

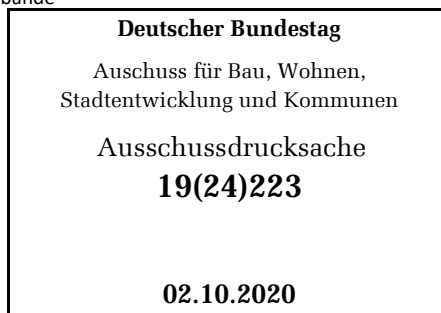
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: bauausschuss@bundestag.de



02.10.2020

Bearbeitet von

Sebastian Klöppel (DST)
Telefon +49 221 3771 206
E-Mail: sebastian.kloepfel@staedtetag.de

Dr. Torsten Mertins (DLT)
Telefon +49 30 590097-311
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Bernd Düsterdiek (DStGB)
Telefon +49 228 95962-14
E-Mail: bernd.duesterdiek@dstgb.de

Aktenzeichen: 64.10.50

Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung am 7. Oktober 2020 zum „Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohngemeinnützigkeit“ (neues Wohngemeinnützigkeitsgesetz – NWohnGG) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sowie zu einem Antrag der Fraktion Die Linke

Ihr Schreiben vom 24. September 2020, Geschäftszeichen PA 24/11-5410

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Anhörung und für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohngemeinnützigkeit der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sowie zum Antrag der Fraktion Die Linke (Neue Wohngemeinnützigkeit einführen, einen nichtprofitorientierten Sektor auf dem Wohnungsmarkt etablieren) danken wir Ihnen.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt grundsätzlich die Zielrichtung des Gesetzentwurfes, 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 zielen allerdings aus kommunaler Sicht nicht in die richtige Richtung und werden daher von uns nicht als verfolgenswert erachtet.

Unbestritten läuft 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 sind wir weit entfernt. Von Januar bis März 2020 wurde in Deutschland der Bau von insgesamt 78 600 Wohnungen genehmigt. Dies sind zwar 4 Prozent mehr Baugenehmigungen als im Vorjahreszeitraum. Gleichwohl bleibt es bei einem Überhang von genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen von insgesamt 740 000 Wohnungen. Im Bereich

des geförderten Mietwohnungsneubaus lag die Gesamtzahl im Jahr 2019 sogar nur bei ca. 25 000 fertiggestellten Wohnungen. Die vorstehenden Zahlen belegen, dass es in Deutschland weiterhin einer langfristigen Wohnungsbauoffensive, insbesondere im bezahlbaren Segment, bedarf.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Wohnungsmarkt stark gespalten bleibt: Wachsenden Wohnungsmärkten, speziell in attraktiven und stark nachgefragten Städten und Verdichtungsräumen, stehen Schrumpfungerscheinungen und Leerstände von annähernd zwei Millionen Wohnungen, insbesondere in strukturschwachen städtischen und ländlichen Gebieten, gegenüber.

Neue Wohngemeinnützigkeit in der vorgeschlagenen Form nicht zielführend

Die Einführung einer neuen gesetzlichen Wohngemeinnützigkeit ist aus Sicht der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nicht zielführend. Hierfür sprechen mehrere Gründe:

- Der vorliegende Gesetzentwurf sowie der Antrag der Fraktion Die Linke lösen nicht das Problem des fehlenden Baulands, insbesondere im Bereich angespannter Wohnungsmärkte. Beim Bauland ist weiterhin nicht das Vorliegen von Baurechten, sondern die Mobilisierung des Baulands für bezahlbare Wohnungen das Kernproblem. Hohe Preise für Bauland hemmen häufig den Wohnungsbau entscheidender als die eigentlichen Baukosten.
- Angesichts steigender Neu- und Wiedervermietungsmieten sind alle Anbieter, die moderate Mietpreise aufrufen und nicht grundsätzlich renditemaximierend wirtschaften, wichtige und willkommene Akteure am Wohnungsmarkt. Das gilt nicht nur, aber insbesondere für kommunale Wohnungsunternehmen, die aktuell die treibende Kraft beim Abruf von Wohnraumfördermitteln der Länder sind und damit neuen öffentlich geförderten Wohnungsbestand schaffen.
- Eine mögliche Beschränkung der Finanzhilfen des Bundes gem. Art. 104d GG zur Verbesserung des sozialen Wohnungsbaus auf Wohnbauunternehmen im Sinne der dem Antrag zugrunde liegenden Wohngemeinnützigkeit würde andere sozial orientierte Vermieter benachteiligen. Dazu zählen unseres Erachtens insbesondere zahlreiche kommunale Wohnungsunternehmen. Diese leisten aber bereits heute einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Wohnraum, der für breite Schichten der Bevölkerung bezahlbar ist. Sie bieten preiswerten Wohnraum mit guter Qualität, engagieren sich bei der energetischen Sanierung und dem klimagerechten Bauen; sie unterstützen soziale Projekte und engagieren sich in den jeweiligen Quartieren ihrer Wohnungsbestände. Insbesondere bei Stadtentwicklungsprojekten, die für Investoren nicht von Interesse sind, kommt ihrer Interventionsfähigkeit große Bedeutung zu. Die kommunalen Wohnungsunternehmen sind 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, drohen Investitionen in die Wohnraumförderung aber auch in die soziale Stadtentwicklung insgesamt zum Erliegen zu geraten.
- Als nachteilig sehen wir auch an, dass die beabsichtigte Beschränkung für gemeinnützige Wohnbauunternehmen, Wohnungen zukünftig nur an Personen zu vermieten, die unter einer festzulegenden Einkommensgrenze liegen, die Gefahr birgt, dass monostrukturierte Quartiere und „stigmatisierte“ Wohnsiedlungen entstehen. Dies wäre im Ergebnis das Gegenteil von den eigentlich erwünschten gemischten Quartieren und Nachbarschaften.

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

Auch die im Antrag genannten Beschränkungen auf Fördergebiete sind 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 ist zudem nicht nur zu berücksichtigen, dass es zu Einnahmeausfällen nicht nur beim Bund, sondern auch bei Ländern und Kommunen kommen könnte. Derartige Fehlbeträge müssten anderweitig kompensiert werden. Kritisch sehen wir insbesondere, dass der Begriff der Gemeinnützigkeit durch die Gewährung von großzügigen gemeinnützigkeitsunschädlichen Gewinnausschüttungsmöglichkeiten verwässert würde. Auch bieten die Konzepte kaum Sicherheit gegenüber indirekter Gewinnausschüttung. Hinzu kommt, dass die geplanten Steuerbefreiungen für gemeinnützige Wohnbauunternehmen mit dem EU-Beihilfenrecht kollidieren könnten.

Nach alledem ist absehbar, dass die Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit in Deutschland wenig zielführend wäre. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände plädiert 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 hat der Bund seine Fördermittel für die soziale Wohnraumförderung auf insgesamt 4 Mrd. Euro erhöht. Mit dem am 4. April 2019 in Kraft getretenen Art. 104d GG hat 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 soll 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 können und auf Unterstützung angewiesen sind.

Die Bundesmittel müssen weiter aufgestockt und verstetigt werden. Dazu zählt auch, dass die Länder zusätzlich eigene Mittel bereitstellen und diese nicht mit dem Einsatz der gestiegenen Bundesmittel zurückfahren. Letztlich sind vor allem die Länder dafür verantwortlich, attraktive Förderbedingungen zu schaffen. Hierzu zählen die Gewährung von Tilgungszuschüssen und -nachlässen, die Anhebung der Förderpauschalen zum Ausgleich steigender Baukosten, die Anpassung der zulässigen Eingangsmieten etc. Vor allem in Ballungsräumen ist ggf. auch eine Anhebung der für die Zielgruppen geltenden Einkommensgrenzen zu prüfen, denn dort haben zunehmend auch Haushalte mit mittlerem Einkommen, insbesondere junge Familien, Schwierigkeiten, bezahlbaren Wohnraum zu finden.

Eine auf die Zukunft gerichtete, antizyklische Wohnraumförderung muss sich der Diskussion stellen, dem Einsatz öffentlicher Mittel auch einen dauerhaften öffentlichen Zweck gegenüberzustellen. Im Gegensatz zum seit Jahren zu beobachtenden Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes sollte das Ziel im Aufbau und Erhalt eines „Wohnungsstocks“ liegen, der dauerhaft auch gering verdienenden Menschen zur Verfügung steht.

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, belegt der fachpolitische Diskurs die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit diesem Thema.

Soziale Wohnraumförderung stärken – Gemeinwohlorientierung des Eigentums

Zentrales Problem hinsichtlich der Schaffung bezahlbarer Wohnungen bleibt in Deutschland die Mobilisierung von Bauland. Hohe Preise für Bauland hemmen den Wohnungsbau stärker als die eigentlichen Baukosten. Konflikte mit dem Umwelt-, Arten- und Naturschutz sind weitere Schranken für eine Bebauung, gerade auch im Innenbereich. Zudem ist es oftmals schwer, in Privatbesitz befindliche Grundstücke für eine Bebauung zu mobilisieren. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände fordert daher Bund und Länder auf, zügig die Empfehlungen der Baulandkommission, die Anfang Juli 2019 vorgestellt wurden, umzusetzen. **Insbesondere bedarf es einer zeitnahen Verabschiedung des Baulandmobilisierungsgesetzes, das nicht hinter dem vorliegenden Referentenentwurf zurückbleiben sollte.** Städte, Landkreise und Gemeinden brauchen sowohl tatsächliche und finanzielle, aber auch städtebaurechtliche Möglichkeiten zur Baulandaktivierung und zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen.

Aus kommunaler Sicht sind insbesondere eine Stärkung des Baugebots, eine Verbesserung und Stärkung kommunaler Vorkaufsrechte sowie Flexibilisierungen an der Schnittstelle zwischen Bau- und Immissionsschutzrecht erforderlich. Nutzungsgemischte Quartiere, die Wohnen und Gewerbe nebeneinander ermöglichen, dürfen nicht zwangsläufig am Thema Lärmschutz scheitern. Es ist daher dringend erforderlich, im Wege einer befristeten Ausnahmeregelung in der TA Lärm zusätzliche Lösungsoptionen (Experimentierklausel) zu eröffnen. Die geplanten Änderungen zum Bauen im Außenbereich und die Einführung der neuen Kategorie „Dörfliches Wohngebiet“ in der Baunutzungsverordnung sind zudem wichtige Maßnahmen zur Stärkung des bezahlbaren Wohnens auch in den ländlichen Räumen.

Mit Blick auf die Erweiterung kommunaler Vorkaufsrechte muss im Ergebnis tatsächlich die „Preisspirale am Bodenmarkt“ durchbrochen werden. Hierfür ist es erforderlich, dass Städte und Gemeinden die Möglichkeit erhalten, mit einer Vorkaufsrechtssatzung auch festzulegen, dass das kommunale Vorkaufsrecht in den jeweiligen Gebieten grundsätzlich zum Verkehrswert ausgeübt wird. Die Beschränkung auf den Verkehrswert ist dabei kein weitergehender Eingriff, als er schon im geltenden Recht unter der Voraussetzung einer deutlichen Abweichung des Kaufpreises möglich ist.

Der neue sektorale Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den (sozialen) Wohnungsbau sollte darüber hinaus den Kommunen nicht nur die Möglichkeit auf mehr sozialen Wohnungsbau eröffnen, sondern auch die Chance nutzen, für mehr Gerechtigkeit und Chancengleichheit zwischen Vorhabenträgern in Bebauungsplangebieten und im unbeplanten Innenbereich zu sorgen. Der Bebauungsplan knüpft an die bekannte Systematik der sektoralen Bebauungspläne u. a. für zentrale Versorgungsgebiete an und ist daher als Instrument zur gezielten Wohnraumschaffung zu begrüßen. Die kommunalen Spitzenverbände sehen allerdings noch Präzisierungsbedarf dahingehend, dass auch andere vertragliche Konzepte und Vereinbarungen zum sozialen Wohnungsbau unter diese Vorschrift zu fassen sind, die keine unmittelbare Bindung an die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung vorsehen. So sollten auch „preisgedämpfter Wohnraum“ und genossenschaftliche Modelle berücksichtigt werden können.

Wohnungsgenossenschaften leisten 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.

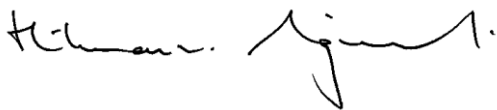
Aus kommunaler Sicht bieten im Übrigen kooperative Baulandmodelle mit klaren Anteilen für den geförderten Wohnungsbau weiterhin einen wichtigen Ansatzpunkt. Kommunale Modelle zur sozialge-

rechten Bodennutzung wurden bereits in zahlreichen Städten und Gemeinden umgesetzt und verfolgen im Wesentlichen zwei Ziele: Zum einen soll der Bau öffentlich geförderter Wohnungen verstärkt werden und zum anderen sollen private Grundstückseigentümer, auf deren Flächen Wohnbauentwicklung stattfindet, durch entsprechende Bindungen und Kostenbeiträge an der Erreichung wohnungs- und sozialpolitischer Ziele beteiligt werden. Die Schaffung bezahlbaren Wohnraums ist hierbei von zentraler Bedeutung. Es ist daher erforderlich, dass Bund und Länder auch in Zukunft diese Art von Baulandentwicklung aktiv unterstützen.

Mit Blick auf die Baukosten ist im Übrigen folgendes zu beachten: Überflüssige Standards müssen abgebaut, eine einheitliche Bauordnung der Länder – insbesondere die Zulassung des seriellen Bauens und des Bauens mit nachwachsenden Rohstoffen – umgesetzt und die Normung und die bautechnischen Regeln einer strengen Prüfung auf Erforderlichkeit und Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. Eine nachhaltige Reduzierung der Baukosten trägt dazu bei, Wohnungsbauprojekte zu bezahlbaren Preisen realisieren zu können.

Zur Beschleunigung von Planungsverfahren wird es schließlich auf eine verstärkte Digitalisierung von Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsprozessen sowie auf den dringend notwendigen Ausbau der Personalkapazitäten in den kommunalen Bau- und Planungsämtern ankommen. Dies kann nur gelingen, wenn Bund, Länder und Kommunen zusammenwirken.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes