

Position

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

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

Ihre Ansprechpartnerinnen

Dr. Clarita Schwengers
Telefon-Durchwahl 0761 200-676
Telefax 0761 200-733
Email: clarita.schwengers@caritas.de
www.caritas.de

Karin Vorhoff
Referat Sozialraum, Engagement und
besondere Lebenslagen
Telefon- Durchwahl 0761 200-197

Datum 06.07.2015

Position zur Erhöhung des Wohnungsangebots auf angespannten Wohnungsmärkten für Menschen mit geringem Einkommen

Zusammenfassung

Nicht überall in Deutschland haben Menschen einen gleichberechtigten Zugang zu angemessenem Wohnraum. Auf angespannten Wohnungsmärkten haben Menschen mit geringem Einkommen erhebliche Schwierigkeiten, Wohnungen zu Mietpreisen zu finden, die sie zahlen können. Bund, Länder und Kommunen sind gefordert, Menschen mit geringem Einkommen eine Perspektive zu geben, dass sie auch auf angespannten Wohnungsmärkten finanzierbaren Wohnraum finden.

I. Beiträge des Bundes

1. Der Bund muss seine Kompensationszahlungen bedarfsgerecht aufstocken. Damit die Mittel auch tatsächlich in den Neubau von Sozialwohnungen investiert werden, ist eine Zweckbindung der Mittel erforderlich.
2. Ungenutztes Bauland im Eigentum des Bundes muss zur Wohnbebauung zur Verfügung gestellt werden. Es bedarf einer gesetzlichen Änderung des § 1 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG), damit die Ziele des sozialen Wohnungsbaus bei der Verwertung von Grundstücken berücksichtigt werden.
3. Durch kürzere steuerliche Abschreibungsfristen für Investitionen in den sozialen Wohnungsbau könnte der Bund zusätzliche Anreize zur Entstehung dieses Wohnraums setzen.

4. Damit bestehende Wohnungen altersgerecht, energetisch und barrierefrei bzw. barrierearm saniert werden können, ist ein Gebäudesanierungsprogramm zu entwickeln. Dabei sollten die Sanierungskosten zwischen Staat, Vermieter und Mieter entsprechend ihrem Leistungsvermögen aufgeteilt werden. Die Regelung muss so erfolgen, dass das private Wohnraumangebot nicht zurückgeht.
5. Der DCV begrüßt die geplante Verbesserung der Entlastungswirkung des Wohngelds. Allerdings muss Wohngeld grundsätzlich dynamisiert werden. Die Miethöchstbeträge und Einkommensgrenzen sollten anhand eines Index jährlich an die aktuellen, regional unterschiedlichen Einkommens- und Mietkostenverhältnisse angepasst werden. Bei der Bemessung des Wohngeldes sollte entweder die Bruttowarmmiete maßgeblich sein oder die Heizkostenkomponente wieder eingeführt werden.¹
6. Der Gesetzgeber muss bei der Gewährung der Grundsicherung für bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Bestimmung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung unter Berücksichtigung regionaler Preisunterschiede sorgen. Vor Ort muss eine zeitnahe Dynamisierung der Unterkunftskosten erfolgen. Für die Bestimmung der Angemessenheit der Unterkunftskosten muss der jeweilige Einzelfall maßgeblich sein. Richtwerte sind nicht als Kappungsgrenze, sondern als Nichtprüfungsgrenze zu verstehen. Sie sind so hoch anzusetzen, dass die Leistungsberechtigten eine reale Chance haben, Wohnungen innerhalb dieser Grenze zu finden.

II. Beiträge der Länder

1. Die Länder müssen für die Programme zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus ausreichend eigene finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.
2. Die Förderbedingungen des sozialen Wohnungsbaus sind so auszugestalten, dass es für Bauherren wieder attraktiver wird, in Wohnungen im preisgünstigeren Segment zu investieren. Zielführend können dabei höhere Förderpauschalen und Tilgungszuschüsse sein.
3. Die Mietpreisbindung im sozialen Wohnungsbau muss flexibel ausgestaltet werden können. Um mögliche Investoren nicht vor einer längeren Bindungsfrist abzuschrecken, müssen die Förderkonditionen entsprechend angepasst werden.
4. Es sollte auch diskutiert werden, ob die Wiedereinführung der sog. Fehlbelegungsabgabe oder die Einführung einer einkommensabhängigen Förderung nicht sinnvoll wäre, um mögliche Fehlbelegung von Sozialwohnungen zu vermeiden bzw. zu kompensieren.

III. Beiträge der Kommunen

1. Die Kommunen müssen die Erschließung und Bebauung brach liegender Flächen forcieren. Bei der Vergabe von Bauland sollte nicht mehr der höchste Preis maßgeblich sein, sondern die Realisierung sozialen Wohnungsbaus als Entscheidungskriterium berücksichtigt werden. Entscheidend für die Vergabe müssen Konzepte der Kommunen sein, bei denen auch

¹ Vgl. Deutscher Caritasverband, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) 18/4897 unter <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/pressemitteilungen/caritas-fordert-regelmaessige-wohngeldan>

soziale Kriterien eine wichtige Rolle spielen. Die Kommunen können auch städtebauliche Verträge nutzen, um den sozialen Wohnungsbau voranzutreiben.

2. Durch geeignete Instrumente muss besonders der Wohnungsneubau durch genossenschaftliche, gemeinschaftlich organisierte und gemeinwohlorientierte Bauträger gefördert werden, soweit sie spezifische Sozialverpflichtungen eingehen. Ebenso muss der Wohnungsbestand dieses Segments der Immobilienwirtschaft gesichert werden.
3. Damit Kommunen im Rahmen ihrer sozialen Verantwortung die Möglichkeit haben, auf das Wohnungsangebot für Haushalte mit geringem Einkommen Einfluss zu nehmen, sollten sie einen ausreichenden Bestand an Sozialwohnungen und kostengünstigem Wohnraum selbst halten. Sofern eine Privatisierung erfolgt, ist es wichtig, dass die Kommunen an ihren Belegungsrechten festhalten und, wenn es erforderlich ist, sollte sie auch neue Belegungsrechte erwerben.
4. In Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten sollten interkommunale und regionale Entwicklungskonzepte entworfen werden, um durch die Einbeziehung von Ballungsrandgebieten und Umlandgemeinden zu einer Entspannung beizutragen.
5. Um das Wohnungsangebot in ländlichen Räumen für Mieter attraktiv zu machen, sind infrastrukturelle Maßnahmen notwendig. So muss die gleichmäßige Bereitstellung von Wasser- und Energieversorgungsleistungen sowie von Kommunikationsdienstleistungen (Post, Telefon, schnelles Internet) sichergestellt sein. Auch der Zugang zu Bildungseinrichtungen (Schule, Kindertagesstätten) und Gesundheitsdienstleistungen (Hausarzt, Pflegedienst) ist zu gewährleisten. Unverzichtbar dafür ist, dass der öffentliche Personennahverkehr im Rahmen der Möglichkeiten, die in dünn besiedelten Räumen gegeben sind, vorhanden und bezahlbar ist. Auch die Sicherheit und Ordnung muss gewährleistet sein. Zudem müssen strategische Ansätze weiterentwickelt werden, wie die Bewohner vor Ort bei der Neugestaltung beteiligt werden.

IV. Beiträge der Kirchen und Wohlfahrtsverbände

1. Um bezahlbares Wohnen zu ermöglichen, stehen kirchliche Einrichtungen und die Bistümer im Rahmen ihrer Möglichkeiten in der Verantwortung, Grundstücke bereitzustellen, Wohnraum zu schaffen und ggf. Erbbaurechte einzuräumen. Zur Wohnraumerstellung tragen auch die kirchlichen Siedlungswerke und Wohnungsunternehmen bei.
2. Die Kirchen und Wohlfahrtsverbände sollten aktiv bei kommunalen Planungsprozessen und städtebaulichen Entwicklungen mitwirken. So verfügt die Caritas vor Ort über Expertise zu Fragen der regionalen Wohnraumpolitik und Stadtentwicklung. Sie kann sich auf diese Weise in verschiedenen Gremien einbringen.

Einführung

Wohnen gehört zu den Grundbedürfnissen des Menschen und ist Teil des Existenzminimums. Eine Wohnung ist Lebensmittelpunkt, Rückzugsort und elementare Grundlage für Lebensqualität und gesellschaftliche Teilhabe. Seit einigen Jahren haben jedoch in einer zunehmenden Zahl von Städten und Regionen einkommensschwache Haushalte (insb. Haushalte mit mehreren Kindern, Alleinerziehende, Arbeitslose, Geringverdiener, Personen mit besonderen sozialen

Schwierigkeiten, behinderte Personen und Personen im Transferleistungsbezug) erhebliche Schwierigkeiten, bezahlbaren Wohnraum zu finden oder ihn zu halten. Diese Problematik trifft nicht flächendeckend auf das gesamte Bundesgebiet zu. Betroffen sind besonders prosperierende Metropolregionen und Landkreise, Großstädte und Universitätsstädte in Zugzugsregionen. In diesen Städten besteht eine starke Diskrepanz zwischen geringem Angebot und hoher Nachfrage.

Daran wird auch das Mietrechtsnovellierungsgesetz, nach dem die Mieten bei neu abgeschlossenen Mietverträgen nur 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen dürfen, kaum etwas ändern.²

Ein Grund dafür ist, dass das Wohnungsangebot in den besagten Regionen immer knapper wird, während die Zuzüge anhalten. Als Folge davon steigen die Mieten rapide an, so dass einkommensschwache Haushalte sie nicht bezahlen können. Außerdem nimmt auch die Zahl der sozial gebundenen Wohnungen ab.

Es ist Aufgabe der Solidargemeinschaft dafür Sorge zu tragen, dass auch für einkommensschwache Wohnungssuchende ausreichend angemessene preisgünstige Wohnungen zur Verfügung stehen bzw. die Mietkosten für diesen Personenkreis bezahlbar bleiben. Die Wohnungspolitik muss sich auf zwei Probleme der sozialen Absicherung konzentrieren: zum einen auf das Wohnkostenproblem und zum anderen auf das Zugangsproblem.³

Vor diesem Hintergrund schlägt der Deutsche Caritasverband im vorliegenden Papier eine Reihe verschiedener Instrumente vor, um die beiden Problemfelder anzugehen. Diese zielen darauf ab, ausreichend bezahlbaren Wohnraum für Menschen mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu schaffen. Das Papier richtet sich sowohl an Bund, Länder und Kommunen als auch an Kirchen und Wohlfahrtsverbände. Es werden verschiedene Instrumente der Objektförderung⁴ als auch der Subjektförderung⁵ vorgestellt, die in Kombination dazu beitragen können, die Situation auf angespannten Wohnungsmärkten zu erleichtern.

A. Ursachen

Zunehmend sehen sich in Deutschland bestimmte Städte und Wachstumsregionen einer steigenden Nachfrage nach Immobilien und Mietwohnungen bei gleichzeitiger Verknappung des Angebots ausgesetzt – besonders im preiswerten Wohnungsmarktsegment. Die Ursachen für den angespannten Wohnungsmarkt sind vielschichtig.

- **Wanderungsbewegungen und Entwicklung der Haushaltsgrößen**

² Siehe die Stellungnahme des DCV zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG), neue caritas 13/2014, S. 33. Online: www.caritas.de.

³ Jetter, Frank: Wohnungsnot als Schlüsselproblem der Sicherung des sozialen Friedens – Subjektförderung, Objektförderung und das Drei-Phasen-Modell des Dritten Wohnungsmarktes als wohnungspolitische Instrumente, WSI-Mitteilungen Vol 48.1995, S. 12-22.

⁴ Unter Objektförderung sind staatliche Förderungsmaßnahmen, die sich ausschließlich auf die Subventionierung des Wohnraumes beziehen, zu verstehen.

⁵ Unter Subjektförderung sind Subventionsmaßnahmen, die eine Personengruppe direkt begünstigt, zu verstehen.

Städte mit einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung und mit einem hohen Ausbildungs- und Studienangebot gewinnen an Attraktivität. Städtisches und arbeitsplatznahes Wohnen liegt im Trend. Daher sind in bestimmten Städten regionale und überregionale Wanderungsgewinne zu erkennen.⁶ Hohe Binnen- und Außenwanderungsgewinne sowie demografisch bedingte Bevölkerungszuwächse in den Großstädten führten dort in den letzten Jahren zu einer deutlich steigenden Wohnungsnachfrage.⁷ Besonders betroffen sind die sieben größten Städte in Deutschland: Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf (Big Seven). Dort stieg zwischen 2007 und 2011 die Bevölkerungszahl um über 330.000. Das entspricht etwa 180.000 Haushalten. Demgegenüber steht ein Zuwachs von neuen Wohnungen von lediglich 90.000.⁸ Prognosen gehen davon aus, dass die Kernstädte auch bis zum Jahr 2019 weiterhin ein deutliches Bevölkerungswachstum aufweisen werden.⁹ Betroffen sind auch die Regionen um diese Städte herum oder mittelgroße Universitätsstädte. In wachsenden Regionen (sog. „divergierende Regionen“) lebten im Jahr 2008 insgesamt 43 Mio. Einwohner, also rund 52 Prozent der Gesamtbevölkerung.

Außerdem werden die Haushalte in Deutschland immer kleiner. Dieser Trend ist seit den 1950er-Jahren zu beobachten. Dabei übertreffen Einpersonenhaushalte seit Mitte der 1970er-Jahre zahlenmäßig alle anderen Haushaltsgrößen. 2011 lag ihr Anteil bei 40 Prozent (16,3 Mio. Personen) aller Haushalte. Ebenso hat die Zahl der Zweipersonenhaushalte mit rund 28 Millionen zugenommen. Dagegen liegt die Zahl der Haushalte mit drei und mehr Personen gleichbleibend bei 15 Millionen. Im Vergleich dazu gibt es mit 7 Millionen weit weniger Haushalte mit fünf und mehr Personen.¹⁰

Diese Entwicklung hat vorwiegend mit den demografischen Veränderungen zu tun. Zum einen ist die Lebenserwartung gestiegen, so dass zunehmend Senioren/-innen allein oder zu zweit in Haushalten leben. Zum anderen nimmt der Anteil von Familien ab.

Hinzu kommt, dass die Wohnfläche pro Kopf stetig zunimmt. Je weniger Personen in einem Haushalt leben, umso größer ist die Wohnfläche, die pro Person beansprucht wird, und umgekehrt. Zum Beispiel benötigt ein Einpersonenhaushalt mehr Wohnfläche als ein Zweipersonenhaushalt, da beide Haushalte Küche, Bad usw. benötigen. Außerdem geht mit Veränderungen in den Lebensumständen nicht immer eine bedarfsgerechte Anpassung der Wohnungsgröße einher (z.B. erfolgt in der Regel kein Umzug in eine kleinere Wohnung nach dem Auszug der Kinder und/oder des Partners). Mit der Teuerung, die bei Neuanmietungen zu erwarten sind, bestehen hierfür auch kaum Anreize.

⁶ Siehe Schürt/Brack/Nielsen, Wohnungsengpässe und Mietsteigerungen, Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2013, S. 5.

⁷ Siehe Müller/Waltersbacher, Wohnungsengpässe in Ballungszentren erfordern eine Bündelung aller Kräfte, Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn, 2014, S. 1, vgl. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/Ballungsraumeme.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

⁸ Siehe Müller/Waltersbacher, a.a.O., S. 5.

⁹ RegioKontext GmbH und Plan und Praxis GbR, Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung – Endbericht, Forschungsprogramm – Allgemeine Ressortforschung, ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Berlin 2011, S. 17ff.

¹⁰ Destatis, zensus 2011, Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte, BRD am 9.5.2011, abgerufen unter <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:00,,>, am 25.6.2015.

Aufgrund der zunehmenden Zahl an niedrigen Renten ist zu befürchten, dass sich die Zahl der Haushalte mit niedrigem Einkommen in Zukunft erhöhen wird.

- **Defizit der Neubautätigkeit im unteren Preissegment**

Da die Zahl der Haushalte – seit 2000 um 6 Prozent¹¹ – zunimmt, steigt auch in Wachstums- und Ballungszentren die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum stetig an. Das Wohnungsangebot hat hingegen aufgrund einer nur geringen Neubautätigkeit nur marginal zugenommen. Seit dem historischen Tiefpunkt des Wohnungsneubaus im Jahr 2009 mit ca. 160.000 Fertigstellungen ist seit 2011 wieder eine Zunahme zu beobachten.¹² Seit 2000 hat das Wohnungsangebot durchschnittlich um rund 5 Prozent zugenommen.¹³ In Ballungszentren hat sich das Wohnungsangebot hingegen nicht in diesem Ausmaß erhöht. Beispielsweise stieg in Berlin in dem Zeitraum 2003 bis 2011 die Zahl der Haushalte um 6 Prozent. Die Zahl neuer Wohnungen stieg jedoch nur um knapp über 1 Prozent. In Hamburg stieg die Zahl der Haushalte um über 8 Prozent, die Zahl der Wohnungen stieg um 3 Prozent.¹⁴

Die Neubautätigkeit reicht überdies nicht aus, um das aufgelaufene Defizit – insbesondere im unteren Preissegment – auszugleichen. Prognosen gehen von einem jährlichen Neubaubedarf von ca. 250.000 Wohnungen (mit und ohne Sozialbindung) aus. In den nächsten vier Jahren müssen also rund 1 Mio. neue Wohnungen geschaffen werden.¹⁵

Das Problem ist, dass viele der neu gebauten Wohnungen dem gehobenen Preissegment zuzuordnen sind. Der Anteil des Wohnungsneubaus im unteren Preissegment ist dagegen zu gering. Von den in 2010 errichteten Wohnungen liegen 43 Prozent im oberen Preissegment, 40 Prozent im mittleren und 17 Prozent im unteren Preissegment.¹⁶ Wenn neue Wohnungen in Städten vermietet werden, liegen die Mieten teilweise deutlich über 10 Euro/m². Mietangebote von 11 Euro/m² und mehr machten im Jahr 2013 einen erheblichen Anteil des Gesamtangebots aus (z. B. fast 90 Prozent in München, über 50 Prozent in Frankfurt, fast 40 Prozent in Hamburg und Stuttgart).¹⁷ Der Neubau von preisgünstigen Wohnungen findet in der Regel im Zusammenhang mit der sozialen Wohnraumförderung statt. Im Zeitraum 2006 bis 2012 entstanden bundesweit knapp 144.000 neue preisgünstige Mietwohnungen, gut die Hälfte von ihnen waren gefördert.¹⁸ Durchschnittlich wurden jährlich 11.000 geförderte Mietwohnungen neu gebaut.¹⁹ Eine Ursache dafür, dass vermehrt im hochpreisigen Segment gebaut wird, sind die hohen Baulandpreise in den Ballungszentren und die steigenden Baukosten (siehe Ausführungen zu C. I. 5.).

¹¹ Destatis, zensus 2011, Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte, BRD am 9.5.2011, abgerufen unter <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:00,,,> am 25.6.2015.

¹² Im Jahr 2013 gab es immerhin rund 270.000 Baugenehmigungen und ca. 215.000 Baufertigstellungen, siehe Müller/Waltersbacher, a.a.O., S. 3.

¹³ Destatis, zensus 2011, Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte, BRD am 9.5.2011, abgerufen unter <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:00,,,> am 25.6.2015.

¹⁴ Destatis, zensus 2011, Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte, BRD am 9.5.2011, abgerufen unter <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:00,,,> am 25.6.2015.

¹⁵ Siehe Müller/Waltersbacher, a.a.O., S. 7.

¹⁶ GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Ergebnisse der Umfrage Wohnungsneubau, Ergänzungsumfrage zur GdW Jahresstatistik 2010, Januar 2012, S. 16ff.

¹⁷ Siehe Müller/Waltersbacher, a.a.O., S. 5.

¹⁸ 76.000.

¹⁹ Siehe Müller/Waltersbacher, a.a.O., S. 3.

- **Rückgang der Wohnungsbestände mit Sozialbindung und in öffentlicher und genossenschaftlicher Hand**

Der Effekt des angespannten Wohnungsmarktes wird verstärkt durch den Rückgang des sozialen Wohnungsbaus. Seit 1950 wurden in der Bundesrepublik insgesamt rund 7 Mio. Sozialwohnungen gebaut. Seit 1987 (Gebäudezählung) geht der Bestand im klassischen sozialen Wohnungsbau (Erster Förderweg mit langfristigen Bindungen) rapide zurück. 1987 gab es in Deutschland 3,9 Mio. Sozialwohnungen.²⁰

Eine Ursache ist das Auslaufen von Sozialbindungen im Wohnungsbestand. Allein zwischen 2002 und 2012 sank die Zahl der Wohnungen mit solch einer Bindung von 2,6 Mio. auf 1,5 Mio. Wohnungen. Gleichzeitig wird der Bestand an Sozialwohnungen nicht durch Neubauten wieder aufgestockt.²¹

Außerdem nimmt der Bestand an Wohnungen in öffentlicher und genossenschaftlicher Hand kontinuierlich ab. Im Jahr 2011 hatten die Kommunen einen Anteil von 5,6 Prozent (2,29 Mio.) an den Wohnungsbeständen (40,55 Mio.) im gesamten Bundesgebiet. Insgesamt waren 2,59 Mio. Wohnungen im Eigentum der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Kommunen).²²

Von den seit 1999 in größeren Transaktionen gehandelten 2,5 Mio. Wohnungen verkaufte die öffentliche Hand bis 2013 etwa 1 Million, was einem Anteil von 40 Prozent entspricht. Die Kommunen veräußerten 386.000 Wohnungen, der Bund und die Länder insgesamt 619.000 Einheiten.²³

Auch bei den Baugenossenschaften ist der Bestand in dem Zeitraum 1998-2011 um ca. 4 Prozent zurückgegangen. Von 2,16 Mio. Wohneinheiten 1998²⁴ besaßen sie im Jahr 2011 2,09 Mio. Wohneinheiten²⁵.

B. Folgen

Als Folge dieser Entwicklung sind Wohnungsengpässe, steigende Mieten, Verdrängungs- und Segregationsprozesse zu beobachten.²⁶

- **Wohnungsengpass**

²⁰ Friedrich Ebert Stiftung, Wohnungspolitik für Einkommensschwache: Eckdaten. Online: <http://www.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00518001.htm#E9E2>.

²¹ Friedrich Ebert Stiftung, Wohnungspolitik für Einkommensschwache: Eckdaten. Online: <http://www.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00518001.htm#E9E2>.

²² Auswertung des Mikrozensus 2011 durch Jonathan Franke vom BBSR.

²³ Siehe Franke/Lorenz-Henning, Deutlicher Anstieg beim Handel großer Wohnungsportfolios in 2012 und 2013, eine Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, S. 5.

²⁴ Vesper/Thrun/Jaedicke, Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitischer Implikationen, Ein Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 2007, S. 27.

²⁵ Auswertung des Mikrozensus 2011 durch Jonathan Franke vom BBSR.

²⁶ Vgl. Lebenslagen in Deutschland, Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn 2013, S. 386.

Es existieren zahlreiche Studien, die den bestehenden Wohnungsmangel in Deutschland belegen. Das Pestel-Institut stellte auf der Basis von Einkommensdaten und sozialen Transferleistungen ein bundesweites Defizit von über 4 Mio. Sozialwohnungen fest.²⁷ Die Bertelsmann-Stiftung bestätigte ebenfalls ein massives Defizit an preisgünstigen Wohnungen für Haushalte mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze (weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens). In den 100 größten Städten liegt das Angebot von preisgünstigen Wohnungen für diesen Personenkreis bei durchschnittlich nur 12 Prozent.²⁸ Besonders prekär ist die Lage in München. Bereits 2008 wurden hier mehr als die Hälfte der Wohnungen zu Preisen von mindestens 11 Euro/m² Nettokaltmiete angeboten. Dieser Anteil hat sich 2012 auf über 80 Prozent der vermieteten Wohnungen erhöht.²⁹

Leidtragende dieser Entwicklung sind einkommensschwache Haushalte und Familien sowie Personen in besonderen Lebenslagen. Für Haushalte im Transferleistungsbezug, die den Regeln zur Bewilligung von Kosten der Unterkunft der Sozialgesetzbücher II und XII unterliegen, wird der Zugang zu Wohnungen zusätzlich von den jeweils geltenden Bemessungsgrenzen der Angemessenheit bestimmt. In Berlin fehlen beispielsweise fast 120.000 preiswerte Wohnungen. Der Anteil der Wohnungsangebote unterhalb der Angemessenheitsgrenze der Unterkunftskosten hat sich von 2007 bis 2013 innerhalb Berlins von 39 auf 6 Prozent reduziert.³⁰ Die Folge davon ist, dass immer mehr Haushalte mit geringem Einkommen in zu kleinen Wohnungen leben oder es zu Überbelegungen von Wohnungen kommt. Für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten, Alleinstehende und Alleinerziehende ohne oder mit geringem Einkommen, Wohnungslose oder Haftentlassene stehen in den Ballungszentren kaum Wohnungen zur Vermittlung oder mit kommunalen Belegungsrechten zur Verfügung.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch die mangelnde Verfügbarkeit von Wohnraum die Gefahr der offenen und verdeckten Wohnungslosigkeit steigt.³¹

- **Steigende Mieten und Energiekosten**

Die Mietkosten steigen seit Jahren kontinuierlich an. Die (Bestands-)Nettokaltmieten sind seit 2009 deutschlandweit um insgesamt 8 Prozent gestiegen, die Neu- und Wiedervermietungen hingegen stiegen seitdem noch deutlich stärker um jährlich 2,6 Prozent an.³²

Allein im Jahr 2013 stiegen die Neu- und Wiedervermietungen im gesamten Bundesgebiet gegenüber dem Vorjahr um 3,5 Prozent auf 6,8 Euro/m².³³

Noch deutlicher treten die steigenden Mietpreise in den Metropolkernen zutage. Dort lag der Anstieg der Mieten zwischen 2008 und 2013 bei knapp 5 Prozent. Der durchschnittliche Miet-

²⁷ Siehe Eduard Pestel Institut, Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland. Studie im Auftrag der Wohnungsbau Initiative, Hannover 2013.

²⁸ Heyn/Braun/Grade, Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten. Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte, eine Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, S. 8.

²⁹ Siehe Schürt/Brack/Nielsen, a.a.O., S. 7.

³⁰ Siehe Holm, Andrej, Wohnungsnotbericht Berlin, unter http://www.nichts-laeuft-hier-richtig.de/content/wohnungsnotbericht_berlin.html.

³¹ Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. nimmt an, dass es 2012 deutschlandweit 284.000 Wohnungslose gab, siehe Schätzung der Wohnungslosigkeit in Deutschland 2003–2012, 2013.

³² Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG)“, BR-Drs. 128/15, S. 29 f.

preis von Wohnungen in den größten Städten liegt bei Wiedervermietung bzw. Neuvermietung im Jahr 2013 bei ca. 8,50 Euro/m² Wohnfläche. Den Spitzenwert erreicht München mit 13,20 Euro/m². Die prozentualen Abweichungen zwischen den Angebots- und den Mietspiegelmieten liegen in den teuren Städten bei ca. 23 Prozent (Medianwert). Dabei weisen die meisten Städte Abweichungen von ca. 15 bis 25 Prozent auf.³⁴ In den Städten der „Big Seven“ (Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf) ist das durchschnittliche Mietniveau bei Vermietung (Angebotsmiete) zwischen 2008 und 2013 um 26 Prozent gestiegen.³⁵

Neben den Mietkosten sind auch die Energiekosten – insbesondere die Strom- und Heizkosten – für die Verbraucher spürbar gestiegen. Seit 2005 haben sich im Bundesdurchschnitt die Stromkosten um 44 Prozent erhöht. Ähnliches gilt für die Preise für Gas und andere Brennstoffe; die Preise lagen im Jahr 2014 etwa 17 % über dem Niveau von vor 2009.³⁶ In Folge davon haben sich die Energiekosten zu einer sogenannten zweiten Miete entwickelt. Insgesamt liegt die bruttowarme Wohnkostenbelastung armutsgefährdeter Haushalte bei knapp 40 % im Jahr 2014.³⁷

- **Segregation und Verdrängung**

Außerdem sind besonders die einkommensschwachen Haushalte Segregations- und Verdrängungstendenzen ausgesetzt. Die aktuelle Wohnraumpolitik führt zu einer Verdrängung von ärmeren Bevölkerungsgruppen aus den Innenstädten und aus stadtnahen Wohngebieten, die im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen eine Aufwertung erfahren haben. Die Wohnungen, die für einkommensschwache Haushalte geeignet und preisgünstig sind, konzentrieren sich oft nur auf wenige Wohnquartiere. In Freiburg liegt die Hälfte der für einkommensarme Familien finanzierbaren Angebote in 2 von 245 Wohnquartieren (0,8 Prozent der Wohnquartiere).³⁸ Preiswerte Wohnungen konzentrieren sich oft auf Stadtlagen, die in der Regel unattraktiver sind. Dabei handelt es sich oft um sog. Ungunstlagen wie in der Nähe von Autobahnen, Industrieanlagen oder Gewerbegebieten.³⁹ Oder es handelt sich um ältere, sanierungsbedürftige Wohnungen und Wohngebiete mit städtebaulichem Erneuerungsbedarf. Gerade auch die Bemessungsgrundlage der Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung (SGB II) und der Sozialhilfe (SGB XII) trägt zur Verdrängung der ärmeren Bevölkerungsschichten in Ungunstlagen bei. Verbunden damit ist eine aus sozialpolitischen Gründen bedenkliche Konzentration von Haushalten in sozialen Schwierigkeiten in wenigen Stadtgebieten.

³⁴ Siehe Müller/Waltersbacher, a.a.O., S. 4.

³⁵ Siehe Müller/Waltersbacher, a.a.O., S. 5.

³⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung (WoGRefG), a.a.O., S. 29.

³⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung (WoGRefG), a.a.O., S. 31.

³⁸ Heyn/Braun/Grade, a.a.O., S. 41.

³⁹ Siehe Gude, Sigmar, Auswirkungen innerstädtischer Autobahnen auf die Sozialstruktur angrenzender Wohngebiete. Studie im Auftrag der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag, Berlin 2010.

C. Handlungsbedarf

Es ist höchste Zeit, die bereits aufgelaufenen Defizite im Bereich des sozialen Wohnungsbaus abzubauen. Allein die aktuell zunehmende Bautätigkeit reicht dafür noch nicht aus. Obwohl aufgrund des demographischen Wandels die Einwohnerzahl in Deutschland langfristig schrumpfen wird, gehen demografische Prognosen von einer weiterhin steigenden Wohnungsnachfrage in vielen Regionen der Bundesrepublik aus.⁴⁰

Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass die vorhandenen Regularien am Markt nicht ausreichen, um den Zugang zu dem Bestand an Mietwohnungen auch für einkommensschwache Haushalte dauerhaft zu erhalten. Es ist Aufgabe der Wohnungspolitik, den bestehenden Entwicklungen am Wohnungsmarkt entgegenzuwirken. Sie hat dafür Sorge zu tragen, dass auch für einkommensschwache Haushalte im gesamten Stadtgebiet Wohnungen zu angemessenen Mieten zur Verfügung stehen. Andernfalls kann es zu erheblichen Schieflagen im sozio-ökonomischen Gefüge der Städte und Regionen und zu Abwärtsspiralen ganzer Stadtquartiere kommen.

Die bestehenden Engpässe und die damit einhergehenden Mietpreissteigerungen können in erster Linie durch eine Ausweitung des Wohnungsangebots gelöst werden. Es obliegt vor allem dem Staat, Lösungsstrategien zur Behebung der Wohnungsnot und zur Sicherstellung eines ausreichenden Wohnungsangebots im preisgünstigen Mietwohnungssegment zu entwickeln. Dies beinhaltet auch die Schaffung von Rahmenbedingungen, die zu einem höheren privaten Angebot an preisgünstigem Wohnraum führen. Die Herausforderung liegt dabei darin, das Spannungsfeld zwischen Wohnung als Ware und Wohnung als soziales Gut⁴¹ zu lösen.

I. Objektförderung

Um die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage zu schließen, bedarf es einer effektiven Wohnungspolitik und insb. der Wohnraumförderung im unteren und mittleren Preissegment. Unabdingbar ist hier eine Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen mit Investoren, die bereit sind, in den sozialen Wohnungsbau zu investieren. Alle Entscheidungsträger müssen den öffentlich geförderten Wohnungsbau und eine Stadtentwicklungsplanung, die den Verdrängungsmechanismen auf angespannten Wohnungsmärkten entgegen wirkt, in den Fokus ihrer gemeinsamen Anstrengungen rücken. Hier gilt es entsprechende Prioritäten zu setzen und effektive Impulse zu geben.

Für die Schaffung preisgünstigen Wohnraumes ist eine Kombination aus verschiedenen Instrumenten der Objektförderung zielführend. Eine solche angebotsorientierte Wohnungspolitik zieht notwendigerweise einen erheblichen finanziellen Aufwand nach sich. Eine soziale Wohnungswirtschaft ist auf Subventionen des Staates angewiesen, damit die Kluft zwischen Kapitalrentabilität und sozialer Sicherheit überbrückt werden kann.⁴² Bund, Länder und Kommunen müssen sich zur sozialen Wohnungspolitik bekennen und dafür auch finanziell einstehen.

⁴⁰ Siehe Held/Waltersbacher, Wohnungsmarktprognose 2030 des Bundesinstituts für Bau, Stadt- und Raumforschung (BBSR), BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2015

⁴¹ Jetter, Frank, Wohnungsnot als Schlüsselproblem der Sicherung des sozialen Friedens, a.a.O.

⁴² Jetter, Frank, Wohnungsnot als Schlüsselproblem der Sicherung des sozialen Friedens, a.a.O.

Ebenso sind Kirchen und Wohlfahrtsverbände gehalten, aktiv die Wohnungspolitik mitzugestalten und ihren Beitrag zu leisten.

1. Kompensationszahlungen des Bundes

Bis 2006 bestand im Bereich des Wohnungswesens eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Auf dieser Grundlage erließ der Bundesgesetzgeber 2001 das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung. Danach gab der Bund den Ländern Finanzierungshilfen für den Bau sozialer Mietwohnungen. Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 sind ausschließlich die Länder für den sozialen Wohnungsbau zuständig. Der Bund hat den Ländern von 2007 bis 2013 jährlich 518 Mio. Euro gezahlt, damit diese neue Sozialwohnungen bauen können.

Die Zweckbindung ist seit dem 1. Januar 2014 gemäß Art. 143c Abs. 3 S. 2 GG entfallen. Die Länder dürfen daher die Bundesmittel für Investitionen jeder Art verwenden. Dementsprechend verwenden sie die Mittel für verschiedene Zwecke. Genutzt wurden sie schon vorher allerdings nicht nur für Neubauten, sondern auch für Wohnungssanierungen und auch völlig außerhalb des Förderzweckes u. a. zur Haushaltssanierung. Zwar sind in den Ländern Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein aber auch in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz neue Sozialwohnungen entstanden. Demgegenüber haben hingegen die Länder Berlin, Bremen, dem Saarland und den ostdeutschen Länder das Geld kaum dafür genutzt. Die Bundeszuschüsse wurden vielmehr für die Abzahlung von alten Verpflichtungen oder für ganz andere Zwecke verwendet.⁴³

Bewertung

Die Kompensationszahlung der Bundesregierung in Höhe von 518 Mio. ist nicht ausreichend, um eine spürbare Entlastung der Wohnungssituation in angespannten Wohnungsmärkten herbeizuführen, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Mittel nicht nur für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt werden müssen. Der Deutsche Caritasverband bewertet die mangelnde Zweckbindung der Mittel als problematisch. Als Konsequenz daraus setzen die Länder die Mittel unterschiedlich ein, je nachdem, wo sie ihre Priorität setzen. Wie die Zahlen belegen, liegt diese nicht immer beim sozialen Wohnungsbau. Während es 2009 noch 23.600 neu gebaute Sozialwohnungen waren, lag die Zahl 2011 nur noch bei 19.300.⁴⁴ Angesichts dieser Erfahrungswerte bestehen erhebliche Zweifel, ob zukünftig ein Kurswechsel stattfinden wird und mit mehr neuen Sozialwohnungen gerechnet werden kann.

Zielführend wäre daher eine ausdrückliche Zweckbindung. Diese sollte so ausgestaltet werden, dass ein großer Teil der Kompensationszahlungen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau verwendet werden muss.

Allein der jährliche Bundeszuschuss von 518 Mio. Euro ist nicht ausreichend, um eine spürbare Entlastung auf angespannten Wohnungsmärkten herbeizuführen. Erforderlich wäre eine angemessene Erhöhung der Kompensationszahlungen.

⁴³ Wieland, Joachim, Sozialer Wohnungsbau – Die Länder sind überfordert, vgl. unter <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/sozialer-wohnungsbau-sozialwohnung-foederalismusreform>, abgerufen am 17.6.2015.

⁴⁴ Wieland, Joachim, a.a.O.

Vorschlag

Die Kompensationszahlungen des Bundes müssen bedarfsgerecht aufgestockt werden. Erforderlich ist des Weiteren eine Zweckbindung – zumindest eines Teils – der finanziellen Mittel für den Neubau von sozialen Wohnungen oder deren Neugewinnung.

2. Finanzielle Beteiligung der Länder und Kommunen

Mit der Föderalismusreform, die am 01. September 2006 in Kraft getreten ist, ist mit der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG die soziale Wohnraumförderung in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen. Seitdem obliegt es insbesondere den Ländern, die Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung in die Hand zu nehmen. Daher stehen sie in der Pflicht, neben den Kompensationszahlungen des Bundes weitere finanzielle Mittel für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen.

Die finanzielle Beteiligung der Länder fällt indes von Land zu Land sehr unterschiedlich aus. Das Land Nordrhein-Westfalen legt jährlich ein Wohnraumförderungsprogramm auf, aus dem Darlehen mit einem Gesamtvolumen von derzeit 800 Mio. Euro vergeben werden.⁴⁵ In Bayern liegen die Wohnraumfördermittel 2014 bei 260 Mio. Euro.⁴⁶ In Baden-Württemberg werden für den sozialen Wohnungsbau in den Jahren 2015 und 2016 jeweils 75 Mio. Euro zur Verfügung stehen.⁴⁷

Bewertung

Die Kompensationszahlungen durch den Bund sind nicht ausreichend, um genügend neuen Wohnraum mit Sozialbindung zu schaffen. Alle Bundesländer müssen sich, sofern ein ungedeckter Bedarf an preisgünstigen Wohnungen vorhanden ist, zu ihrer verfassungsrechtlich verankerten Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung bekennen. Es ist ihre Pflicht, ausreichend Finanzmittel für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen. Während einige Bundesländer den Handlungsbedarf im Bereich des sozialen Wohnungsbaus erkannt haben und bereit sind, auch erhebliche finanzielle Mittel dafür aufzubringen (wie z.B. Nordrhein-Westfalen), besteht in anderen Bundesländern insoweit noch Nachholbedarf (z.B. in Baden-Württemberg).

Vorschlag

Alle Länder mit einem erkennbaren Handlungsbedarf im Bereich des sozialen Wohnungsbaus müssen – neben den Kompensationszahlungen des Bundes – zusätzlich ausreichend finanzielle Mittel zur Förderung preisgünstigen Wohnraums zur Verfügung stellen.

⁴⁵ Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Förderung von Wohnraum. Online: <http://www.mbwsv.nrw.de/wohnen/wohnraumfoerderung/index.php>.

⁴⁶ Pressemitteilung des bayerischen Innen- und Bauministers Joachim Herrmann vom 20.05.2014. Online: <http://www.stmi.bayern.de/med/pressemitteilungen/pressearchiv/2014/96/index.php>.

⁴⁷ Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, Soziale Mietwohnraumförderung. Online: <https://mfw.baden-wuerttemberg.de/de/mensch-wirtschaft/arbeiten-und-leben/wohnen/wohnraumfoerderung/mietwohnraumfoerderung>.

3. Vergabe von Bauland

Der Bund verfügt über ungenutzte, in seinem Eigentum befindliche Flächen, die sich als Bauland eignen würden. Einige davon befinden sich in Siedlungsflächen oder am Rande bzw. im Umland von Gemeinden und könnten der Stadtentwicklung zugeführt werden.

Bewertung

Die Zurverfügungstellung preiswerter Grundstücke als Bauland ist grundlegende Voraussetzung für einen neuen sozialen Wohnungsbau. Zwar ist das Eigentum ein elementares Grundrecht. Jedoch unterliegt der Eigentumsgebrauch nicht allein dem freien Belieben des Eigentümers. Bei der Nutzung des Grundstücks ist vielmehr auch das grundrechtsbegrenzende Gebot der Sozialpflichtigkeit (Art. 14 Abs. 2 GG) zu beachten.⁴⁸

- **Bundesimmobilien**

Angesichts des nennenswerten Bestands an nicht mehr benötigten Bundesliegenschaften ist die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) gehalten, die Vergabe dieser Liegenschaften zur Wohnbebauung zu fördern und voranzutreiben. Als Bauland bieten sich beispielsweise nicht mehr genutzte militärische Konversionsflächen an. Um dies umsetzen zu können, ist eine Änderung des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben – insbesondere des § 1 BImAG – ratsam. Dabei sollten die Ziele der Sozialen Wohnraumpolitik im Gesetzeswortlaut ihren Niederschlag finden. Auf diese Weise müssten strukturpolitische Ziele der Städte, z. B. eine Ausweitung des Wohnungsangebots, bei der Flächenverwertung berücksichtigt werden.

- **Kommunale Baulands- und Liegenschaftspolitik**

Auch die Ausgestaltung der kommunalen Baulands- und Liegenschaftspolitik der Kommunen kann einen wesentlichen Beitrag zu einer sozial ausgerichteten Wohnungspolitik leisten. Die Kommunen müssen Flächenreserven für den sozialen Wohnungsbau aktivieren. Zielführend dürfte auch die Nachverdichtung bestehender Freiflächen sein. Kommunen müssen brach liegende Bauflächen verstärkt zur Nutzung des sozialen Wohnungsbaus einsetzen und Baulücken schließen. Auch die Bebauung von ungenutzten Gewerbeflächen muss in diese Strategie zur Erschließung von Bauland für den Geschosswohnungsbau einbezogen werden. Denkbar wäre auch, Kleingartenanlagen als Bauland zu nutzen.

Maßgeblich für die Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus ist auch das Vergabeverfahren der Städte und Kommunen bei Bauflächen. Kommunale und andere öffentliche Grundstückseigentümer können über zielgesteuerte Vorgaben für die Bewirtschaftungs- und Vergabepaxis zur sozialen Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte beitragen. Ein wichtiges Instrument zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung ist das Bauplanungsrecht (auch: Städtebaurecht) der Gemeinden. Die Kommunen haben mit der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne) ein wichtiges Instrument mit erheblichem, eigenen Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Auf diese Weise können sie aktiv bestimmen, wo, wie und was gebaut wird. Die Kommunen haben beispielsweise die Möglich-

⁴⁸ „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ (Art. 14 Abs. 2 GG).

keit von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen. Darüber hinaus können sie Mietpreissteigerungen über Erhaltungssatzungen (Milieuschutz) kontrollieren.⁴⁹

Kommunen stehen jedoch häufig unter dem Druck, ihren Haushalt konsolidieren zu müssen oder andere Maßnahmen mit den Erträgen finanzieren zu wollen. Daher sieht die bisherige Praxis oft so aus, dass die Vergabe von Bauland an den Meistbietenden erfolgt und keine Maßgaben im Sinne einer sozialen Stadtentwicklungsplanung gemacht werden.

Zielführend wäre es jedoch bei dem Vergabeverfahren auch soziale Aspekte zu berücksichtigen und die Vergabe an die Erstellung eines preiswerten und/oder barrierefreien Mietwohnungsbaus zu knüpfen. Dies kann durch eine sog. Konzeptvergabe erfolgen, bei denen Rahmenbedingungen und Konditionen der Grundstücksvergabe im Zuge der Ausschreibung festgelegt werden. Bei der Flächenvergabe nach Konzeptqualität kann als Bedingung beispielsweise festgelegt werden, dass ein Anteil des Grundstücks für den sozialen Wohnungsbau oder für bestimmte Zielgruppen und Wohnformen eingesetzt wird. Als effektives Steuerungsinstrument eingesetzt, kann die Konzeptvergabe die Entstehung von Wohnungen im unteren Preissegment und die soziale Durchmischung in den betreffenden Gebieten fördern. Städtebauliche Konzeptvergabe, die an soziale Entwicklungsziele geknüpft wird, funktioniert jedoch nicht ohne einen Abgleich mit einer entsprechenden wohnungswirtschaftlichen Kalkulation. Hier ist es geboten, einen Ausgleich zwischen den wohnungs- und sozialpolitischen Interessen der Kommunen und den wohnungswirtschaftlichen Interessen privater Bauträger zu finden.

Ein weiteres wirksames Instrument zur Steuerung der kommunalen Wohnungspolitik können städtebauliche Verträge sein, in denen Konditionen und Rahmenbedingungen festgelegt werden. Hier schließt die Kommune mit dem sog. Planbegünstigten einen Vertrag. Das sind beispielsweise Eigentümer, deren Grundstücke durch die Aufstellung eines Bebauungsplans, in dem Wohnbebauung vorgesehen wird, deutlich an Wert gewinnen. In dem Vertrag wird dann das Baurecht an eine Pflicht gekoppelt, auf dem Grund z. B. 30 Prozent an öffentlich geförderten Wohnungen zu errichten. Dies wird aktuell etwa in Freiburg, Köln und Düsseldorf so praktiziert.

Eine Möglichkeit besteht darin, das Grundstück an den Höchstbietenden zu vergeben und ihn vertraglich zu verpflichten, an anderer Stelle sozialen Wohnungsbau zu tätigen. Der Nachteil dabei ist, dass es dann nicht zu einer sozialen Durchmischung der Stadtteile kommt oder auch nicht zwingend Wohnungsgrößen oder -zuschnitte entstehen, die für Haushalte mit niedrigem Einkommen, Familien oder andere am Wohnungsmarkt weniger durchsetzungsfähige Zielgruppen geeignet sind. Es ist davon auszugehen, dass Investoren dann diese Wohnungen in unattraktiven Wohnlagen mit einem ohnehin schon hohen Anteil an sozialem Wohnungsbau errichten. Daher ist es Kommunen nicht zu empfehlen, ihren stadtplanerischen Gestaltungsspielraum aus der Hand zu geben.

⁴⁹ Siehe Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt, 2013, eine Studie im Auftrag von Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. (BFW), Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V. (BDB), Deutsche Gesellschaft für Mauerwerksbau e.V. (DGfM), Deutscher Mieterbund e.V. (DMB), Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW), Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB), S. 57.

Vorschlag

Die Erschließung und Bebauung von brach liegenden Flächen ist zu forcieren. Bei der Vergabe kommunaler oder anderer öffentlicher Grundstücke an private Investoren darf nicht allein der zu erzielende Preis das maßgebliche Kriterium sein. Zielführend ist vielmehr eine Konzeptvergabe, bei der auch soziale Kriterien ein wesentliches Element sind. Alternativ können Kommunen zur Steuerung auch städtebauliche Verträge einsetzen.

Der Bund muss ungenutztes Bauland zur Wohnbebauung zur Verfügung stellen. Die Ziele des sozialen Wohnungsbaus müssen auch im Rahmen des § 1 BImAG ihren Niederschlag finden und bei der Verwertung der Grundstücke berücksichtigt werden.

4. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die organisatorischen und technischen Anforderungen für den Neubau von Wohnungen steigen seit Jahren kontinuierlich an. Die Erwerbsnebenkosten wie Umsatz-/Mehrwert- und Grunderwerbssteuer sowie Notarkosten und die Kosten aufgrund des höheren Baustandards lassen sich beim Bauen im gehobenen Preissegment leichter an Käufer bzw. Mieter weitergeben als beim Bauen im mittleren und unteren Preissegment. Die fortwährende Anpassung energetischer Standards (ca. alle drei Jahre) erschwert – nach Aussagen der Wohnungswirtschaft – die Neubauplanung im unteren Preissegment.⁵⁰ Aus deren Sicht sind es vor allem die gestiegenen Auflagen für bauliche Mindeststandards und die Vorgaben zur energetischen Sanierung, zur Wärmedämmung und Energieeinsparung, die das Bauen in den letzten Jahren erheblich verteuert haben. Allein mit der EnEV 2013 sind die Baukosten um 8 Prozent gestiegen. Dementsprechend sind auch die Nettokaltmieten um 5 Prozent gestiegen.⁵¹ Die im Mai 2014 in Kraft getretene EnEV 2014 verteuert eine neue Wohnung um durchschnittlich 10.000 Euro.⁵² Die Fortentwicklung der EnEV fördert bei privaten Investoren den Neubau im hochpreisigen Segment, da nur ein ausreichend zahlungskräftiges Klientel die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten höheren Mieten oder Erwerbsnebenkosten für Wohnungen, die nach neuestem energetischen Standard errichtet wurden, aufbringen kann.⁵³

Aufgrund des demografischen Wandels und in Konsequenz des Inklusionsgedankens gewinnt darüber hinaus eine barrierearme oder barrierefreie Bauweise an Bedeutung. Allerdings führen die entsprechenden Anforderungen ebenfalls zu einer Verteuerung.

Die Baukosten sind seit 2000 um rund 26 Prozent gestiegen. Insbesondere die Materialkosten haben mit 28 Prozent deutlich zugelegt.⁵⁴ Die höheren Baukosten werden an die Käufer durch höhere Kaufpreise und an die Mieter durch höhere Kaltmieten weitergegeben. Die Kosten einer energiesparenden Bauweise werden durch verringerte Energiekosten jedoch nicht annähernd aufgefangen.

⁵⁰ Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 43.

⁵¹ Deutscher Städte- und Gemeindebund, „Bündnis für Wohnen“ umsetzen – Öffentlich geförderten Wohnungsneubau stärken – Mietpreisbremse kein Allheilmittel.

⁵² Die Welt, Der Staat bremst den Bau neuer Wohnungen. Online: <http://www.welt.de/finanzen/immobilien/article130676368/Der-Staat-bremst-den-Bau-neuer-Wohnungen.html>.

⁵³ Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 43.

⁵⁴ Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 27.

Auch im Baurecht gibt es Hürden, die die Möglichkeiten zur Förderung von mehr Wohnraum einschränken. In den beplanten Bereichen der Innenstädte ist die Umsetzung einer höheren baulichen Dichte für Wohnnutzungen im Geltungsbereich alter und neuer Bebauungspläne nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Die Regelungen zu den Geschossflächenzahlen (GFZ) und Grundstücksflächenzahl (GRZ) der Baunutzungsverordnung (BauNVO) stehen dem als rechtlich „beachtliche Belange“ regelmäßig entgegen. Ausnahmen vom geltenden Baurecht sind abschließend geregelt und nur in engen Grenzen möglich. Befreiungen sind auf bestimmte Einzelfälle beschränkt und müssen zudem die hohen Hürden des § 31 Baugesetzbuches (BauGB) überwinden.

Als weiteres Problem stellen sich in Ballungszentren auch die Stellplatzaufgaben heraus. Sie verteuern den Neubau von Wohnungen noch weiter. Hinzu kommt, dass Grundstücksflächen durch diese Auflagen baulich nur suboptimal genutzt werden können. Das ist angesichts der Tatsache, dass im innerstädtischen Bereich die Grundstücke sowieso schon knapp bemessen sind, besonders schwierig. Für die Bauherren bleibt als Alternative nur, kostenaufwändige Tiefgaragen einzuplanen. Stellplatzaufgaben erhöhen ebenfalls die Quadratmetermiete.⁵⁵

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband erachtet einen konsequenten Klimaschutz und entsprechend hochgesteckte Ziel für außerordentlich wichtig und setzt sich aktiv dafür ein.⁵⁶

Die Ausführungen zu den steigenden Baukosten zeigen jedoch, dass es hier zu Zielkonflikten kommen kann, wenn es um die Ausweitung des Wohnungsangebots im unteren Preissegment geht. Investitionen in klimafreundliche und energiesparende Ausstattungen führen zwar zu geringeren Verbrauchskosten. Da die Investitionskosten hierfür jedoch weit höher liegen und auf die Mieter umgelegt werden können, führen sie dennoch zu steigenden Bruttomieten. Dies kann dazu führen, dass Mieter nach einer Modernisierung umziehen müssen, weil sie sich die neuen Mieten nicht mehr leisten können. Zudem können sich einkommensschwache Haushalte die Kaltmieten in Bauten mit besseren energetischen Standards nicht leisten und haben somit eine höhere Belastung durch die „zweite Miete“ der Energiekosten.

Eine weitere Anhebung der energetischen Standards kann zu einer Überforderung im Bereich des sozialen Wohnungsbaus führen, sofern die notwendigerweise entstehenden höheren Kosten nicht durch geeignete Förderinstrumente aufgefangen werden. Der Deutsche Caritasverband fordert hier Klimaschutzziele im weitgefassten Sinne – wenn es etwa um den Erhalt von Grün- und Ausgleichsflächen geht – und wohnungspolitische Ziele nicht gegeneinander auszuspielen. Vielmehr müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen und flankierende Maßnahmen so ausgestaltet werden, dass Klimaschutz und soziale Wohnungspolitik miteinander vereinbar sind. So sollte mit einer Anhebung der baulichen und energetischen Standards auch eine entsprechende Anpassung der Förderbedingungen einhergehen. Die Förderbedingungen müssen so ausgestaltet werden (z. B. durch einen Zuschuss), dass einkommensschwache Mieter weiter in der modernisierten Wohnung verbleiben können und sie durch den steigenden Mietpreis nicht überfordert werden. Sonst bürdet die Klimaschutzpolitik ihnen einseitig negative Folgen

⁵⁵ Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 59.

⁵⁶ Siehe Caritas-Kampagne 2014 „Weit weg ist näher, als du denkst“; Stromsparcheck mit weiterführenden Informationen in der Neuen Caritas 02/2013 und online: www.caritas.de/stromsparcheck.

auf. Eine alternative Möglichkeit ist es, statt für ein einzelnes Objekt für ein komplettes Wohnungsportfolio oder ein Quartier ein Gesamt-Emissionsminderungsziel vorzugeben (z.B. 30 Prozent weniger CO₂ bis 2020). Auf diese Weise könnte der Eigentümer über die Art der Umsetzung der Vorgaben entscheiden. Einzelne Spitzensanierungen könnten weniger anspruchsvolle Sanierungen in der Gesamtbilanz kompensieren.⁵⁷

Bauliche Anpassungen an demografische Entwicklungen sind unausweichlich. Angesichts der Tatsache, dass diese aber zu einer weiteren Verteuerung der Baukosten beitragen, sollte insofern eine Abwägung erfolgen. Zielführend ist eine Orientierung am tatsächlichen Bedarf.

Wünschenswert ist eine Reform des Baurechts. Für angespannte Wohnungsmärkte sind zugunsten einer Wohnraumförderung eine höhere Baudichte und ein höheres Maß an baulicher Nutzung von Grundstücksflächen zu prüfen. Hierbei sind der Bedarf, die vorhandene Infrastruktur, die Kosten und die Belange der Anwohnerschaft zu berücksichtigen. Zu überprüfen ist eine Änderung der Baunutzungsverordnung (BauNVO), um in bestimmten Stadtlagen höhere bauliche Dichten zu ermöglichen und in Gewerbegebieten Wohnungsbau zu erleichtern. Gewerbegebiete sind heutzutage in der Regel nicht mehr mit so starken Emissionen verbunden wie früher. Auch die gesetzlichen Vorgaben zur Grundflächenzahl, Geschossflächenzahl und Stellplatzaufgaben gehören auf den Prüfstand. Stellplatzverordnungen treffen besonders die Investoren, die bereit wären, im unteren und mittleren Preissegment zu bauen.

Von großer Bedeutung sind auch die politischen Prozesse auf kommunaler Ebene. Es ist vermehrt festzustellen, dass städtische Bevölkerungsgruppen, deren Wohnraumversorgung gesichert ist, gegen die Ausweisung von Bauflächen und die Nachverdichtung in vorhandenen Quartieren protestieren und Parteien und kommunale Wahlbündnisse deren Interessen aufgreifen. Dies verzögert oder verhindert die notwendige Ausweitung der Wohnraumversorgung. Partikularinteressen werden dabei hinter allgemein akzeptierten Zielen verdeckt, wenn etwa die Ausweisung stadtnaher Agrarflächen für den Wohnungsbau mit Argumenten des Naturschutzes abgewehrt werden soll. Zum Teil wird sogar das Recht auf Freizügigkeit der Personen, die in attraktive Ballungsräume ziehen wollen, in Frage gestellt. Eine kommunale Wohnraumpolitik, die die Interessen von Beziehern niedriger Einkommen vertritt, ist dann darauf angewiesen, dass zivilgesellschaftliche Akteure die sozialen Belange der Wohnraumpolitik im politischen Raum wirksam vertreten.

Vorschlag

Die Förderbedingungen sind so anzupassen, dass Investoren auch bei hohen energetischen Standards dazu motiviert werden, Wohnungen für Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu bauen. Das Baurecht, insbesondere die BauNVO, ist im Hinblick auf bauliche Dichte, Wohnbebauung in Gewerbegebieten, Grundstücksflächenzahl, Geschossflächenzahl und Stellplatzaufgaben auf den Prüfstand zu stellen.

⁵⁷ Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 43.

5. Investitionsanreize

In angespannten Wohnungsmärkten findet eine Neubautätigkeit meistens im Bereich der Eigentumswohnungen und im Hochpreissegment statt. Das liegt v.a. an der Renditeorientierung der Investoren und Bauherren. Die hohen Grundstückspreise und Baukosten lassen sich im hochpreisigen Segment und im Eigentumssegment besser auffangen.

- **Grundstücks- und Baukosten**

Die Preise für Bauland sind vielerorts in erheblichem Maß angestiegen. In den Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern erhöhten sich die Preise für Grundstücke zur Eigenheimbebauung seit 2010 um 18 Prozent auf durchschnittlich 327 Euro/m². In Städten mit 200.001 bis 500.000 Einwohnern zogen die Preise im selben Zeitraum im Schnitt um 9 Prozent auf 199 Euro/m² an. In Städten mit 100.001 bis 200.000 Einwohnern stieg der Quadratmeterpreis um 8 Prozent auf durchschnittlich 210 Euro. In den Städten mit bis zu 100.000 Einwohnern haben die Preise ebenfalls um rund 8 Prozent auf 157 Euro/m² zugelegt.⁵⁸ Dies sind bundesweite Durchschnittspreise, die regional deutlich überschritten werden.

Ähnlich stark sind die Preise der Grundstücke für den Geschosswohnungsbau gestiegen. Dabei ist der Bodenpreis umso höher, je höher die Geschossflächenzahl der beabsichtigten Bebauung ist. Im normalen Mietwohnungsbau sind es bis zu 500 Euro/m² Wohnfläche, die gezahlt werden müssen.⁵⁹

Hinzu steigen die Baukosten seit Jahren ebenfalls. Dies fördert den Neubau im hochpreisigen Segment (siehe Ausführungen zu C. I. 4).

- **Förderinstrumente**

Die Bundesregierung und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bieten wohnungspolitische Förderprogramme an. Für Investoren, die Gebäude oder Wohnungen kaufen, modernisieren und/oder energetisch sanieren wollen, gibt es ein breit gefächertes Programmangebot. Die Förderung richtet sich danach, ob Einzelmaßnahmen, Maßnahmenpakete oder komplexe Zielförderungen auf ein bestimmtes energetisches Niveau beabsichtigt sind. Ebenso werden der Neubau energieeffizienter Gebäude und die Schaffung von Wohneigentum (auch der Erwerb von Anteilen an einer Wohnungsgenossenschaft) gefördert. Die Förderung ist so ausgestaltet, dass die KfW-Förderbank ein zinsgünstiges Darlehen zur Verfügung stellt. Eine Förderung über Zuschüsse ist im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungsprogrammes möglich.⁶⁰

Förderung im öffentlichen Wohnungsbau setzt herkömmlicherweise an günstigen Darlehensbedingungen an. Derzeit können die Zinssätze öffentlicher Förderdarlehen die Zinssätze der Banken kaum unterbieten. Die Marktzinsen für Darlehen bewegen sich seit Jahren auf einem

⁵⁸ Die Welt, Immobilienboom treibt Baulandpreise nach oben – Steigende Grundstückskosten erschweren Bau günstiger Wohnungen. Online: http://www.welt.de/print/die_welt/finanzen/article125239527/Immobilienboom-treibt-Baulandpreise-nach-oben.html.

⁵⁹ Die Welt, Immobilienboom treibt Baulandpreise nach oben, a.a.O.

⁶⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Kurzinfo Wohnraumförderung – Die Wohnraumförderung der Bundesregierung, vom 02.07.2014. Online: <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/kurzinfo>.

sehr niedrigen Niveau, so dass auch für mittelfristig angelegte Darlehen günstige Konditionen erzielt werden können.

Diese Bedingungen beeinträchtigen die Rentierbarkeit der Vorhaben im sozialen Wohnungsbau und schrecken Investoren davon ab, Wohnungen im unteren oder mittleren Preissegment zu bauen.

- **Steuerliche Rahmenbedingungen**

Eine Anpassung der steuerlichen Rahmenbedingungen kann auch einen Investitionsanreiz darstellen. Denkbar wäre, die erhöhte steuerliche Abschreibung von Investitionen in den Wohnungsneubau. Die derzeit gültige 2-prozentige lineare AfA (Absetzung für Abnutzungen) entspricht einer theoretischen vollständigen Abschreibung des Objekts über 50 Jahre. Für diese Lebensdauer wird eine Immobilie damit steuerrechtlich angesetzt. Dies ist nicht realistisch. Das Gebäude sollte bis zu dem Zeitpunkt, zu dem erneut Instandhaltungsmaßnahmen in erheblichem Umfang erforderlich werden, abgeschrieben sein. Dies ist meist nach 20 bis 30 Jahren der Fall. Gewerbliche Gebäude im Betriebsvermögen lassen sich mit 3 Prozent abschreiben (§ 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 EStG), ohne dass ein eindeutiger Grund für diese steuerliche Ungleichbehandlung zu sehen ist. Eine Anpassung des Abschreibungssatzes von 2 Prozent zumindest auf 3 Prozent könnte neue Impulse für den Wohnungsbau setzen. Durch die beschleunigte Abschreibung werden die Steuerbelastungen der Investoren reduziert, wodurch positive Anreize für Neubauinvestitionen gesetzt werden.⁶¹

Damit sich eine Investition rentiert, benötigt auch der sozial orientierte Investor über einen Zeitraum von 15 Jahren etwa eine Eigenkapitalrendite von 3 Prozent.⁶² Maßgeblicher Investitionsanreiz für den Investor sind auch die Förderbedingungen im sozialen Wohnungsbau. Dazu zählen die Höhe der Eingangsmieten, die Dauer der Mietpreisbindung und die Ausgestaltung der Belegungsrechte.

Bewertung

Unter den derzeitigen Bedingungen sind die Anreize für private Investoren gering, im sozialen Wohnungsbau zu investieren. Dementsprechend müssen Förderkonditionen zielgenau angepasst werden, da sich dies ansonsten zwangsläufig nachteilig auf das Angebot an niedrigpreisigen Wohnungen auswirkt (siehe Ausführungen zu C. I. 4.). Die Länder sind insbesondere gefragt, die Förderinstrumente und Förderbedingungen so auszugestalten, dass eine Investition in den sozialen Wohnungsbau wieder interessant wird. Dabei ist sowohl die Förderung von Wohnungen im unteren Preissegment als auch im mittleren Preissegment wichtig.

⁶¹ Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 40.

⁶² Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag der Wertgrund Immobilien AG lohnen sich Investitionen in Immobilien für Privatanleger in Deutschland oft nicht. Fast 25 Prozent der Immobilienanleger verdienen mit ihrem Wohneigentum gar nichts – berücksichtigt man Inflation und Steuern. Bei rund 21 Prozent der Immobilienanlagen beträgt die Rendite gerade einmal bis maximal zwei Prozent. 8,5 Prozent der Eigentümer machen sogar Verluste. Lediglich 45,5 Prozent der Anleger machen mit ihren Immobilien eine höhere Rendite. Die Studie bezieht sich auf Daten aus dem Jahr 2012, vgl. Bach/Popien/Thiemann, Renditen von Immobilieninvestitionen privater Anleger, Wertgrund-Studie des DIW Berlin, Forschungsprojekt im Auftrag der WERTGRUND Immobilien AG.

- **Förderinstrumente**

Von vielen Investoren wird das Verfahren der Landesförderung und KfW als zu aufwändig und kompliziert empfunden. Mögliche Investoren verzichten daher lieber auf den geringen Zinsvorteil, wenn sie sich dadurch gleichzeitig den Verwaltungsaufwand und die Rechenschaftspflichten ersparen. Stattdessen bevorzugen sie Finanzierungsmöglichkeiten, die ihre Handlungsspielräume nicht zu sehr einschränken.

Um die Förderinstrumente wieder attraktiver zu gestalten, sind verschiedene Konstellationen denkbar wie etwa längere Finanzierungen und längere Zinsbindungen. Ebenso kann eine Absenkung der nachzuweisenden Eigenmittel (z. B. wie in Schleswig-Holstein unter 20 Prozent) Aktivitäten im sozialen Wohnungsbau anregen. Auf diese Weise kann bei gleichem Eigenkapitaleinsatz mehr Bauvolumen und damit mehr neue Wohnungen realisiert werden. Eine Darlehensförderung ist derzeit – zu den aktuell bestehenden sehr niedrigen Zinskonditionen – für Investoren wenige attraktiv. Zielführend kann darüber hinaus sein, anstelle von Darlehensförderung verstärkt mittels Zuschüssen, beispielsweise in Form von Tilgungszuschüssen (z. B. 80 % Darlehen, 20 % Zuschuss) zu fördern.⁶³ Alternativ könnte die Förderpauschale zum Ausgleich der steigenden Baukosten (z. B. 1500 €/m²) angehoben werden.

Auch eine Differenzierung der Förderung innerhalb eines Bundeslandes ist sinnvoll, denn sie kann auf unterschiedliche regionale Situationen und Anforderungen auf den lokalen Wohnungsmärkten abgestimmt werden. Die Förderbedingungen müssen so ausgestaltet werden, dass der soziale Wohnungsbau dort gefördert wird, wo tatsächlich ein ungedeckter Bedarf an preisgünstigem Wohnraum besteht. Die begrenzten finanziellen Mittel für den sozialen Wohnungsbau sollten auf dringliche Tatbestände und Handlungsbedarfe konzentriert werden. Denkbar wäre eine Unterscheidung nach räumlichen Ebenen (z.B. Region, Stadt, Fördergebiete in der Stadt). Für bestimmte Förderungen könnten auch weitere Kriterien (z.B. wie in Baden-Württemberg den Status eines Hochschulstandortes) festgelegt werden.⁶⁴

Die Wohnraumförderung darf sich nicht nur auf das untere Preissegment konzentrieren. Der Wohnungsneubau im mittleren Preissegment darf nicht vernachlässigt werden, da dies auch im unteren Segment zu spürbaren Entlastungen führt. Die Landesförderprogramme sollten auch die Neubautätigkeit im mittleren Preissegment mittels eines „Förderprogramms light“ unterstützen. Denkbar wäre eine vertraglich vereinbarte Förderung, die sowohl das untere als auch das mittlere Preissegment miteinbezieht. Hierzu müsste der Ansatz der mittelbaren Bindung und der Kooperationsverträge als (ggf. auch frei verhandelbaren) Vertrag zwischen Investor, Kommune und Land nur konsequent fortentwickelt werden.⁶⁵

- **Eingangsmieten**

Die Höhe der Eingangsmiete beeinflusst das Interesse des Investors am sozialen Wohnungsbau maßgeblich. Eine hohe Eingangsmiete ist gut für den Investor, aber schlecht für die Mieter und umgekehrt. Die steigenden Standards und Anforderungen an Neubauten schlagen im unteren und mittleren Preissegment viel stärker zu Buche als im gehobenen Segment. Entsprechend schwach ist der Anreiz, in diesem Sektor zu bauen.

⁶³ Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 47 ff.

⁶⁴ Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 48.

⁶⁵ Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 36 und 52 ff.

- **Steuerliche Rahmenbedingungen**

Ein weiterer Anreiz für Investoren, in sozialen Wohnungsbau zu investieren, könnten günstigere Abschreibungsfristen allein für diese Investitionen sein. Denkbar wäre eine Verkürzung der Abschreibungsfrist von 50 auf 25 Jahren oder auch Modelle einer degressiven Abschreibung.

Vorschlag

Durch attraktivere Zinskonditionen, Anhebung der Förderpauschalen und durch Tilgungszuschüsse sollen Förderbedingungen so ausgestaltet werden, dass auf angespannten Wohnungsmärkten der Anreiz der Investoren auch im Wohnungsneubau im mittleren und unteren Preissegment erhöht wird. Zudem braucht es für Investitionen in den sozialen Wohnungsbau kürzere steuerliche Abschreibungsfristen.

6. Kommunalen und genossenschaftlichen Neubaus

2011 befanden sich von den bundesweit 40,55 Mio. Wohnungen 2,29 Mio. Wohnungen in kommunaler Hand.⁶⁶

Eine Befragung von 1.500 Kommunen ab 5.000 Einwohnern durch das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) im Sommer 2009 macht die große quantitative Verbreitung der kommunalen Wohnungsbestände deutlich. 81 Prozent der Städte, Gemeinden und Landkreise, die sich an der Befragung beteiligten, verfügen über Wohnungsbestände.⁶⁷ Die kommunalen Bestände umfassen damit jede zehnte Wohnung in den betroffenen Gemeinden.⁶⁸ Bei den meisten Wohnungen im kommunalen Bestand handelt es sich um Altbauten. Nur 10 Prozent der Wohnungen sind Neubauten der 1990er und 2000er Jahre.⁶⁹ Seit 1999 veräußerten die Kommunen 386.000 Wohnungen.⁷⁰

Mit ihren rund 2,2 Mio. Wohnungen bieten darüber hinaus die rund 2.000 Wohnungsgenossenschaften für mehr als 5 Mio. Menschen bezahlbares und gesichertes Wohnen. Das sind knapp 10 % der Mietwohnungen in Deutschland⁷¹

Bewertung

Auf angespannten Wohnungsmärkten müssen die Kommunen und Baugenossenschaften den Erhalt ihrer Wohnungsbestände und den Neubau als wichtigen städtebaulichen, wohnungs- und klimapolitischen Gestaltungsspielraum erkennen. Der Verkauf von Beständen ist daher

⁶⁶ Auswertung des Mikrozensus 2011 durch Jonathan Franke vom BBSR.

⁶⁷ Der Bestand bei den befragten Kommunen betrug damals 1,985 Mio. Wohnungen.

⁶⁸ Vesper/Lorenz-Henning, Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung, Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), S. 1.

⁶⁹ Vesper/Lorenz-Henning, a.a.O., S. 29.

⁷⁰ Siehe Franke/Lorenz-Henning, Deutlicher Anstieg beim Handel großer Wohnungsportfolios in 2012 und 2013, eine Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, S. 5.

⁷¹ Genossenschaften in Deutschland, Wohnungsgenossenschaften in Zahlen. Online: <http://www.genossenschaften.de/wohnungsgenossenschaften>.

einer besonderen Prüfung zu unterwerfen. Viele Kommunen haben den entsprechenden Handlungsbedarf erkannt.⁷² Sofern dennoch ein Verkauf erfolgt, sind Auflagen an den Erwerber, z. B. in Form von Zweckbindungen unerlässlich. Zugleich müssen sich Kommunen bewusst sein, dass sie ihren Gestaltungsspielraum für die Zukunft einschränken, wenn sie nicht einen ausreichenden Bestand an Wohnungen selbst halten.

Die Baugenossenschaften mit ihrem Auftrag, ihre Mitglieder mit preisgünstigem Wohnraum zu versorgen, sollten bei Neubauprojekten besondere Unterstützung erhalten, sofern sie spezifische Sozialverpflichtungen eingehen. Bei Genossenschaften bestimmen nicht die Renditeerwartungen einzelner Anleger die Mieterhöhung, sondern der Einklang aus betriebswirtschaftlichem Nutzen und sozialer Vertretbarkeit. Genossenschaften müssen keine Aktionärs- oder Gesellschafterinteressen bedienen, deshalb können sie der Investition in ihre Häuser eine sehr hohe Priorität einräumen. Den Nutzen hat die Gemeinschaft durch stabile Mieterstrukturen und sichere Unternehmen. Bei Wohnungsgenossenschaften hat der Bedarf der Nutzer eine hohe Priorität. Auf diese Weise haben sie sich zu den Hauptanbietern von Wohnungen im unteren und mittleren Preissegment entwickelt. Auch im Bereich energetischer Sanierung, Steigerung von Energieeffizienz, und generationengerechtem Umbau sind die Genossenschaft aktiv: Seit 1990 sind bereits rund 61 Prozent der Genossenschaftswohnungen energetisch voll- oder teilmodernisiert worden.⁷³

Vorschlag

Kommunen sind in der Verantwortung, ihre tragende Rolle in der Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum durch Erhalt und Neubau oder durch Belegungsrechte umzusetzen. Auch der Beitrag genossenschaftlich und gemeinschaftlich organisierte Bauträger ist vor Ort anzuerkennen und von kommunaler Seite zu befördern.

7. Förderung von Bestandswohnungen

In den vergangenen Jahren wurden Wohnungsbestände der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Kommunen) vermehrt an private Investoren verkauft, ohne den sozialen Wohnungsmarkt im Blick zu haben. Die Veräußerung und der Auslauf von bestehenden Bindungen der ehemaligen Sozialwohnungen haben in den letzten Jahren zu einer deutlichen Verringerung der Sozialwohnungsbestände geführt. Eine besondere Rolle kommt dabei kommunalen Wohnungsunternehmen zu. Im Jahr 2012 gab es rund 740 kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen, die mit ihren 2,5 Mio. Wohnungen mehr als 5,2 Mio. Menschen ein Zuhause gaben.⁷⁴ Diese Unternehmen tragen maßgeblich dazu bei, gerade einkommensschwachen Haushalten ein Angebot an preiswerten Wohnungen zur Verfügung zu stellen.

Der Bestand an Sozialwohnungen dezimiert sich zunehmend auch deshalb, weil Mietpreisbindungen, d. h. die Bindungen als sozialer Wohnungsraum, auslaufen. Diese sind ein wichtiges

⁷² Veser/Lorenz-Henning, a.a.O., S. 42, 46.

⁷³ Genossenschaften in Deutschland, Wohnungsgenossenschaften in Zahlen. Online: <http://www.genossenschaften.de/wohnungsgenossenschaften>.

⁷⁴ GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. Online: <http://web.gdw.de/der-gdw/unternehmenssparten/kommunale-unternehmen>.

Instrument, um den Zugang von einkommensschwachen Haushalten zu preiswerten Wohnungen zu erleichtern. Problematisch ist dabei, dass diese Bindung zeitlich befristet ist. Derzeit beträgt die Frist in der Regel 12 bis 25 Jahre.

Auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt wird hingegen preiswerter Wohnraum immer rarer. Ein Grund liegt darin, dass die Mieten steigen, weil die Gebäude modernisiert werden und diese Modernisierungskosten in Höhe von 11 Prozent jährlich auf die Mieter umgelegt werden können. Die Mietsteigerung kann durch die eingesparten Heizkosten nicht aufgefangen werden. Die Bundesregierung fördert die CO₂-Gebäudesanierung, indem sie u. a. von 2012 bis 2014 hierfür jährlich 1,5 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen "Energie- und Klimafonds" zur Verfügung stellt. Die Mittel werden ab 2013 für weitere acht Jahre um 300 Mio. jährlich aufgestockt. Außerdem gewährt die KfW-Förderbank zinsgünstige Kredite und Investitionszuschüsse für Sanierungsmaßnahmen an Wohnhäusern und öffentlichen Gebäuden.⁷⁵

Wenn Vermieter die Modernisierungskosten auf ihre Mieter umlegen, werden einzelne Mieter die erhöhten Mietkosten nicht aufbringen können und gezwungen sein, in preisgünstigeren Wohnraum umzuziehen. In der neuen Wohnung müssen sie dann oftmals Einbußen hinsichtlich Größe, Lage, Ausstattungsqualität und Instandhaltungszustand hinnehmen. Eigentümer setzen in Wohnungsbeständen, in denen es keine oder nur eingeschränkte Aufwertungspotentiale gibt, häufig auf Desinvestitionsstrategien, um durch Reduktion der Ausgaben auch bei geringen Mieteinnahmen einen Gewinn zu erzielen. Die Eigentümer verzichten bei diesen Wohnungen oft auch auf Maßnahmen der energetischen Sanierung. Die Folge ist, dass die Mieter mitunter in vernachlässigten bis verwahrlosten Immobilien leben. Aufgrund des mangelhaften energetischen Zustands entstehen ihnen erhebliche Heizkosten.

Es gibt auch Eigentümer, die Instandhaltungen hinauszögern oder gänzlich unterlassen, weil sie bewusst auf den Auszug des Mieters und schließlich auf Abrissgenehmigungen spekulieren, um mit Neubauten und den damit einhergehenden Mietsteigerungen einen größeren Gewinn zu erzielen. In diesem Fall wird die Vernachlässigung als Instrument der Entmietung und Verdrängung eingesetzt. Gerade Haushalte mit geringen finanziellen Ressourcen haben aber oft keine andere Möglichkeit als auf die Wohnungsangebote mit den günstigeren Mieten zurückzugreifen.⁷⁶

Ein weiteres Problem bei sozialen Bestandswohnungen sind sog. Fehlbelegungen, die im Laufe der Zeit entstehen können. Dazu kann es kommen, wenn Haushalte (z. B. Studenten, Arbeitslose usw.) mit vormals geringem Einkommen im Laufe der Zeit ein höheres Einkommen erzielen, so dass sie die Fördervoraussetzungen nicht mehr erfüllen. Die vormals für einkommensschwache Haushalte gedachten Wohnungen stehen dann nicht mehr für die eigentliche Zielgruppe zur Verfügung. Für diese Fallgestaltungen kam früher die sog. Fehlbelegungsabgabe (auch: Ausgleichszahlung für Sozialwohnungen) in Betracht. Dabei handelt es sich um eine Abgabe, die ein Mieter einer Sozialwohnung an die Kommune entrichten muss, wenn seine finanziellen Voraussetzungen sich soweit verbessert haben, dass die Wohnung ihm eigentlich nicht mehr zusteht. Der Bund schuf 1981 die Möglichkeit für die Bundesländer, eine Fehlbele-

⁷⁵ Die Bundesregierung, Energetische Gebäudesanierung lohnt sich – CO₂-Gebäudesanierung. Online: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2013/06/2013-06-07-gebaeudesanierung/2013-06-07-co2-gebaeudesanierung.html>.

⁷⁶ Siehe Holm, Andrej, Wiederkehr der Wohnungsfrage, 5.5.2014, s. unter <http://www.bpb.de/apuz/183446/wiederkehr-der-wohnungsfrage?p=all>.

gungsabgabe festzulegen. Eingeführt wurde die Regelung von den Ländern oft erst in den 1990er Jahren. Der Mieter, dessen Einkommen sich deutlich verbessert hat (meist ab 20 Prozent), musste, obwohl die Förderbedingungen in seiner Person weggefallen waren, nicht aus der Wohnung ausziehen. Gestaffelt war ein zusätzlicher Betrag von 0,35 bis zu 3,50 Euro/m² zu bezahlen. Freibeträge gab es z. B. für Schwerbehinderte. Mittlerweile wurde die Fehlbelegungsabgabe in den meisten Bundesländern wieder abgeschafft.⁷⁷

Bewertung

Im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus darf der Erhalt des existierenden preisgünstigen Wohnungsbestands nicht vernachlässigt werden. Wohnraumversorgung mit Bestandswohnungen ist in der Regel günstiger als der Neubau von Wohnungen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die vorhandenen marktregulierenden Maßnahmen nicht ausreichen, um den Zugang zum Bestand an Mietwohnungen für einkommensschwache Haushalte dauerhaft zu erhalten. Insofern sind weitere staatliche Regulierungsmaßnahmen notwendig.

Seit den späten 1990er Jahren haben viele Kommunen ihre Wohnungsbestände durch Verkäufe zum Teil erheblich reduziert. Es ist zu befürchten, dass sich dieser Trend fortsetzt. Zwar will die weit überwiegende Mehrheit der Kommunen mit einem relevanten Umfang an kommunalen Wohnungsbeständen dauerhaft an ihren Beständen festhalten, ein Teil der Kommunen plant aber auch zukünftig den Verkauf von Wohnungen.⁷⁸ Kommunale Wohnungsunternehmen sollten angesichts des angespannten Wohnungsmarktes mit dem Verkauf und der Privatisierung ihrer Wohnungsbestände zurückhaltend sein. Kommunen schwächen damit ihr Gewicht als mitgestaltende Akteure des lokalen Wohnungsmarktes und vergeben damit ein bedeutsames Steuerungsinstrument einer auch an sozialen Belangen ausgerichteten Wohnungspolitik.

Voraussetzung für eine sozial ausgewogene Belegungspolitik in den Kommunen ist, dass die Zahl der bedürftigen Haushalte, die in geförderten Wohnungen mit bestehenden Bindungen leben, bekannt ist.

Ein effektives Instrument der sozialen Wohnungspolitik ist die Mietpreisbindung, die mit Regeln zur Belegung der Wohnungen verbunden ist. Um den Zugang dauerhaft zu gewährleisten, wäre eine flexible Gestaltung der Mietpreisbindung (möglicherweise auch ohne Befristung) sinnvoll. Um mögliche Investoren nicht abzuschrecken, müssten jedoch dann die anderen Förderkonditionen oder auch Förderinstrumente entsprechend attraktiv ausgestaltet werden (z. B. durch höhere Förderpauschalen, siehe Ausführungen zu C. I. 5.).

Eine Möglichkeit zur Förderung von Bestandswohnungen sind mittelbare Bindungen. Dabei wird zwar der Neubau gefördert, die Bindung im Neubau kann jedoch auf Wohnungen im Bestand übertragen werden. Unterschiedliche bauliche und sonstige Qualitäten werden dabei zum Beispiel über die Flächen verrechnet. Einige Bundesländer machen bereits von der mittelbaren Bindung Gebrauch. Die mittelbare Bindung ist ein effektives Instrument, da sie zum einen Anreize für Neubau setzt und (gleichzeitig) preisgünstige Mieten im Bestand erhält. Die mittelbare Bindung lässt sich besonders gut im Rahmen von Kooperationsverträgen umsetzen.⁷⁹

⁷⁷ Wikipedia, Fehlbelegungsabgabe. Online: <http://de.wikipedia.org/wiki/Fehlbelegungsabgabe>.

⁷⁸ Vesper/Lorenz-Henning, a.a.O., S. 88.

⁷⁹ Bodelschwing/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 62.

Zielführend wäre außerdem eine flexiblere Ausgestaltung der bestehenden Bindungen. Die Kommunen sollten die Möglichkeit haben, mit dem Eigentümer eine Übertragung der Bindung zu vereinbaren. Die Bindung sollte auf eine andere Wohnung beim gleichen Eigentümer übertragen werden können. Auf diese Weise könnten bestehende Bindungen gesichert werden.⁸⁰

Sofern der zukünftige Eigentümer bzw. Vermieter eine Förderung erhält, wird die Förderung dann gewährt, wenn er sich im Gegenzug verpflichtet, die Wohnung nur einem Haushalt zu vermieten, der bestimmte vorgegebene Bedingungen erfüllt. Bei den Belegungsbindungen gibt es drei Arten:

- Kommunales Belegungsrecht bezogen auf konkrete Person/en („Frau X bekommt die Wohnung“), dies sei z. B. in NRW die Regel,
- Auswahl des Vermieters unter drei von der Kommune vorgeschlagenen Mietern,
- Vermieter kann unter allen Mietern aussuchen, die ein niedriges Einkommen nachweisen können, z. B. mittels eines Wohnberechtigungsscheins. Dieser wird auf Antrag durch die jeweils zuständige Stelle des Landes erteilt, wenn die maßgebliche Einkommensgrenze nicht überschritten wird.

In Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten sollte ein Leerstand von Wohnungen vermieden werden. Zweckentfremdungen, Luxusmodernisierungen und Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen können ebenfalls zu einer Verschärfung der Wohnungsmarktsituation führen. Um dies zu verhindern, könnten Genehmigungsvorbehalten als ergänzendes Steuerungsinstrument sinnvoll sein. Diese können allerdings eine Ausweitung des Wohnungsangebots nicht ersetzen.

Eine soziale Wohnungspolitik muss Mieter vor Desinvestitionsstrategien von Wohnungseigentümern schützen. Dies kann dadurch erfolgen, dass die Zuschussförderung für energetische Modernisierungsmaßnahmen besonders im Bereich des sozialen Wohnungsbaus ausgebaut wird. Dabei sollten auch moderate Modernisierungsmaßnahmen förderfähig sein, damit auch Sanierungen von Wohnungen im unteren Preissegment wieder attraktiver werden. Energetische Sanierungen dürfen nicht dazu führen, dass einkommensschwachen Haushalte aufgrund der darauffolgenden Mietsteigerungen finanziell überfordert werden oder sie sogar zu einem Umzug gezwungen sind. Sofern die Mieter Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe beziehen, kann ein Umzug erforderlich sein, weil die nun gestiegene Miete oberhalb des Betrags liegt, den das Jobcenter oder das Sozialamt als angemessen ansieht. Das Jobcenter muss Mieterhöhungen infolge energetischer Sanierung als angemessen anerkennen (siehe Ausführungen zu C. II. 2.).⁸¹

Um die Fehlbelegung von Sozialwohnungen durch einkommensstärkere Haushalte auszugleichen, könnte die sog. Fehlbelegungsabgabe wieder eingeführt werden. Problematisch ist, dass die Durchführung sehr verwaltungsaufwändig ist und sich nur bei hoher Zahl an Sozialwohnungen lohnt. Der Bestand ist aber im Laufe der Jahre massiv zurückgegangen und liegt derzeit bei etwa 6 Prozent. Früher waren es einmal 30 Prozent. Bei der Bestimmung der Höhe der Fehlbelegungsabgabe ist darauf zu achten, dass sie nicht zu hoch ausfällt. Denn sonst kann sie zu einer unerwünschten Ballung sozio-ökonomischer Problemlagen in den betreffenden

⁸⁰ Bodelschwingh/von Rohr/Keßler, a.a.O., S. 61f.

⁸¹ Deutscher Caritasverband, Eckpunkte und Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut, neue caritas spezial 2, September 2013, <http://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/sozialpolitik/energiearmut/energiearmutverhindern>.

Stadtteilen führen, wenn einkommensstärkere Personen lieber in attraktivere Wohngebiete umziehen als die Fehlbelegungsabgabe zu zahlen.

Vorschlag

Für den sozialen Wohnungsbau muss die Mietpreisbindung flexibel ausgestaltet werden können. Dabei müssten die weiteren Förderkonditionen so attraktiv ausgestaltet werden, dass private Investoren nicht vor einer längeren Bindungsfrist abgeschreckt werden.

Um den Gestaltungsspielraum von Kommunen in der Wohnungspolitik auch in Zukunft zu erhalten, sollten sie mit der Privatisierung von öffentlichen Wohnungsbeständen zurückhaltend sein. Sofern die Kommunen Wohnungen verkaufen oder verkauft haben, sollten sie an ihren Belegungsrechten festhalten, sich diese einräumen lassen bzw. neue Belegungsrechte erwerben.

Es muss ein umfassendes Gebäudesanierungsprogramm entwickelt werden, damit bestehende Wohnungen altersgerecht, energetisch und barrierefrei oder zumindest barrierearm saniert werden können. Der Mieter darf von den steigenden Mietkosten nicht überfordert werden.

Auch ein Ausgleich von Fehlbelegungen in Form der sog. Fehlbelegungsabgabe oder einer einkommensabhängigen Förderung sollte angedacht werden.

8. Interkommunale Entwicklungskonzepte

Auch interkommunale und regionale wohnungspolitische Planungs- und Entwicklungskonzepte können auf angespannten Wohnungsmärkten ein wichtiges Steuerungsinstrument darstellen. Eine Kooperation mit Umlandgemeinden kann in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten zur Entspannung beitragen. Solche Kooperationen gibt es z. B. bereits im Ruhrgebiet, zwischen Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis und in Stuttgart mit den Umlandgemeinden. Die Errichtung von sog. Subzentren ist eine weitere Möglichkeit, der Verknappung von Wohnraum und steigenden Mieten in Städten entgegenzuwirken.

Bewertung

Angespannte Wohnungsmärkte gibt es vor allem in Ballungszentren. Jedoch ist es wichtig, sich bei der Entwicklung eines städtebaulichen Konzepts nicht nur auf die Ballungszentren zu konzentrieren. Es ist genauso wichtig, auch die Ballungsrandgebiete und die umliegenden Gemeinden in den Blickpunkt zu nehmen und bei der Konzeptentwicklung miteinzubeziehen. Gerade durch die Förderung der Randgebiete und Umlandgemeinden (z. B. durch Verbesserung der Infrastruktur und Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs) kann es auch zur Entspannung der Wohnungssituation in den Ballungszentren kommen. Daher müssen die Ballungszentren und die umliegenden Gemeinden im Interesse einer sozialen Wohnungspolitik miteinander kooperieren. Alle beteiligten Akteure sollen effektiv zusammenarbeiten, um eine interkommunales bzw. regionales wohnungspolitisches Konzept zu entwickeln.

Vorschlag

Es sind interkommunale und regionale Entwicklungskonzepte zu entwickeln, in denen Ballungsrandgebiete und Umlandgemeinden miteinbezogen werden.

9. Beitrag der Kirchen und ihrer Wohlfahrtsverbände

Die beiden Kirchen in Deutschland sind Inhaber von großen Immobilienbeständen, wobei der überwiegende Teil der Immobilien eigenen kirchlichen Zwecken (Seelsorge, Caritas, Bildung, Verwaltung) dient. Mit einem weiteren Anteil der Gebäude werden Einnahmen erzielt.

Die katholische Kirche ist in Deutschland traditionell im Bereich der Wohnungsversorgung tätig. Die katholischen Siedlungswerke und Wohnungsunternehmen wurden gegründet, um durch Wohnungs- und Städtebau Dienst an bedürftigen Menschen zu leisten und zugleich einer dem kirchlichen Verständnis entsprechenden Familien- und Sozialpolitik Rechnung zu tragen. In diesem Kontext steht auch das Engagement der Kirche in der sozialen Wohnraumförderung und der Bereitstellung von angemessenen und bezahlbaren Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung und für marginalisierte Gruppen, deren Stimme am Wohnungsmarkt wenig Gehör findet. Das Engagement kirchlicher Siedlungswerke und Wohnungsunternehmen manifestiert sich in der Anzahl der in den meisten (Erz-) Diözesen vorhandenen Unternehmen. Sie sind im KSD Katholischer Siedlungsdienst e.V. zusammengeschlossen.

Das wohnungswirtschaftliche Leistungsspektrum der KSD-Unternehmen umfasst u.a. die Planung, Finanzierung und Erstellung von familiengerechten Eigenheimen, Eigentums- und Mietwohnungen, die Verwaltung und Betreuung von Miet- und Eigentumswohnungen sowie die Betreuung des Baus, der Sanierung und Modernisierung von Sozialbauten. Auch Projekte des Mehrgenerationenwohnens und der Gemeinschaftsbildung im Quartier erfreuen sich zunehmender Beliebtheit. Andere Konzepte der Service-Wohnformen erfolgen oftmals in Kooperation mit dem ortsansässigen Caritasverband und versorgen Bedürftige mit barrierefreiem Wohnraum, professionellen Pflegeleistungen und nachbarschaftlichen Hilfen. Angesprochen wird mit diesem Leistungsspektrum gezielt die Gruppe der niedrigen und mittleren Einkommen. Heute befinden sich mehr als 130.000 Wohneinheiten der KSD-Unternehmen im eigenen Bestand und weitere etwa 50.000 in der Fremdverwaltung.⁸²

Die kirchlich-soziale Wohnungsbauarbeit wird auf der einen Seite durch das Ergebnis legitimiert, Menschen in sozialen Bedarfslagen ein angemessenes Heim zu verschaffen. Die Immobilien dienen hier der Realisierung eines kirchlichen Auftrages. Deshalb sollen sich kirchliche Wohnungsunternehmen von ihren Wettbewerbern dadurch unterscheiden, dass sie sich auf diese kirchlich-soziale Wohnbautradition berufen. Kardinal Döpfner wertete angesichts der Wohnungsnot nach dem Krieg diese Arbeit mit den Worten auf: „Wohnungsbau ist in Wahrheit Dombau“. Auf der anderen Seite und davon deutlich zu trennen und zu unterscheiden verfügt die Kirche über Ertragsimmobilien. Sie dienen u. a. der Sicherung der Pensionen für Priester, Kirchenbeamte und der Zusatzversorgung weltlicher Mitarbeiter.

Die besondere Herausforderung besteht für kirchliche Wohnungsunternehmen im operativen Geschäft darin, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gesellschaftlicher und unternehmeri-

⁸² Geschäftsbericht 2013 des KSD.

scher Verantwortung herzustellen, d. h. mit der Immobilie als Sozial- und Wirtschaftsgut umzugehen. Die Erzielung einer Mindestrendite oder der Erhalt des Eigenkapitals sind nicht Ziel, sondern Nebenbedingung für den Fortbestand des Unternehmens. Auf der einen Seite sind z. B. laufende Kosten zu decken, andererseits gilt es für unternehmerisch tätige kirchliche Institutionen und Wohlfahrtsverbände, caritativen Zielen aus sozialpolitischer Verantwortung Rechnung zu tragen.

Organisationen ohne Erwerbszweck, also vorwiegend Kirchen und Wohlfahrtsverbände, verfügen insgesamt über 316.543 Wohnungen⁸³, die ebenfalls teilweise an einkommensschwache Haushalte vermietet werden. Im Vergleich zu allen bundesweit existierenden 40,6 Mio. Wohnungen⁸⁴ mag dies wenig sein. Jedoch befinden sich gerade unter diesen kirchlichen Baumaßnahmen bundesweit Projekte mit ökologischer, sozialer und kultureller Signalwirkung. Diese Projekte können als Vorbild für andere am Markt operierende Wohnungsunternehmen oder für Kommunen dienen.⁸⁵

Darüber hinaus ist das Engagement der (Erz-) Bistümer zu erwähnen. So fördert z. B. das Erzbistum Freiburg bezahlbaren Mietwohnraum für einkommensschwächere Personen mit einem Fördervolumen von 4,5 Mio. Euro in den Jahren 2014/2015.⁸⁶

Es gibt diverse Initiativen der Kirchen und ihrer Wohlfahrtsverbände, mit denen sie sich im Bereich des sozialen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus engagieren – häufig in fruchtbarer Kooperation mit den Kommunen.⁸⁷ Des Weiteren wird z. B. in einigen katholischen Bistü-

⁸³ Destatis, zensus 2011, Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte, BRD am 9.5.2011, S. 6, abgerufen unter <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:00,,,> am 25.6.2015

⁸⁴ Destatis, zensus 2011, Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte, BRD am 9.5.2011, S. 5, abgerufen unter <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:00,,,> am 25.6.2015.

⁸⁵ Zu erwähnen ist das „Arnold-Fortuin-Haus“ der Aachener Siedlungs- und Wohnungsgesellschaft mbH für Roma in Berlin-Neukölln. Das integrative Erfolgsprojekt stieß europaweit auf Beachtung und dient heute als Muster, wie die Integration von Roma im Quartier gelingen kann.

⁸⁶ Mit den Zuschüssen werden einkommensschwächere Personenkreise unterstützt. Die Förderung erfolgt über die 24 Familienheimgenossenschaften des Siedlungswerkes Baden e.V. Konkret leistet die Erzdiözese einen Mietzuschuss von 1,50 Euro je qm und Monat über einen Zeitraum von zehn Jahren ab dem Erstbezug an Mieter.

⁸⁷ Eine solche Kooperation besteht z.B. zwischen der Caritas und der Stadt Biberach: Die Caritas und die Liga der freien Wohlfahrt haben einen Arbeitskreis „Wohnraumversorgung in Biberach“ initiiert. Ziel ist, bezahlbaren Wohnraum für verschiedene Zielgruppen in unterschiedlicher Bauträgerschaft zu schaffen. Als Ergebnis des gemeinsamen Wirkens in Biberach konnten 14 Wohnungen zu günstigen Mietkonditionen in einem neuen Stadtteil ausgewiesen werden. Eine entsprechende Beschlussfassung des Stadtrates und die Planung weiterer Wohnungen für den von der Liga benannten Personenkreis liegen vor; vgl. Stephanie Goeke, Wohnraum für alle: Caritas mischt sich vor Ort ein, neue Caritas 07/2014. Ein weiteres Projekt betreibt der katholische Träger Stiftung Liebenau als gemeinnütziges Sozial-Unternehmen. Das Projekt nennt sich „Lebensräume für Jung und Alt“. Dabei handelt es sich ein Modell, das insbesondere auf die Bedürfnisse von älteren Menschen ausgerichtet ist. In überschaubaren Wohnanlagen an mittlerweile 24 Standorten sind „Lebensräume“ entstanden, in denen verschiedene Generationen miteinander leben; vgl. Gesamtprojekt „Lebensräume für Jung und Alt“.

Eine Kooperation zwischen kirchlichem Siedlungswerk und Caritas betrifft z.B. das Klostergelände von St. Ludwig in Nürnberg-Gibitzenhof. Rund um die katholische Kirche schufen u.a. das Erzbistum Bamberg und der Caritasverband Nürnberg ein Sozialzentrum. Die Kirche wurde saniert und multifunktional gestaltet. Das Klostergebäude beherbergt nach der Modernisierung u.a. Beratungsstellen der Caritas. Die Joseph-Stiftung als Siedlungswerk betätigte sich als Baubetreuer und Investor. Nach dem Abbruch der aufgelassenen Bauten war eine Fläche frei geworden, auf der die Stiftung zur Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen beitragen. Die 50 Miet-

mern im Bereich der Baubetreuung und Projektentwicklung von den Wohlfahrtsverbänden, hier den Diözesancaritasverbänden, die Möglichkeit genutzt, für die wirtschaftliche Baubetreuung inkl. Projektsteuerung das örtliche diözesane Siedlungswerk zu beauftragen, um Wohnprojekte zu realisieren.⁸⁸ Soziale Dienste kirchlicher Wohlfahrtsverbände werden überdies auch in Wohnanlagen kirchlicher Siedlungswerke angeboten.⁸⁹

Bewertung

Kirchliches unternehmerisches Handeln und damit auch das Engagement der Kirche und ihrer Wohlfahrtsverbände im Wohnbereich kann zu Lösungen für bedürftige Menschen beitragen und dabei zugleich den finanziellen Spielraum für die Kirche, für das Unternehmen/den Verband und seine Mitarbeiter bewahren. Die Kirche – insbesondere ihre Siedlungswerke - sind seit der Gründung zahlreicher kirchlicher oder der Kirche nahe stehender Wohnungsunternehmen in der Nachkriegszeit ein wichtiger Akteur auf dem Wohnungsmarkt, teilweise in Zusammenarbeit mit kirchlichen Wohlfahrtsverbänden. In Zusammenarbeit mit anderen kirchlichen Akteuren und kommunalen Einrichtungen leisten sie einen Beitrag dazu, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.⁹⁰ Die gebotene Verantwortlichkeit gegenüber den Menschen muss dabei im Einklang mit wirtschaftlichen Erwägungen stehen. Als von der Kirchensteuer unabhängige Institutionen, die zur Erfüllung dieses Auftrags allein aus ihrer Finanzkraft heraus wirtschaften, können z. B. die diözesanen Siedlungswerke Wohnungen für einkommensschwache Haushalte nur dann finanzieren, wenn Mietnachlässe und Mehrkosten (z. B. durch zusätzliche soziale Dienstleistungen) durch Mehrerträge aus anderen Quellen refinanziert werden können.

Vorschläge

Um bezahlbares Wohnen zu ermöglichen, stehen nicht zuletzt auch kirchliche Einrichtungen und die Bistümer in der Verantwortung. Sie sollten das Wirken der kirchlichen Siedlungswerke und Wohnungsunternehmen sowie der Wohlfahrtsverbände im Wohnbereich gemäß ihrem Auftrag möglichst unterstützen. Zu nennen sind u. a. die Bereitstellung von Grundstücken, das Instrument des Erbbaurechts oder spezielle Initiativen der (Erz-) Bistümer⁹¹

wohnungen entstehen als Modellvorhaben „IQ – innerstädtische Wohnquartiere“ der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern. Die Gesamtkosten betragen etwa 9,2 Mio. Euro. Die kalkulierte Monatskaltmiete von 8,50 Euro/qm reduziert sich durch die soziale Komponente je nach Haushaltseinkommen um bis zu 3,40 Euro/qm.

⁸⁸ So ist es in den letzten zwölf Jahren dem Katholischen Wohn- und Siedlungswerk der Diözese Regensburg GmbH gelungen, in Regensburg und Umgebung an sechs Standorten parallel zu bestehenden Caritas-Altenheimen in Kooperation mit dem Diözesancaritasverband auch weitere Wohnanlagen mit Caritas-Betreuungsangeboten zu errichten.

⁸⁹ So errichtet z. B. die Rheinwohnungsbau GmbH in Düsseldorf-Heerdt rund um das Dominikus-Krankenhaus auf einem Baufeld 117 Wohnungen (Gesamtwohnfläche 10.000 qm), darunter 50 Sozialwohnungen, 45 frei finanzierte Wohnungen und 20 Eigentumswohnungen. Im Rahmen des Neubau-Projektes RKM 740 entstehen zudem 2 ambulante Wohngruppen für demenzkranke Menschen mit öffentlicher Förderung. Der Wohnkomplex verfügt ferner über eine Kindertagesstätte für 18 Kinder und eine Tagespflege für 15 Senioren. Kooperationspartner bei der Tagespflege ist die Diakonie Düsseldorf.

⁹⁰ Goeke, Stephanie, a.a.O.

⁹¹ Vorbildhaft agiert hier das Erzbistum Freiburg. Es fördert bezahlbaren Mietwohnraum. Dafür wurde im Doppelhaushalt 2014/2015 ein Fördervolumen von 4,5 Mio. Euro eingeplant.

Die Kirchen und Wohlfahrtsverbände sollten aktiv bei kommunalen Planungsprozessen und städtebaulichen Entwicklungen mitwirken. Zum Beispiel verfügt die Caritas über Expertise zu Fragen der regionalen Wohnraumpolitik und Stadtentwicklung. Sie kann sich auf diese Weise in verschiedenen Gremien einbringen.⁹² Dies zeigt sich an den Beispielen zu den Projekten in der Stadt Biberach oder der Stiftung Liebenau. Zu erwähnen sind auch Kooperationsverhältnisse und personellen Verflechtungen zwischen Caritas und kirchlichen Wohnungsunternehmen, die Projekte in effektiver Zusammenarbeit ermöglichen, wie etwa im Bistum Regensburg.

II. Subjektförderung

Eine forcierte Objektförderung als Förderung von Wohnraum erleichtert nicht für alle einkommensschwachen Haushalte den Zugang zu preisgünstigen Wohnraum. Daher hat neben der Objektförderung auch die Subjektförderung als eine Subventionsmaßnahme, die eine Personengruppe direkt begünstigt, einen bedeutenden Stellenwert.

1. Wohngeld

Eine Maßnahme der Subjektförderung ist das Wohngeld. Wohngeld ist ein von Bund und Ländern je zur Hälfte getragener Zuschuss zu den Wohnkosten. Er wird einkommensschwächeren Haushalten gewährt, damit diese die Wohnkosten für angemessenen und familiengerechten Wohnraum tragen können.⁹³

Maßgeblich für die Bestimmung der Höhe des Wohngeldes sind die Größe des Wohngeldhaushalts, das Gesamteinkommen der Haushaltsmitglieder und die Höhe der Miete bzw. die Belastung bei selbstnutzenden Eigentümern. Als Miete wird die Bruttokaltmiete (die Nettokaltmiete zzgl. kalter Betriebskosten) berücksichtigt. Die Höhe des Wohngeldes wird durch Höchstbeträge begrenzt. Bemessungskriterien für diese Höchstbeträge sind die Mietstufen und die Haushaltsgröße. Jede Kommune wird nach einem statistischen Verfahren einer bestimmten Mietstufe zugeordnet. Alles, was über den Höchstbetrag hinausgeht, wird bei der Wohngeldberechnung nicht berücksichtigt. Die Zahl der Wohngeldhaushalte, deren Miete den Höchstbetrag überschreiten, ist von 2009 bis 2012 von 25 % auf 31 % gestiegen und wird Ende 2015 voraussichtlich bei über 50 % liegen.⁹⁴

Die Zahl der wohngeldbeziehenden Haushalte ist rückläufig. Am Jahresende 2012 bezogen nur noch 783 000 Haushalte Wohngeld, das waren 13 Prozent weniger als im Vorjahr. Insgesamt sind das 1,9 Prozent aller privaten Haushalte (2011: 2,2 Prozent)⁹⁵. Ende 2012 betrug der durchschnittliche monatliche Wohngeldanspruch von reinen Wohngeldhaushalten, in denen alle Haushaltsmitglieder Anspruch auf Wohngeld hatten, 114 Euro, der von wohngeldrechtlichen Teilhaushalten 136 Euro (2011: 113 Euro).⁹⁶ Im Jahr 2011 konnte mit dem Wohngeld knapp ein

⁹² Goeke, Stephanie, a.a.O.

⁹³ Siehe § 1 Abs. 1 Wohngeldgesetz (WoGG).

⁹⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung eines WoGRefG, S. 35

⁹⁵ Von den Haushalten, die Ende 2012 Wohngeld bezogen haben, waren 88 Prozent der Wohngeldhaushalte reine Wohngeldhaushalte, in denen alle Haushaltsmitglieder einen Anspruch auf Wohngeld hatten. 12 Prozent der Wohngeldhaushalte waren wohngeldrechtliche Teilhaushalte, in denen Personen mit und ohne Wohngeldanspruch wohnten.

⁹⁶ Pressemitteilung Nr. 420 vom 12.12.2013 des Statistischen Bundesamtes (Destatis).

Drittel der monatlichen Bruttokaltmiete abgedeckt werden.⁹⁷ Die durchschnittliche Mietbelastung⁹⁸ liegt bei den Wohngeldempfängerhaushalten 2012 bei ca. 30 %.⁹⁹ Mehr als die Hälfte der Wohngeldbezieher sind Single-Haushalte. Rentnerhaushalte sind die größte Empfängergruppe im Wohngeldsystem. In rund einem Drittel der Empfängerhaushalte leben Kinder. Der Anteil von Paaren ohne Kinder liegt dagegen unter 5 Prozent (Zahlen für 2011).¹⁰⁰

2012 gaben Bund und Länder zusammen rund 1,2 Mrd. Euro für Wohngeld aus. Im Vergleich zu 2011 sanken die Wohngeldausgaben um 21 Prozent. Damals lagen die gezahlten Wohngeldbeträge bei rund 1,5 Mrd. Euro.¹⁰¹

Eine Ursache für den Rückgang der Zahl der Wohngeldempfänger ist, dass das Wohngeld seit der Wohngeldnovelle 2009 nicht an die tatsächlichen Einkommens- und Mietverhältnisse angepasst worden ist. Insbesondere sind die Miethöchstgrenzen – die auf der Datenbasis von 2006 beruhen – nicht angepasst worden, so dass zunehmend nicht mehr die volle Miete berücksichtigt werden kann. Daher wächst die Zahl der Haushalte, die die bisher geltende Miethöchstgrenze überschreiten, fortlaufend. Viele Haushalte haben auch aufgrund steigenden Einkommens ihren Anspruch auf Wohngeld verloren.

Eine weitere Ursache für die sinkende Zahl der Wohngeldbezieher ist die Abschaffung der Heizkostenkomponente zum 1.1.2011, die erst mit der Wohngeldnovelle 2009 eingeführt wurde. Als Begründung wurde auf die gesunkenen Energiekosten verwiesen. Tatsächlich sind die Energiekosten nach der Reform zunächst gesunken, aber dann wieder deutlich angestiegen. So lagen die Preise für Strom, Gas und andere Brennstoffe im Jahr 2014 um ca. 17 Prozent über dem Niveau vor der Reform 2009.¹⁰²

Die Heizkosten werden bei der Berechnung des Wohngeldes daher seit 2011 überhaupt nicht berücksichtigt, denn das Wohngeld orientiert sich vielmehr an der Bruttokaltmiete (Grundmiete zzgl. kalte Betriebskosten). An dieser Systematik ändern auch die geplanten Änderungen zum Wohngeld nichts Grundlegendes. Denn eine einmalige Erhöhung der Tabellenwerte des Wohngelds kann zwar die Preissteigerungen bei den Heizkosten in der Vergangenheit teilweise auffangen. Für zukünftige Preissteigerungen bietet diese einmalige Anpassung aber keine Lösung.

Gegenüber dem SGB II ist das Wohngeld seiner Konstruktion nach vorrangig. Zwar schließen sich beide Leistungen gegenseitig aus. Doch gelten bei der Bedürftigkeitsprüfung im Wohngeld nicht so strenge Kriterien wie im Rahmen des SGB II. Insbesondere wird das Vermögen hiervon nur in Ausnahmefällen erfasst.¹⁰³

⁹⁷ Nina Oettgen, Wohngeld in den Städten und Regionen, Wohngeld – ein verkanntes Instrument?, eine Analyse im Auftrag des Bundesinstituts für Bau, Stadt- und Raumforschung, S. 3 und 11; Pressemitteilung Nr. 420 vom 12.12.2013 des Statistischen Bundesamtes (Destatis).

⁹⁸ Bruttokaltmiete bezogen auf Nettoeinkommen incl. Wohngeld.

⁹⁹ Gesetzentwurf eines WoGRefG, S. 36.

¹⁰⁰ Nina Oettgen, a.a.O, S.4.

¹⁰¹ Pressemitteilung Nr. 420 vom 12.12.2013 des Statistischen Bundesamtes (Destatis).

¹⁰² Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG), S. 37.

¹⁰³ Zwar weist das WoGG darauf hin, dass das Wohngeld nicht gewährt wird, wenn der Antragsteller über erhebliches Vermögen verfügt (§ 21 Nr. 3 WoGG). Jedoch wird das Vermögen bei der Antragstellung in der Regel nicht abgefragt. Gemäß den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des WoGG ist

Aktuell hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem das Leistungsniveau des Wohngelds angehoben werden soll¹⁰⁴. Hierzu sollen die Tabellenwerte an die Entwicklung der Wohnkosten und Verbraucherpreise angepasst werden. Die Erhöhung soll so erfolgen, dass sie auch einen Großteil des erfolgten Anstiegs der Bruttowarmmieten berücksichtigt.¹⁰⁵ Außerdem will die Bundesregierung die Miethöchstbeiträge regional gestaffelt an die regionale Mietentwicklung anheben.

Bewertung

Die Subjektförderung ist gegenüber der Objektförderung erheblich zielgenauer, da die staatlichen Hilfgelder unmittelbar den bedürftigen Zielgruppen zugeleitet und nicht bedürftige Gruppen von der Förderung ausgeschlossen werden können. Sie ist eine wichtige Ergänzung zur Objektförderung, über die eine Ausweitung des Wohnungsangebots erreicht werden kann, das dem Mietpreisanstieg entgegenwirkt. Jeder hat Anspruch auf Wohngeld, sofern die einkommensmäßigen Voraussetzungen vorliegen. Besonders Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen profitieren vom Wohngeld. Es verbessert die Situation der Wohngeldempfänger, da sie durch den staatlichen Zuschuss bei den Mietkosten entlastet werden.

Jedoch kann das Wohngeld bislang durch die fehlende Dynamisierung seine Rolle der Vorrangstellung nicht mehr erfüllen. In vielen Städten liegt die Höhe der Leistungen nach dem SGB II (v. a. Regelbedarfe und Bedarfe für Kosten der Unterkunft und Heizung) inzwischen oberhalb der Einkommensgrenzen für den Bezug von Wohngeld. Daher rutschen viele ehemals wohngeldbeziehende Haushalte in den SGB II-Bezug. Aktuell beziehen fast 300.000 Haushalte ausschließlich Kosten der Unterkunft und Heizung. Wenn das Wohngeld angehoben würde, wäre ein Teil dieser Haushalte durch die Kombination von Wohngeld und Kinderzuschlag nicht mehr auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen.¹⁰⁶ Damit das Wohngeld seinem ursprünglichen Ziel der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens gerecht werden kann, muss es regelmäßig fortgeschrieben und an die Entwicklungen der Mieten und Einkommen angepasst werden. Nur so können Haushalte, die als Transferleistungen ausschließlich Kosten der Unterkunft und Heizung erhalten, wieder in den Wohngeldbezug zurückgeführt werden.¹⁰⁷

Eine Entwertung des Wohngelds schwächt auch die Wirkung des Kinderzuschlags, weil durch Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag dann nicht mehr Hilfebedürftigkeit nach SGB II ver-

„eine Prüfung des Vermögens im Einzelnen ist nur vorzunehmen, wenn konkrete Anhaltspunkte für erhebliches Vermögen vorliegen (Punkt 21.35 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Wohngeldgesetzes 2009 - WoGVwV). Ein erhebliches Vermögen liegt vor, wenn der Betrag von 60.000 Euro für das erste und jeweils 30.000 Euro für jedes weitere zu berücksichtigende Haushaltsmitglied übertroffen wird (Punkt 21.36 WoGVwV).

¹⁰⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG).

¹⁰⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung eines WoGRefG, S. 36.

¹⁰⁶ Deutscher Städtetag, Positionspapier Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II, S. 5, http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/extranet/5_stadtentwicklung/wohnen/2014/pp_wohngeld_kosten_unterkunft_sgb_ii.pdf.

¹⁰⁷ Vgl. Deutscher Caritasverband, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WogRefG), vgl. unter <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/pressemitteilungen/caritas-fordert-regelmaessige-wohngeldan>.

mieden werden kann. Die Berechtigung zum Kinderzuschlag entfällt dann. Eine Erhöhung des Wohngelds stärkt dieses vorgelagerte Sicherungssystem.

Vorschlag

Der DCV begrüßt die geplante Verbesserung des Leistungsniveaus des Wohngelds. Damit das Wohngeld aber auch zukünftig nicht erneut als vorrangiges Sicherungssystem entwertet wird, sollten die Miethöchstbeträge und Einkommensgrenzen regelmäßig anhand eines Indexes jährlich fortgeschrieben und an die aktuellen Einkommens- und Mietkostenverhältnisse angepasst werden.

Die Heizkostenkomponente im Wohngeld sollte wieder eingeführt werden. Alternativ könnte zukünftig die Bruttowarmmiete als Orientierungsgröße für das Wohngeld in Betracht gezogen werden. Wünschenswert wäre auch die Einführung von Zuschlägen für energetisch sanierte Wohnungen. Auf diese Weise könnte die Mietbelastungen von einkommensschwachen Haushalten nach Modernisierungsmaßnahmen abgemildert werden. Die Mietparteien könnten auch nach erfolgten Sanierungsmaßnahmen in ihren Wohnungen verbleiben. Verdrängungseffekte könnten so vermieden werden.

2. Leistungen für Unterkunft und Heizung im ALG II und Sozialhilfe

Eine weitere Maßnahme der Subjektförderung sind die Kosten für Unterkunft und Heizung, die in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und in der Sozialhilfe (SGB XII) geleistet werden. Die Kosten für Unterkunft und Heizung werden im Wesentlichen durch die Kommunen finanziert. Im Rahmen des SGB II beteiligt sich der Bund an diesen Kosten durch einen Zuschuss in Höhe von ca. 30 Prozent.¹⁰⁸ Im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstattet der Bund den Ländern 100 Prozent der Nettoausgaben für die Unterkunftskosten (§ 46a SGB XII).

Kosten für Unterkunft und Heizung werden übernommen, sofern sie angemessen sind (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II; § 35 Abs. 1 SGB XII). Zur Bestimmung der Angemessenheit sind zum einen die Größe der Bedarfs- bzw. Haushaltsgemeinschaft, die Höhe der Miete und das Einkommen der Mitglieder der Bedarfs- bzw. Haushaltsgemeinschaft, zum anderen die tatsächlichen Verhältnisse, insb. die Höhe der Mietkosten auf dem örtlichen Wohnungsmarkt zu berücksichtigen. Aufwendungen für eine unangemessene Wohnung werden so lange anerkannt, wie es Leistungsberechtigten nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Kosten zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate (§ 22 Abs. 1 S. 3 SGB II; § 35 Abs. 2 S. 2 SGB XII).

Die Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II ist vom Höchststand von 4,13 Mio. im Jahr 2006¹⁰⁹ auf 3,34 Mio. im April 2014 gesunken.¹¹⁰ Das entspricht einem Rückgang von 790.000 Bedarfsgemeinschaften. Jedoch beziehen immer noch zwischen 8 und 9 Prozent aller

¹⁰⁸ Seit 2014 beträgt diese Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung im Land Baden-Württemberg 31,6 Prozent, im Land Rheinland-Pfalz 37,6 Prozent und in den übrigen Ländern 27,6 Prozent (§ 46 Abs. 5 S. 3 SGB II).

¹⁰⁹ Graf/Rudolph, Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig, IAB-Kurzbericht 5/2009, S. 1.

¹¹⁰ Bundesagentur für Arbeit, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder April 2014
<http://statistik.arbeitsagentur.de>.

rund 41 Mio. Haushalte in Deutschland¹¹¹ Grundsicherungsleistungen und somit auch Kosten für Unterkunft und Heizung. Rund 300.000 von den Bedarfsgemeinschaften sind sog. Aufstocker, die ausschließlich Leistungen für Unterkunft und Heizung erhalten.¹¹²

2012 bezogen knapp 465.000 Personen über 65 Jahre Leistungen der Grundsicherung im Alter und 435.000 Personen Leistungen der Grundsicherung wegen dauerhafter Erwerbsminderung. Damit bezogen am 2012 knapp 900 000 Menschen in Deutschland Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII. Die Zahl der Hilfebezieher stieg insgesamt im Vergleich zum Vorjahr um 6,6 Prozent.¹¹³

Bewertung

Bei den Kosten der Unterkunft und Heizung erfolgt im Gegensatz zum Wohngeld eine Anpassung an die tatsächlichen lokalen Mietverhältnisse. Da jedoch die Kommunen für die Leistungen verantwortlich sind, wird die Festlegung und Dynamisierung der Grenzen in der Praxis sehr unterschiedlich gehandhabt. Unsicherheit besteht insbesondere in Bezug auf den Begriff der „Angemessenheit“. In der Praxis zeigt sich immer wieder, dass die Angemessenheitsgrenzen oftmals zu niedrig angesetzt sind, bzw. rechtlich gebotene Erhöhungen unterbleiben. Darauf weist auch die Tatsache hin, dass viele Bedarfsgemeinschaften einen Teil ihrer Unterkunfts- und Heizkosten selber tragen müssen, also aus ihrem Regelbedarf zahlen. Im Jahr 2012 beliefen sich diese Kosten auf rund 630 Mio. Euro.¹¹⁴ Zudem führen zu niedrige Angemessenheitsgrenzen insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten dazu, dass ALG II-Empfänger oftmals kaum Wohnungen finden, deren Mietkosten unterhalb dieser Grenze liegen. Andererseits ist es aber auch für die Kommunen oftmals schwierig, die hohen Vorgaben, die die Rechtsprechung an tragfähige Konzepte zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenze aufgestellt hat, umzusetzen. Hier besteht auch auf kommunaler Seite eine Rechtsunsicherheit. Das verdeutlichen auch die zahlreiche Prozesse im Bereich der Kosten für Unterkunft und Heizung. Sinnvoll wäre daher, den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit gesetzlich zu konkretisieren.¹¹⁵

Ein Problem ergibt sich für Bezieher von Grundsicherungsleistungen, wenn ihre Wohnung energetisch saniert wird und infolgedessen die Miete steigt. Denn dann liegt ihre Kaltmiete oftmals oberhalb der Angemessenheitsgrenze. Insoweit ist sicherzustellen, dass auch nach der auf die Modernisierung folgenden Mieterhöhung die Unterkunfts-kosten übernommen werden.

¹¹¹ Statistisches Jahrbuch 2013 Deutschland, S. 49.

¹¹² Deutscher Städtetag, Positionspapier Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II, Stand März 2014, S. 5 unter:

http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/extranet/5_stadtentwicklung/wohnen/2014/pp_wohngeld_kosten_unterkunft_sgb_ii.pdf.

¹¹³ https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/10/PD13_356_221.html.

¹¹⁴ 2012 mussten die Bedarfsgemeinschaften rund 15,5 Mrd. Euro für laufende Unterkunfts-kosten aufbringen. Die Jobcenter erkannten davon nur gut 14,8 Mrd. Euro an, Siehe Dr. Johannes Steffen, 630 Millionen Euro zu Lasten des Lebensunterhalts – Hartz-IV-Haushalte bleiben auf Unterkunfts-kosten sitzen.

¹¹⁵ Fachpapier des DCV zur Rechtsvereinfachung SGB II, Bewertung der in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Rechtsvereinfachung im SGB II diskutierten Änderungsvorschläge, S. 43ff, online: <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/07-24-2014-schlussbericht-zur-rechtsvereinfachung-im-sgb-ii>.

Auch Menschen, die Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen, steht eine angemessen beheizte Wohnung zu. Ihr Heizkostenbedarf lässt sich nicht pauschaliert darstellen, sondern hängt sowohl von der baulichen Substanz (Art und Isolierung der Fenster, Wärmedämmung, Zustand der Heizungsanlage, Lage der Wohnung im Haus, Raumhöhe) als auch von den persönlichen Umständen (vermehrter Aufenthalt in der Wohnung infolge von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Bettlägerigkeit, Alter, Behinderung) ab. Heizkostenpauschalen sind nach dem SGB II nicht nur unzulässig, sondern sie sind hinsichtlich des angesetzten Betrages angesichts der steigenden Energiepreise auch selten realistisch.¹¹⁶

Vorschlag

Es werden bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Bestimmung der Angemessenheit eingeführt. Die automatische Dynamisierung der Unterkunftskosten muss forciert werden. Die lokal festgelegten Rahmenwerte für als angemessen anerkannte Unterkunftskosten müssen jährlich an die tatsächliche Wohnungsmarktsituation angepasst werden.

Maßgeblich für die Bestimmung der Höhe der Kosten für Unterkunft und Heizung muss der jeweilige Einzelfall sein. Grundsätzlich sollte eine individuelle Ermittlung des Bedarfs an Kosten für Unterkunft und Heizung durchgeführt werden. Richtwerte sind nicht als Kappungsgrenze, sondern als Nichtprüfungsgrenze umzusetzen. Sie sind so hoch anzusetzen, dass der überwiegende Teil der Leistungsberechtigten davon erfasst ist. Sind die Heizkosten unangemessen hoch, sind die Leistungsberechtigten bei der Senkung der Kosten zu unterstützen und darauf hinzuweisen, welcher Verbrauch angemessen wäre.¹¹⁷

III. Situation im ländlichen Raum

Der demografische Wandel hat nicht nur Auswirkungen auf die Städte sondern auch auf die ländlichen Regionen¹¹⁸. Im Vergleich zu den prosperierenden Regionen sieht die Situation auf dem ländlichen Raum jedoch anders aus. In vielen ländlichen Räumen lassen sich zunehmend Abwanderungstendenzen beobachten. Allerdings gibt es durchaus auch ländliche Räume, die Zuwanderungen verzeichnen können. Hierbei handelt es sich oft um Regionen im Umfeld von attraktiven Städten und Ballungsräumen mit hohem Potential an Arbeitsplätzen oder mit hohem Freizeitwert.¹¹⁹ So verzeichnen viele Großstädte und die sie umgebenden „Speckgürtel“ große Zuwachsraten.

¹¹⁶ Deutscher Caritasverband, Energiearmut a.a.O.

¹¹⁷ Deutscher Caritasverband, Energiearmut a.a.O.

¹¹⁸ „Ländlicher Raum“ wird in der Regel über eine geringe Bevölkerungsdichte und die fehlende Zentralität eines Raumes definiert. Für eine konkretere Beschreibung sind vor allem das Vorhandensein von Infrastruktur, die Erreichbarkeit und Attraktivität von Zentren, das Angebot an Arbeitsplätzen und die Freizeitangebote von Bedeutung. Unter diesen Aspekten stellt sich „der ländliche Raum“ in großer Heterogenität da (Siehe Hintergrundpapier „Zukunft auf dem Land“ – Herausforderungen und Perspektiven für die Politik und die Caritas aus dem demografischen Wandel in strukturschwachen ländlichen Räumen – zur Jahreskampagne 2015 des Deutschen Caritasverbandes, S. 2).

¹¹⁹ Siehe Hintergrundpapier „Zukunft auf dem Land“ – Herausforderungen und Perspektiven für die Politik und die Caritas aus dem demografischen Wandel in strukturschwachen ländlichen Räumen – zur Jahreskampagne 2015 des Deutschen Caritasverbandes, S. 2, online: <http://www.caritas.de/magazin/kampagne/stadt-land-zukunft/diskussion/forderungen/forderungen>.

Anders sieht es jedoch bei den sog. strukturschwachen ländlichen Regionen aus. Als strukturschwach werden ländliche Räume bezeichnet, die zentrumsfern, ökonomisch schwach und dünn besiedelt sind.¹²⁰ Bei diesen strukturschwachen Regionen leidet die Bevölkerung oft unter den Folgen der Abwanderung. So ziehen meist junge Frauen und Männer aus ihren Dörfern in die Stadt, um hier einen Ausbildungsplatz und eine Arbeitsstelle zu finden, die ihnen ihr Einkommen sichert. Diese Entwicklung führt in einigen Regionen, z. B. in Ostdeutschland, in der Eifel oder im osthessischen Vogelbergkreis, zu großen Veränderungen. Hier hat die Abwanderung schon jetzt zu einem hohen Anteil älterer Bewohner und zu einem massiven Sinken der Wirtschaftskraft geführt.¹²¹ Durch die abnehmende Bevölkerungsdichte und die damit verbundenen langen Wege wird es auch für Unternehmen sowie für soziale und Bildungseinrichtungen unattraktiver Waren oder Dienstleistungen anzubieten. Hinzu kommt noch, dass die Bevölkerung in ihrer Mobilität eingeschränkt ist, da sie oft Einschränkungen im öffentlichen Personennahverkehr – durch ausgedünnte Fahrpläne – hinnehmen muss.¹²² In den betroffenen Regionen besteht daher oft kein Wohnungsmangel. Im Gegenteil, Wohnraum ist in der Regel in ausreichender Anzahl vorhanden und es kommt zu Leerständen.

Bewertung

Die Abwanderungstendenzen haben für die verbleibende Bevölkerung in den strukturschwachen ländlichen Regionen nachteilige Folgen. Sie müssen besonders erhebliche Einschränkungen im Hinblick auf die Infrastruktur hinnehmen. Die Infrastruktur orientiert sich an der Einwohnerzahl. Konkret heißt das, dass Schulen und Kindertagesstätten geschlossen werden, weil junge Familien in die Stadt ziehen. Der Dorfladen schließt, weil es nicht mehr genügend Kunden gibt. Die gesundheitliche und pflegerische Versorgung wird für ältere Bewohner zum Problem, weil die nächste Arztpraxis viele Kilometer entfernt ist und oft auch nicht mehr alle ambulanten Pflegedienste in die Dörfer fahren, weil die langen Fahrtstrecken von den Kassen nicht ausreichend bezahlt werden.¹²³

Grundsätzlich ist die „Daseinsvorsorge“, also die flächendeckende und angemessene Bereitstellung von Gütern und Leistungen, die als lebenswichtig angesehen werden, Aufgabe des Staates und der Kommunen beispielsweise in den Bereichen Energie- und Wasserversorgung, Post- und Telekommunikation, Verkehr, Kultur sowie soziale und gesundheitsbezogene Dienstleistungen. Dabei sollen und können auch andere Akteure in die Bereitstellung und in die Gestaltungsprozesse eingebunden sein.¹²⁴

Ebenso wichtig ist es jedoch, auch die Menschen vor Ort auf dem Weg der Neugestaltung und Anpassung zu beteiligen. Allerdings fehlt es häufig an belastbaren Rahmenbedingungen für Teilhabe, während gleichzeitig Teilnahme eingefordert wird. Eine hohe Identifikation mit dem Wohnort und auch mit den einzuleitenden Maßnahmen vor Ort ist eine der Grundvoraussetzungen dafür, damit die betroffenen Personen motiviert sind, Lösungsmöglichkeiten für sich zu entwickeln.

¹²⁰ Deutscher Caritasverband, Hintergrundpapier „Zukunft auf dem Land“ a.a.O.

¹²¹ Vgl. Pressekonferenz des Deutschen Caritasverbandes zur Jahreskampagne 2015 „Stadt-Land-Zukunft“ am 08.01.2015.

¹²² Deutscher Caritasverband, Hintergrundpapier „Zukunft auf dem Land“ a.a.O., S. 2f.

¹²³ Vgl. Pressekonferenz des Deutschen Caritasverbandes zur Jahreskampagne 2015, a.a.O.

¹²⁴ Deutscher Caritasverband e.V., Hintergrundpapier „Zukunft auf dem Land“ a.a.O., S. 6.

Vorschlag

Um das Wohnungsangebot in ländlichen Räumen für Mieter attraktiv zu machen und diesen Bestand zu nutzen, sind infrastrukturelle Maßnahmen notwendig. So muss die gleichmäßige Bereitstellung von Wasser- und Energieversorgungsleistungen sowie von Kommunikationsdienstleistungen (Post, Telefon, Internet) sichergestellt sein. Auch der Zugang zu Bildungseinrichtungen (Schule, Kindertagesstätten) und Gesundheitsdienstleistungen (Hausarzt, Pflegedienst) ist zu gewährleisten. Unverzichtbar dafür ist auch, dass der öffentliche Personennahverkehr im Rahmen der Möglichkeiten, die in dünn besiedelten Räumen gegeben sind, vorhanden und bezahlbar ist.¹²⁵ Auch die Sicherheit und Ordnung muss gewährleistet sein. Zudem müssen strategische Ansätze weiterentwickelt werden, wie die Bewohner vor Ort bei der Neugestaltung beteiligt werden.¹²⁶

Freiburg / Berlin, den 06.07.2015

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt

Dr. Clarita Schwengers, Referatsleiterin, Referat Koordination Sozialpolitik, Tel. 0761/200-676, clarita.schwengers@caritas.de.

Karin Vorhoff, Referatsleiterin, Referat Sozialraum, Engagement und besondere Lebenslagen, Tel. 0761/200-197, karin.vorhoff@caritas.de

Bearbeitung:

Meret Lobenstein, Referat Koordination Sozialpolitik (bis Ende 2014)

¹²⁵ Siehe Impulspapier „Zukunft auf dem Land“ – Forderungen und Empfehlungen an Politik und Caritas, online: <http://www.caritas.de/magazin/kampagne/stadt-land-zukunft/diskussion/forderungen/forderungen>.

¹²⁶ Vgl. Deutscher Caritasverband, Hintergrundpapier „Zukunft auf dem Land“ a.a.O., S. 7.