

Antrag

der Abgeordneten Heidrun Bluhm, Caren Lay, Herbert Behrens, Karin Binder, Eva Bulling-Schröter, Roland Claus, Kerstin Kassner, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Dr. Gesine Löttsch, Thomas Lutze, Birgit Menz, Dr. Petra Sitte, Dr. Kirsten Tackmann, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts zum 1. Januar 1990 durch das Steuerreformgesetz vom 2. August 1988 hat die Bundesrepublik Deutschland ein wesentliches Element der Sozialstaatlichkeit aufgegeben.

Zu dem vorgeblichen Ziel, mit dem Steuerreformgesetz Subventionen abzubauen und zugleich die Steuereinnahmen zu erhöhen, hat die faktische Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit nicht den vorab propagierten Einspareffekt von 100 Millionen DM jährlich beigetragen, sondern sie hat bis heute zu vielfachen Mehrausgaben bei Bund, Ländern und Kommunen geführt.

Die in der Folge der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit einsetzenden, teilweise sprunghaften Mieterhöhungen, verbunden mit dem fortgesetzten Wegfall von Sozialbindungen im Mietwohnungsbestand führten neben einer überproportional anwachsenden Wohnkostenbelastung bei den Mieterhaushalten zu deutlich wachsenden Ausgaben für Sozialleistungen auf allen staatlichen Ebenen.

Der soziale Wohnungsbau hingegen wurde drastisch zurückgefahren und konnte immer weniger den Verlust an sozial gebundenen Mietwohnungen ausgleichen.

In den zurückliegenden Jahrzehnten hat sich dadurch ein Mangel an sozialem Mietwohnraum aufgebaut, der heute auf mindestens 4 Millionen Wohnungen beziffert werden muss.

Die Anzahl der Haushalte mit Bedarf an sozialem Wohnraum dagegen ist beständig angewachsen. Sie liegt gegenwärtig bei etwa 7,15 Millionen.

Dieses rein quantitative Missverhältnis wird seit Jahren durch eine Reihe veränderter Faktoren in der Wohnungsnachfrage weiter zugespitzt:

- Die demografische Entwicklung der Bevölkerung führt zu einem verstärkten Bedarf an kleineren, barrierearmen und altersgerechten Wohnungen.
- Die Erreichung der notwendigen Klimaschutzziele verlangt höchste energetische Standards beim Wohnungsneubau und im Wohnungsbestand.

- Die anhaltende Binnenwanderung führt einerseits zu einer explodierenden Wohnungsnachfrage in sogenannten Schwarmstädten und andererseits zu wachsendem Wohnungsleerstand in demografisch schrumpfenden Regionen.
- Die wachsende Zahl von Studierenden bringt einen zunehmenden ungedeckten Wohnungs- und Wohnheimbedarf in Universitäts- und Hochschulstädten mit sich.
- Die anhaltend hohe Zahl von Flüchtlingen und Migranten verstärkt zusätzlich alle vorgenannten Bedarfsfaktoren.

Auf all diese Herausforderungen hat der deutsche Wohnungsmarkt keine adäquate Antwort.

Seiner ökonomischen Natur entsprechend, verengt der Markt sein Angebot allein auf die Zahlungsfähigkeit der Nachfrage, stellt Wohnraum nur bei hohen Renditeaussichten bereit und grenzt so einen großen Teil der Bevölkerung als gleichberechtigte Marktteilnehmer aus.

Soziale und ökologische Zielsetzungen sind dem Wohnungsmarkt an sich wesensfremd. Staatliche Marktanzreizprogramme erreichen ihre Ziele nur in dem Maße, wie damit Renditeerwartungen der privaten Wohnungsanbieter bedient werden.

Deshalb muss zum privatwirtschaftlichen Wohnungsmarkt eine öffentliche, sozial verpflichtete Alternative geschaffen und ausgebaut werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die politische Verantwortung für die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem, zeitgemäßem und bezahlbarem Wohnraum zu übernehmen;
2. anzuerkennen, dass die Wohnungsversorgung Teil der sozialen Infrastruktur der Bundesrepublik Deutschland und deshalb als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen zu gestalten ist;
3. zu diesem Zweck einen nationalen Aktionsplan für die Schaffung eines gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaftssektors aufzulegen, der an folgende Grundsätze und Aufgabenstellungen gebunden ist:
 - a. Dem Bundestag soll ein Gesetzentwurf vorgelegt werden, mit dem § 3 (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 wird.
 - b. Die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind im Rahmen einer Föderalismusreform durch eine klare Aufgabenzuordnung neu zu regeln. Die übergeordnete politische und wirtschaftliche Verantwortung für als übergreifend zu definierende Staatsziele, wie die sozial gerechte Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem, zeitgemäßem und bezahlbarem Wohnraum und den klimagerechten Bau und Umbau von Wohnungen und Wohnquartieren, sind beim Bund zusammenzuführen und durch die Übernahme einer bundespolitischen Finanzierungsverantwortung zu untersetzen.
 - c. In verbindlichen Bund-Länder-Vereinbarungen soll die konkrete Aufgaben- und Kostenverteilung geregelt werden. Dem Bund soll dabei die Aufgabe zukommen, aus internationalen Verpflichtungen, wie der UN-Menschenrechtskonvention, der Europäischen Sozialcharta, aus weltweiten Klimaschutzziele sowie aus seiner grundgesetzlichen Verantwortung, langfristige Investitions-, Förder- und Finanzierungsprogramme für den Wohnungsbau sowie die Stadt- und Regionalentwicklung aufzulegen. Mit den Bundesländern sollen –

daraus abgeleitet – die regionale Schwerpunktsetzung, die Höhe der Finanzzuschüsse des Bundes, die finanzielle Landesbeteiligung sowie Zeitziele verbindlich erarbeitet und festgelegt werden. In allen Kommunen soll auf diese Weise schließlich ein ausreichend großer gemeinnütziger Wohnungswirtschaftssektor entstehen, der die Versorgung von Mieterhaushalten mit bedarfsgerechten, bezahlbaren und klimagerechten Wohnungen übernimmt.

- d. Die bisherigen Kompensationszahlungen an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung sollen in einen dauerhaften Zuschuss des Bundes umgewidmet, zunächst für zehn Jahre auf 5 Milliarden Euro jährlich aufgestockt und zweckgebunden verwendet werden. Die bisherigen Städtebaufördermittel sollen zunächst für zehn Jahre auf 2 Milliarden Euro jährlich erhöht und den Ländern als Zuschuss und ohne starre Programmaufteilung für die sozial-ökologische Stadt- und Stadt-Umland-Entwicklung zur Verfügung gestellt werden. Der Energie- und Klimafonds soll einen dauerhaften nationalen Sanierungs- und Modernisierungsfonds für den Gebäude- und Wohninfrastrukturbereich in Höhe von 5 Milliarden Euro jährlich erhalten. Hieraus wird dem gemeinnützigen Wohnungssektor ein größen- und aufgabengerechter Anteil zur Verfügung gestellt. Die bestehenden Programme der Wohnraumförderung, Städtebauförderung und der Sanierungs- und Modernisierungsförderung werden in diese Förderbudgets integriert.
- e. Die Zweckbindung aller vorgenannten Bundesmittel ist zwischen Bund und Ländern verbindlich und unbefristet zu vereinbaren, wobei die Bundesmittel durch Landesmittel aufgabengerecht kofinanziert und vordringlich für den Aufbau gemeinnütziger Wohnungsunternehmen oder in getrennter Buchführung geführter gemeinnütziger Unternehmensteile eingesetzt werden sollen.
- f. In einem Bundesgesetz über die Einführung eines gemeinnützigen Sektors in der Wohnungswirtschaft sollen in Anlehnung an europäische Praxisbeispiele steuerliche (Subventionen) und haushälterische (Investitionsförderung) Regelungen getroffen werden, die gemeinwohlverpflichtete Wohnungsunternehmen für die Wahrnehmung ihrer Versorgungspflicht wirtschaftlich privilegieren. Unter Berücksichtigung der europarechtlichen Rahmensetzung¹ soll durch die Einführung eines Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland nach folgenden Maßgaben installiert werden:

aa) Grundprinzip: Pflichten und Privilegien

Die Wohnungsgemeinnützigkeit soll als Unternehmensmodell grundsätzlich jeder Unternehmensform und jedem Eigentümer offenstehen. Sie kann als Status zur privilegierten Förderung verstanden werden, der sich an besondere Verantwortung und die Erfüllung besonderer Pflichten knüpft. Öffentliches wie privates Kapital sollen im Wohnungssektor gleichermaßen auf einen dem Gemeinwohl dienenden Zweck (Mietpreisbindung, soziale Wohnraumversorgung, Bedarfsdeckungspflicht etc.) verpflichtet werden.

Im Gegenzug sollen Investoren Steuervergünstigungen sowie einen privilegierten Zugang zu öffentlichen Förderungen und Grundstücken erhalten.

Somit entsteht durch die neue Wohnungsgemeinnützigkeit ein Hybride aus privatwirtschaftlichen und öffentlichen Interessen, der ohne Zwang auf freiwilliger Basis entsteht. Das Vermögen, das Bund, Länder und

¹ Der Beschluss C(2009)9963 vom 15.12.2009 und der DAWI-Freistellungsbeschlusses der EU-Kommission vom 20.12.2011 bestätigen die grundsätzliche EU-Rechtskonformität einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.

Kommunen und nicht zuletzt Private gemeinsam in die gemeinnützige Wohnungswirtschaft investieren, wird durch die Gewinnbeschränkung und die Bindung im Zweck der sozialen Wohnraumversorgung dauerhaft fixiert. Die Wohnungsgemeinnützigkeit gleicht damit dem Modell einer Stiftung. Sie hat das Potential, durch eine sukzessive Transformation der Eigentümerstrukturen und die schrittweise Integration gegenwärtiger Bestände, neu gegründeter Unternehmen sowie ausgelagerter Unternehmensteile bestehender Wohnungsunternehmen zu einem zentralen Baustein einer sozialen Wohnungs-, Stadtentwicklungs- und Gesellschaftspolitik zu werden und eine nachhaltig dämpfende Wirkung auf die lokalen Mietspiegel zu entfalten.

Die Wohnungsgemeinnützigkeit soll einem einfachen Prinzip folgen: Öffentliches und privates Eigentum soll durch ein Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz an gemeinwohlorientierte Ziele und Pflichten gebunden werden, denen sie sich freiwillig, aber dauerhaft unterwerfen. Im Gegenzug sollen sie eine gesonderte Form der Förderung erhalten, die durch die Übernahme einer öffentlichen Leistung gerechtfertigt ist. 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
- Vermögensbindung: Gewinn wird unter Abzug der begrenzten Eigenkapitalrendite vollkommen in den gemeinnützigen Zweck reinvestiert
- Zweckbindung der öffentlichen Mittel im Bereich der Wohnungswirtschaft

Diesen Pflichten soll eine Vielzahl von Privilegien gegenüberstehen, die gemeinnützige Wohnungsunternehmen in Anspruch nehmen können und die ihnen helfen, den ihnen übertragenen öffentlichen Auftrag zu erfüllen. Hierzu gehören Steuererleichterungen, die bei sogenannten Vermietungsgenossenschaften und auch in anderen Bereichen des Gemeinnützigkeitsrechts bereits heute üblich sind. Dazu zählen aber auch unterschiedlichste Formen der Förderung auf Landes- und Kommunal Ebene, die sich regional und lokal unterscheiden sollen. 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, bspw. Grunderwerbsteuerverzicht der Länder.

Die Bundesregierung soll auf diesem Weg durch die Einführung und Implementierung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes und

die entsprechenden Änderungen des Körperschaftsteuer-, Umsatzsteuer- und Gewerbesteuergesetzes einen stiftungsähnlichen Unternehmensstatus schaffen, dem sich Wohnungsunternehmen unabhängig von ihrer Eigentümerstruktur und Rechtsform unterordnen können. Auf Ebene von Ländern und Kommunen sollen weitere individuelle Privilegien und Förderungen folgen, die den spezifischen lokalen Problemlagen Rechnung tragen. Öffentliche Mittel werden somit bis auf die vorgesehene, auf niedrigem Niveau wirtschaftlich angemessene Eigenkapitalverzinsung komplett und nachhaltig im sozialen Zweck der Wohnraumversorgung gebunden. Gewinne fließen somit mittel- oder langfristig nicht in privates Vermögen und werden nicht zur Haushaltskonsolidierung auf kommunale Haushalte übertragen, sondern verbleiben geschützt im gemeinnützigen Zweck erhalten. Auch Kredite sollen von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nicht bei rein privaten Kreditinstituten bezogen werden, damit die investierten öffentlichen Mittel nicht über den Umweg der Zinskosten den gemeinnützigen Zweck verlassen und in private Renditen überführt werden. Auch genossenschaftliche Träger sollen, wenn sie sich der Wohnungsgemeinnützigkeit unterwerfen, verpflichtet werden, sich nicht auf die Verwaltung ihrer Bestandswohnungen und Versorgung ihrer Bestandsmieter zurückzuziehen, sondern zum Bau neuer Wohnungen im Rahmen des lokal identifizierten Bedarfs beizutragen.

bb) Kostenmietprinzip

Bei der sozialen Wohnraumversorgung darf maximale Gewinnerwirtschaftung zukünftig keine Rolle mehr spielen. Das Prinzip der Kostenmiete soll deshalb ein wesentlicher Grundsatz der Wohnungsgemeinnützigkeit sein. Diese soll sich jedoch nicht aus den Kosten für die Bereitstellung einzelner Gebäude oder Wohnungen ergeben, sondern den gesamten Bestand des gemeinnützigen Unternehmens bzw. Unternehmensteils einbeziehen. Die sogenannte „Unternehmenskostenmiete“ macht somit einen Ausgleich der Mieten zwischen teuren Neubauten und Bestandsgebäuden innerhalb des gemeinnützigen Wohnungsunternehmens bzw. Unternehmensteils möglich und wirkt damit Segregations-tendenzen entgegen.

Auf diesem Weg soll eine Durchschnittsmiete für das gesamte Unternehmen festgelegt werden, die in Anlehnung an bestehende Staffelungen der Mietspiegel zwischen verschiedenen Qualitäts- und Ausstattungsstandards der Immobilien differenziert wird. Jedes gemeinnützige Wohnungsunternehmen soll demnach einen eigenen Wohnwertkatalog ermitteln, in den einzelne Wohnungen nach dem Grad ihrer Ausstattung, Qualität, Lage, Lage im Objekt, Anbindung und weiteren Qualitätsmerkmalen eingeordnet werden.

Die Mieten gemeinnütziger Wohnungsunternehmen sollen über diese Form der Mietpreisbindung sozial gerecht und der Wohnqualität entsprechend innerhalb des Unternehmens gestaffelt und auf niedrigem Niveau an die reinen Herstellungs- und Verwaltungskosten gebunden werden. Ausgenommen sind die auf niedrigem Niveau begrenzte Rendite, die sich ebenso auf kommunale Unternehmen bezieht, und eine Investitionsrücklage, um Investitionen im Sinne der Bedarfsdeckungs- bzw. Baupflicht finanzieren zu können.

cc) Zielgruppe

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.

Die bestehenden Regelungen des sozialen Wohnungsbaus und die landespezifischen Bedingungen zum Erhalt eines Wohnungsberechtigungs-scheines sollen als Grundlage zur Abgrenzung der Zielgruppe gemeinnütziger Wohnungsunternehmen dienen. Die Länder sollen auf diesem Weg und abhängig von der Konstitution ihres regionalen Wohnungsmarktes individuelle Einkommensgrenzen bestimmen, die über die Berechtigung bzw. den Anspruch auf eine Wohnung im gemeinnützigen Wohnungsbau entscheiden. In Anlehnung an die Ausnahmeregelung im Fall bereits heute subventionierter Vermietungsgenossenschaften und den Beschluss der EU-Kommission im Fall der niederländischen Wohnungsgemeinnützigkeit² soll eine zehnprozentige Ausnahmeregelung für diesen Berechtigtenkreis gelten. Jede zehnte Bewohnerin und jeder zehnte Bewohner der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen soll demnach, auch im Sinne einer sozialen Durchmischung, oberhalb der definierten Einkommensgrenzen liegen dürfen. Von diesen Mieterinnen und Mietern ohne Berechtigtenstatus soll das gemeinnützige Wohnungsunternehmen eine am Mietspiegel orientierte Miete oberhalb der reinen Kostenmiete verlangen können, um die daraus resultierenden Erträge in den sozialen Zweck des gemeinnützigen Geschäftsbetriebes zu reinvestieren.

Grundlegendes Ziel soll es sein, dass kein Haushalt mehr als 30 Prozent seines Einkommens für das Wohnen insgesamt aufbringen muss. Abhängig von der spezifischen Sozialstruktur sollen die Länder dieses Ziel in den von ihnen festgesetzten Einkommensgrenzen abbilden und entsprechende Regelungen zur Definition eines Berechtigtenkreises der Wohnungsgemeinnützigkeit finden.

Anleihen sollen sich die Länder dabei an den Beschluss der EU-Kommission im Fall der niederländischen Wohnungsgemeinnützigkeit³, der die zulässige Einkommensgrenze zur Abgrenzung eines Berechtigtenkreises beispielgebend auf die unteren 43 Prozent (plus zehnprozentige Ausnahmeregelung) der Haushaltseinkommen der Niederlande festgesetzt hat. Die Festlegung der Einkommensgrenzen für die Zielgruppe der Wohnungsgemeinnützigkeit soll sich perspektivisch an dieser 43-Prozent-Regelung orientieren.

dd) Bedarfsdeckungspflicht

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sollen einer grundsätzlichen Bedarfsdeckungspflicht unterliegen. Diese kann in zwei Aspekte unterteilt werden: 1. Die grundsätzliche Bedarfsdeckungspflicht, die sich auf die absolute Nachfrage und deren Deckung bezieht und in der Regel mit einer Baupflicht einhergeht; 2. die spezifische Bedarfsdeckungspflicht, also die Pflicht, Wohnraum für jene Bevölkerungsgruppen bereitzustellen, die einen besonders erschwerten Zugang zu bezahlbaren und bedarfsgerechten Wohnungen aufzeigen. Dazu zählen unter anderem ältere Menschen, Menschen mit Behinderung, Großfamilien, Menschen mit

² Beschluss der EU-Kommission C(2009)9963 vom 15.12.2009.

³ Ebenda.

Migrationshintergrund, Flüchtlinge, Obdachlose und weitere Personengruppen, denen aus sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Gründen der Zugang zu bedarfsgerechtem Wohnraum verwehrt ist.

Diese Bedarfsdeckungspflicht soll durch Länder und Kommunen mit einer entsprechenden Förderung durch Darlehen, Zuschüsse, Steuererleichterungen usw. unterlegt sein, um gemeinnützige Wohnungsunternehmen nicht zu überfordern oder im Verhältnis zu anderen Marktakteuren zu benachteiligen. Die Privilegien des gemeinnützigen Wohnungssektors müssen die Nachteile durch die Erfüllung eines gemeinnützigen sozialen Zweckes immer mindestens ausgleichen. Diese Vorteile müssen jedoch allen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gleichermaßen zur Verfügung stehen, egal ob öffentlich, privat oder genossenschaftlich aufgestellt, und dürfen nicht zu einer Bevorteilung kommunaler Unternehmen führen. Durch die reformierte Wohnraumförderung und kommunale Grundstücke stehen Ländern und Kommunen starke Instrumente zur Förderung des Gemeinnützigkeitszwecks zur Verfügung. Durch die Vermögensbindung wird dieses öffentliche Kapital auf diesem Weg dauerhaft im öffentlichen Zweck der sozialen Wohnraumversorgung gebunden.

Kommunen sollen zur Umsetzung der Bedarfsdeckungs- und Baupflicht in Kooperation mit den ortsansässigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Wohnraumbedarfskonzepte erarbeiten, die Bedarfe feststellen und individuelle Baupflichten bzw. Belegungsrechte der Kommunen festsetzen. Dazu sollen Kommunen von Bund und Ländern finanziell so ausgestattet werden, dass sie in die Lage versetzt werden, entsprechende Verwaltungsstrukturen in Form von Wohnungsämtern vorzuhalten bzw. aufzubauen, die das Management der kommunalen Wohnraumversorgung sicherstellen. Im Gegenzug zu den auf diesem Wege auferlegten Bedarfsdeckungspflichten sollen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Förderungen durch Zuschüsse, öffentliche Grundstücke, Steuer- oder Abgabenerleichterung vertraglich zugesichert werden, die der Last durch die Erfüllung des öffentlichen Auftrages gerecht werden.

Im Ergebnis führt dieses Verfahren im Falle der spezifischen Bedarfe besonderer Nutzergruppen immer zu konkreten und dauerhaften Belegungsbindungen der Kommunen, die durch gemeinnützige Wohnungsunternehmen im Bestand, durch Neubau, Ankauf oder Sanierung abgedeckt werden können. Im Fall des grundsätzlichen Bedarfs muss mit der Bedarfsdeckungspflicht hingegen automatisch eine Baupflicht einhergehen, um das Angebot insgesamt zu vergrößern und der Nachfrage zu entsprechen. Ein Ankauf von Beständen allein würde die Funktion der Bedarfsdeckung nicht erfüllen. In diesem Fall sollen mit den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen am Bedarf orientierte Neubauraten vereinbart werden, um die Verknappung des Wohnraums aufzulösen und die Deckungsdefizite sukzessive zu minimieren.

Durch Kompensationszahlungen in einen Neubaufonds sollen gemeinnützige Wohnungsunternehmen ausnahmsweise von dieser Pflicht befreit werden, wenn bspw. eine zu geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines kleinen Unternehmens die Investition in einen Neubau nicht zulässt. Aus diesem Neubaufonds sollen Projekte bauwilliger gemeinnütziger Wohnungsunternehmen oder der Bau in kommunaler Eigenregie finanziert werden. Diese Ausgleichregelung soll ihre Wirkung jedoch ausschließlich innerhalb der Grenzen einer Kommune entfalten und die darin bestehenden gemeinnützigen Wohnungsunternehmen einbeziehen, da eine Fondskonstruktion über Gemeindegrenzen hinweg

(Solifonds, Baufonds, revolvingende Gemeinnützigkeitsfonds) die Bereitschaft der Kommunen senken würde, öffentliches Kapital in die ortsansässigen Unternehmen zu investieren.

Eine lokale und regionale Differenzierung der Bedarfsdeckungs- und Baupflicht ist angesichts des Nebeneinanders von Schrumpfung und Wachstum und den damit einhergehenden individuellen Herausforderungen auf den lokalen Wohnungsmärkten unerlässlich. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sollen in jenen Kommunen von der Baupflicht befreit sein, in denen die Wohnraumnachfrage stabil ist oder sinkt, wie in weiten Teilen Ostdeutschlands und einigen westdeutschen Regionen zu konstatieren ist. Die Anpassung des Bedarfs in Form des Rückbaus, wie im Rahmen des Stadtumbaus verwirklicht, also eine Rückbaupflicht, soll hingegen kein Inhalt der Wohnungsgemeinnützigkeit sein. Hier sollen die gegenwärtigen Instrumente der Städtebauförderung und speziell des Stadtumbaus beibehalten werden und auf alle Wohnungsmarktakteure gleichermaßen zielen. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sind deshalb von dieser Förderung nicht ausgeschlossen.

Erwirtschaftete Gewinne, die wegen einer ausgesetzten Baupflicht nicht in den Neubau investiert werden, sollen in Sanierung, Modernisierung, wohnortnahe Infrastruktur, den Stadtumbau oder die Senkung der Miete fließen. Schließlich ist der Gewinn der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen dauerhaft im sozialen Wohnraumversorgungszweck gebunden und kann nur sehr begrenzt als Rendite abgeführt werden. Und auch in Kommunen ohne wachsende Wohnraumnachfrage kann die Deckung der spezifischen Bedarfe besonderer Nutzergruppen besondere finanzielle Lasten für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bedeuten, etwa im Falle eines erhöhten Bedarfs an barrierefreien und seniorenge rechten Wohnungen einer alternden Gesellschaft in strukturschwachen Regionen bei gleichzeitigem Rückbaubedarf.

ee) Tätigkeitsbereich und Geschäftsfeld

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

Der Handel mit Wohnungen, der Bau und Vertrieb von Eigentumswohnungen, die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen, andere Bauträgergeschäfte sowie städtebauliche Maßnahmen ohne direkten Zusammenhang zur Errichtung und Bewirtschaftung des unternehmenseigenen Bestandes sollen ebenso ausgeschlossen werden wie der Erwerb von Beteiligungen an Unternehmungen, die nicht der Wohnungsgemeinnützigkeit unterliegen. Eine Ausnahme davon bildet der Verkauf, die Verwaltung oder der Bau für bzw. an andere gemeinnützige Wohnungsunternehmen.

Diese sowohl lokale als auch geschäftlich-funktionale Begrenzung soll die Bildung undurchsichtiger Unternehmens- oder Konzernstrukturen, die zu den Defiziten der alten Wohnungsgemeinnützigkeit zählte, nachhaltig verhindern.

Die Größe der Wohnungen soll sich, den Regelungen der Einkommensgrenzen gleich, aus den landesspezifischen Angemessenheitsregeln der Bestimmungen des sozialen Wohnungsbaus ergeben. Der Bau luxuriöser Wohnungen oder von Wohnungen einer überdurchschnittlichen Größe, die bei der alten Wohnungsgemeinnützigkeit faktisch kaum einer Beschränkung unterlag, soll auf diesem Weg ausgeschlossen werden.

Neben der reinen Wohnimmobilie sollen auch Nachbarschaftszentren, Gemeindezentren, lokale Sportanlagen, Räumlichkeiten für die Sozialarbeit, Tages- und Nachtunterkünfte für Obdachlose, Pflegeeinrichtungen, Jugend- und Familienzentren, Unterkünfte für Behinderten- und Seniorentagesstätten einschließlich medizinischer Infrastruktur, Hospize, Mehrzweckeinrichtungen für soziale Dienstleistungen, Dorf- oder Stadtteilbüchereien, kleine Kultureinrichtungen und Ähnliches zu den Tätigkeitsfeldern der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gehören, sofern sich diese hauptsächlich auf die Versorgung der eigenen Mieterschaft beziehen. Auch die Bereitstellung von Räumen zur Nahversorgung im Quartier soll zum Leistungskatalog der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zählen.

In Abgrenzung zu Sanierungs-, Bau- und Planungsleistungen, die ab einem zu definierenden Schwellenwert an externe Dienstleister vergeben bzw. ausgeschrieben werden müssen, sollen Instandsetzungswerkstätten zur Instandhaltung der eigenen Bestände ebenso zu dem Tätigkeitsbereich der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zählen.

ff) Kontrolle

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sollen einer Vier-Ebenen-Kontrolle unterliegen: Mietermitbestimmung, kommunale Rechenschaftspflicht, Verbandskontrolle und landesbehördliche Prüfung. Diese mehrfache Kontrolle der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen soll einen hohen Grad der Transparenz und die hundertprozentige Verwendung der Mittel im gemeinnützigen Zweck garantieren. Unterschiedliche Prüfstellen- und Verfahren heutiger Fördersysteme sollen als Beispiele und Anknüpfungspunkte für die staatlich organisierte Kontrolle der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit dienen. Zu nennen sind hier bspw. die Steuerprüfung im Fall gemeinnütziger Vereine und von Vermietungsgenossenschaften, die Prüfung der Verwendung von Geldern der Wohnraum- und Städtebauförderung, die staatliche Prüfung bei der Inanspruchnahme wohnungspolitisch relevanter Abschreibungsmöglichkeiten, insbesondere die Prüfung privatrechtlicher Unternehmen nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HgrG) usw.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sollen zu einer demokratischen Satzung und transparenten Unternehmensführung verpflichtet werden. Sie sollen ihre Geschäftsberichte offenlegen und jährlich den unternehmenseigenen Mieterbeiräten Rechenschaft ablegen. Auch kommunale Parlamente sollen das Recht haben, die Geschäftsführung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen zur Rechenschaft in die Gemeindevertretung oder deren Gremien einzuladen. Schließlich soll kommunales Kapital dauerhaft in den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gebunden werden und eine verlässliche Partnerschaft zwischen beiden Akteuren zur Bewältigung wohnungs- und stadtpolitischer Herausforderungen entstehen.

In jedem gemeinnützigen Wohnungsunternehmen soll ein Organ der Mietermitbestimmung installiert werden, das über die Investitions-, Wirtschafts- und Sozialpläne des Unternehmens informiert und dem bei wichtigen Entscheidungen eine Mitbestimmungsmöglichkeit und ein Initiativrecht eingeräumt werden. Der Mieterbeirat soll durch alle Mieterinnen und Mieter des Unternehmens für eine Dauer von zwei Jahren gewählt werden und ein Vetorecht bei der Veräußerung von Wohnungsbeständen besitzen. Insbesondere die Sozialbilanz soll zur Erfüllung des

Gemeinnützigkeitszwecks unternehmensintern durch Mieterbeiräte, verbandsintern durch die Verbandskontrolle, aber auch durch Kommunen und deren Gremien kontrolliert werden.

Die gesamte Geschäftsführung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen soll außerdem einer laufenden behördlichen Überwachung unterliegen. Landesaufsichtsbehörden und Landesrechnungshöfe sollen im Rahmen der Jahressteuerprüfung die Einhaltung der per Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht definierten Gemeinnützigkeitspflichten prüfen und das Recht besitzen, jegliche Geschäftsunterlagen und Rechnungsabschlüsse einzusehen. Dazu zählt insbesondere die Prüfung der wirtschaftlichen Verwendung der Mittel, um Veruntreuung und Filz zu unterbinden und den effizienten Umgang mit den in den Gemeinnützigkeitszweck übertragenen Steuergeldern zu kontrollieren. Vor allem bei der Inanspruchnahme von Krediten, der Vorhaltung angemessener unternehmenseigener Verwaltungskapazitäten, der Vergabe von Leistungen und dem Verkauf oder Kauf von Wohnungsbeständen oder Liegenschaften zu angemessenen Preisen soll diese Prüfung der wirtschaftlichen Unternehmensführung sichergestellt werden. Die Erteilung von Auflagen bis hin zur Aberkennung des Gemeinnützigkeitsstatus sollen die Konsequenzen einer fehlenden Mängelbeseitigung sein. Im Fall des Verlustes des Gemeinnützigkeitstitels soll eine Strafzahlung in Höhe der steuerlichen, finanziellen und vermögenswerten Vorteile, die das Unternehmen insgesamt erhalten hat, fällig werden.

Zur Prüfung der wirtschaftlichen Effizienz und sachgerechten Verwendung der Mittel soll außerdem eine Verbandskontrolle installiert werden, die in Anlehnung an bestehende Praxisbeispiele (Österreich, Wohnungsgemeinnützigkeit vor 1990 in Deutschland etc.) für die verbandsinterne Wirtschaftlichkeitsprüfung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zuständig ist. Die Kontrolle soll sich hierbei auch auf die Einhaltung der Gemeinnützigkeitspflichten und die Transparenz der Geschäftsführung beziehen. Neben einer regelmäßigen Prüfung sollen auf Verlangen des gemeinnützigen Wohnungsunternehmens, des Prüfverbandes oder der staatlichen Aufsichtsbehörden auch außerordentliche Prüfungen durchgeführt werden.

Durch diese regelmäßige, öffentliche und mehrstufige Kontrolle der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft werden eine sachgerechte Verwendung der in der Gemeinnützigkeit gebundenen öffentlichen Mittel und ein hoher Grad an Transparenz sichergestellt. Insbesondere die Mietermitbestimmung ist ein wichtiges Element der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.

gg) Trägerschaft:

Vor allem öffentliche und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen, die bereits heute in unterschiedlicher Ausprägung im Sinne der Gemeinnützigkeit agieren, sind 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. Besonders für Unternehmensneugründungen kann die Wohnungsgemeinnützigkeit ein sinnvolles Unternehmensmodell darstellen – abhängig vom Interesse der Investoren.

Angesichts der aktuellen Zinskonditionen und Solidität anderer vermeintlich sicherer Anlageoptionen wie Staatsanleihen kann die Wohnungsgemeinnützigkeit durch eine umfängliche staatliche Privilegierung

bei gleichzeitig verhältnismäßig sicherer Rendite, entsprechend den Regeln zur Abführung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung, eine alternative Anlageoption darstellen. Insbesondere sogenanntes „ethisches Kapital“ verantwortungsbewusster Anleger, Kirchen, Stiftungen und nicht zuletzt öffentliche Investoren können als Träger einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit in Betracht gezogen werden. Genossenschaften und Kommunen sollen per Beschluss die Überführung ihrer Bestände in die Gemeinnützigkeit herbeiführen.

Auf diesem Wege sollen sukzessiv Wohnungsbestände gemeinnützig gebunden und ein stiller Umbau der Eigentümerstrukturen eingeleitet werden. Lediglich die Höhe und konkrete Ausgestaltung der individuellen Gemeinnützigkeitsförderung wird über die Bereitschaft zur Umwandlung in den gemeinnützigen Unternehmensstatus entscheiden. Mit der Wohnraumförderung, die bereits heute in vielen Bundesländern zweckfremd ausgegeben wird, steht der Landeswohnungspolitik ein kapitalstarkes und wirkungsvolles Instrumente zur Installation und Förderung eines gemeinnützigen Wirtschaftssektors zur Verfügung. Angesichts stets auslaufender Bindungen der bestehenden sozialen Wohnraumförderung sollte den Ländern und Kommunen eine alternative und nachhaltige Form der Wohnraumförderung Wert sein.

Berlin, den 28. Januar 2016

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Die Schaffung eines ausreichenden Angebots an bedarfsgerechten Wohnungen für die Bedarfsgruppen mit unterdurchschnittlichen oder unsicheren Einkommen oder besonderen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt widerspricht den Renditeinteressen kommerzieller Wohnungsanbieter.

Diese investieren in sozialen und ökologischen Wohnungsbau nur, wenn sie aufgrund der Marktbedingungen und öffentlicher Vergünstigungen eine im Vergleich zu frei finanzierten Investitionen konkurrenzfähige Rendite ohne dauerhafte Beschränkungen erzielen können.

Dauerhafte Sozialbindungen können deshalb nicht allein durch befristete Kreditbindungen erreicht werden. Sie machen eine soziale, öffentliche Bindung des Grundeigentums selbst erforderlich.

Ohne gemeinnützige Träger fließen öffentliche Subventionen und öffentliche Zuschüsse für die Wohnraumversorgung, sowohl als Objekt- als auch als Subjektförderung, ausschließlich in private Vermögen. Dieses Kapital ist damit für die öffentliche Hand auf Dauer verloren. Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit dagegen schafft die Voraussetzungen dafür, dass öffentliche Mittel das öffentliche und soziale Vermögen der Gesellschaft dauerhaft mehren und erhalten.

Im Rahmen der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit können verbindliche Regeln für eine transparente demokratische Verwaltung des Wohnungsvermögens geschaffen werden, die bei bisherigen privaten oder öffentlich verbundenen Wohnungsunternehmen in der Regel nicht existieren.

In deutlicher Abgrenzung zur alten Wohnungsgemeinnützigkeit (klar begrenzter Berechtigtenkreis, klar begrenzte Wohnungsgrößen, eingeschränktes Geschäftsfeld, lokale Begrenzung, Verbot von Bauträgergeschäften für nicht Gemeinnützige, Verbot von Eigentumswohnungsbau, vierstufige Kontrolle, verpflichtende Mietermitbestimmung und Mietervetorecht bei Verkauf etc.) und in Anlehnung an die EU-rechtlichen Rahmenbedingungen stellt das Konzept einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit eine sinnvolle, technisch umsetzbare und politisch äußerst gebotene Option zur Reform der staatlichen Wohnungspolitik dar. Die gegenwärtigen Akteure der Wohnungswirtschaft sind entweder nicht Willens oder aber nicht in der Lage, die sozialen Verwerfungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt zu beheben. Der Verzicht auf die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit, die als Erfolgsmodell in vielen europäischen Nachbarländern, bspw. den Niederlanden, Frankreich, Dänemark, Großbritannien und vor allem Österreich, als Instrument der sozialen Wohnungspolitik zur Anwendung kommt, bedeutete eine vergebene Chance zur Lösung der Krise des deutschen Wohnungsmarktes und damit die Unterlassung einer sozial verantwortlichen Politik.

Angesichts der gegenwärtigen wohnungspolitischen Probleme, die eine Konsequenz aus der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit darstellen, ist die Zeit gekommen, den größten wohnungspolitischen Fehler der Vergangenheit zu korrigieren und dem Urteil vieler Experten jener Zeit zu folgen, die statt der Abschaffung eine Reform der Wohnungsgemeinnützigkeit zum Ziel hatten. Nach 25 Jahren der wohnungspolitischen Konzept- und Hilflosigkeit gilt es, die Wohnungsgemeinnützigkeit wiederzubeleben und der Beschlussempfehlung des Untersuchungsausschusses „NEUE HEIMAT“ vom 7. Januar 1987 zu folgen:

„Dabei hat sich die Wohnungsgemeinnützigkeit als bewährtes und schützenswertes Prinzip erwiesen, das auch in Zukunft im Interesse der Wohnungssuchenden und der Wohnungspolitik insbesondere in den Bedarfsschwerpunkten unverzichtbar ist. Die Idee der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen muß gestärkt werden; die Mißstände bei der NH dürfen nicht Vorwand sein für die Diskreditierung der NH im allgemeinen und der zahlreichen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, die korrekt gearbeitet haben. Alle Überlegungen und konkreten Empfehlungen des UA NH zu Änderungen des WGG verstehen sich vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Aussage des UA: Die Wohnungsgemeinnützigkeit muß erhalten bleiben, sie muß gestärkt werden.“ (Bundestagsdrucksache 10/6779 S. 284)