

## Fachpolitischer Impuls

# Ein Zuhause für alle – für eine gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik<sup>1</sup>

Eva Welskop-Deffaa  
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg  
Karlsruhe 40, 79104 Freiburg  
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin:  
Eva Welskop-Deffaa  
Vorstand.Sozialpolitik@caritas.de  
www.caritas.de  
Telefon-Durchwahl 0761 200-0

Datum 30.07.2019

Wohnungspolitik muss gemeinwohlorientiert ausgerichtet und gestärkt werden, um allen Menschen ein Zuhause zu ermöglichen, dies ist eine zentrale Erkenntnis aus der Kampagne des Jahres 2018, die der Deutsche Caritasverband unter den Claim „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“ gestellt hatte.

Wohnungspolitische Weichen zu stellen und Maßnahmen umzusetzen, bleibt für Politik und Gesellschaft eine zentrale Herausforderung für die kommenden Jahre. Wohnungsgenossenschaften, kommunale Wohnungsunternehmen, kirchliche Siedlungswerke und andere zivilgesellschaftliche Wohnbauinitiativen versuchen, dem Trend steigender Mieten Einhalt zu gebieten. Ihnen gilt es, mehr Gewicht auf dem Wohnungsmarkt zu verschaffen. Sie stehen für einen Wohnungssektor, der breite Bevölkerungsschichten mit Wohnungen zu bezahlbaren Preisen versorgt. Zugleich tragen sie mit ihren Wohnungsbeständen zu einer sozialen Durchmischung der Quartiere bei, stellen gemeinschaftlich nutzbare Flächen zur Verfügung, engagieren sich im sozialen Wohnungsbau ebenso wie bei der familien- und teilhabegerechten Wohnungsversorgung.

Seit die Mieten und Grundstückspreise stark steigen, seit der Mietenanstieg sich vom Einkommenszuwachs großer Teile der Bevölkerung abgekoppelt hat, seit immer mehr Menschen keinen adäquaten Wohnraum zu bezahlbaren Preisen finden oder aus ihren Wohnungen verdrängt werden, gerät die Frage nach einer Gemeinwohlorientierung im Wohnungssektor wieder stärker in den Fokus möglicher Gegenmaßnahmen. Ihr widmet der DCV im Rückblick auf die Jahreskampagne 2018 ein eigenes Impulspapier.

Gemeinwohlorientierung muss ebenso wie andere Grundwerte – Freiheit, Würde, Nachhaltigkeit – in gesellschaftlichen Prozessen entwickelt und ausgehandelt werden. Im Gegensatz zu Einzel- und Gruppeninteressen ist die Gemeinwohlorientierung auf den gemeinsamen Nutzen aller Mitglieder eines Gemeinwesens bezogen. Mit Art. 14 Abs. 2 schafft das Grundgesetz eine Grundlage für die Gemeinwohlorientierung auch des Immobilienbesitzes: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

---

<sup>1</sup> Siehe Deutscher Caritasverband e.V.: Sozialpolitische Positionen Kampagne 2018 „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“

Für den Wohnungssektor relevante Kriterien zur Beurteilung einer Gemeinwohlorientierung sind u.a. der Anteil an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen, die soziale Durchmischung, eine ökologische Bauweise sowie das Engagement für ein gutes Zusammenleben aller Bevölkerungsgruppen im Quartier, um Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für alle Menschen zu ermöglichen ebenso wie eine maßvolle Renditeerwartung und eine sozial ausgewogene Höhe des Mietzinses.

### **Mangel an Wohnraum im unteren Preissegment**

Nicht alle Bevölkerungsgruppen sind gleichermaßen von Wohnungsmangel betroffen. Die größte Lücke klafft insbesondere in den Großstädten im preisgünstigen Segment. In den 77 deutschen Großstädten fehlen 1,9 Mio. bezahlbare Wohnungen. Vor allem Einpersonenhaushalte mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze finden kein adäquates Wohnungsangebot.<sup>2</sup> In diesem Segment fehlen 1,4 Mio. Wohnungen zu Mietpreisen zwischen 4 und 5 Euro/qm.<sup>3</sup>

Zahlreiche Gegenmaßnahmen werden diskutiert und umgesetzt, die zu einer ausreichenden Zahl von neuen Wohnungen führen und der Mietensteigerung Einhalt gebieten sollen. Die momentane Ausrichtung der wohnungs- und sozialpolitischen Instrumente Wohngeld, Sozialer Wohnungsbau, Mietpreisbremse, Kosten der Unterkunft reicht nicht aus, um die unterste Einkommensschicht zu erreichen.<sup>4</sup> Die Abfederung durch das Wohngeld ist für die betroffenen Haushalte zu gering, um eine angemessene Mietbelastungsquote zu erreichen<sup>5</sup>, die Mietpreisbremse erreicht einkommensarme Haushalte nicht und die finanzielle Förderung des Sozialen Wohnungsbaus ist nicht ausreichend. Diese Instrumente entwickeln zwar preisdämpfende Wirkungen, doch reichen sie nicht aus, um die unteren Einkommensgruppen in absehbarer Zeit mit ausreichend bezahlbarem Wohnraum zu versorgen.

Auf die Stärkung der Subjektförderung allein zu setzen, greift zu kurz und erweist sich als zu wenig nachhaltig. Die Kosten für die öffentliche Hand steigen kontinuierlich, obwohl die Zahl der Empfängerhaushalte zuletzt sank. Ein ausreichender Impuls für die Schaffung und den Erhalt von günstigem Wohnraum geht von diesen Maßnahmen nicht aus. Eine Stärkung des gemeinwohlorientierten Wohnungssektors ist geboten, sowohl durch die Förderung einzelner Wohnungsmarktakteure als auch durch die Schaffung gemeinwohlfördernder rechtlicher Rahmenbedingungen.

### ***Gemeinwohlorientierte Wohnungsmarktakteure und ihre Stärkung***

Die rund 740 kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen, die mehr als 5,2 Mio. Menschen ein Zuhause geben<sup>6</sup>, leisten einen erheblichen Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung. Ein Viertel des in einer Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)<sup>7</sup> erfassten kommunalen Wohnungsbestandes weist Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen auf. Darüber hinaus verfolgen viele kommunale Wohnungsunterneh-

---

<sup>2</sup> 6,7 Mio. Menschen steht ein Angebot von 2,5 Mio. Kleinstwohnungen zur Verfügung. Weniger als 10% der Wohnungen sind für sie bezahlbar.

<sup>3</sup> Holm Andrej et al., 2018: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_063\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_063_2018.pdf), S.10f.

<sup>4</sup> Holm, Andrej et al., 2018: Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen? Mengeneffekte und soziale Reichweite beim Wohngeld, der Wohnraumförderung und der Mietpreisbremse in 77 deutschen Großstädten. Studie der Hans Böckler Stiftung, S. 8ff.

<sup>5</sup> Als bezahlbarer Wohnraum gilt, wenn 30% oder weniger des Haushaltseinkommens für die Nettokaltmiete aufgewendet werden müssen.

<sup>6</sup> <https://web.gdw.de/der-gdw/unternehmenssparten/kommunale-unternehmen>.

<sup>7</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg): Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland, Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2015, Sonderveröffentlichung, März 2018.

men Anstrengungen zur energetischen Sanierung der Bestände und weisen einen überdurchschnittlichen Anteil an barrierearmen bzw. –freien Wohnungsbestand aus.<sup>8</sup> Zahlreiche kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen engagieren sich in der Quartiersarbeit.

Die Geschäftspolitik kommunaler Wohnungsunternehmen ist strukturell mit den politischen Mehrheitsverhältnissen vor Ort verbunden. Damit ist sie Prioritätensetzungen des Gemeinwesens verpflichtet. Kommunalwahlen geben den Bürger\_innen die Möglichkeit, ihre Erwartungen an kommunale Wohnungspolitik zu manifestieren.

Primäres Ziel der Wohnungsgenossenschaften ist die Versorgung ihrer Mitglieder mit Wohnraum. Die Wohnungsmieten liegen meist unter dem örtlichen Mietspiegel, da keine Renditeerwartungen externer Kapitalgeber\_innen erfüllt werden müssen.<sup>9</sup> Quartiersentwicklung, die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, energetische Ertüchtigung der Bestände sowie die Ausrichtung auf gesellschaftliche Trends wie die demografische Entwicklung sind weitere Charakteristika der Wohnungsgenossenschaften.

Viele kirchliche Wohnungsunternehmen verfolgen ebenfalls das Ziel, gemeinwohlorientiertes Wohnen zu fördern. Wohnraum für finanziell schlechter gestellte Personengruppen, Familien und Senior\_innen zu schaffen, sind ebenso wie Quartiersentwicklung und ökologische Modernisierung Teil einer sozial ausgerichteten Geschäftspolitik.

Die öffentliche Hand hat auf allen föderalen Ebenen die besondere Aufgabe, das Politikfeld Wohnen als Daueraufgabe und Teil der Daseinsvorsorge zu begreifen und gestaltend einzugreifen.

Folgende Handlungsfelder sind zentral, um die gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik zu stärken:

### **1. Bodenvergabe an sozialen Kriterien ausrichten und nachhaltig gestalten**

Das Nadelöhr für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums auf angespannten Wohnungsmärkten ist eine kostengünstige Vergabe der Grundstücke nach gemeinwohlorientierten Kriterien und der Stopp der Veräußerung von Grundstücken nach Höchstgebot sowie die Vergabe in Erbpacht zu moderaten Zinssätzen. Hierdurch behalten Kommunen notwendige, zukünftige Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten. Gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen sollten bei der Vergabe von Grundstücken in kommunaler Hand bevorzugt werden.

### **2. Sozialen Wohnungsbau fördern**

Förderprogramme zur Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus sind ein effizienter und zuverlässiger Weg, um Wohnraum für einkommensschwache Haushalte zu schaffen.<sup>10</sup> Doch der Bestand an gebundenen Wohnungen erodiert, da aufgrund der zeitlichen Befristung jährlich 40.000-60.000 Wohnungen aus der sozialen Bindung fallen, während nur die Hälfte durch Neubau kompensiert wird. Da ohne öffentliche Förderung kein sozial gebundener Wohnraum entsteht, ist diese deutlich auszuweiten. Ohne Ausweitung des aktuellen Förderolumens würde es fast 200 Jahre dauern, um die Versorgungslücke an bezahlbarem Wohn-

---

<sup>8</sup> Ebenda.

<sup>9</sup> <https://www.wohnungsbaugenossenschaften.de/genossenschaften/wie-funktioniert-genossenschaft>.

<sup>10</sup> [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_093\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_093_2018.pdf), S. 39.

raum zu schließen.<sup>11</sup> Neben der Förderhöhe ist die Bindungsdauer relevant sowie das Ausmaß der Belegungsbindung<sup>12</sup>.

### **3. Gemeinwohl als Leitorientierung setzen**

Um öffentlich geförderte Wohnungen dauerhaft an soziale und gemeinwohlorientierte Ziele zu binden, ist die (Wieder-)Einführung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts zu prüfen.<sup>13</sup> Die Verwaltung gemeinwohlorientierter Wohnungsbestände sollte den Grundsätzen der Sparsamkeit in besonderer Weise verpflichtet sein. Eine Erneuerungsrücklage, Instandhaltungspflicht sowie Transparenz sorgen für qualitativ guten Wohnraum. Mietermitbestimmung führt zu einer Identifikation der Bewohnerschaft mit ihrem Wohn- und Lebensumfeld und einer verstärkten Verantwortungsübernahme.

Aufgrund der Mietbegrenzung entsteht dauerhaft ein preisgünstiges Wohnungssegment. Zusätzliche öffentliche Förderungen und daraus resultierende Bindungen vergrößern den Bestand an günstigem Wohnraum. Auf Dauer sorgt dies für einen Stopp des Anstiegs der Kosten für die Subjektförderung pro Haushalt und wirkt über den Mietspiegel preisdämpfend auf den gesamten Wohnungsmarkt.

### **4. Kommunale Wohnungsunternehmen sozial verpflichten**

Kommunale Wohnungsunternehmen leisten heute einen erheblichen Beitrag bei der Bereitstellung von Wohnraum für Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen. Dies war in der Vergangenheit nicht immer der Fall. Ziel kommunaler Wohnungsunternehmen sollte nicht primär ein möglicher Gewinn sein, sondern die Schaffung günstigen Wohnraums, der Unterbringung vulnerabler Bevölkerungsgruppen sowie der Förderung eines guten Zusammenlebens im Quartier verpflichtet werden. Sie sollten in angespannten lokalen Wohnungsmärkten selbst ein starker, am Gemeinwohl ausgerichteter Akteur auf dem Wohnungsmarkt sein und auf Bestandserhalt sowie Ausweitung setzen.

Freiburg, 30.06.2019  
Eva Welskop-Deffaa  
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

---

<sup>11</sup> ebenda, S. 46.

<sup>12</sup> Siehe Deutscher Caritasverband e.V.: Sozialpolitische Positionen Kampagne 2018 „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“.

<sup>13</sup> Weitere Erläuterungen: Kuhnert, Jan/ Leps, Olof 2015: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0). Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen. Sowie: Holm, Andrej / Horlitz, Sabine / Jensen, Inga, 2017: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Studie im Auftrag der Rosa Luxemburg Stiftung.