Städten sowie lebendige Nachbarschaften mit einer verlässlichen Rendite für Unternehmen, die langfristig und sozial investieren, verknüpft werden. Mit der damit verbundenen Förderung werden die Kosten für Wohnungsunternehmen, die gemeinnützig handeln, gesenkt, günstigere Mieten geschaffen und wird langfristig ein solides Wirtschaften für gemeinnützige Akteure ermöglicht.

Der Skandal um den Wohnkonzern „Neue Heimat“ in den 1980er Jahren hat Missstände aufgezeigt, die in diesem Vorschlag einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit behoben wurden – durch Transparenz und Kontrolle und durch Mietermitbestimmung in überschaubaren Wohnungsunternehmen.

Drei Grundsätze sollen die neue Wohnungsgemeinnützigkeit leiten:

1. Vielfalt

Einen vielfältigen Markt mit aktiven Baugenossenschaften und Bauvereinen, kommunalen Wohnungsgesellschaften, Wohnungsgenossenschaften, Wohnprojekten und privaten Vermietern. Diese Akteure will die neue Wohnungsgemeinnützigkeit unterstützen, damit sie mit bezahlbarem Wohnraum schwarze Zahlen schreiben.

2. Nachhaltigkeit

Neubau kostet Zeit. Daher ist es umso wichtiger, die vorhandenen Bestände optimal zu nutzen. Der Bau von bezahlbarem Wohnraum ist eine zentrale gesellschafts- und sozialpolitische Aufgabe, deshalb muss sichergestellt werden, dass ausreichend viele dauerhaft günstige Wohnungen gebaut werden. Die Wohnungsgemeinnützigkeit eröffnet ganz unterschiedlichen Anbieterinnen und Anbietern eine attraktive Vermarktungsform, die zugleich aber auch sozial verantwortlich wirkt. Während beim traditionellen sozialen Wohnungsbau zumeist nach zehn bis zwanzig Jahren die Belegungsbindung endet und die öffentlichen Investitionen damit verloren gehen, muss in Zukunft eine dauerhafte Wohnungs- und Unternehmensbindung mit entsprechender Förderung realisiert werden. Die im Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus vorgeschlagene steuerliche Sonderabschreibung fördert hohe Mitnahmeeffekte. Auch Luxuswohnungen werden gefördert. Ohne jegliche Vorgaben für den Mietpreis werden geförderte Vermieter in überhitzten Wohnungsmärkten maximale Förderung für maximale Mieten abschöpfen. Das schafft mehr Verdrängung und soziale Spaltung und sorgt nicht für den Erhalt sozial gemischter, lebenswerter Stadtviertel.

3. Transparenz und Kontrolle

Durch die neue Wohnungsgemeinnützigkeit sollen die Fehler der Vergangenheit vermieden werden. In den 1980er Jahren haben mangelnde Transparenz und Kontrolle zu Skandalen, wie den um die „Neue Heimat“, geführt, was zur Folge hatte, dass das bewährte Prinzip der Wohnungsgemeinnützigkeit abgeschafft wurde. Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit setzt auf regionale Akteurinnen und Akteure, Mietermitbestimmung und regelmäßige Kontrollen.

Unser Zusammenleben wird sich verändern. Die Form des Zusammenlebens wird eine der großen Fragen der kommenden Jahre werden – auch angesichts der großen Zahl neuer Mitbürgerinnen und Mitbürger. Damit die Trennung auf dem Wohnungsmarkt nicht größer wird, sondern eine gute Mischung erhalten bleibt, müssen jetzt die richtigen Weichen gestellt werden. Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit ist eine Möglichkeit, das Marktversagen im unteren Mietpreissegment zu heilen und die öffentliche Daseinsvorsorge zu stärken. Langfristig gilt auch im Wohnungsmarkt: Gesellschaftlicher Mehrwert ist die beste Rendite.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf für ein neues Wohngemeinnützigkeitsgesetz auf den Weg zu bringen. Dabei müssen Mitnahmeeffekte ausgeschlossen und eine zielgerichtete, effiziente Förderung von günstigem Wohnraum ermöglicht, insbesondere folgende Kriterien erfüllt werden:

Nachhaltigkeit – Öffentliche Förderung für öffentliche Güter

- Wiederaufbau eines günstigen und sozial gebundenen Segments auf den Wohnungsmärkten der wachsenden Städte und Ballungszentren; das Ziel ist es, 100.000 zusätzliche Wohnungen im Jahr in diesem Segment zu errichten oder sozial zu binden, um den derzeitigen Verlust von 60.000 sozial gebundenen Wohnungen im Jahr zu kompensieren und das Angebot deutlich zu verstärken,
- Stärkung der Vielfalt der Akteure auf dem Wohnungsmarkt durch ein Sofort- und ein Dauerprogramm für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit, damit kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, Baugruppen und private Vermieterinnen und Vermieter in dem erforderlichen Umfang, solidarisch und nachhaltig, gutes Wohnen auch für Menschen mit kleinen Einkommen anbieten,
- die Förderung ist nur in Gebieten mit Mietpreisbremse, Kappungsgrenze oder den Wohngeld-Mietstufen IV-VI anzubieten, um eine Förderung mit der Gießkanne zu vermeiden und zugleich die Beihilfekriterien der EU zu erfüllen,
- darin ein zeitlich befristetes Sofortprogramm aufzulegen, und dafür
- eine einmalige Investitionszulage als Steuergutschrift zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten pro Quadratmeter
 - a) für den Neubau von Sozialwohnungen mit Dauerbindungen an eine enge Zielgruppe besonders benachteiligter Haushalte (bis 100 % der Einkommensgrenze nach § 9 Abs. 2 WoFG) mit bis zu 20 % der Gesamtkosten, kombinierbar mit anderen Förderinstrumenten, z. B. der KfW oder der sozialen Wohnraumförderung, aufzulegen sowie
 - b) für den Neubau von Sozialwohnungen mit Dauerbindungen für eine weitere Zielgruppe von Haushalten mit kleinen bis mittleren Einkommen (bis 150 % der Einkommensgrenze nach § 9 Abs. 2 WoFG) mit bis zu 10 % der Gesamtkosten und kombinierbar mit anderen Förderinstrumenten, z. B. der KfW oder der sozialen Wohnraumförderung, aufzulegen sowie
- einen Zuschuss für die Einräumung von Dauerbindungen am ungebundenen Wohnungsbestand bei Wiedervermietung im Rahmen des Sofortprogramms als Steuergutschrift in Höhe von 20 % bzw. 10 % (vgl. enge Zielgruppe nach a) und weite Zielgruppe nach b) in Höhe des Buchwerts der Gebrauchtwohnung) aufzulegen,

- Regelungen über die Festsetzung der Miethöhe unter Beachtung der sog. Kostenmiete zu verankern und bei Wegfall des Wohnberechtigungsscheins eine vom Einkommen abhängige Fehlbelegungsabgabe zu ermöglichen,
- dieses Sofortprogramm langfristig in ein unbefristetes Dauerprogramm zu überführen und dazu ein Notifizierungsverfahren bei der EU einzuleiten,
- im Dauerprogramm solche Wohnungsunternehmen und -gesellschaften sowie solche Betriebsteile zu fördern, die ihre Wohnungsbestände dem geförderten gemeinnützigen Zweck zuführen. Dazu gehört, mindestens 90 % des Wohnungsbestands des geförderten Unternehmens oder Unternehmensteils gemeinnützig zu vermieten,
- Wohnungsbestände bzw. Wohnungsunternehmen für ihre gemeinnützigen Tätigkeiten ganz (100 % Einkommensgrenze) oder hälftig (150 % Einkommensgrenze) steuerlich von der Grunderwerbsteuer, von der Gewerbesteuer und von der Körperschaftsteuer zu befreien,
- mit der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit im Sofort- und im Dauerprogramm solche Wohnungsunternehmen und -gesellschaften bzw. die Errichtung und Bindung solcher Wohnungen zu fördern, die folgende Bedingungen erfüllen:
 - die Buchhaltung für gemeinnützige und nicht gemeinnützige Unternehmens- teile bzw. Wohnungsbestände erfolgt getrennt,
 - die Bindung des Unternehmens und mindestens 90 % seiner Bestände an die neue Wohnungsgemeinnützigkeit für die europarechtlich mögliche Dauer von 30 Jahren, mit Verlängerung. Die Einhaltung der Kriterien wird alle 3 Jahre überprüft,
 - die Rückzahlung von Förderung und Steuerermäßigungen wird durchgesetzt, falls die Kriterien nach Prüfung nicht erfüllt worden sind oder ein Austritt aus der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit erfolgen soll,
 - Verkäufe sind nur an andere Unternehmen der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit möglich,
 - Beschränkung der Gewinnausschüttung und der Miethöhe,
 - Erträge jenseits dieser Gewinnausschüttung müssen in Instandhaltung, Modernisierung, Ankauf und Neubau reinvestiert werden;

Vielfalt

- durch das Dauerprogramm der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit die Bildung neuer Träger der sozialen Wohnraumversorgung zu fördern und so die Akteursvielfalt auf dem Wohnungsmarkt zu stärken, indem sowohl in einem engen als auch in einem weiteren Sinn gemeinnützige Akteure auf dem Wohnungsmarkt mit dem Sofort- und dem Dauerprogramm nach a) und b) angesprochen werden. Wohnungsgenossenschaften, Baugruppen, private Vermieter und kommunale Wohnungsunternehmen sind wichtige und solidarische Akteure für gutes Wohnen. Sie werden durch Anreize gestärkt, in neue Projekte zu investieren,
- die darüber hinausgehende Sicherung sozial gemischter Stadtviertel erfolgt durch die Liegenschaftspolitik des Bundes, der Länder und Kommunen, durch das Planungsrecht, die kommunale Planungshoheit und die vielfältigen Akteure auf dem Wohnungsmarkt;

Transparenz und Kontrolle

- für die neue Wohnungsgemeinnützigkeit eine staatliche Aufsicht über die steuerlich geförderten Wohnungsunternehmen und Wohnungen neu einzurichten, bspw. angegliedert ans BMUB oder BBSR,
- eine Überprüfung der Wohnberechtigungsscheine in Intervallen von fünf Jahren sicherzustellen, so dass überbordende Bürokratie, eine soziale Durchmischung und gleichzeitig eine gerechte Kostenverteilung gewährleistet werden können,

- der alte gemeinnützige Grundsatz, dass sparsam zu wirtschaften ist und die Kosten von Bau, Unterhaltung, aber auch der Verwaltung in engen Grenzen zu halten sind, soll auch bei der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit gelten. Dies ist auch notwendig, um günstige Mieten der neuen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu ermöglichen,
- detaillierte Regelungen zur Sicherung des künftig zu schaffenden gemeinnützigen Vermögens zu erarbeiten, u. a. mit einer Begrenzung von Spekulation und Gewinnausschüttungen auf den eingebrachten Kapitalanteil, unabhängig davon, ob dies ein Gesellschaftsanteil, eine Aktie oder ein Genossenschaftsanteil ist,
- durch eine umfassende Mietermitbestimmung für eine ausreichende Transparenz zu sorgen und Mieterinteressen mehr Geltung zu verschaffen,
- um eine zu hohe Förderung, also eine in Einzelfällen mögliche Überkompensation, abzuschöpfen, sind entsprechende rechtliche Regelungen vorzusehen: Insbesondere ist ein
 - Fonds einzurichten, an den Ausgleichszahlungen bei Überkompensation zu leisten sind und der auch die eventuellen Rückforderungen oder Nachversteuerungen bei Nichtverlängerung des Status eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens erhält. Der Fonds soll als Förderfonds für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wirken und kann eigene Förderprogramme oder auch eigenkapitalersetzende Instrumente entwickeln. In diesen Fonds können neben öffentlichen Geldern auch Finanzmittel anderer Einrichtungen fließen, etwa über Bürgerfonds oder von den Versicherungen als sichere, wenn auch nur gering verzinste Anlage. Mittelfristig kann der Förderfonds auch den staatlichen Mittelaufwand für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft schrittweise mindern,
- einen realistischen und dynamischen Baukostendeckel vorzugeben, um überteuerte und Luxuswohnungen zu vermeiden. Dieser Baukostendeckel beinhaltet alle Bau-Kostengruppen und wird bei höheren Klimaschutz-Standards angepasst,
- alle drei Jahre muss eine Prüfung über die Einhaltung der wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Vorgaben durchgeführt werden,
- eine Begrenzung über den zulässigen Geschäftsbezirk der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu prüfen, z. B. eine regionale Begrenzung oder eine Obergrenze des zu verwaltenden Bestandes, um unkontrollierbare Großkonzerne wie die damalige „Neue Heimat“ nicht mehr entstehen zu lassen,
- spezielle Regelungen zur Instandhaltungspflicht zu schaffen, die insbesondere für die Mieterinnen und Mieter nachprüfbar sind, damit die entstehenden Wohnungen und Wohngebiete lebenswert sind und es auch bleiben.

Berlin, den 12. April 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Der Wohnungsmarkt in Deutschland zeigt im Bereich des sozialen und günstigen Wohnungsbaus ein eindeutiges Marktversagen. Daher ist auch die Einführung neuer entsprechend dauerhaft geltender Regelungen für die Entwicklung eines gemeinwohlorientierten Wohnungssektors durch neue Träger in Deutschland überfällig.

Mit dem Auslaufen der Entflechtungsmittel 2019 hat der Bund keinerlei Kompetenz oder Einflussmöglichkeit mehr im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit bringt nicht nur diese Kompetenz wieder zurück, sondern bietet auch eine aktive Steuerungsmöglichkeit. Es werden dafür zwei Programmstränge vorgeschlagen: ein Sofortprogramm und ein Dauerprogramm. So kann eine gute, alte aber leider abgeschaffte Tradition neu belebt werden.

Das Sofortprogramm

Die Schaffung eines neuen gemeinnützigen Sektors von sozial orientierten Wohnungsunternehmen, denen für ihre besonderen Versorgungsleistungen im Sinne einer öffentlichen Daseinsvorsorge auch eine Steuerbefreiung oder ähnliche Förderungen wie Steuergutschriften angeboten werden sollen, bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung. Diese wird einige Zeit in Anspruch nehmen.

Deshalb sollen im Rahmen des Sofortprogramms bereits kurzfristig Förderinstrumente geschaffen werden, mit denen einzelne geförderte Wohnungen mit einer belegrechtlichen Dauerbindung verbunden werden können. Dies bezieht sich auf Neubau, Ankauf oder Umbau (zum Beispiel von Büro- in Wohnraum oder bei Konversionen) zum dauerhaften Zweck der Vermietung an die oben genannten Zielgruppen. Die aus Bundesmitteln vorgesehene steuerliche Förderung wird ergänzend zu den bestehenden Förderprogrammen der Bundesländer angeboten. Die als Gegenleistung zur Dauerbindung gewährte Steuerfreiheit für die Bewirtschaftungsergebnisse aus den so geförderten Wohnungen ist eine wohnungsbezogene, also „objektbezogene Gemeinnützigkeit“.

Das Sofortprogramm hat den Vorteil, recht kurzfristig umgesetzt werden zu können und damit eine schnelle Antwort auf die aktuellen dramatischen Versorgungslücken von Haushalten mit kleinem Einkommen und Flüchtlingen zu geben.

Das Dauerprogramm

Es legt den Grundstein für den weiteren langfristigen Aufbau eines breiten Sektors der sozialen Wohnraumversorgung, indem die künftigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen dauerhaft hinsichtlich des sozialen Versorgungsauftrags gebunden sind und dafür auch dauerhafte steuerliche Förderungen erhalten.

Dieses Dauerprogramm soll durch die Schaffung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes diejenigen Wohnungsunternehmen fördern, die ihren Neubaubestand Dauerbindungen unterwerfen oder die alternativ oder zusätzlich bereits bestehende Wohnungen in die Bindung einbringen. Die als Gegenleistung zur Dauerbindung des Wohnungsunternehmens gewährte Steuerfreiheit für die Bewirtschaftungsergebnisse ist daher eine unternehmensbezogene, also „subjektbezogene Gemeinnützigkeit“. Dies kann auch durch Ausgliederung in eine entsprechende gemeinnützige Tochter des ansonsten nicht gemeinnützigen Wohnungsunternehmens (Gesellschaft oder Genossenschaft) erfolgen.

Die Förderung im Dauerprogramm der NWG ist grundsätzlich als dauerhafte Steuerbefreiung der anerkannten Wohnungsunternehmen vorgesehen. Gerade bei Neugründung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen entsteht in den ersten Jahren kaum ein Überschuss, der steuerbefreit werden könnte. Daher wird ein Investitionszuschuss in Form einer Steuergutschrift erwogen, damit es nicht nur für etablierte, sondern auch für neue Wohnungsunternehmen attraktiv ist, in die Wohnungsgemeinnützigkeit einzusteigen. Auf diese Weise könnte die Zahl und Vielfalt der Unternehmen erhöht und Monopolbildungen entgegengewirkt werden. Denkbar wäre die Ausgestaltung eines Zuschusses oder einer solchen Gutschrift in Anlehnung an die Kosten, die ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen (GWU) für einen Neubau dauergebundener Sozialwohnungen aufbringen muss, bzw. für einen Umbau oder eine Umwidmung bestehender Wohnungen.

Mietermitbestimmung und Transparenz

Die guten Erfahrungen mit der Mitbestimmung wie zum Beispiel beim städtischen Wohnungsunternehmen von Gießen sollten gesetzlich festgelegt werden. Das Land Berlin geht hier bereits beispielhaft voran.

