

Martin zur Nedden

Was uns zusammenhält

Wie erreichen wir mehr Teilhabechancen
auf dem Wohnungsmarkt?

FÜR EIN BESSERES MORGEN

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung 2018–2020

Wachsende soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Polarisierung, Migration und Integration, die Klimakrise, Digitalisierung und Globalisierung, die ungewisse Zukunft der Europäischen Union – Deutschland steht vor tief greifenden Herausforderungen.

Auf diese muss die Soziale Demokratie überzeugende, fortschrittliche und zukunftsweisende Antworten geben. Mit dem Projekt *Für ein besseres Morgen* entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung Vorschläge und Positionen für sechs zentrale Politikfelder:

- Demokratie
- Europa
- Digitalisierung
- Nachhaltigkeit
- Gleichstellung
- Integration

Gesamtkoordination

Dr. Andrä Gärber leitet die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Projektleitung

Severin Schmidt ist Leiter des Landesbüros Hessen der Friedrich-Ebert-Stiftung und war zuvor Referent für Sozialpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kommunikation

Johannes Damian ist Referent für strategische Kommunikation dieses Projekts im Referat Kommunikation und Grundsatzfragen.

Der Autor

Prof. Martin zur Nedden ist Stadtplaner und verfügt über Planungspraxis in mehreren deutschen Städten. Von 2006 bis 2013 war er Beigeordneter für Stadtentwicklung und Bau in Leipzig. Von 2013 bis 2018 leitete er das Deutsche Institut für Urbanistik. Seitdem berät er Kommunen zu Themen von Stadtentwicklung und -planung und ist Honorarprofessor für Stadtentwicklung und Regionalplanung an der HTWK Leipzig. Er ist u.a. Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Präsident 2013-2015) und Autor zahlreicher Veröffentlichungen.

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich

Mareike LePelley ist Referentin für die Themen Räumliche Entwicklung und Demografischer Wandel in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Susan Javad ist Referentin für Migration und Integration in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.



Weitere Informationen zum Projekt finden Sie unter:
www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen

Martin zur Nedden

Was uns zusammenhält

Wie erreichen wir mehr Teilhabechancen
auf dem Wohnungsmarkt?

| | |
|--|----|
| Vorwort | |
| von Prof. Lars Castellucci, Mitglied des Deutschen Bundestags | 2 |
| Vorbemerkung | 4 |
| 1. EINLEITUNG | 5 |
| 2. ZUR WOHNUNGSPOLITIK NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEG | 6 |
| 3. DIE AKTUELLE SITUATION IN DER BUNDESREPUBLIK | 9 |
| 3.1 Wen trifft es besonders? | 10 |
| 3.2 Zwischenfazit | 12 |
| 4. EINBINDUNG DER BÜRGER_INNEN | 13 |
| 5. DIE EUROPÄISCHE EBENE | 14 |
| 6. ANFORDERUNGEN AN EINE NEUPOSITIONIERUNG | 15 |
| 6.1 Lösungsansätze | 15 |
| 6.1.1 Integriertes Handeln aller Ebenen | 15 |
| 6.1.2 Wohnungsneubau | 16 |
| 6.1.3 Bau preisgünstiger Wohnungen | 16 |
| 6.1.4 Qualitätsvolles Bauen | 17 |
| 6.2 Neubau braucht Möglichkeiten | 17 |
| 6.2.1 Aufstockung vorhandener Gebäude und Umnutzung von Nichtwohngebäuden | 17 |
| 6.2.2 Nachverdichtung | 17 |
| 6.2.3 Wiedernutzung von Brachflächen | 19 |
| 6.3 Partizipation | 19 |
| 6.4 Regionale Kooperation | 19 |
| 6.5 Ausreichend Fördermittel und Kontinuität | 19 |
| 6.6 Eigentumsbildung | 21 |
| 6.7 „Housing First“ | 22 |
| 6.8 Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik | 22 |
| 6.9 „Neue Gemeinnützigkeit“ | 23 |
| 6.10 Die öffentliche Hand als Bauherr / Werkwohnungen | 25 |
| 6.11 Kommunale Unternehmen als handlungsfähige Akteure | 25 |
| 6.12 Mietrecht | 26 |
| 7. FAZIT | 27 |
| Literaturverzeichnis | 29 |

Vorwort

Als die Arbeiterbewegung im ausgehenden 19. Jahrhundert entstand, gab es so etwas wie gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht. Zusammenhalt entwickelte die Arbeiterbewegung dann in sich selbst, Brüderlichkeit ist einer ihrer Grundwerte, Solidarität sagt man dazu heute. Obwohl der Staat ihre Vorkämpfer verfolgte und ihre Organisationen dann auch verbot, wandten sie sich nicht gegen den Staat. Im Gegenteil: Dieser war für Ferdinand Lassalle – einen der Gründer des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins – dazu da, diese Solidarität unter denen zu organisieren, aus denen er sich zusammensetzte, die berühmten „unteren 90 Prozent“, für die er angetreten war. Soziale Demokratie heißt von Beginn an auch ein starker Staat, in dem niemand zurückgelassen wird, der auf Eigenverantwortung setzt, aber gleichzeitig auch auf die Verantwortung der Gemeinschaft.

Unzweifelhaft ist auf der Strecke mehr erreicht worden, als sich das die Gründer und die Generationen danach erhoffen konnten. Gleichzeitig sind Dinge offen und unerfüllt geblieben und darüber hinaus gibt es, wie auch jedes private Leben zeigt, Veränderungen und die bringen wiederum neue Fragen mit sich oder werfen die alten neu auf. Für den gesellschaftlichen Zusammenhalt muss eben immer wieder neu gearbeitet werden.

Mindestens drei gesellschaftlich Themenfelder sind dabei entscheidend: Bildungspolitisch werden in unseren Schulen bereits in jungen Jahren Chancen verteilt – und zwar ungleich. Das beeinflusst zweitens maßgeblich die Möglichkeiten bei Ausbildung und Arbeit. Drittens hat die Frage des Zugangs zu erschwinglichem Wohnraum in den letzten Jahren eine Brisanz angenommen, so dass hier in manchen Beiträgen bereits die neue soziale Frage unserer Zeit verortet wird.

Unter dem Motto „Für ein besseres Morgen“ hat die Friedrich-Ebert-Stiftung hierzu nun drei Studien erarbeiten lassen.¹ Wir lesen von konkreten Lösungsansätzen, beispielsweise vom längeren gemeinsamen Lernen aller Kinder, dem Recht, Berufs-

¹ Bei diesen Studien handelt es sich um: Nina Kolleck (2020): Was uns zusammenhält. Wie erreichen wir mehr Teilhabechancen in unseren Schulen. Matthias Knuth (2020): Was uns zusammenhält. Wie erreichen wir mehr Teilhabechancen bei Ausbildung und Beschäftigung? Martin zur Nedden (2020): Was uns zusammenhält. Wie erreichen wir mehr Teilhabechancen auf dem Wohnungsmarkt?

und (Hoch)schulabschlüsse nachholen zu können, den öffentlichen Dienst diverser zu gestalten oder vom Erfordernis einer neuen gemeinwohlorientierten Bodenpolitik als Voraussetzung für günstigen Wohnraum. Dies alles sind Mosaiksteine für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Es geht um gleiche Zugänge, gleiche Teilhabe, gleiche Aufstiegschancen, unabhängig von Herkunft, Geschlecht, Religion oder anderen Merkmalen. Gesellschaftlicher Zusammenhalt erfordert den Einsatz für soziale Gerechtigkeit, der in den Studien entlang dreier zentraler Politikfelder durchbuchstabiert wird.

Eine Politik der sozialen Gerechtigkeit ist gleichzeitig ihrerseits auf einen gewissen gesellschaftlichen Zusammenhalt angewiesen, der sich auch aus anderen Quellen speist. Was hält uns denn zusammen? Das ist die große Preisfrage unserer Zeit. Das rechte politische Spektrum sagt: die Nation. Damit meinen sie „das Volk“ in einer Bedeutung, wie sie auch die Nationalsozialisten verwendet haben. Das so bezeichnete „Volk“ ist in diesem Verständnis nur teildentisch mit der ansässigen Bevölkerung, die sich zwischenzeitlich zu bald einem Viertel aus Menschen zusammensetzt, von denen ein Elternteil oder beide von Geburt her nicht die deutsche Staatsangehörigkeit hatten. Wiederum etwa die Hälfte dieser Personen besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit und fragt sich, ob man damit dann eigentlich dazugehört, wenn von Wir oder von Zusammenhalt in Deutschland gesprochen wird. Irgendwie doch nicht so richtig.

Das linke politische Spektrum versammelte sich bislang am ehesten hinter Jürgen Habermas und seinem Konzept des Verfassungspatriotismus. Doch es blieb unklar, wie man dieses mit Leben, also auch mit Gefühl verbinden konnte. Dabei ist die Aussage, dass es in der Politik auf Fakten ankomme, nicht gegen Gefühle gerichtet, sondern gegen gefühlte Fakten, die nicht der Wirklichkeit entsprechen. Martha Nussbaum betont in ihrem Werk Politische Emotionen (Suhrkamp 2014) zu Recht, dass es notwendig sei, „die Herzen der Bürger anzusprechen und starke Gefühle für die gemeinsamen Aufgaben zu wecken“.

Was sind eigentlich diese gemeinsamen Aufgaben? Dazu fehlt es an Orientierung. Und was macht sie zu gemeinsamen Aufgaben? Doch wohl, dass sie den vielen nutzen, nicht den wenigen. In der Tradition Ferdinand Lassalles braucht es für die „unteren 90 Prozent“ auch heute wieder attraktive Ziele und Menschen, die sie entwickeln, mitreißend für sie werben und

zu Dialog und Mitverantwortung einladen. Es braucht wieder den Mut zur Vision, darunter wird es nicht gelingen. Gegen das Mantra von der angeblich so guten alten Zeit, die in Wahrheit niemand genau zu verorten weiß, hilft nur der Hoffnungsüberschuss auf eine bessere Zukunft, ohne den die Linke nicht erfolgreich sein kann.

Diese Vision muss sich auf die gute Gesellschaft als Ganzes beziehen. Man darf eben nicht in Zielgruppen denken und damit die Kleinteiligkeit einer modernen Gesellschaft auch noch kommunikativ abbilden, wenn man Zusammenhalt erreichen will. Hier stellt sich gleich die nächste Mammutaufgabe. Nach den Jahrhunderten fortschreitender Individualisierung, die uns alle freier leben lässt als je eine Generation vor uns, haben wir das Stadium eines „radikalisierten Individualismus“ (Andreas Reckwitz) erreicht und müssen das Soziale erst einmal neu (er)finden. Es erschöpft sich nämlich nicht in individuellen Rechtsansprüchen. Die Beziehungen müssen Schritt halten. Rechte sind etwas, das wir uns wechselseitig zugestehen. Sie bedeuten sogleich auch Pflichten, verlangen Einsatz und können nicht einfach an Institutionen delegiert werden, die über ihre Einhaltung wachen sollen. Rechte machen uns demnach nicht nur freier. Sie funktionieren nur, wenn wir uns anschließend füreinander einsetzen, und nicht nur darauf beharren, selbst Rechte zu haben. „Einwilligend in Gebundensein erfährst du Freiheit.“ hat es Nelly Sachs einmal poetisch formuliert. Ein Satz, den keiner, der dem armseligen Konzept eines rationalen Nutzenmaximierers anhängt, jemals verstehen kann.

Das Ich funktioniert nicht ohne das Du und aus lauter Ich entsteht kein Wir. Zu diesem Verständnis des Sozialen müssen wir uns wieder durchringen. Es ist in der Solidargemeinschaft der Arbeiterbewegung angelegt. Willy Brandt hat das, worauf es ankommt, aus der Wahlkampagne von Kennedy zu übertragen versucht, der von „compassion“ gesprochen hat. Willy Brandt hat daraus „Mitleidenschaft“ gemacht. Was uns zusammenhält – es ist dieser Kitt an Mitgefühl, Empathie oder Einfühlungsvermögen, einer Vision eines guten Zusammenlebens für alle und konkreter Politik für mehr soziale Gerechtigkeit in den wesentlichen Feldern wie der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik, wie sie in den vorliegenden Studien vorgelegt werden.

PROF. DR. LARS CASTELLUCCI
Mitglied des Deutschen Bundestags

Vorbemerkung

Wohnen gehört zu den Grundbedürfnissen des Menschen. Befriedigende Wohnbedingungen sind daher ein zentrales Element sozialer Gerechtigkeit und des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Allein, die Fragen, was befriedigende Wohnverhältnisse sind, wie sich die derzeitige Situation darstellt und welche Wege beschritten werden müssen, um solche Verhältnisse zu schaffen bzw. sicherzustellen, sind hochkomplex – auch, weil sie zahlreiche andere Felder der (Gesellschafts-)Politik berühren. Die folgenden Ausführungen können und wollen daher nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Vielmehr werden schlaglichtartig einige Aspekte angesprochen – und selbst das kann oft nur skizzenhaft geschehen.

1.

EINLEITUNG

„Was man heute unter Wohnungsnot versteht, ist die eigentümliche Verschärfung, die die schlechten Wohnungsverhältnisse der Arbeiter durch den plötzlichen Andrang der Bevölkerung nach den großen Städten erlitten haben; eine kolossale Steigerung der Mietpreise, eine noch verstärkte Zusammendrängung der Bewohner in den einzelnen Häusern, für einige die Unmöglichkeit, überhaupt ein Unterkommen zu finden. Und diese Wohnungsnot macht nur soviel von sich reden, weil sie sich nicht auf die Arbeiterklasse beschränkt, sondern auch das Kleinbürgertum mit betroffen hat“ (Engels 1872: 14).

Ersetzt man „Arbeiter“ durch „einkommensschwächere Schichten“ und „Kleinbürgertum“ durch „Mittelschicht“ – ohne damit eine inhaltliche Gleichsetzung der jeweiligen Begriffspaare zu bezwecken –, könnte diese Passage der Veröffentlichung „Zur Wohnungsfrage“ von Friedrich Engels aus dem Jahr 1872, also der sogenannten Gründerzeit, auch ein Kommentar zur aktuellen Situation auf dem Wohnungsmarkt in der Bundesrepublik sein.

Das Thema „Wohnen“ steht wieder auf der Agenda. Die Medien, politische Parteien, die Wissenschaft, Immobilienverbände und zivilgesellschaftliche Akteure haben es aufgegriffen. Bei einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU) im Januar 2019 erklärten 66 Prozent der bundesdeutschen „Stadtspitzen“ großer Städte, dass das Thema „Wohnen“ die wichtigste Aufgabe in der eigenen Kommune sei. Im Jahr 2015 waren erst 23 Prozent dieser Auffassung gewesen (DIfU 2019). Davon unterscheidet sich allerdings in gewisser Weise die Sicht des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, der zwar auch Handlungserfordernisse sieht, aber in seinem Bericht zur sozialen Wohnungspolitik erklärt: „In der öffentlichen Diskussion wird verbreitet die Meinung geäußert, es fehle an ‚bezahlbarem Wohnraum‘. Der Beirat hält dieses Bild für irreführend, da es die Funktion von Preisen als Knappheitsindikatoren außer Acht lässt“ (BMWi 2018).

Die – auch vom Beirat nicht in Abrede gestellten – Engpässe betreffen vor allem das Segment der kostengünstigen Wohnungen mit vergleichsweise geringen Mieten. Die Politik wird immerhin mittlerweile aktiv und demonstriert Handlungswillen, etwa durch Initiativen bei der Förderung des Wohnungsbaus und der Mietrechtsgesetzgebung. Die Bundesregierung

hat diverse „Bündnisse“, u. a. „für bezahlbares Wohnen und Bauen“, ins Leben gerufen, eine Wohnungsbauoffensive gestartet und in dem Kontext ein „10-Punkte-Programm“ konzipiert.

Die Bürger_innen sind trotzdem beunruhigt. So ergab eine Umfrage bei Mieter_innen in Hamburg im Auftrag von NDR 90,3, dass 65 Prozent der Befragten sich mehr oder weniger große Sorgen machen, sich in fünf Jahren ihre jetzige Wohnung bzw. ihr jetziges Haus nicht mehr leisten zu können (13 Prozent sehr, 23 Prozent mittel, 29 Prozent gering) (NDR 90,3 2019). Haushalte mit einem Nettoeinkommen von weniger als 1300 Euro haben im Bundesdurchschnitt inzwischen eine Mietbelastungsquote von 46 Prozent (BMI 2019: 13). Nach allgemeiner Einschätzung zumutbar wären maximal 30 Prozent. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass zum Beispiel in Berlin, aber auch in anderen Städten, rund 40.000 Bürger_innen (lt. Veranstalter) auf die Straße gehen und unter dem Motto „Stoppt den Mietenwahnsinn“ diese Sorgen artikulieren: „Wir wollen zeigen, dass die vielen und vielfältigen Initiativen von Mieter_innen jeden Alters und von Kindergärten, Kinderläden, Kleingewerbetreibenden sich gemeinsam gegen Ausbeutung und Verdrängung wehren!“ (Bündnis #Mietenwahnsinn 2019).

Auch wenn es beim Thema „bezahlbares Wohnen“ angesichts der bundesdeutschen Wohnungsmarktstrukturen primär um die Verhältnisse auf dem Mietwohnungsmarkt geht, handelt es sich im Grundsatz um Fehlentwicklungen, die das gesamte Spektrum von Besitzformen einer Wohnung, also vom Wohneigentum, über unterschiedliche Formen indirekten Eigentums, etwa in Form des Genossenschaftswohnens, bis hin zur Miete umfassen.

2.

ZUR WOHNUNGSPOLITIK NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEG

Für eine zielgerichtete, effiziente Weiterentwicklung der Wohnungspolitik ist ein kurzer Rückblick auf ihre Historie in der Bundesrepublik (Bundesrepublik „alt“ und DDR) seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine wichtige Voraussetzung, um zu verdeutlichen, wie die Entwicklungen in den vergangenen 70 Jahren verlaufen sind und wie es zu den aktuellen Problemen gekommen ist. Zudem wird aber gerade auch in der derzeitigen Diskussion, insbesondere bei der Frage der Instrumente, oft Bezug auf tatsächliche und angebliche Erfahrungen aus der Vergangenheit genommen. Die Analyse ermöglicht, Lehren aus Erfolgen und Fehlern der Vergangenheit zu ziehen und die Gefahr zu verringern, das Rad immer wieder neu zu erfinden.

Mit Ende des Zweiten Weltkriegs waren auf dem Gebiet der jetzigen Bundesrepublik bei einem Gesamtbestand von rund 16 Millionen Wohnungen (westliche Besatzungszonen: 10,6 Mio.; sowjetisch besetzte Zone: 5,1 Mio.) im Westen etwa 2,3 Millionen völlig zerstört und weitere 2,3 Millionen schwer beschädigt; im Osten waren rund 500.000 Wohneinheiten komplett zerstört. Gleichzeitig wurde der Wohnungsmarkt zusätzlich belastet durch die Zuwanderung von Flüchtlingen und Ausgewiesenen aus den „ehemaligen deutschen Ostgebieten“. Davon betroffen waren vor allem die drei westlichen Besatzungszonen mit einem Bevölkerungszuwachs von etwa 11,5 Millionen, während in der sowjetisch besetzten Zone nach einem kurzen Anstieg der Bevölkerungszahl bis 1948 anschließend ein Rückgang eintrat (bpb 2013).

In der DDR wurde ein Mietenstopp mit dem Bezugspunkt der Miethöhe im Jahr 1936 vorgenommen, der eine fast marginal zu nennende Belastungsquote von etwa drei Prozent des Haushaltseinkommens bewirkte. Der Staat verteilte den knappen Wohnraum. Schwerpunkt bei der Wohnraumschaffung war der Neubau, zunehmend in Form des industrialisierten Bauens („Plattenbau“). Trotz der starken Rolle des Staates waren 1990, zum Zeitpunkt des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik, bei einer Gesamtzahl von etwa 7,1 Millionen Wohnungen 41 Prozent Privateigentum, 42 Prozent Eigentum volkseigener Wohnungsunternehmen und 17 Prozent Genossenschaftseigentum (bpb 2013).

Auch in der Bundesrepublik gab es angesichts von rund 14,5 Millionen Haushalten einerseits und 9,4 Millionen zur Verfügung stehenden Wohnungen andererseits keine Alternative

zu einer starken Einflussnahme des Staates mit Wohnraumbewirtschaftung und einer Verlängerung des bereits in der Zeit des Nationalsozialismus eingeführten Mietenstopps. Das führte tendenziell zu nicht auskömmlichen Mieten und in der Folge zu einer fehlenden Investitionsbereitschaft der privaten Wohnungswirtschaft, so dass – beginnend mit dem ersten Wohnungsbaugesetz 1950 – durch staatlich geförderte Initiativen vielfältige Impulse gesetzt wurden, um den privaten Wohnungsbau zu stärken. Ein wesentliches Element dabei waren zinsverbilligte Darlehen, geknüpft an die Bedingung, für den Zeitraum der Laufzeit die Wohnungen nur an Mieter_innen zu vergeben, deren Einkommen eine bestimmte Grenze nicht überschritt. Das angestrebte Ziel wurde in hohem Maß erreicht: Schon zwischen 1950 und 1960 wurden etwa vier Millionen neue Wohnungen gebaut, von denen 2,4 Millionen gefördert waren und damit einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen zur Verfügung standen. Bis 1990 wurde eine Zahl von rund 19 Millionen Neubauwohnungen erreicht, von denen 7,5 Millionen (ca. 40 Prozent) zu dem Segment des geförderten Wohnungsbaus gehörten.

Parallel zum geförderten Wohnungsbau gewann aber fast gleichzeitig ab 1951 die Förderung privaten Immobilieneigentums an Bedeutung. Steuerliche Abzugsfähigkeit von Investitionen in Wohneigentum sowie Wohnungsbauprämien waren erste Instrumente. Das Zweite Wohnungsbaugesetz von 1956 verknüpfte Eigentumsförderung und sozialen Wohnungsbau.

Mit den 1960er Jahren wurden die ersten Erfolge in sich entspannenden Verhältnissen am Wohnungsmarkt sichtbar. Vor diesem Hintergrund waren erste Deregulierungstendenzen, etwa beim Mietrecht, zu verzeichnen. Die damit verbundenen Mieterhöhungen belasteten einkommensschwächere Haushalte in sozial nicht vertretbarem Maß und man führte – komplementär zur bisherigen Objektförderung – ein Element der Subjektförderung ein: das Wohngeld. Dessen Bezugsberechtigung wurde gekoppelt an die Höhe des Einkommens, an die Haushaltsgröße und Miethöhe.

Neben der Notwendigkeit, mit den finanziellen Aspekten des Wohnungsmarktes umzugehen, erwies es sich weiterhin als erforderlich, die Rechte der Mieter_innen vor allem hinsichtlich des Kündigungsschutzes zu stärken. Dies erfolgte 1971 in Form des von der SPD/FDP-Koalition beschlossenen Kündigungsschutzgesetzes.

Ungeachtet dessen verlagerten sich die wohnungspolitischen Maßnahmen weiter in Richtung der Förderung privaten Eigentums, bis sich die Bundesebene 1986 schließlich völlig aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus zurückzog. Ab Mitte der 1980er Jahre zeichnete sich außerdem die Problematik ab, dass die Belegungsbindungen künftig verstärkt zurückgehen würden, ohne dass die Politik sich zu Gegenmaßnahmen veranlasst sah. Eher im Gegenteil: Ein einschneidendes Datum stellte das Jahr 1990 mit der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes dar – dadurch fielen 25 Prozent des gesamten Mietwohnungsbestandes (3,4 Mio. Wohnungen) aus der Mietpreisbindung (bpb 2013).

Anfang der 1990er Jahre waren aber auch Verknappungstendenzen am Wohnungsmarkt unverkennbar. Diese ergaben sich infolge der innerdeutschen Wanderungsbewegungen nach der „Wiedervereinigung“ und der Zuwanderung deutschstämmiger Bewohner_innen osteuropäischer Staaten, vor allem Russlands. Um die negativen Konsequenzen zu verringern, war ein Wiedereinstieg des Staates in die Wohnungsbauförderung sowohl im Bereich des sozialen Wohnungsbaus als auch bei der Eigentumsförderung unausweichlich. Immerhin gelang es in relativ kurzer Zeit, die Engpässe zu beseitigen. Gleichzeitig wurden aber auch die negativen Effekte falsch konzipierter Förderinstrumente deutlich. So führte die für die beigetretenen ostdeutschen Bundesländer geltende Sonderabschreibung zu dramatischen Fehlallokationen von Wohnungsbauinvestitionen. Wohnungsleerstände in integrierten Lagen, entstanden aufgrund der Wohnungsbaupolitik der DDR, erhielten zusätzliche Konkurrenz durch Neubaumaßnahmen im suburbanen Raum, die ihrerseits nach wenigen Jahren infolge des Wiedererstarkens der Kernstädte von erheblichen Leerständen betroffen waren und teilweise bis heute sind.

Noch stärker bewirkte bundesweit in einer ganzen Reihe von Regionen, überwiegend jedoch in den „neuen“ Bundesländern, die räumliche Entwicklung eine oft drastische Bevölkerungsabnahme. Ausnahmen waren wachsende Regionen wie München und Hamburg. Doch verlor beispielsweise die Stadt Leipzig zwischen 1990 und 1995 rund 110.000 Arbeitsplätze im industriellen Bereich und die Bevölkerungszahl sank im gleichen Zeitraum von etwa 560.000 auf rund 460.000. Zwischen 60.000 und 70.000 Wohneinheiten standen in der noch Anfang der 1990er Jahre gefeierten „Boomtown“ leer. Statt Neubau stand Abriss auf der Tagesordnung. Das kurz nach der Jahrtausendwende eingeführte Städtebauförderprogramm „Stadtumbau-Ost“ war die Grundlage und wurde nach einiger Zeit ergänzt um das Programm „Stadtumbau-West“, da in den „alten“ Bundesländern ebenfalls Leerstände auftraten, wenn auch in geringerem Umfang.

Gleichzeitig gewannen neoliberale Denkmodelle im gesellschaftlichen Diskurs zunehmend die Oberhand und damit einher ging die Auffassung, die Kräfte des Marktes könnten jetzt eine erfolgreiche Zukunft gewährleisten. In konsequenter Verfolgung dieses Ideengebäudes sollte sich der Staat auf wenige Kernaufgaben zurückziehen. Seine Verwaltungsstrukturen sollten sich an der Privatwirtschaft orientieren und unter Verfolgung einer Austeritätspolitik u. a. zur Realisierung eines

ausgeglichener Haushalts durch substanzielle Ausgabenkürzungen sollte eine „schwarze Null“ erreicht werden.

Im Rahmen der Föderalismusreform II wurden u. a. der Art. 109 Grundgesetz geändert und eine „Schuldenbremse“ formuliert. Die Aussage, man dürfe den nachfolgenden Generationen keine oder zumindest nur möglichst geringe Schulden vererben, war (und ist) ein wesentliches Argument der Befürworter_innen solcher Strategien. Außer Acht gelassen wurde (und wird) dabei, dass aufgrund der fehlenden Mittel vorhandene (bauliche) Strukturen immer größere Schäden aufweisen und wichtige Neuinvestitionen unterbleiben müssen. Zieht man dann noch in Betracht, dass Reparaturen im Verhältnis preiswerter sind, wenn sie frühzeitig vorgenommen werden – da auf diese Weise ein stärkeres Schadensbild vermieden werden kann –, zeigen sich auch die ökonomischen Nachteile dieser Strategie. Dies umso mehr, als die derzeitige Niedrigzinsphase eine Schuldenaufnahme zu Konditionen ermöglicht, die spätere Generationen vermutlich nicht mehr vorfinden werden.

Entsprechend dem neoliberalen Mainstream agierten Bund, Länder und Kommunen auch vielfach im Bereich der Wohnungspolitik. Förderprogramme von Bund und Ländern wurden gekürzt oder sogar gestrichen, Ausnahmen bildeten beispielsweise Hamburg und Nordrhein-Westfalen. Die Subjektförderung wurde zulasten der Objektförderung favorisiert. Verstärkend kam hinzu, dass im Zuge der Föderalismusreform die Zuständigkeit für den Wohnungsbau vom Bund auf die Länder übertragen wurde. Die damit verbundene Mittelzuweisung war nicht zweckgebunden, so dass in einigen Bundesländern die Zuweisungen ganz oder teilweise in den allgemeinen Haushalt vereinnahmt wurden.

Die Aussage von Kurt Bodewig (SPD), zwischen 2001 und 2005 zuständiger Minister für den Wohnungsbau, charakterisiert die damals parteiübergreifend weit verbreitete Einstellung: „Wichtigste Aufgabe der staatlichen Wohnungspolitik ist die Mindestabsicherung derjenigen Haushalte, die sich aus eigener Kraft keine angemessene Wohnung leisten können. Im Grundsatz kann der Staat den Privaten überlassen, Wohnungen zu bauen und zu betreiben, wenn er den unterstützungsbedürftigen Haushalten über ein wirksames Wohngeldsystem als Sozialtransfer die individuelle Zahlungsfähigkeit sicherstellt und zugleich über Belegungsrechte dafür sorgt, dass bedürftige Haushalte überhaupt Zugang zu einer Wohnung finden“ (zit. nach von Einem 2016: 16).

Deregulierung des Wohnungsmarktes war die Devise. Bundes- und landeseigene Wohnungen sowie Wohnungsbestände der Bahn, der Post etc. wurden veräußert. Auch die Kommunen verkauften Wohnungsbestände oder gleich die komplette kommunale Wohnungsbaugesellschaft – oft eigenen Intentionen folgend, manchmal von der Kommunalaufsicht mit dem Argument des Beitrags zum Haushaltsausgleich dazu gezwungen. Städte wie Düsseldorf und Dresden verkündeten stolz ihre Schuldenfreiheit. Die Priorisierung kurzfristiger finanzieller Effekte verkannte, welche wichtige Rolle kommunale Wohnungsgesellschaften bei dem Erhalt oder der Entwicklung sozial stabiler Quartiere spielen, etwa im Rahmen

des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“. Eine solche Pionierfunktion können die Wohnungsgesellschaften auch in anderen Fragen übernehmen, wie der energetischen Ertüchtigung von Objekten und Quartieren, und damit die Bemühungen der Städte zur Reduzierung der CO₂-Belastung unterstützen.

Die Warnungen von Kritiker_innen, die auf die Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände für die Gewährleistung sozialverträglicher Verhältnisse am Wohnungsmarkt hinwiesen, verhallten oft ungehört. Besonders in den ostdeutschen Bundesländern mit ihren in der Tat erheblichen Wohnungsleerständen wurden solche Hinweise vielfach als realitätsferne, sozialromantische Bedenkenträgerei abgewehrt. Nicht berücksichtigt wurde bei dieser Argumentation, dass es gerade Ziel des Programms „Stadtumbau-Ost“ war, Wohnungsbestände zu reduzieren, um wieder zu „normalen“ Verhältnissen am Wohnungsmarkt zu kommen. Normale Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt bedeuten aber auch ein wenigstens einigermaßen ausgeglichenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage. Konsequenz ist dann jedoch gleichzeitig die Möglichkeit, eine mindestens kostendeckende, besser noch eine gewisse Rendite schaffende Miete durchzusetzen – allein schon, um die finanzielle Kraft für die Instandhaltung der Bestände und Anreize für Neuinvestitionen zu schaffen. Solche Mieten können, wie man aus den Erfahrungen der beginnenden 1960er Jahre in der alten Bundesrepublik hätte lernen können, von einkommensschwächeren Haushalten ohne unzumutbare Belastung ihres Einkommens nicht mehr getragen werden.

Vernachlässigt wurde auch, dass die infolge des demografischen Wandels unumgängliche Transformation des Wohnungsangebots im Hinblick auf Barrierearmut bzw. -freiheit, Organisation von Betreuungsangeboten usw. Initiativen der öffentlichen Hand erfordern – und gerade kommunale Wohnungsbaugesellschaften bei entsprechenden Eigentümerzielen wichtige Motoren der Entwicklung sein können.

Ungeachtet dessen haben zwischen 1999 und 2008, in der Hochphase, insgesamt 1,879 Millionen Wohnungen ihre Eigentümer_innen gewechselt (Verkäufe mit mehr als 800 Wohnungen) (bpb 2013). Wenige Jahre später werden nun die verhängnisvollen Effekte dieser mit kurzfristiger Perspektive angelegten Strategien offenkundig.

3.

DIE AKTUELLE SITUATION IN DER BUNDESREPUBLIK

Die Auswirkungen der Fehlentwicklungen in der Wohnungsverorgung sind unter räumlichen Aspekten sehr unterschiedlich. Die Wohnungsmarktsituation ist wesentlich bestimmt durch die jeweilige örtliche Bevölkerungsentwicklung. Diese wiederum wird einerseits beeinflusst durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung, andererseits durch den Saldo von Zu- und Abwanderung. Zwar weist auch die natürliche Bevölkerungsentwicklung regionale Unterschiede auf, doch sind diese bei den Wanderungssalden sehr viel größer. Letztere werden maßgeblich geprägt durch die Wirtschaftskraft, da Wanderungen, langfristig betrachtet, im Wesentlichen arbeitsplatzbezogen erfolgen. Die Möglichkeit von Sondereffekten, wie der Zuzug von Geflüchteten Mitte dieses Jahrzehnts, ist dabei in strategische Überlegungen einzubeziehen. Auch ihre Zielrichtung sind im Übrigen, wenn nicht staatlicherseits gegengesteuert wird, wirtschaftsstarke Agglomerationen. Ein weiterer wesentlicher Faktor ist die Struktur der Haushalte vor Ort, denn sie beeinflusst die Zahl der Haushalte, die letztlich maßgeblich für die Wohnungsnachfrage ist.

Starkem Wachstumsdruck ausgesetzt sind somit die großstädtischen Räume, insbesondere die „Big Seven“ (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München, Stuttgart), sowie kleinere Großstädte und Mittelstädte, in denen sich Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen befinden. Die überwiegende Zahl der derzeit wachsenden Städte weist aber ein eher moderates Wachstum auf, dessen Auswirkungen sich in der Regel recht gut bewältigen lassen. Und eine nicht unerhebliche Zahl von Kommunen, besonders in den östlichen Bundesländern, muss nach wie vor mit den Konsequenzen einer zurückgehenden Bevölkerungszahl umgehen.

Stagnierende oder sinkende Bevölkerungszahlen bedeuten im Übrigen nicht, dass eine zielgerichtete Wohnungspolitik und entsprechende Aktivitäten der öffentlichen Hand entbehrlich wären. Dieser häufiger anzutreffenden irrigen Einschätzung liegt oft die Annahme zu Grunde, dass in entspannten oder gar von starken Angebotsüberhängen geprägten Wohnungsmärkten bezahlbares Wohnen mit akzeptablen Standards problemlos gewährleistet werden könne. Verkannt wird dabei unter anderem, dass auch bei einer entspannten Wohnungsmarktsituation Modernisierungs- und Ersatzbaubedarf besteht. Ersterer führt zu auf die Mieter_innen umlegbaren Kosten, oder ihm wird nicht nachgekommen, da höhere Mieten nicht zu erzielen sind – die Folgen sind Modernisierungstau

und Standardreduzierungen. Bei Letzterem, dem Ersatzbaubedarf, unterbleibt aus dem gleichen Grund die eigentlich notwendige bauliche Aktivität. Hinzu kommt, dass Belegungsrechte auslaufen.

Schon aus Gründen der Sicherung bezahlbaren standardadäquaten Wohnraums ist also auch in Kommunen und Regionen mit Bevölkerungsrückgang eine zielgerichtete Wohnungspolitik des öffentlichen Sektors erforderlich, da die Marktmechanismen kein entsprechendes Angebot schaffen. Dies gilt erst recht für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen in den wachsenden Städten. Denn sie haben drastisch vor Augen geführt, dass die private Wohnungswirtschaft allein offenbar nicht in der Lage ist, in ausreichender Menge am richtigen Ort in vertretbarer Qualität zu angemessenen Preisen ein adäquates Wohnungsangebot zu schaffen.

Dieses Marktversagen zu akzeptieren, würde den gesellschaftlichen Zusammenhalt massiv in Frage stellen. Darauf nimmt auch die 2007 von den für Stadtentwicklung zuständigen Ministern der Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU) beschlossene „Leipzig-Charta“ Bezug: „Um den sozialen Zusammenhalt und die Integration in den Städten und Stadtregionen zu erreichen, kann eine gut konzipierte soziale Wohnraumpolitik ein wirkungsvolles Instrument sein“ (BBSR 2010). Wohnungspolitik ist demzufolge nicht nur ein Instrument, um Segregationstendenzen in der Bevölkerung mit bundesdeutschem Pass mindestens zu reduzieren, sondern auch ein Mittel, das die Integration von Zuwander_innen unterstützen kann.

Diese starke, aktive Rolle im Immobilien- und Wohnungsmarkt ist komplementär zu den Aktivitäten der privaten Wohnungswirtschaft. Nimmt der öffentliche Sektor seine Steuerungsfunktion wahr, besteht darüber hinaus die Chance, soweit erforderlich, eine ausreichende Gemeinwohlorientierung der privaten Akteure zu erreichen.

Sozial vertretbare Verhältnisse am Wohnungsmarkt sicherzustellen, ist also mit Blick auf das Verhältnis von öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft keine Frage des Entweder-oder, sondern des Sowohl-als-auch. Bei einem Gesamtbestand von 40,5 Millionen Wohnungen in der Bundesrepublik (Stand 2011) waren 22 Millionen Mietwohnungen. Bei 65 Prozent der Mietwohnungen sind private Kleinanbieter_innen Eigentü-

mer_innen (rund 14,5 Mio. Wohnungen), während die verbleibenden 35 Prozent (rund 7,9 Mio. Wohnungen) sich im Eigentum professioneller Anbieter befinden. Diese verteilen sich hauptsächlich auf privatwirtschaftliche Anbieter mit 2,9 Millionen, öffentliche, vor allem kommunale Anbieter mit 2,6 Millionen und Genossenschaften mit 2,1 Millionen Wohnungen (Deutscher Bundestag 2017). Auch wenn angesichts der Transaktionsvolumina im Bereich der Wohnimmobilien der vergangenen Jahre der Anteil großer privatwirtschaftlicher Anbieter gestiegen sein dürfte, geben diese Zahlen doch einen Eindruck von den Strukturen am bundesdeutschen Wohnungsmarkt.

Angesichts der globalen Entwicklungen, die das Geschehen am bundesdeutschen Wohnungsmarkt weiterhin zunehmend beeinflussen, werden die Unsicherheiten bezüglich der Prognosen zu Bedarf und Angebot weiter steigen. Schon jetzt gehen die Aussagen maßgeblicher Institute auseinander – auch im Hinblick auf die damit zusammenhängende Frage der Gefahr einer erneuten „Immobilienblase“. Übertreibungen machen die Expert_innen primär in Städten aus: „Während die Preisdynamik aus gesamtwirtschaftlicher Sicht größtenteils im Einklang mit der Entwicklung angebots- und nachfrageseitiger Größen stand, lagen die Preise für Wohnimmobilien in den Städten weiterhin deutlich über dem Niveau, das durch die längerfristigen wirtschaftlichen und demografischen Einflussfaktoren gerechtfertigt erscheint“ (Bundesbank 2019). Auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hielt 2018 in Anbetracht der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Bundesrepublik insgesamt die Gefahr einer „Blase“ zwar für eher gering, sah aber für die Städte, insbesondere die sieben großen Großstädte, angesichts erkennbarer Überhitzungserscheinungen Handlungsbedarf. Gleichzeitig wurden acht von weiteren 19 untersuchten Ländern der OECD Überhitzungserscheinungen infolge eines „spekulativen Anlageverhalten[s]“ attestiert (Kholodilin und Michelsen 2018: 658). Dagegen sieht eine im Auftrag der Bausparkasse Schwäbisch Hall erstellte Studie der Universität Freiburg, wenn auch räumlich differenziert, in der Mehrzahl der bundesdeutschen Kommunen bis 2060 grundsätzlich steigende Immobilienpreise (Schwäbisch Hall 2019).

Ein zunehmendes Problem des Immobilienmarktes stellen die sogenannten „share deals“ dar. Verkauft werden nicht mehr Grundstücke, bebaut oder unbebaut, sondern Anteile an Firmen, denen Grundstücke bzw. Immobilien gehören. Solange ein geringer Restanteil an der „weitergegebenen“ Firma beim abgebenden Eigentümer verbleibt, ist der Vorgang nicht grunderwerbsteuerpflichtig – dem Staat entgehen auf diese Weise Einnahmen in nicht unbeträchtlicher Höhe. „Allein 2015 wurden in der Hauptstadt [Berlin] Immobilien im Wert von vier Milliarden Euro als Share Deals gehandelt“ (Berliner Mieterverein 2019). Neben dem Einnahmeverlust gehen mit diesem Umgehungskonstrukt auch Möglichkeiten verloren, das Marktgeschehen zu beeinflussen, da die Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts gem. §§ 24ff BauGB nicht mehr gegeben sind.

Die Marktmechanismen führen außerdem dazu, dass nicht nur die Möglichkeiten der einkommensschwächeren Bürger_innen,

eine ihren Bedürfnissen entsprechende, bezahlbare Wohnung zu halten, in den wachsenden Städten immer stärker reduziert werden. Konsequenz ist auch die soziale Homogenisierung der Quartiere durch Gentrifizierung, also die Verdrängung von Quartiersbewohner_innen mit geringem Einkommen durch Zuzüge von Bevölkerungsgruppen mit höherem Einkommen. Neben dem teils dramatischen Anstieg von Mieten sowohl im Bestand als auch bei der Neuvermietung gehören die Umwandlung von Miet- in (hochpreisige) Eigentumswohnungen und die (Luxus-)Sanierung von Wohnungen mit entsprechenden Mieterhöhungen zu den Ursachen. Betroffen sind davon nicht nur die Bewohner_innen, sondern auch Gewerbetreibende, indem weniger renditestarke Unternehmen im Produktions- und Dienstleistungsbereich (Start-ups, Kreativwirtschaft) zugunsten renditestärkerer Wirtschaftstreibender verdrängt werden.

„In den betroffenen Städten können sich solche Entwicklungen relativ flächendeckend auf innerstädtische Quartiere beziehen – beispielsweise in Freiburg und München – oder sich auf ausgewählte Teilräume bzw. Quartiere konzentrieren wie zum Beispiel (noch) in Berlin“ (Franke et al. 2017: 14). An dieser Stelle kann nicht näher auf die vielfältigen Ursachen und Erscheinungsformen der Gentrifizierung eingegangen werden. Angemerkt sei allerdings, dass unter bestimmten Umständen in benachteiligten Quartieren die Zunahme einkommensstärkerer Haushalte bis zu einer gewissen Grenze durchaus positive Effekte haben kann. Die damit verbundene faktische und imagemäßige Aufwertung und die häufig daraus resultierende Verbesserung von Bildungsangeboten kann die sozialräumliche Polarisierung von Bildungs- und Entwicklungschancen für Kinder und Jugendliche reduzieren (Olk 2015).

Die sozialräumliche Polarisierung verstärkt sich durch Segregationstendenzen in Städten, die von einer stagnierenden bzw. rückläufigen Bevölkerungszahl geprägt sind. Die damit verbundene günstige Mietsituation führt dazu, dass auch Haushalte mit vergleichsweise geringerem Einkommen sich Wohnungen in „besseren“, für sie attraktiveren Quartieren leisten und problembehaftete Quartiere verlassen können. Zurück bleiben Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen einen solchen Wohnungswechsel nicht erlauben.

3.1 WEN TRIFFT ES BESONDERS?

Die Konsequenzen der Wohnkostensteigerungen sind, wie skizziert, räumlich und auch bevölkerungsstrukturell stark unterschiedlich. Grundsätzlich sind selbstverständlich einkommensschwächere Haushalte stärker betroffen, da sich selbst geringe Kostenerhöhungen erheblich auf die Wohnkostenbelastung auswirken.

Mieten können aus unterschiedlichen Gründen erhöht werden. Sehr vergrößert sind drei Fallgestaltungen zu unterscheiden:

- Der/die Vermieter_in beruft sich auf generell steigende Mieten und erhöht die Mietforderung mit Bezug auf die ortsübliche Vergleichsmiete.

- Der/die Vermieter_in nimmt Modernisierungen am Mietobjekt vor und beruft sich auf sein/ihr Recht, die Mieter_innen an den entstandenen Kosten zu beteiligen.
- Der/die Mieter_in muss (oder will) eine neue Wohnung beziehen, zum Beispiel wegen eines Arbeitsplatzwechsels, der Vergrößerung des Haushalts, schlechter Wohnbedingungen, Mietsteigerung etc.

Angesichts des demografischen Wandels mit seinem steigenden Anteil von Bürger_innen über 65 Jahre erhält die Frage der Wohnungsversorgung dieses Personenkreises zukünftig eine noch größere Bedeutung. Drei Themen sind in diesem Zusammenhang besonders relevant: der quantitative Aspekt, also ob es genügend Wohnungen gibt; der qualitative Aspekt, also inwieweit es ausreichend Wohnungen gibt, die den besonderen Bedarfen dieser Altersgruppe bzgl. Größe und Ausstattung gerecht werden; die Frage der Wohnkosten, vor allem die Wohnkostenbelastungsquote.

Eine aktuelle Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zeigt, dass auch hier, wie zu erwarten, die Einkommensverhältnisse eine zentrale Rolle spielen und die Belastungsschere zunehmend auseinandergeht. „Je höher das Einkommen der älteren Haushalte, desto häufiger leben diese heute im selbst genutzten, oft entschuldeten Wohneigentum und haben dadurch relativ niedrige Wohnkosten. Niedrigeinkommenshaushalte leben dagegen häufiger zur Miete und sind mit steigenden Mieten konfrontiert“ (Romeu Gordo et al. 2019).

Setzt man eine Wohnkostenbelastungsquote von 30 Prozent als Grenze der Zumutbarkeit, die noch ausreichend Möglichkeiten zum Bestreiten des täglichen Lebens gibt, führt das zu dem Ergebnis, dass diese Grenze im Jahr 2016 bei 63 Prozent der Miethaushalte in dieser Altersgruppe überschritten wurde. 1996 betrug der Anteil noch 30 Prozent. Die wesentliche Ursache liegt in einem sehr viel stärkeren Anstieg der Wohnkosten gegenüber dem Anstieg der Einkommen (Renten). Neben dem Einkommen spielt auch der Familienstand eine Rolle: Alleinlebende sind stärker betroffen. Betrachtet man alle maßgeblichen Faktoren, muss man konstatieren, dass in Zukunft ein immer größerer Anteil der über 65-Jährigen Probleme haben wird, seinen Wohnungsbedarf zu adäquaten Bedingungen zu decken. Dass der Anteil von Personen mit sehr geringen Renten zunimmt, verschärft die Situation zusätzlich und erhöht den Handlungsdruck.

Eine weitere Problemgruppe sind die Wohnungslosen. „Von der BAG Wohnungslosenhilfe wurde für 2017 die Zahl der Wohnungslosen in Deutschland auf 650.000 Menschen geschätzt. Hauptgründe für die steigende Zahl der Wohnungslosen sind unzureichende Angebote an bezahlbarem Wohnraum, die Schrumpfung des Sozialwohnungsbestandes, gesellschaftliche Ausgrenzungsprozesse und die Verfestigung von Armut“ (Verbändebündnis Soziales Wohnen 2019). Bestürzend ist bei dieser Entwicklung, dass die Zahl der Wohnungslosen steigt, obwohl eine Reihe von Maßnahmen im Sozialbereich das Ziel hatten und haben, eine ausreichende Grundversorgung zu gewährleisten. Die Evaluation der beste-

henden Situation und die organisatorische und inhaltliche Verknüpfung zukünftiger Maßnahmen mit einer gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik sind daher unabdingbar.

Schließlich seien noch die Studierenden genannt, die in vielen Hochschulstädten, unabhängig von deren Größe, immer mehr Schwierigkeiten haben, eine Unterkunft zu finden. Selbst in Wohngemeinschaften sind in manchen Städten die Preise für ein WG-Zimmer in Höhen geklettert, die vor wenigen Jahren noch kaum vorstellbar waren. Für das Sommersemester 2019 hat empirica in einer Sonderauswertung seiner Preisdatenbank für ein unmöbliertes Standard-WG-Zimmer Preise zwischen 610 Euro (München) und 253 Euro (Halle a. d. Saale) ermittelt (empirica 2019). Angesichts solcher Rahmenbedingungen wird für Studierende aus einkommensschwachen Haushalten die freie Wahl des Studienortes deutlich eingeschränkt.

Wird für Studierende ein Umzug notwendig, ist aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen angespannter Wohnungsmärkte die Erfolgsaussicht – nicht nur eine Wohnung zu finden, sondern darüber hinaus eine, die den allgemeinen Anforderungen und eventuell sogar den eigenen Vorstellungen entspricht gering. In der Gruppe der einkommensschwachen Personen gibt es weitere Differenzierungen (im Folgenden zitiert nach von Einem 2016: 8):

- „Familien mit mehreren Kindern, soweit sie Wohnungen suchen, die zumindest ein Zimmer pro Kopf ermöglichen.
- Unter diesen sind wiederum alleinerziehende Frauen mit Kindern am häufigsten marginalisiert. Ihren Kindern fehlt teilweise ein eigenes Zimmer und Platz zum Spielen.
- Überproportional sind ferner Haushalte betroffen, denen wegen fehlender oder veralteter Ausbildung nur Hilfsarbeiterjobs mit niedriger Bezahlung angeboten werden oder die als Hartz-IV-Empfänger mehr als 40 Prozent ihres Nettohaushaltseinkommens für Miete, Heizung und sonstige Wohnungsausgaben aufwenden müssen.
- Alte Menschen ohne ausreichende Rente oder Altersversorgung sind eine weitere Problemgruppe, die künftig stark ansteigen dürfte.
- Des Weiteren zählen kinderreiche Ausländerhaushalte dazu, die es schwer haben, von den Vermietern und den Wohnungsämtern als Mieter akzeptiert zu werden. Sie fühlen sich gelegentlich diskriminiert und sind nicht selten froh, nach langer erfolgloser Suche überhaupt eine Wohnung zu finden, selbst wenn diese nur ein beschränktes Leben erlaubt, weil sie zu klein oder mit Mängeln behaftet ist, sodass sie erst in Selbsthilfe renoviert werden muss oder die an einer lauten Durchgangsstraße oder in dunklen Hinterhöfen liegt.
- Angehörige der sogenannten Generation ‚Praktikum‘, die noch nicht über ein geregeltes Einkommen verfügen und sich häufig nur durch Selbstaussbeutung über Wasser

halten können. Unter ihnen gehören viele zu den sogenannten Kreativen. Auch Mitarbeiter von NGOs, Selbsthilfegruppen und Freiwilligenorganisationen, die sich unter großen Anstrengungen eigene Arbeits- und Lebenswelten aufbauen, fallen darunter; ebenso freischaffende Künstler, Musiker, Schauspieler, Galeristen und soziale Dienstleister zur Betreuung von Kindern, alten Menschen, Behinderten oder Flüchtlingen sowie Selbstständige, die sich mit einem kleinen Unternehmen eine Existenz aufbauen.“

3.2 ZWISCHENFAZIT

Der Immobilienmarkt und damit auch der Wohnungsmarkt in der Bundesrepublik weist starke regionale Differenzierungen auf: von extremer Knappheit bis zu Wohnungsleerstand. Eine gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik ist in jedem Fall als essenzielles Element einer Strategie erforderlich, die das Ziel der Gewährleistung des gesellschaftlichen Zusammenhalts umsetzt. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass eine solche Politik von Kontinuität geprägt und von der Politik als zentrales Handlungsfeld akzeptiert sein muss, in dem der öffentliche Sektor eine aktive gestaltende Rolle übernimmt.

Diese Erkenntnis gewinnt auch in der Politik zunehmend an Bedeutung. So formuliert der SPD-Parteivorstand in einem Beschluss vom September 2019: „Gutes und bezahlbares Wohnen ist und bleibt eine ganz zentrale soziale Frage unserer Zeit – und damit eine politische und gesellschaftliche Daueraufgabe, der wir uns mit aller Kraft weiter widmen werden“ (SPD 2019).

4.

EINBINDUNG DER BÜRGER_INNEN

Auch durch die zunehmend problematischen Entwicklungen im Immobilienbereich veranlasst (z. B. Spekulation, Marktversagen, drastische Mietkostensteigerung), fordern die Bürger_innen immer stärker, in die Diskussion sowohl der Fragen der generellen Entwicklung als auch bei konkreten Projekten eingebunden zu werden. Zu Letzterem wird teilweise die Meinung vertreten, dass hier eine Haltung à la „Not in my backyard“ (Nimby) zum Ausdruck kommt. Dies trifft sicher bei nicht wenigen Personen zu. Allerdings ist auch nicht zu bestreiten, dass die Einbindung der Bürgerschaft teilweise nicht zufriedenstellend erfolgt. Beispiele wie die Nachverdichtungsprojekte der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft GEWOBA in Bremen, die ohne größere Widerstände (bisher) realisiert werden konnten, geben Anlass zu der Vermutung, dass überzeugende Konzepte und ein transparenter Planungs- und Umsetzungsprozess sehr wohl akzeptanzfördernd wirken können.

In Bezug auf die Diskussion der generellen Entwicklung ist der Wunsch nach Beteiligung umfassender. Beispielsweise erklärt die Initiative „Recht auf Stadt Bonn“ zu ihrem Selbstverständnis und ihrer Motivation: „Wir beobachten in Bonn mehrere Entwicklungen: Einerseits gibt es ein lebendiges und buntes Zusammenleben in Bonn. (...) Andererseits beobachten wir Mietsteigerungen in Innenstadtnähe und die Verdrängung finanzschwacher Bewohner_Innen, die Zerstörung gewachsener Strukturen zugunsten von Großprojekten und die zunehmende Kommerzialisierung in nahezu allen Lebensbereichen. (...) Recht auf Stadt bedeutet für uns jedoch die Möglichkeit auf ein gutes Leben für Alle, unabhängig von Einkommen, Herkunft und sozialem Status! (...) Echte Teilhabe an Stadtentwicklung und Transparenz von politischen Verfahren sind nötig, um die Stadt im Sinne aller zu entwickeln“ (Recht auf Stadt Bonn 2019). Eingefordert wird also Partizipation zur Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung.

5.

DIE EUROPÄISCHE EBENE

Probleme der Wohnraumversorgung beschränken sich nicht auf die (noch) von Wirtschaftswachstum geprägte Bundesrepublik. Sie sind auch in anderen EU-Mitgliedstaaten zu beobachten. Zwar zahlt in Griechenland der Staat besonders einkommensschwachen Bürger_innen einen Baukostenzuschuss zwischen 70 und 210 Euro, doch können sich laut Statistischem Amt der EU (Eurostat) trotzdem viele keinen eigenen Wohnraum leisten, so dass man bei über einem Drittel der Bevölkerung von einer Notlage sprechen muss. „In Italien führt die Investitionsknappheit dazu, dass vor allem Familien keinerlei Chance haben, aus maroden Gebäuden und völlig unzureichenden Lebensbedingungen herauszukommen. Portugal hat seine Mieterinnen und Mieter in einer beispiellosen Weise dem ‚freien Markt‘ überlassen – die Zwangsräumungsrate von verschuldeten Haushalten liegt bei 35 Prozent. Über zwei Millionen Spanier wurden seit 2008 auf die Straße gesetzt, ohne eine Wohn-Alternative zu haben. Der Anteil am öffentlichen Sozialen Wohnungsbau – im EU-Durchschnitt 15 bis 20 Prozent – liegt in Spanien gerade einmal bei 1,5 Prozent. Die Tschechische Republik gilt als Schlusslicht in der Europäischen Union, was die Verfügbarkeit von Wohnraum angeht: Nach dem Ende des Kommunismus wurde der Wohnungsmarkt so radikal privatisiert, dass es so gut wie keine Wohnimmobilien im öffentlichen Besitz mehr gibt“ (Berliner Mieterverein 2019).

Auch wenn die Europäische Union (EU) aufgrund des Subsidiaritätsprinzips keine direkten Kompetenzen für Wohnraumversorgung und Wohnungsbau hat, entfaltet sie doch Wirkung auf das Marktgeschehen durch das Setzen von Rahmenbedingungen. Das im EU-Vertrag festgelegte Verbot der Behinderung des freien Kapitalverkehrs fördert die vor allem seit 2009 zu beobachtende Zunahme der Aktivitäten ausländischer Investoren auf dem (Wohn-)Immobilienmarkt der Bundesrepublik. Da deren Strategien überwiegend auf die Maximierung kurzfristiger Renditemöglichkeiten ausgerichtet und nicht an langfristiger Bestandsorientierung interessiert sind, werden Tendenzen spekulativer Überhitzungen gestärkt.

Das EU-Beihilferecht setzt Grenzen bei der länderspezifischen Ausgestaltung der Wohnraumförderung im Hinblick auf die Förderungsmodalitäten und verkompliziert Verfahrensabläufe durch die Überprüfung bestehender Regelungen. Die Übereinstimmung mit den EU-Regularien sicherzustellen liegt

schon allein deswegen im Interesse der Mitgliedstaaten, weil Investitionen in den sozialen Wohnungsbau zunächst einmal grundsätzlich von der Beihilfenotifizierung der EU ausgenommen sind und damit nicht als Beihilfen angesehen werden.

6.

ANFORDERUNGEN AN EINE NEUPOSITIONIERUNG

Die aktuelle Situation macht deutlich: Nur substanzielle Veränderungen der Handlungsstrategien des öffentlichen Sektors eröffnen die Chance, Aspekte der Gemeinwohlorientierung stärker im Wohnungsmarkt durchzusetzen, auf diese Weise ein bezahlbares Wohnungsangebot für breite Bevölkerungsschichten im notwendigen Umfang zu gewährleisten und damit der Gefahr einer immer stärkeren gesellschaftlichen Segregation entgegenzuwirken. Vor rund zehn Jahren war spätestens erkennbar, dass neoliberales Handeln keine erfolgversprechende Strategie für eine adäquate Wohnraumversorgung sein kann. Erst die Ankunft der Geflüchteten, die infolge des Bürgerkriegs in Syrien 2015 nach Deutschland kamen, führte zu ersten ernst zu nehmenden Initiativen von Bund, Ländern und vielen Kommunen. Allerdings sind Aktivitäten wie die Installierung diverser „Bündnisse für bezahlbares Wohnen“ isolierte Novellierungen des Baugesetzbuches und neue Förderprogramme mit Gießkannenwirkung wie das Baukindergehalt nicht die notwendige grundsätzliche Neuorientierung. Die nicht unbeträchtlichen Vergünstigungen für die private Immobilienwirtschaft haben zwar (vielleicht) dazu beigetragen, dass inzwischen immerhin die Baufertigstellungen gesteigert wurden, doch wurden und werden vor allem höherpreisige Wohnungen errichtet. Die Schaffung preiswerten Wohnraums haben die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften sowie in einem gewissen Umfang die Genossenschaften übernommen. Hier allerdings war die eindeutig zu begrüßende signifikante Erhöhung der Mittel für den geförderten Wohnungsbau unzweifelhaft eine wichtige Unterstützung.

Auch die Anfang 2019 ins Leben gerufene Expertenkommission zur Baulandmobilisierung hat in ihrem Endbericht zwar viele Themen angesprochen; allerdings gibt sie so gut wie keine Empfehlungen für die eigentlich erforderliche durchgreifende Schärfung bodenpolitischer Instrumente als Voraussetzung einer gemeinwohlorientierten, nachhaltigen Bodenpolitik der öffentlichen Hand.

6.1 LÖSUNGSANSÄTZE

Die Notwendigkeit, für einen gewissen Zeitraum 300.000 bis 400.000 Wohneinheiten pro Jahr zu schaffen, wird aktuell als kaum zu bewältigende Krise wahrgenommen. Vielfach in Vergessenheit geraten ist, dass von Anfang der 1950er bis Mitte

der 1970er Jahre in der Regel jährlich 600.000 Wohneinheiten und mehr gebaut wurden; Mitte der 1990er Jahre wurde diese Zahl noch einmal knapp erreicht. Die Probleme sind also bei zielgerichtetem Handeln zu bewältigen.

Die räumlich sehr differenzierten Entwicklungstendenzen des Immobilien- und besonders auch des Wohnungsmarktes erfordern flexible Herangehensweisen und entsprechende Instrumente, die es vor Ort ermöglichen, auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Perspektiven einzugehen. Das gilt für den rechtlichen Rahmen wie auch für Fördererstrategien und -programme.

6.1.1 INTEGRIERTES HANDELN ALLER EBENEN

Wichtigste Voraussetzung ist ein abgestimmtes Handeln der staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen einerseits und Kooperation mit dem privaten Immobiliensektor andererseits. Die Regelung im Zuge der Föderalismusreform Anfang dieses Jahrtausends, wonach der Bund seine Zuständigkeiten für den sozialen Wohnungsbau an die Länder abgegeben hat, hat sich offensichtlich nicht bewährt. Angesichts der komplexen Wechselbeziehungen auch mit anderen Politikfeldern, die sich (indirekt) auf die Schaffung ausreichenden und bezahlbaren Wohnraums auswirken, ist eine Mitwirkung der Bundesebene unerlässlich. Innerhalb der jeweiligen Ebenen bedarf es ebenfalls kooperativer Strukturen, etwa zwischen den einzelnen Ministerien. Im Hinblick auf die „vertikale Kooperation“, die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen, sollten Abstimmungsprozesse im „Gegenstromprinzip“ weiter ausgebaut werden.

Auch in den Kommunen werden die Herausforderungen nur bei Kooperation der verschiedenen Teile der Verwaltung sowie nachgeordneter Stellen zu bewältigen sein. Als Grundlage solchen Handelns haben sich in jüngerer Zeit Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) bewährt.

Als informelles Instrument kann das ISEK hinsichtlich der Inhalte wie auch des Erarbeitungsprozesses an die jeweiligen örtlichen Bedingungen angepasst werden. „Planung muß als ein Prozeß reorganisiert werden, der offen genug ist, um auf Unvorhergesehenes reagieren zu können, und der Anpassung der Konzepte an sich verändernde Bedingungen erlaubt. (...)“

Der neue Typus des Plans ist nicht unbedingt ein Enddokument, das die Realisierung mehr oder weniger detailliert vorschreibt, sondern eher eine Partitur für einen Prozeß, ein Vehikel für Interaktion auf mehreren Planungsebenen und mit diversen Partnern“ (Confurius 1999: 4). Selbst wenn die Konzepte aus unterschiedlichen Gründen stark differieren und der handlungsfeldumfassende Charakter teilweise weniger ausgeprägt ist, sind die Erfahrungen insgesamt grundsätzlich positiv. Daher empfiehlt der Deutsche Städtetag den Kommunen die Anwendung des Instruments mit einem Hauptausschussbeschluss aus dem Jahr 2015: „Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages (...) empfiehlt den Mitgliedsstädten, angesichts der aktuellen Herausforderungen vom Instrument der integrierten strategischen Stadtentwicklungsplanung verstärkt und konsequent Gebrauch zu machen“ (Deutscher Städtetag 2015).

In der weiteren inhaltlichen und räumlichen Konkretisierung der ISEK ist das Quartier eine wichtige Ebene, auf der die Zusammenarbeit unterschiedlicher Stellen wie Räumlicher Planung, Gesundheitsbereich, Schul- und Jugendverwaltung sowie Sozialverwaltung besonders wirkungsvoll ist. Dies unterstützt auch eine gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik.

6.1.2 WOHNUNGSNEUBAU

Der Wohnungsneubau ist ein zentrales Element, um die (aktuellen) Herausforderungen am Wohnungsmarkt zu bewältigen. Vordringlich ist daher der Bau neuer Wohnungen, vor allem in den stark wachsenden Agglomerationen. Wie gezeigt, bedarf es aber in gewissem Maß auch des Neubaus in stagnierenden und sogar in von Bevölkerungsrückgang geprägten Kommunen. Für viele Akteure steht derzeit im Vordergrund, möglichst schnell möglichst viele Wohnungen zu schaffen und dies zu möglichst geringen Kosten. Qualitative Aspekte werden häufig außer Acht gelassen. Unter kurzfristigen Renditeaspekten mag das nachzuvollziehen sein und es spiegelt die Marktmechanismen wider – unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ist es jedoch unververtretbar. Besonders verhängnisvoll sind solche Strategien in Städten, die nicht mittel- bis langfristig von Bevölkerungswachstum ausgehen können. Wohnlagen und Gebäude minderer Qualität sind in diesen Fällen die Leerstände von morgen.

Des Weiteren müssen im Quartier unterschiedliche Wohnungsangebote geschaffen werden. Zum einen hinsichtlich verschiedener Preissegmente und Besitzformen, um damit das Ziel sozial gemischter Quartiere zu unterstützen; zum anderen im Hinblick auf die Grundrisse, um dadurch den vielfältigen Wünschen der Nachfrager_innen Rechnung zu tragen, aber auch, um den Bewohner_innen zu ermöglichen, im Quartier zu bleiben, wenn sich ihre Wohnwünsche im Lebenszyklus ändern.

6.1.3 BAU PREISGÜNSTIGER WOHNUNGEN

Eine besondere Bedeutung kommt im Neubaubereich dem Bau preisgünstiger Wohnungen zu. Gerade angesichts der in

den vergangenen Jahren zu verzeichnenden Baukostensteigerungen müssen alle Möglichkeiten genutzt und so weit möglich und sinnvoll neue Wege beschritten werden. Zwei Kostenkomponenten stehen im Vordergrund: Grundstückskosten und Kosten des Hochbaus. Immer wieder diskutiert werden vor allem Standardabsenkungen. Beginnend bei der Wohnfläche pro Bewohner_in über die Reduzierung von „Serviceflächen“ wie Fluren, Abstellräumen, Stellplätzen, von energetischen Standards bis zur Überprüfung von Materialien und Brandschutzanforderungen werden in der Diskussion viele Aspekte immer wieder genannt. Zunächst einmal ist festzustellen, dass ein intelligentes, sorgfältig geplantes Entwurfskonzept die zentrale Voraussetzung für kostengünstiges Bauen ist. Zudem muss der gesamte Lebenszyklus des Objekts in die Betrachtung einbezogen werden, um zu aussagekräftigen Werten zu kommen. Schließlich bedarf es kreativer Fähigkeiten und der Bereitschaft, neue Wege zu beschreiten, um Einsparpotenziale zu entdecken und zu mobilisieren. Pilotprojekte zeigen zum Beispiel, dass vergleichsweise kleinere Wohnungen eine hohe Wohnqualität bieten können, wenn attraktive, vielfältig nutzbare Flächen im Objekt zur Verfügung stehen (z. B. Wohnprojekt Domagkpark der Wohnungsgenossenschaft wagnisART, München).

Die Amortisation an die Lebensdauer des Objekts anzupassen kann eine weitere Möglichkeit sein, da dadurch niedrigere Belastungen bei längeren Finanzierungszeiträumen eintreten könnten. In der Konsequenz wäre eine Senkung der Anfangsmieten bei Neubauten machbar.

Im Sinne der Durchsetzung von Gemeinwohlaspekten muss jedoch auch sichergestellt sein, dass in Fällen, in denen im Interesse von Kostensenkungen Standardreduzierungen gestattet werden, die eingesparten Kosten zur Senkung der Miethöhe führen. So kann der Verzicht auf Stellplätze (und deren Ablöse) nennenswerte Baukostensparnisse mit sich bringen – die sich dann in der Miete niederschlagen müssen.

Serielles Bauen

In der Diskussion über die Senkung von Baukosten spielt auch das Thema „Serielles Bauen“ eine gewisse Rolle. Erste Untersuchungen und Pilotprojekte geben Hinweise, doch wirklich belastbare Daten für eine fundierte Beurteilung können naturgemäß angesichts der Kürze der Zeit noch nicht vorliegen. Eine 2017 erstellte Marktstudie sieht durchaus Anwendungsmöglichkeiten im Neubau und im Bestand und Kosteneinsparpotenziale von bis zu 20 Prozent, verweist aber auch auf weiteren Forschungsbedarf (Analyse & Konzepte 2017). Voraussetzungen sind entsprechende Rahmenbedingungen wie eine Mindestgröße der Projekte (100 Wohneinheiten, besser 150 bis 200 WE), überschaubare Entfernungen zwischen dem Produktionsort von Baumodulen bei Einsatz vorgefertigter Bauteile und Projektstandort (max. 200 km), „entsprechende Kenntnisse, Erfahrungen und die Bereitschaft auf der Bauherren-, Architekten- und Planerseite. (...) Das serielle Bauen ist vor dem Hintergrund der dargestellten Hemmnisse und Restriktionen mit Sicherheit kein ‚Allheilmittel‘ gegen steigende Baukosten, wie teilweise angenommen wird. Insgesamt werden die Potenziale dieser Bauweise oftmals überschätzt. Denn die Entwicklungspers-

pektiven und eine grundsätzliche Akzeptanz sind zwar vorhanden, aber noch nicht ausgeprägt genug, um in näherer Zukunft auf breiter Basis nachhaltige Effekte erzielen zu können. Im Hinblick auf eine Senkung der Baukosten bestehen zahlreiche andere Ansatzpunkte, die schneller und wirkungsvoller zu entsprechenden Effekten führen können“ (Analyse & Konzepte 2017). Erste Beispiele wie „Tarzan und Jane“ oder „Bremer Punkt“ der schon genannten GEWOBA in Bremen, die auch bereits mit Architektur- und Städtebauzeichnungen gewürdigt wurden, zeigen, dass bei intelligenter Herangehensweise Potenziale bestehen.

6.1.4 QUALITÄTSSVOLLES BAUEN

Die Dringlichkeit, die Herausforderungen zu bewältigen, und die Bedarfsprognosen für zu bauenden Wohnraum sowie der zweifelsohne gegebene Kostendruck dürfen nicht dazu führen, dass der Aspekt der Bauqualität nur wenig oder möglicherweise gar nicht zur Geltung kommt. Sowohl die Auswahl der Lage der Bauprojekte als auch die funktionelle und gestalterische Konzeption des Objekts sowie die Gestaltung des Umfeldes müssen mit der erforderlichen Sorgfalt erfolgen. Schon deswegen spielt die Phase der Projektvorbereitung, die „Phase 0“, wie sie die Bundesstiftungsbaukultur genannt hat, eine zentrale Rolle für den Erfolg. Auch hier dürfen bei der Kostenbetrachtung nicht kurzfristige Renditeerwartungen ausschlaggebend sein, sondern der gesamte Lebenszyklus des Objekts muss in die Betrachtung einbezogen werden.

In den 1990er Jahren hatte das Land Nordrhein-Westfalen in seinen Förderbestimmungen für den sozialen Wohnungsbau die Regelung, dass ab einer Projektgröße von 50 Wohneinheiten ein Wettbewerb durchzuführen sei. Die positiven Erfahrungen sollten Anlass sein, auch zukünftig solche Bestimmungen wieder zur Qualitätssicherung zu nutzen.

6.2 NEUBAU BRAUCHT MÖGLICHKEITEN

Für die Mobilisierung von Flächenpotenzialen zum Neubau von Wohnungen gibt es grundsätzlich folgende Möglichkeiten: Die Verwendung vorhandener Gebäude, die Nachverdichtung bestehender Wohngebiete, die Wiedernutzung von brachgefallenen Flächen und die neue Ausweisung bisher unversiegelten Grund und Bodens. Aus ökologischen Gründen und entsprechend den Zielen der Bundesregierung, die Neuversiegelung von Boden auf maximal 30 Hektar pro Tag zu begrenzen, sollten die ersten drei Strategien Priorität haben – gemäß dem Leitziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“. Auch ökonomische Gründe sprechen dafür, weil auf diese Weise vorhandene Infrastruktur besser ausgelastet werden kann. Ungeachtet dessen ist jede Maßnahme im Einzelfall sehr sorgfältig hinsichtlich ihrer positiven und negativen Effekte zu prüfen. So können auch Projekte der Nachverdichtung ökologische Nachteile und unvermeidbare Belastungen für die vorhandene Bewohnerschaft mit sich bringen.

6.2.1 AUFSTOCKUNG VORHANDENER GEBÄUDE UND UMNUTZUNG VON NICHTWOHNGEBÄUDEN

Vorhandene Gebäude aufzustocken und Nichtwohngebäude umzunutzen hat nach einer Untersuchung der TU Darmstadt und des Pestel-Instituts ein Gesamtpotenzial zur Schaffung von etwa 2,3 bis 2,7 Millionen Wohneinheiten (Tichelmann et al. 2019). Davon entfallen allein auf das Teilsegment der Aufstockung vorhandener Gebäude aus der Bauzeit von 1950 bis in die 1990er Jahre 1,1 bis 1,5 Millionen Wohneinheiten. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass bei näherer Überprüfung ein Teil der angenommenen Potenziale nicht realisierbar sein wird, dürfte doch eine nennenswerte Zahl bleiben.

6.2.2 NACHVERDICHTUNG

Bestehende Siedlungskörper, vor allem aus der Zeit zwischen 1950 und 1980, können Nachverdichtungspotenziale haben. Sollen sie mobilisiert werden, bedarf es einer besonders sorgfältigen Konzeptentwicklung, um die vorhandenen (Wohn-)Qualitäten nicht zu gefährden. Auch ist es, wie angesprochen, erforderlich, die Bewohnerschaft frühzeitig in den Planungsprozess einzubinden. Nur so kann es gelingen, den nicht selten bestehenden Vorbehalten zu begegnen.

Neben der Schaffung neuen Wohnraums können intelligente Nachverdichtungskonzepte sogar dazu beitragen, die Attraktivität des jeweiligen Quartiers zu steigern, indem sie das Spektrum an Wohnungstypen erweitern. Damit erhöht sich für die Bewohner_innen die Chance, auch bei veränderten Lebensumständen in der gewohnten Quartiersumgebung bleiben zu können. Beispiele solcher intelligenten Nachverdichtungen sind die Siedlung „Buchheimer Weg“ der GAG in Köln oder die in anderen Zusammenhängen erwähnten GEWOBA-Projekte in Bremen. In beiden Fällen waren es kommunale Wohnungsgesellschaften, die diese Impulse gesetzt haben.

Nachverdichtung kann aber auch zu Problemen führen – beispielsweise unter ökologischen Aspekten. Um die infolge des Klimawandels eintretenden höheren Temperaturen gerade auch in den Städten zu mindern, sind Frischluftschneisen zur Förderung des Luftaustausches und als Kaltluftregenerationsgebiete wichtige Bestandteile des städtischen Freiraumsystems. Dieses hat gleichzeitig „Wohlfahrtfunktionen“ für die Bevölkerung, etwa im Sinne der Naherholung. Der Zielkonflikt zwischen Ressourcenschonung durch Dichte einerseits und Sicherstellung wichtiger Freiraumfunktionen andererseits ist keine neue Erscheinung. Bereits in den 1960er Jahren schrieb Alexander Mitscherlich: „Das geist- und rücksichtslose Auffüllen von Baulücken, die Überbauung von immer mehr Park- und Gartenanlagen in den Städten, (...) das ist, wie man es drehen und wenden mag, der an Anschaulichkeit kaum zu übertreffende Beweis für einen Zerfallszustand der Gesellschaft“ (Mitscherlich 1965: 71).

Auch unter sozio-psychologischen Aspekten ist „Dichte“ ambivalent zu sehen. Der Psychotherapeut Mazda Adli nennt in seinem Buch „Stress and the City“ als positive Effekte u. a. die

Möglichkeit sozialer Kontakte und des Eingehens sozialer Bindungen, verbunden mit vielfältigen Kommunikationsformen. Ihnen können jedoch bei einer unverträglichen Dichte negative Effekte gegenüberstehen, wie die Belastung durch Gedrängtheit und Platzmangel, die Sorge hinsichtlich des Verlusts der Kontrolle über die Situation und der Verlust der Vertrautheit mit den umgebenden Menschen (Adli 2017).

Schlecht konzipierte Nachverdichtungsprojekte können auch direkte gesundheitliche Beeinträchtigungen zur Folge haben. So sind Lärmimmissionen ab einer bestimmten Stärke unzweifelhaft gesundheitsschädigend. Die neu in die Baunutzungsverordnung eingeführte Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ erlaubt tagsüber Werte des Schalldruckpegels bis zu 63 dBA. Hier bedarf es besonderer Vorkehrungen zum Schutz der Wohnerschaft. Ein gelungenes Beispiel, bei dem die Nachverdichtung den Lärmschutz für die Bewohner_innen sogar erhöht, ist das Projekt „Bad-Schachner-Straße“ der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft GWG in München, das – bemerkenswert – vor Einführung des „Urbanen Gebiets“ realisiert werden konnte.

Aufbauend auf Forschungsergebnissen zu dem noch recht jungen Thema „Umweltgerechtigkeit“ sollte diesem Aspekt bei der Stadtentwicklung generell besonders bei Projekten der Nachverdichtung die gebührende Aufmerksamkeit gewidmet werden. Analysen zeigen, dass sozial schwächere Bevölkerungsgruppen tendenziell in höherem Maß gesundheitsgefährdenden Umweltbelastungen mit den entsprechenden Konsequenzen für Leib und Seele ausgesetzt sind (Böhme et al. 2014).

Dichte und Nachverdichtung sind also keine positiven Werte an sich und können gerade sozial schwächere Schichten benachteiligen. Sie entwickeln ihre Qualitäten nur durch sorgfältige, verantwortungsvolle Planung unter Zugrundelegung eines sachgerechten Abwägungsprozesses. Auch dies ist keine neue Erkenntnis. Ebenfalls schon Mitte der 1960er Jahre merkte der Stadtsoziologe Hans Paul Bahrt in der damaligen Leitbilddiskussion zu „Urbanität durch Dichte“ an: „Inzwischen ist der Begriff ‚Verdichtung‘ zum Schlagwort vieler Avantgardisten geworden, und es ist zu befürchten, dass manche von ihnen, die meinen, Verdichtung führe automatisch Urbanität herbei, ohne es zu merken, zu ideologischen Handlangern von Geschäftemachern werden, die sich wie die Spekulanten der Gründerzeit von möglichst hoher Bebauungs- und Besiedlungsdichte eine größtmögliche Rendite erhoffen“ (Bahrt 1967: 132).

Exkurs Großwohnsiedlungen

Angesichts des in einigen Städten erheblichen Neubaubedarfs ist auch die Errichtung neuer großer Wohnsiedlungen sowie die Nachverdichtung bestehender Großsiedlungen in der Diskussion und damit die Auseinandersetzung mit ihren Vor- und Nachteilen unter Einbeziehung bisher gesammelter Erfahrungen.

Die Studie „Perspektiven großer Wohnsiedlungen“ aus dem Jahr 2015 (Pätzold u.a. 2016) geht von rund 3,5 Millionen

Wohneinheiten in Großsiedlungen aus der Entstehungszeit der 1960er bis 1980er Jahre aus. Das sind etwa acht Prozent der Wohneinheiten in der Bundesrepublik. Rund zwei Drittel liegen in Siedlungen in den ostdeutschen Bundesländern. Damit sind sie ein relevanter Teil des bundesdeutschen Wohnungsmarktes. Erfasst wurden Wohngebiete aus der Entstehungszeit 1920er bis 1980er Jahre und mit mindestens überwiegend mehrgeschossigem Wohnungsbau sowie einer Untergrenze von 500 Wohnungen bzw. 1000 Einwohner_innen. Es zeigt sich, dass die Siedlungen in der Regel ein positives Element der Gesamtstadt sind – aufgrund ihrer Bedeutung für die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums für breite Schichten der Bevölkerung. Der soziale Wohnungsbau bzw. das Wohnungsbauprogramm der DDR waren ihre Entstehungsgrundlage; in ihnen sind also in hohem Maße öffentliche Mittel gebunden.

Große Wohnsiedlungen sind kein einheitlicher Siedlungstyp, sondern differieren nach ihrer Entstehungszeit, ihrer Bauform, der Struktur des Wohnungsbestandes, der Dichte, ihrer Lage im Stadtraum und weiteren Charakteristika. Dementsprechend haben sie unterschiedliche Stärken und Schwächen. Waren sie ursprünglich in der Hand weniger Eigentümer oder sogar nur eines einzigen Unternehmens, haben vor allem die Entwicklungen seit den 1990er Jahren dazu geführt, dass die Eigentümerstruktur inzwischen vielfältiger ist. Ein positiver Effekt davon kann die Entwicklung unterschiedlicher Angebotsstrukturen sein; schwerwiegende negative Effekte sind allerdings potenzielle Probleme im Hinblick auf die Umsetzung von Entwicklungskonzepten aufgrund differierender Entwicklungsvorstellungen der jeweiligen Eigentümer.

Große Wohnsiedlungen des Bestandes sind also bedeutsame positive Faktoren der Stadtentwicklung insgesamt und der Wohnraumversorgung im Besonderen. Daher müssen sie einen Schwerpunkt der kommunalen Stadtentwicklungsplanung darstellen. Die Beziehung zur Gesamtstadt einerseits und die Berücksichtigung der Quartiersperspektive andererseits sind wichtige Planungsbestandteile. Ein Ziel muss dabei die Verringerung bzw. Beseitigung der vielerorts bestehenden Imageprobleme dieser Siedlungskörper sein. Die weitere Entwicklung der Siedlungen erfordert Investitionen in die Bestände etwa im Hinblick auf die energetische Modernisierung und die Reduzierung von Barrieren sowie die Attraktivitätssteigerung des Wohnumfeldes.

Die städtebaulichen Strukturen aus der Entstehungszeit beinhalten Potenziale zur Nachverdichtung, die neben der Schaffung neuen Wohnraums auch genutzt werden kann, um Angebotsdefizite bei bestimmten Wohnungsgrößen und Grundrisstypen zu mindern oder sogar zu beheben – wie Vielfalt überhaupt ein erfolgversprechendes Kennzeichen für die Zukunft ist.

Zentrale Voraussetzung, um die Potenziale für die Gewährleistung einer erfolgreichen Zukunft zu realisieren, sind die Vermeidung nicht mehr zu bewältigender sozialer Probleme durch soziale Segregation und/oder Fehlschläge bei der Integration von Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund. Daher bedarf es integrierter Strategien von Räumlicher Pla-

nung und Sozialbereich einschließlich des Bildungs- und Gesundheitssektors. Eine sorgfältig durchdachte Belegungspolitik ist wichtiges Strategieelement. Das gilt auch und erst recht für die Konzeption neuer Siedlungskörper.

6.2.3 WIEDERNUTZUNG VON BRACHFLÄCHEN

Die Wiedernutzung von Brachflächen ist ein weiteres Flächenpotenzial. Ehemals gewerblich genutzte Flächen, nicht mehr benötigte Bahnflächen oder früher zu militärischen Zwecken genutzte Gelände liegen häufig günstig im Stadtgefüge und gestatten die Realisierung größerer zusammenhängender Maßnahmen. Die ehemals militärisch genutzten Liegenschaften befinden sich in der Regel im Eigentum der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA). Nachdem es für die Kommunen lange Zeit schwierig war, diese Flächen von der bundeseigenen Gesellschaft zu tragbaren Konditionen zu erwerben, hat sich die Situation in jüngster Zeit erheblich verbessert, so dass die Aussicht besteht, solche Flächen in Zukunft zügiger entwickeln zu können. Komplexer stellt sich der Sachverhalt bei ehemals von der Bahn genutzten Flächen dar. Sie sind oft nach dem Funktionsverlust durch die Hände mehrerer Eigentümer gegangen. Gerade in den wachsenden Städten haben die aktuellen Eigentümer erhebliche Renditeerwartungen, und die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten, die solche Erwartungen, aber auch die Belange des Gemeinwohls berücksichtigen, gestalten sich häufig kompliziert und langwierig. Die ebenfalls grundsätzlich denkbare Anwendung des Besonderen Städtebaurechts in Form der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme unterbleibt häufig, obwohl dieses Instrument gerade für solche Fälle besonders geeignet ist.

Bei der Nutzung ehemals gewerblich genutzter Flächen für Zwecke des Wohnungsbaus treten zunehmend Konflikte mit der Wirtschaftsförderung auf, da auch disponible Wirtschaftsflächen in den wachsenden Städten schon unter Preisaspekten zunehmend knapp werden. Gesamtstädtische Konzepte zur Brachflächenentwicklung können ein Instrument sein, um diese Zielkonflikte zu bewältigen.

6.3 PARTIZIPATION

Eine immer bedeutendere Rolle kommt der Mitwirkung der Stadtgesellschaft zu. Informationen, Diskussionen, Einbindung in die Entscheidungsfindung, aber auch Beteiligung bei der Umsetzung und am „laufenden Betrieb“ gehören zur Teilhabe an der Stadtentwicklung. Umfang und Art der Einbindung richten sich nach der jeweiligen Fallkonstellation, wobei gerade bei Mitwirkungsprozessen Kontinuität wichtig ist. Die Stadtentwicklung kann auf einen umfangreichen Erfahrungsschatz zurückgreifen. Es gilt auch sicherzustellen, dass die Belange des Gemeinwohls gewährleistet bleiben – und nicht beispielsweise durch sehr artikulationsfähige zivilgesellschaftliche Initiativen bestimmte Teilräume der Stadt oder städtische Handlungsfelder mit einer Priorität versehen werden, die objektiv nicht gerechtfertigt ist. Die Entscheidungsfähigkeit der nach den Regeln der repräsentativen Demokratie gewählten Gremien muss gewahrt bleiben.

6.4 REGIONALE KOOPERATION

Die Inanspruchnahme bisher unversiegelter Flächen sollte sich aus den schon genannten Gründen auf das Mindestmaß beschränken, auch wenn sie in stark wachsenden Agglomerationen nicht ganz zu vermeiden sein wird. Die Städte werden jedoch aufgrund der Vielfalt der Flächenansprüche und zahlreicher Restriktionen meistens nicht in der Lage sein, selbst bei zurückhaltender Handhabung der Neuversiegelung die Flächenbedarfe verträglich komplett innerhalb der eigenen kommunalen Grenzen zu decken. Das wird nur im regionalen Maßstab möglich sein. Interkommunale Kooperationen im Verbund mit einer wirkungsvollen Regionalplanung können für eine den Nachhaltigkeitszielen genügende regionale Wohnflächenentwicklung wirkungsvoll Sorge tragen. Eine wichtige Voraussetzung ist ferner ein attraktiver öffentlicher (Schienen-)Verkehr, an dessen Linien die Wohngebiete vorzugsweise liegen sollten, um die unvermeidbaren Pendlerströme umweltfreundlich abzuwickeln.

Trotz der nicht zu unterschätzenden Bedeutung der Region und damit auch der Regionalplanung ist es angesichts der großräumigen differenzierten Entwicklungen ebenso erforderlich, die Bundesraumordnung sowie die Landesplanung zu stärken.

6.5 AUSREICHEND FÖRDERMITTEL UND KONTINUITÄT

Die aktuelle Situation macht deutlich, dass

- ohne die Bereitstellung ausreichender Mittel zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Bereich des Neubaus wie auch der Bestandertüchtigung angesichts der – wenn überhaupt – nur begrenzt revidierbaren Kostensituation bezahlbarer Wohnraum nicht in erforderlichem Maß zur Verfügung stehen wird;
- nur mit einer von Kontinuität geprägten Wohnungspolitik und damit dauernder Aktivität am Wohnungsmarkt und dessen Beobachtung rasche Reaktionen auf sich verändernde Rahmenbedingungen, etwa das Entstehen von Engpässen, möglich sind;
- nur eine signifikante Erhöhung der Zahl der Belegungsbindungen und deren – soweit rechtlich zulässig – verlängerte zeitliche Bindungsfrist spürbare Verbesserungen bringen.

„Bei einem durchschnittlichen Subventionswert in Höhe von 60.000 Euro je neu gebauter Sozialmietwohnung erfordern 80.000 Neubausozialwohnungen je Jahr 4,8 Milliarden Euro an Mitteln von Bund und Ländern. Zusätzlich müssen für 75.000 Sozialbindungen je Jahr durch Modernisierungsförderungen und Ankauf von Belegrechten weitere 1,5 Milliarden Euro an Fördermitteln im sozialen Wohnungsbau bereitgestellt werden. Da im Jahr 2018 von Bund und Ländern insgesamt nur 2,4 Milliarden Euro an Fördermitteln (1,5 Milliarden Euro vom Bund und 0,9 Milliarden Euro von den Ländern) für sozia-

len Wohnungsbau bereitgestellt wurden, müssen diese Etatmittel jährlich um rund 3,9 Milliarden Euro auf insgesamt 6,3 Milliarden Euro erhöht und mindestens für 10 Jahre in dieser Größenordnung bereitgestellt werden. Der Bund muss somit seine Förderung gegenüber 2018 mehr als verdoppeln, die Länder um das 3,5-Fache erhöhen“ (Verbändebündnis Soziales Wohnen 2019).

Bei der Reflexion der Erfahrungen aus der Vergangenheit sollten aber auch die Modalitäten im Hinblick auf eine stärkere inhaltliche und räumliche Differenzierung überprüft werden, um Gießkanneneffekte und damit Fehlallokationen zu vermeiden.

Neben der Förderung des sozialen Wohnungsbaus leisten andere Programme wie etwa die der Städtebauförderung, hier insbesondere das Programm „Soziale Stadt“, wertvolle Beiträge, da es bei der Gewährleistung bezahlbaren Wohnens nicht nur um die Wohnung selbst geht, sondern auch um die Sicherstellung qualitativ befriedigender Wohnbedingungen bis hin zu adäquaten Infrastrukturangeboten, etwa im Bereich der Bildung im Quartier. Entsprechend müssen auch solche komplementären Förderprogramme ausreichend finanziert sein. Zudem sollte es Ziel sein, Synergien durch abgestimmte Programmformulierungen zu erreichen.

Exkurs Objektförderung vs. Subjektförderung

Ein Aspekt in der aktuellen Situation ist die Frage, wo eine Strategie öffentlicher Wohnungspolitik zur Gewährleistung bezahlbaren Wohnens ansetzen soll: eher am Mietobjekt – und damit bei der Sicherstellung einer erträglichen Miethöhe – oder bei der (finanziellen) Unterstützung der Mieter_innen durch Schließung der Lücke zwischen zumutbarer Mietbelastungsquote und tatsächlicher Miethöhe in Form eines Zuschusses. „Objektorientierte politische Steuerung ist dabei der Oberbegriff für wohnungspolitische Interventionen, die auf Schaffung und Erhaltung von Wohnraum zielen („Investitionen in Steine“). In diese Kategorie fallen sowohl die soziale Wohnraumförderung (früher: sozialer Wohnungsbau) und die Eigenheimzulage. Subjektorientierte Steuerung setzt bei den Teilnehmern auf dem Wohnungsmarkt an und ist auf die individuelle Unterstützung von Personen konzentriert. Zentrales Element der Subjektförderung in Deutschland ist das Wohngeld. Flankiert werden Objekt- und Subjektförderung durch regulative Maßnahmen wie das Mietrecht“ (Egner et al. 2018: 10). In diesem Kontext ist ferner die Förderung des Wohneigentums zu nennen.

Im internationalen Maßstab ist eine Tendenz der Mittelverlagerung von der Objekt- zur Subjektförderung zu beobachten (Mundt und Amann 2009: 17). Gleiches gilt für die Bundesrepublik. Wesentliches Argument der Befürworter_innen der Subjektförderung ist die Zielgenauigkeit des Instruments bzw. die Zielgenauigkeit der Objektförderung. An Letzterer wird kritisiert, dass zwar bei Einzug in eine „Sozialwohnung“ die Einhaltung bestimmter Einkommensgrenzen kontrolliert wird, im weiteren zeitlichen Fortgang eintretende Einkommenssteigerungen aber u. a. aufgrund fehlender Kapazitäten nicht kontrolliert werden. Und auch die seit Anfang der 1980er Jahre bestehende Möglichkeit der Erhebung einer Fehlbelegungs-

abgabe werde nicht oder nur unzureichend genutzt. Mit Blick auf den Nachfrageüberhang bei preisgebundenem Wohnraum wird weiterhin vermutet, dass Vermieter_innen aus dem Kreis der Wohnberechtigten die „unproblematischsten“ Bewerber_innen auswählen und damit die Bedürftigsten von dem Instrument gar nicht profitieren. Schließlich wird angeführt, dass die Objektförderung die Wohnberechtigten bei ihrer Wohnungs- und Standortwahl zu Fehlentscheidungen verleitet („Marktverzerrung“): Angesichts der subventionierten Höhe der Miete würden sie Gefahr laufen, größere Wohnungen anzumieten, als es ihrem Bedarf entspreche, und aufgrund des Umstands, dass die meisten mietpreisgebundenen Wohnungen in Großstädten mit höheren Lebenshaltungskosten als im ländlichen Raum liegen, würden sie potenzielle Kosteneinsparungen bei ihrer Lebenshaltung verpassen (Voigtländer 2007: 19).

Das Problem der Zielgenauigkeit und damit der Fehlbelegung besteht, ist aber in seinen Auswirkungen differenziert zu sehen. Spätestens seit der Studie „Überforderte Nachbarschaften“ des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) aus den 1990er Jahren wird diskutiert, ob eine Fehlbelegungsabgabe nicht die Gefahr verstärkt, dass soziale Brennpunkte entstehen, da sie für (etwas) besser Verdienende ein zusätzlicher Anreiz ist, aus Sozialwohnungsbeständen auszuziehen, und in der Folge nur sozial schwächere Bevölkerungsgruppen zurückbleiben. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Erfahrungen in Wien oder der Schweiz gibt es gute Argumente, die Einkommensgrenzen für eine Bezugsberechtigung zu verändern und so eine „Fehlbelegung“ gar nicht erst entstehen zu lassen. Dafür spricht auch der Umstand, dass inzwischen sogar Teile der Mittelschicht Schwierigkeiten haben, angemessenen Wohnraum zu bezahlbaren Konditionen zu finden.

Im Übrigen vernachlässigt die Kritik die Bedeutung der Situation am Wohnungsmarkt. In entspannten Wohnungsmärkten mag es gewisse Chancen geben, die angeführten Vorteile einer Subjektförderung zu realisieren. Doch gerade in den angespannten Märkten, in denen die Sicherstellung ausreichend bezahlbaren Wohnraums vordringlich ist, ist dies tendenziell nicht der Fall. „Der Erfolg von nachfrageseitigen, gebundenen Geldleistungen in der Wohnungspolitik hängt vor allem von der Preiselastizität des Wohnungsangebots ab. (...) Bei einer niedrigen Preiselastizität des Wohnungsangebots werden die zusätzlichen Mittel, die einkommensschwachen Haushalten für ihren Wohnkonsum zur Verfügung gestellt werden, jedoch vorwiegend in Preissteigerungen im betroffenen Wohnungsegment resultieren“ (Mundt und Amann 2009: 17). Es besteht also die Gefahr, dass nicht mehr bezahlbare Wohnungen gebaut werden, sondern lediglich die Mieten und damit die Renditen steigen. Weitere Mietsteigerungen sind die logische Konsequenz. Damit wächst aber auch der Kreis derer, die wohngeldanspruchsberechtigt sind – mit der Folge steigender Ausgaben der öffentlichen Hand. „Derartige Preisdynamiken, die durch Wohnbeihilfen mitverursacht wurden, ergaben sich beispielsweise in Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und sehr deutlich in Frankreich“ (ebd.). Auch die Gefahr der Marktverzerrung dürfte, wenn überhaupt, vor allem in entspannten Wohnungsmärkten bestehen.

Die Subjektförderung läuft darüber hinaus Gefahr, zu einem gewollten oder ungewollten Bestandteil der Sozialhilfesysteme zu werden. Dies könnte den Effekt prozyklischer Ausgabentwicklungen haben, die gerade, auch vor dem Hintergrund des Paradigmas der „schwarze Null“, in Krisenzeiten kürzungsgefährdet sind.

Objektförderung hingegen kann durch Ankurbelung der Bauinvestitionen sogar antizyklisch wirken und durch die Förderungsmodalitäten das Entstehen passgenauer Objekte im Hinblick auf Standards und Miethöhen unterstützen. „Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass Subjektförderungssysteme in der Wohnungspolitik nebst den Zielkategorien der höheren Treffsicherheit und der Vermeidung von Marktverzerrungen auch zahlreiche Risiken bergen. Diese Risiken haben sich in manchen europäischen Ländern bereits zu tatsächlichen Problemen entwickelt“ (Mundt und Amann 2009: 17).

6.6 EIGENTUMSBILDUNG

Obwohl in der Bundesrepublik mit etwa 51 Prozent der Bevölkerung im europäischen Maßstab vergleichsweise wenige Einwohner_innen in selbst genutztem Wohneigentum leben, sind auch Maßnahmen, die den Erwerb von Wohnraum fördern, ein wichtiger Baustein bei der Bewältigung der Herausforderungen. Nach Gründling und Grabka (2019) sind mit dem Erwerb einer (selbst genutzten) Immobilie etliche positive Effekte verbunden. Er ermöglicht nachhaltigen Vermögensaufbau und steigert die Sparquote der Erwerber_innen, und die steigende Eigentümerquote führt bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung zur Reduzierung der Vermögensunterschiede (Gründling und Grabka 2019).

Es gibt eine Reihe klassischer Förderinstrumente für den Erwerb von Wohneigentum, die hier aber nicht vertieft werden sollen – dazu gehört auch das jüngst eingeführte „Baukindergeld“, das zwar Abnehmer_innen findet, aber auch die Gefahr birgt, Fehlallokationen zu fördern. So besteht nach wie vor Grund zu der Annahme, dass vor allem obere Einkommensgruppen die Förderung in Anspruch nehmen, Mitnahmeeffekte generiert und die Grundstückspreise, nun auch im suburbanen und peripheren Raum, angeheizt werden. Notwendig sind daher innovative Ansätze, aber auch die kreative Weiterentwicklung bewährter Instrumente. Drei sollen hier kurz skizziert werden.

Mit Blick auf die Probleme von Haushalten mit kleinen oder mittleren Einkommen beim Erwerb einer Immobilie in wachsenden Agglomerationen schlagen Gründling und Grabka die Entwicklung eines Mietkaufmodells vor: Dabei tritt der Staat als Bauherr (möglichst auf eigenen Flächen) auf und finanziert jungen Familien bei Eintritt in die Erwerbslebensphase Wohneigentum, das von den so geförderten Haushalten bis zum Renteneintritt bezahlt wird. Die langfristig geregelte Finanzierung schützt vor steigenden Mieten bei parallelem Vermögensaufbau. Die Verfasser sehen folgende Vorteile: geringen Eigenkapitalbedarf, Planungssicherheit durch stabile monatliche Tilgungsraten, Vermögensaufbau und Altersvor-

sorge, keine Notwendigkeit, Eigenkapital zum Ende der Mietdauer aufzubauen, geringe Kosten der staatlichen Förderung, besseres Wohnumfeld und Statusaufwertung. Als mit dem Modell verbundene Herausforderungen werden genannt: Auswahl der Mietkaufberechtigten, mögliche mittelfristige Fehlbelegungen bzw. fehlende finanzielle Disziplin auf Seiten der Mietkäufer_innen, Zahlungsschwierigkeiten der Käufer_innen und notwendige Kostenbeteiligungen im Laufe des Lebenszyklus des Mietkaufobjekts (Gründling und Grabka 2019). Die angeführten Herausforderungen scheinen bei einer weiteren Beschäftigung mit dem Modell beherrschbar, so dass dies ein interessanter Ansatz für ein Instrument zur Bewältigung der Probleme am Immobilienmarkt werden könnte. Um die Mietkaufraten in einem tragbaren Rahmen zu halten, wäre es aber auch förderlich, wenn Erfolge bei den grundsätzlichen Bemühungen zur Senkung der Bau- und Nebenkosten einträten.

Ein weiterer Ansatz sind gemeinschaftliche Wohnprojekte, die sich in den letzten Jahren, teilweise in der Rechtsform von Genossenschaften, zunehmend verbreitet haben. „Gemeinschaftliche Wohnprojekte sind Wohnformen, bei denen mehrere Haushalte an einem Wohnstandort jeweils in separaten Wohnungen leben, sich aber für das gemeinschaftliche Leben, eine gegenseitige Unterstützung oder die Verfolgung eines gemeinsamen Lebensgrundsatzes entschieden haben. Die Projekte bzw. Wohngruppen werden in wesentlichen Bereichen durch die Bewohner selbst organisiert“ (Pätzold und Seidel-Schulze 2014). Grob unterschieden werden können zwei Arten von Realisierungswegen für gemeinschaftliche Wohnprojekte durch Genossenschaften: Projektgenossenschaften, bei denen eine Genossenschaft für ein spezielles Projekt gegründet wird, und Wohnprojekte, die von einer bestehenden Genossenschaft konzipiert und umgesetzt werden. Insgesamt beträgt der Anteil genossenschaftlicher Wohnprojekte an der Gesamtzahl gemeinschaftlicher Wohnprojekte rund 20 Prozent (ebd.).

Einen innovativen Weg stellt auch das 1983 in Freiburg gegründete Mietshäuser Syndikat dar, in dem inzwischen fast 150 Häuser mit rund 5000 Bewohner_innen über die gesamte Bundesrepublik verteilt organisiert sind. Die im Statut des Syndikats verankerte Handlungsrichtschnur lautet: „Menschenwürdiger Wohnraum, das Dach überm Kopf, für alle“. Es „berät selbstorganisierte Hausprojekte, die sich für das Syndikatsmodell interessieren, beteiligt sich an Projekten, damit diese dem Immobilienmarkt entzogen werden, hilft mit Know-how bei der Projektfinanzierung, initiiert neue Projekte“ (Mietshäuser Syndikat 2019).

Ein zwar anteilmäßig nicht sehr großes, aber doch interessantes Segment der Wohneigentumserwerber_innen sind Menschen mit Migrationshintergrund. Zwischen 2001 und 2011 ist die Wohneigentumsquote dieser Gruppe stärker gestiegen als die derjenigen ohne Migrationshintergrund. Bevorzugt werden zwar städtische Regionen, aber darin vor allem Städte mit maximal 50.000 Einwohner_innen (Reimann et al. 2015). Damit ist diese Gruppe für diese Kommunen, die in ihrer Mehrzahl ein eher geringes oder gar kein Bevölkerungswachstum aufweisen, ein wichtiger stabilisierender Faktor.

Zudem lässt der Eigentumserwerb – und damit die offenkundige Absicht, in der Bundesrepublik zu bleiben – erwarten, dass eine Person an Integration in die bundesdeutsche Gesellschaft interessiert ist, auch wenn das Wohneigentum tendenziell eher in Quartieren erworben wird, die einen höheren Bevölkerungsanteil von Personen mit Migrationshintergrund haben. Kleinräumig scheint hier eine gewisse Bereitschaft zu bestehen, auch Objekte mit Lagenachteilen, etwa Lärmimmissionen, zu erwerben – mit dem positiven Effekt, dass in solchen Lagen dem Leerstand entgegengewirkt wird. Allerdings lässt dies auch Fragen der Umweltgerechtigkeit entstehen.

6.7 „HOUSING FIRST“

Sieht man die Eigentumsbildung an dem einen Ende einer Skala, ist der Umgang mit Wohnungslosigkeit das Gegenstück. Auch in diesem Bereich sind innovative Ansätze erforderlich. „Housing First“ scheint ein solcher zu sein. Es ist ein relativ junges Konzept, das in New York entwickelt wurde, um Menschen gegen die Wohnungslosigkeit zu unterstützen, und es verbreitet sich zunehmend auch in Europa. Wie der Name erkennen lässt, steht am Beginn des Prozesses – im Unterschied zu anderen Strategien – Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Weitere Unterstützungen folgen erst dann. Den wohnungslosen Menschen wird ein hohes Maß an Wahlfreiheit und Entscheidungsmöglichkeiten zugebilligt, beispielsweise im Hinblick auf die Inanspruchnahme bestimmter Therapien. Nach Aussagen der Befürworter_innen dieses Ansatzes ist die Erfolgsquote hoch. Finnland hat damit offensichtlich gute Erfahrungen gemacht: Dort werden früher für Langzeitwohnungslose genutzte Einrichtungen sogar geschlossen (Pleace 2016).

6.8 GEMEINWOHLORIENTIERTE BODENPOLITIK

Boden ist ein knappes Gut. Das Bundesverfassungsgericht hat schon in den 1960er Jahren erklärt, dass er aus diesem Grund nicht mit anderen Wirtschaftsgütern gleichzusetzen ist, sondern der Bodenmarkt im Sinne der Gewährleistung des Gemeinwohls einer besonderen Steuerung der öffentlichen Hand bedarf.

Eine Steuerung durch eine strategisch konzipierte gemeinwohlorientierte Bodenpolitik hat vor allem in den vergangenen Jahrzehnten nicht stattgefunden. In der Konsequenz

- sind in wachsenden Städten die Bodenpreise auch infolge zunehmender Bodenspekulation teilweise exorbitant gestiegen, u. a. mit der Folge erheblich höherer Herstellungskosten im Wohnungsneubau und daraus wiederum resultierender hoher Mieten;
- können in diesen Städten Flächen für Wohnungs- und Gewerbenutzungen nur unzureichend zu tragbaren Konditionen mobilisiert werden;
- sind auch in Städten mit stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungszahl die Bemühungen um eine

Konzentration auf die unter Nachhaltigkeitsaspekten notwendige Innenentwicklung erheblich erschwert worden;

- wird der Erwerb von Flächen zur Beeinflussung des Klimawandels und der Bewältigung der Erfordernisse der Klimaanpassung in den Kommunen (Sicherung von Frischluftschneisen, Erwerb von Retentionsflächen etc.) in vertretbaren Zeiträumen und zu akzeptablen Kosten behindert;
- können Leerstände in bebauten Bereichen, besonders in den Innenstädten, nicht wirkungsvoll bekämpft werden, mit negativen Folgen u. a. für die übrigen Immobilien und den Handel.

Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik soll den privaten Bodenmarkt nicht ersetzen, sondern ihn im Sinne einer sozialen Marktwirtschaft zielgerichtet und wirkungsvoll beeinflussen!

Bund, Länder und Kommunen unter Einbeziehung nachgeordneter Institutionen (z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BImA), die sie in ihren Handlungsmöglichkeiten beeinflussen können, sind gefordert, ihren Kompetenzen entsprechend eine integrierte, auf Kontinuität orientierte und die Sicherstellung der Durchsetzung von Gemeinwohlerfordernissen ausgerichtete Bodenpolitik konsequent zu verfolgen und damit Vorbildfunktion zu übernehmen. Eine so geartete Bodenpolitik ist unverzichtbarer Bestandteil einer auf Nachhaltigkeit – also Sicherung und positive Weiterentwicklung der Ausgewogenheit ökonomischer, ökologischer, sozialer und kultureller Faktoren – ausgerichteten gesellschaftlichen Entwicklung.

Aufbauend auf vorhandenen Konzepten und Instrumenten sind schrittweise, aber nachdrücklich ein strategischer Rahmen und Instrumentenkasten (weiter) zu entwickeln. Elemente, die bereits seit längerem diskutiert werden, sollten unverzüglich umgesetzt werden. So

- sollte die gemeinwohlorientierte Vergabe von Grundstücken der öffentlichen Hand in Form der konzeptorientierten Ausschreibung zur Regelvergabe durch entsprechende normative Bestimmungen erklärt werden. Das unterstützt ökonomische, gesellschafts- und umweltpolitische Ziele;
- sollte die verstärkte Abgabe in Form von Erbbaurechten erfolgen. Damit behält die öffentliche Hand Einflussmöglichkeiten. Gleichzeitig sinken die Kosten der Startinvestitionen für die Erwerber;
- sollten Boden- und Infrastrukturfonds eingerichtet werden. Durch Schaffung eines Sondervermögens entstehen zusätzliche Spielräume und diese werden langfristig gesichert, besonders im Interesse finanzschwacher Kommunen;
- ist die auch vom Bündnis für bezahlbares Wohnen befürwortete Innenentwicklungsmaßnahme (IEM)

zeitnah einzuführen. Sie fördert die Flächenmobilisierung in den Kernstädten.

Für eine verstärkte Anwendung des Erbbaurechts spricht auch, dass es der Kommune, die das Baurecht vergibt, die Möglichkeit eröffnet, zeitlich unbegrenzte Belegungsbindungen mit dem Erbbaurechtsnehmer zu vereinbaren. Eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) von Anfang 2019 deutet diese Möglichkeit an. Eine Kommune hatte ein kommunales Grundstück zu vergünstigten Bedingungen an einen Investor veräußert und aufgrund des reduzierten Kaufpreises eine unbefristete Belegungsbindung vereinbart. Ein Nacherwerber hatte sich gegen diese Bestimmung gewehrt. Im Grundsatz hat der BGH ihm Recht gegeben, da die „Kosten“ der Belegungsbindung in Relation zu den „Ersparnissen“ infolge der Vergünstigungen in den Kaufkonditionen dem Gebot der Angemessenheit genügen müssen. Er hat aber auch ausgeführt: „Dauerhafte Beschränkungen lassen sich nur erreichen, wenn der öffentliche Zweck nicht mit dem Instrument des Grundstücksverkaufs, sondern mit dem dazu bestimmten Instrument der Ausgabe eines Erbbaurechts verfolgt wird (vgl. Senat, Urteil vom 26. Juni 2015 – V ZR 144/14, BGHZ 206, 120 Rn. 21 bis 27 mwN; Urteil vom 16. März 2018 – V ZR 306/16, NVwZ 2018, 1414 Rn. 28)“ (BGH 2019).

Die Steuerfähigkeit der Kommunen ist über ihre Rolle als Grundeigentümerinnen wesentlich stärker als bei alleiniger Anwendung planungsrechtlicher Instrumente. Daher müssen die Möglichkeiten für eine gezielte Bodenbevorratung und den Zwischenerwerb erleichtert werden. Dazu gehört die Verbesserung rechtlicher und finanzieller Rahmenbedingungen für den Grunderwerb durch die Kommunen, u. a. eine veränderte Sichtweise der Kommunalaufsicht. Es bedarf

- der Weiterentwicklung des kommunalen Vorkaufsrechts durch Erweiterung der Regelungen des besonderen Vorkaufsrechts (§ 25 BauGB) in dem Sinne, dass Kommunen die Möglichkeit haben, Satzungen zu erlassen, damit in (einem) zu bestimmenden Teilbereich(en) der Kommune generell ein preislimitiertes Vorkaufsrecht gilt;
- der Klarstellung, dass auch die Durchsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung oder das Vorhandensein von Engpässen am Wohnungsmarkt ein ausreichender Gemeinwohlgrund zur Ausübung des Vorkaufsrechts sowie des Baugebots ist;
- der Verhinderung von Umgehungen des Vorkaufsrechts (und Vermeidung der Grunderwerbssteuer) durch Übertragung von Gesellschaftsanteilen, um sogenannten „share deals“ in geeigneter Weise entgegenzuwirken;
- der Prüfung, das Vorkaufsrecht in bestimmten Fällen auf Teileigentum gemäß Wohnungseigentumsgesetz (WEG) sowie auf Erbbaurechte auszudehnen.

Zur Stärkung der Gemeinwohlziele in der Innenentwicklung und im Sinne einer Gleichbehandlung von Bauherr_innen in Bebauungsplanbereichen und in gem. § 34 BauGB zu beurtei-

lenden Gebieten („im Zusammenhang bebaute Ortsteile“) in den Kommunen sollten zudem die bauplanungsrechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten erweitert werden: Dies könnte in einfachen Bebauungsplänen durch einen neuen § 9 Abs. 2d BauGB geschehen, der es in definierten Bereichen bei neuen Bauvorhaben ermöglicht, einen Beitrag zum Gemeinwohl als Genehmigungsvoraussetzung festzusetzen. Außerdem sollte die Einführung des sogenannten Planungswertausgleichs erneut geprüft werden.

Auch wenn die „Baulandkommission“ eine nur begrenzte Bereitschaft gezeigt hat, wirklich durchgreifende Maßnahmen zu empfehlen – von denen einige oben aufgeführt wurden –, sind doch eine Reihe der genannten Vorschläge in den Empfehlungskatalog aufgenommen worden, deren Umsetzung baldmöglichst in Angriff genommen werden sollte.

6.9 „NEUE GEMEINNÜTZIGKEIT“

Angesichts der Erfolge in der Vergangenheit liegt es nahe, auch das Instrument der Gemeinnützigkeit in der Wohnungswirtschaft erneut in Erwägung zu ziehen. Die Diskussion hierzu läuft seit 2014/2015. Wesentliche Impulse leisteten die Studien „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) – Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0)“ von Kuhnert und Leps im Jahr 2015 für die Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen (Kuhnert und Leps 2015) und „Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung“ von Andrej Holm et al. (2015), erstellt für die Bundestagsfraktion Die Linke.

Beide Studien kamen zu dem Ergebnis, dass die Wiedereinführung der Gemeinnützigkeit durchaus ein wichtiger Beitrag zur Lösung der Probleme am Wohnungsmarkt sein kann, und haben Hinweise für die weitere vertiefte Prüfung und Diskussion gegeben. Es geht nicht um ein nahtloses Anknüpfen an die Regularien der Vergangenheit, sondern um deren Weiterentwicklung unter Berücksichtigung der heutigen Rahmenbedingungen.

„Weil auch künftig immer wieder ein Marktversagen bei der Versorgung benachteiligter Haushalte auf dem Wohnungsmarkt festzustellen sein wird, ist auch die Einführung neuer ebenfalls entsprechend dauerhaft geltenden Regelungen für die Entwicklung eines gemeinwohlorientierten Wohnungssektors durch neue Träger in Deutschland gerechtfertigt“ (Kuhnert und Leps 2015: 26). „Die Gemeinnützigkeit wurde in den 1990er Jahren vor allem hinsichtlich der Problematik der Steuerbefreiung diskutiert und damit auf ein fiskalisches Problem reduziert. Die Wohnungsgemeinnützigkeit im bundesdeutschen Kontext war jedoch ein Set von Bedingungen und ‚Vergünstigungen‘, das von der Gewinnbeschränkung und Vermögensbindung der entsprechenden Wohnungsunternehmen, über die Verpflichtung zu nicht-profitträchtigen, lediglich kostendeckenden Mieten und die Herstellung von Wohnraum für Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen und insbesondere jenen, die sich nicht am Markt versorgen konnten, reichte. Eine rein fiskalische Diskussion

übersieht diese wesentlichen Punkte. Die Diskussion einer neuen Gemeinnützigkeit müsste explizit Stellung beziehen und Wohnen als Sozialgut begreifen, das aufgrund seiner Bedeutung für das Leben der Menschen, anders zu behandeln ist als andere Güter und damit auch in der sozialen Marktwirtschaft einer staatlichen Lenkung unterliegen sollte (Holm et al. 2015: 21 f.).

Gute Erfahrungen in Nachbarländern wie den Niederlanden, Österreich und der Schweiz stützen diese Argumentation.

In Österreich sind die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften unbestritten ein wesentlicher Faktor bei der Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums. Rund 200 „Gemeinnützige Bauvereinigungen“ erfüllen diese Aufgabe. Entsprechend den Regularien des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes unterliegen sie Beschränkungen bei der Mietgestaltung, die im Wesentlichen eine Kostenmiete ist, bei der Gewinnausschüttung und hinsichtlich der Vermögensbindung. Die Erwirtschaftung einer Rendite von rund vier Prozent ist möglich. Dafür sind die Wohnungsbaugesellschaften von der unbeschränkten Körperschaftsteuerpflicht befreit und können Einkünfte einer steuerfreien Rücklage zuführen. Auch zahlen sie nur den halben Satz der Umsatzsteuer (10 statt 20 Prozent) und können je nach Bestimmung des Bundeslandes Grundsteuerbefreiungen erhalten. Zudem besteht die Möglichkeit, sie bei der Vergabe von Fördermitteln zu bevorzugen. Die gemeinnützigen Bauvereinigungen sind Eigentümerinnen von etwa 25 Prozent der österreichischen Wohnungen; in den großstädtischen Agglomerationen liegt der Anteil noch höher. Etwa ein Drittel der gesamten Neubauleistung in Österreich wird durch sie erbracht (Kuhnert und Leps 2015: 23 f.). Offensichtlich ist es also trotz der oben skizzierten Einschränkungen wirtschaftlich attraktiv, in den Wohnungsbau auch unter diesen Konditionen zu investieren.

In den Niederlanden haben die etwa 400 gemeinnützigen Wohnungsunternehmen („Woningcorporaties“) ebenfalls eine zentrale Bedeutung für die Wohnungsversorgung: Sie bieten 30 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes und sogar etwa 75 Prozent aller Mietwohnungen an. Die Regularien für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft waren in den letzten Jahrzehnten vor allem im Hinblick auf das Mietensystem und die Finanzierung der Unternehmen etlichen Änderungen unterworfen und wurden tendenziell gelockert (Holm et al. 2015: 48). Die Rahmenbedingungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus in unserem Nachbarland sind auch insofern relevant, als sie Gegenstand eines langjährigen Streits zwischen der EU-Kommission und den Niederlanden resp. deren gemeinnützigen Wohnungsunternehmen („Dutch Case“) waren, dessen Ausgang ebenfalls Rückschlüsse auf die künftige Förderpolitik in der Bundesrepublik ermöglicht. Seit dem 15. November 2018 liegt die Entscheidung des Gerichts der Europäischen Union (EUG) vor. Darin wird unter anderem ausgeführt, dass die Kommission zwar das Recht hat, eine Definition des Auftrags der sozialen Wohnungsunternehmen von der Regierung eines EU-Mitglieds, in diesem Fall von der niederländischen Regierung, zu verlangen, sie aber keine Einkommensgrenzen festgelegt hat und im Allgemeinen andere Kriterien als die des Einkommens von nationalen Behörden verwendet

werden können, um den Zweck des sozialen Wohnungsbaus zu bestimmen. „Für Deutschland bedeutet dies, dass auch weiterhin durch geförderten Wohnungsbau eine ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung mit sozial durchmischten Quartieren möglich ist“ (BBU 2018).

Bei der Diskussion über eine „neue Gemeinnützigkeit“ sollte ebenfalls in die Betrachtung einbezogen werden, dass es auch in der Schweiz rund 2000 gemeinnützige Bauträger gibt, die im Besitz von knapp 200.000 Wohnungen sind, was etwa fünf Prozent des Schweizer Wohnungsbestandes ausmacht. Verglichen mit den Wohnungsmarktanteilen in Österreich und den Niederlanden ist dies zwar ein geringer Prozentsatz – doch können insbesondere die Genossenschaften als wesentlicher Teil dieses Anbietersegments auf eine lange Tradition zurückblicken. Unterstützung durch die öffentliche Hand erfuhren sie in der Startphase, in der Kommunen günstige Bauflächen zur Verfügung stellten oder sich sogar direkt – ebenso wie der Bund und eine Reihe von Kantonen – an der Genossenschaft beteiligten und zinsgünstige Darlehen oder Bürgschaften anboten. Neben den Wohnungsbaugenossenschaften gehören auch andere Akteure wie Stiftungen, Vereine oder gemeinnützige Aktiengesellschaften dazu.

Die gemeinnützigen Bauträger bieten die Wohnungen in der Regel auf Basis der Kostenmiete an und tragen dadurch und durch ihre langfristige Bewirtschaftungsperspektive zur Stabilisierung gerade im Sektor der preisgünstigen Wohnungen bei. Diverse Faktoren ermöglichen die günstige Mietgestaltung bei den Genossenschaften. So sind nur die effektiven Aufwendungen inkl. der Rückstellungen sowie die Abschreibungen Bestandteile der Mietkalkulation. Förderlich ist darüber hinaus, dass die Genossenschaften Eigentümerinnen des Grund und Bodens sind, was zur Folge hat, dass sich mit fortschreitender Zeit die entsprechenden Buchwerte reduzieren.

Finanzierungsinstrumente für gemeinnützige Bauträger in der Schweiz sind der von den beiden Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft verwaltete Fonds de Roulement, der gemeinnützigen Bauträgern verzinsliche und rückzahlbare Darlehen zur Verfügung stellt, Anleihen, die mehrfach im Laufe eines Jahres durch die Emissionszentrale der gemeinnützigen Wohnbauträger aufgelegt werden und vom Bund durch Bürgschaften besichert sind, und schließlich für gemeinnützige Bauträger zu besonders günstigen Konditionen bereitgestellte Mittel der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft, die ebenfalls durch den Bund verbürgt werden (VGW o. J.: 16 ff.).

Mit dem Aufkommen der Vorschläge für eine „neue Gemeinnützigkeit“, vor allem nach Veröffentlichung der Studien von Holm und Kuhnert, regte sich erheblicher Widerstand seitens großer Teile der privaten Wohnungswirtschaft. So veröffentlichte der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW) im September 2016 eine Kurstudie, in der der Verfasser Ramón Sotelo die Auffassungen vertrat, dass ein „Marktversagen“ nicht vorliege, dass die Mietbelastungsquote einkommensschwächerer Haushalte durch Subjektförderung statt durch die nach seiner Meinung zielgenauere Objektförderung in einem tragbaren Rahmen gehalten

ten werden sollte, dass der Erwerb von Belegungsrechten durch die öffentliche Hand sicherstellen solle, dass auch Bevölkerungsgruppen, die (trotz Subjektförderung) Schwierigkeiten haben, eine Wohnung anzumieten, Wohnraum erhalten, und dass eine in Wettbewerbsverfahren vergebene Objektförderung ohne „soziale“ Bindungen dem Neubau in ausreichendem und zielführendem Maß Impulse verleihe (GdW 2016). Die Sinnhaftigkeit des Vorschlags einer Konzentration auf die Subjektförderung relativierte sogar der Auftraggeber GdW.

In einer zeitgleich herausgegebenen weiteren Publikation des Bundesverbands (GdW 2016b) wurde neben anderen Kritikpunkten auch die These vertreten, dass eine „neue Gemeinnützigkeit“ infolge der Regelungen zur Belegung Segregations Tendenzen befördere und das Schreckgespenst des Entstehens neuer sozialer Brennpunkte an die Wand gemalt. Außer Acht blieb dabei, dass ausländische Beispiele wie der Wiener Wohnungsbau zeigen, dass eine intelligente Ausgestaltung der Regelungen zu Bezugsrechten dieses Problem lösen kann.

Eine vom Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e. V. (VdW) veranlasste „Gutachterliche Stellungnahme“ befasste sich schwerpunktmäßig mit der Frage der Verträglichkeit einer „neuen Gemeinnützigkeit“ mit nationalen und EU-Beihilferegularien (Runkel 2017). Im Ergebnis rät sie von dem Instrument ab, da seine Einführung, wenn überhaupt rechtssicher möglich, ein hochkomplexes Regelwerk zur Voraussetzung hätte. Stattdessen werden andere aus Sicht des Verfassers einfachere zu realisierende Möglichkeiten favorisiert, um die Gewährleistung ausreichenden bezahlbaren Wohnraums zu unterstützen.

Auch ein weiteres vom VdW gemeinsam mit dem Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (BBU) herausgegebenes Gutachten (Spars 2017) sieht vielfältige Herausforderungen im Fall der Installierung einer „neuen Gemeinnützigkeit“ – unter anderem infolge einer hohen unternehmensorganisatorischen Komplexität bei gleichzeitig geringem Nutzen im Hinblick auf den Wohnungsbau für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen.

Zweifelsohne wäre die (erneute) Einführung einer „neuen Gemeinnützigkeit“ nicht die Lösung aller Probleme bei der Sicherstellung eines ausreichenden Angebots von bezahlbarem Wohnraum. Vielmehr müsste es Ziel sein, die Gemeinnützigkeit so auszugestalten, dass es für Wirtschaftsakteure interessant ist, sich in diesem Sinne zu betätigen. Unter den vorgebrachten Einwänden sind sicher einige bedenkenswert, die der sorgfältigen Prüfung bedürfen, wie die Frage der Kompatibilität mit dem EU-Beihilferecht. Angesichts der guten Erfahrungen, die früher in Deutschland zu verzeichnen waren, und der offensichtlich positiven Effekte der Tätigkeit gemeinnütziger Wohnungsunternehmen in anderen Ländern sollten diese Einwände aber nicht dazu führen, dass eine eingehende Beschäftigung mit den Potenzialen dieses Instruments unterbleibt. Vielmehr sollte eine ernsthafte Diskussion über das Für und Wider ergebnisoffen fortgeführt werden.

6.10 DIE ÖFFENTLICHE HAND ALS BAUHERR / WERKSWOHNUNGEN

Die wesentliche Rolle der öffentlichen Hand besteht darin, Rahmenbedingungen zur Förderung des Wohnungsbaus und Anreize für Dritte zur Errichtung von Wohnraum zu setzen. Aktuell bringen es die hohen Mieten in wachsenden Agglomerationen und die Schwierigkeiten öffentlicher Arbeitgeber, (qualifiziertes) Personal – besonders in unteren Gehaltsgruppen – zu finden, mit sich, dass nach dem über Jahrzehnte praktizierten Verkauf von Wohnungen der öffentlichen Hand nun wieder neue Bestände entstehen. So erklärte der Bundesfinanzminister laut Presseberichten auf dem Sommerfest der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), dass diese „in den Wohnungsbau für Bundesbedienstete einsteigen“ solle (Bünger 2018). Auch die Deutsche Bahn errichtet in München in Kooperation mit einer Wohnungsgenossenschaft Wohnungen für Mitarbeiter_innen (Merkur 2019). Die Stadtwerke München und die Stadtwerke Köln betreiben ebenfalls Wohnungsneubau für ihre Beschäftigten.

Auch an die Tradition des Werkswohnungsbaus wird wieder angeknüpft. „Die Mitarbeiterwohnung erlebt eine gewisse Renaissance“, meint Michael Voigtländer, der Immobilienökonom des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft Köln. „Sie hält vor allem als Rekrutierungsargument her.“ Voigtländer weiß auch von Mittelständlern in Regionen wie dem Sauerland, die ihren Mitarbeiter_innen günstige Kredite für den Wohnungs- und Hauskauf geben, um sie an den Standort zu binden (Merkur 2019).

Zwar ist nicht zu erwarten, dass dieses Wohnungsmarktsegment im bundesweiten Maßstab quantitativ eine große Bedeutung erhalten wird. Gleichwohl kann es gerade in den wachsenden Regionen ein nicht unwichtiger Baustein bei der Minderung der Wohnungsmarktprobleme sein. Allerdings sind hier noch einige Fragen zu lösen, etwa zur Besteuerung.

6.11 KOMMUNALE UNTERNEHMEN ALS HANDLUNGSFÄHIGE AKTEURE

Die kommunalen Wohnungsunternehmen haben mit ihren Wohnungsbeständen große Bedeutung für den kommunalen Wohnungsmarkt im Sinne der Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik. Zu den kommunalen Beständen zählen zum einen Wohnungen, die direktes Eigentum der Städte, Gemeinden und Landkreise sind und im Rahmen des kommunalen Haushalts bewirtschaftet werden, zum anderen Wohnungen, deren Bewirtschaftung ein kommunaler Regiebetrieb verfolgt, sowie Bestände von Wohnungsunternehmen, an denen die Gebietskörperschaften direkt oder indirekt beteiligt sind.

Für ihre Bedeutung hinsichtlich des Wohnungsmarktgeschehens spielt es keine Rolle, ob die jeweilige Kommune wachsende, gleichbleibende oder gar zurückgehende Bevölkerungszahlen aufweist. Über die eigene Wohnungsbaugesellschaft sind wohnungspolitische Ziele am besten umzusetzen, besonders im Hinblick auf die Gestaltung der Mieten und die Aus-

wahl der Mieter_innen. Hat die stadteigene Wohnungsbaugesellschaft einen nennenswerten Marktanteil am städtischen Immobilienmarkt, kann sie mit ihren Vermietungsstrategien darüber hinaus das Marktgeschehen im Sinne der Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums beeinflussen. Gleichzeitig bedarf es einer sorgfältigen Abwägung zwischen den wohnungspolitischen Zielen der Kommune und den wirtschaftlichen Belangen der Gesellschaft. Die Stadt muss daran interessiert sein, dass der Gesellschaft für ihre Geschäftstätigkeit ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen. Das bedeutet zum einen, dass die Renditeerwartungen der Gesellschafterin „Stadt“ kongruent sein müssen mit den der Gesellschaft aufgegebenen Zielen der Wohnungsversorgung, und zum anderen, dass die Kommune gegebenenfalls bereit ist, im Interesse der Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums der Gesellschaft finanzielle Unterstützung zu gewähren.

Bei der Wohnungsbelegung gilt es, die Balance zu wahren zwischen dem Interesse der Stadt, Bewohnergruppen, die es schwer am Wohnungsmarkt haben, mit Wohnraum zu versorgen, und der Sorge der Gesellschaft, dass ihre Objekte in Gefahr geraten, zu sozialen Brennpunkten zu werden, wenn diese Gruppen einen zu großen Teil der Bewohnerschaft stellen.

Neben der zentralen Rolle bei der Wohnraumversorgung können städtische Wohnungsbaugesellschaften auch wichtige Aufgaben übernehmen bei der sozialgerechten Quartiersentwicklung, der Entwicklung energetischer Quartierskonzepte und deren Umsetzung, bei der Konzeption von Pilotprojekten und deren Umsetzung sowie bei der Beratung von Start-ups im Wohnungssektor.

6.12 MIETRECHT

Das Mietrecht ist zweifellos ein zentrales Element sozialer Wohnungspolitik. Ungeachtet dessen ist festzustellen, dass es zu nicht unerheblichen Teilen lediglich Symptome von sehr viel tiefer liegenden und grundsätzlicheren Problemen des Immobilienmarktes abmildert oder im besten Fall kuriert. Schon allein aus diesem Grund kann es nicht so effizient wirken wie Maßnahmen, die die grundlegenden Ursachen beseitigen. Außerdem ist es immer Ergebnis eines Abwägungsprozesses des Gesetzgebers unter Einbeziehung der Belange der Mieter_innen und Vermieter_innen sowie der Mechanismen des Immobilienmarktes.

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben den Normgeber, also Bund und Länder, zu Initiativen veranlasst, das Mietrecht weiterzuentwickeln – mit dem Ziel, die Position der Mieter_innen zu stärken:

- Durch das am 1. Mai 2013 in Kraft getretene Gesetz zur energetischen Modernisierung von vermietetem Wohnraum und zur vereinfachten Durchsetzung von Räumungstiteln (Mietrechtsänderungsgesetz – MietRÄndG) ist in angespannten Märkten die geltende Kappungsgrenze von 20 Prozent auf 15 Prozent gesenkt worden, um Mietsteigerungen in Bestandsmietverhältnissen auf lokalen Märkten mit knappem Angebot zu

dämpfen. Die Gebiete, in denen die abgesenkte Kappungsgrenze gelten soll, sind durch Rechtsverordnung von den Ländern zu bestimmen.

- Mit der Regelung zur Mietpreisbremse durch das am 1. Juni 2015 in Kraft getretene Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz) sollen u. a. bis zur Beseitigung der Engpässe am Wohnungsmarkt wohnungssuchende Haushalte vor überzogenen Mieterforderungen geschützt werden. Auch hier sind die Länder zuständig, durch Rechtsverordnung für höchstens fünf Jahre Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten auszuweisen, in denen die Vorschriften der Mietpreisbremse gelten (Deutscher Bundestag 2017).

Diese Rechtssetzungen wurden sowohl von der Immobilienwirtschaft als auch von Institutionen aus dem Sozialbereich und der Mietervertretungen kritisiert. Für die eine Seite gehen die Regelungen zu weit, für die andere nicht weit genug. Skepsis hinsichtlich der Wirksamkeit haben beide Seiten geäußert – in einigen Punkten zu Recht. Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht jüngst die von Gegner_innen angezweifelte Verfassungsmäßigkeit der Mietpreisbremse bestätigt.

Das Land Berlin wird sogar einen „Mietendeckel“ einführen. Das „Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin“, der sogenannte Mietendeckel, wurde am 30.01.2020 vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossen und ist am 23.02.2020 in Kraft getreten. Die Regelungen sollen fünf Jahre gelten. Sie erfassen rund 1,5 Millionen Mietwohnungen in Berlin. Nicht betroffen sind Wohnungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus und Wohnungen, für die Mittel öffentlicher Haushalte zur Modernisierung und Instandsetzung gewährt wurden und die einer Mietpreisbindung unterliegen, sowie Wohnheime, Trägerwohnungen und Neubauten ab 2014 (Berlin 2019). Auch die SPD-Bundestagsfraktion hat sich in einem Positionspapier u. a. für die auf fünf Jahre befristete Einführung eines Mietenstopps in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten ausgesprochen (SPD-Fraktion 2019).

7.

FAZIT

Erfolgreiche Wohnungspolitik braucht die Kooperation des öffentlichen Sektors und der privaten Immobilienwirtschaft. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit und die aktuelle Situation in der Bundesrepublik sowie ausländische Beispiele machen deutlich: Eine aktive Rolle des öffentlichen Sektors im Immobilienmarkt ist unabdingbar für seine am Gemeinwohl orientierte Entwicklung sowie die quantitativ und qualitativ ausreichende Versorgung einkommensschwächerer Bevölkerungsschichten mit Wohnraum zu tragbaren Kosten. Diesem Sachverhalt hat auch der Parteivorstand der SPD Rechnung getragen: In einem Beschluss vom 29.9.2019 hat er unter der Überschrift „Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit: Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit“ Ausführungen zur Wohnungsthematik gemacht und ausgeführt: „Wohnen ist als elementares öffentliches Gut zu begreifen“ (SPD 2019).

Eine nachhaltige, soziale Wohnungspolitik braucht eine integrierte Gesamtstrategie. Nur so können die komplexen Wirkungszusammenhänge mit anderen Faktoren einer nachhaltigen Stadtentwicklung analysiert und transparent dargestellt sowie die nicht zu vermeidenden Zielkonflikte sachgerecht abgewogen werden.

Die räumlich stark differenzierten Verhältnisse am Immobilienmarkt der Bundesrepublik müssen sich in differenzierten flexiblen Lösungsansätzen widerspiegeln, ohne den Charakter des Unverbindlichen anzunehmen. Instrumente müssen positive Wirkungen entfalten – sowohl unter Bedingungen des Wachstums als auch der Stagnation oder Schrumpfung der Bevölkerungszahl. Die Gesamtstrategie muss ein verbindlicher Rahmen sein, der es erlaubt, Kompetenzen auf die Ebene der Länder und Kommunen, soweit sinnvoll, zu delegieren, damit vor Ort passgenaue Lösungen entwickelt werden können.

„Wohnen“ muss zum dauerhaften Inhalt eines gesellschaftlichen Diskurses werden. Wohnungspolitik ist auf Kontinuität und Langfristigkeit anzulegen und als räumliches und gesellschaftliches Handlungsfeld zu begreifen. Sie muss ambitioniert sein und angesichts der Bedeutung des Themas für die Menschenwürde auch Mut aufbringen für grundsätzliche Neuorientierungen.

Literaturverzeichnis

- Adli, Mazda** (2017): Stress and the City. München.
- Analyse & Konzepte** (2017): Marktstudie 2017. Serielles Bauen. Hrsg. Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e. V. und Verband Thüringer Wohnungs- und Immobilienwirtschaft e. V. Hamburg.
- Bahrt, Hans Paul** (1967): Humaner Städtebau. 7. Aufl. München.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (2010): „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2010. Bonn. 315.
- BBU – Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V.** (2018): Finales Urteil zum sozialen Wohnungsbau in Niederlanden, BBU-Nachrichten 18.12.2018. bbu.de/nachricht/44364 (Download 16.11.2019).
- Berlin – Senatskanzlei** (2019): Regelungen des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung (Mietendeckel), Pressemitteilung vom 22.10.2019. www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.856545.php (Download 16.11.2019).
- Berliner Mieterverein** (2019): Ein Plädoyer mit Blick auf die EU-Wahl 2019, in: Mietermagazin 5/19. www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0519/eu-wahl-2019-plaedoyer-fuer-eine-bessere-europaeische-wohnungspolitik-051914.htm (Download 16.11.2019).
- BGH – Bundesgerichtshof** (2019): AZ: V ZR 176/17; Urteil des V. Zivilsenats vom 8.2.2019; Rn. 21.
- BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat** (2019): Wohngeld- und Mietenbericht 2018. Berlin. www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/wohngeld-und-mietenbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Download 16.11.2019).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2018): Soziale Wohnungspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin. www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=11 (Download 16.11.2019).
- Böhme, Christa; Preuß, Thomas; Bunzel, Arno; Reimann, Bettina; Seidel-Schulze, Antje; Landua, Detlef, Deutsches Institut für Urbanistik** (2014): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen. Hrsg. Umweltbundesamt. Dessau.
- bbp – Bundeszentrale für politische Bildung** (2013): „Wohnungspolitik“, in: Uwe Andersen und Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 7., aktualisierte Aufl. Heidelberg. www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202215/wohnungspolitik?p=all (Download 16.11.2019).
- Bundesbank** (2019): Preise für Wohnimmobilien sind 2018 kräftig gestiegen. 19.2.2019. www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/preise-fuer-wohnimmobilien-sind-2018-kraeftig-gestiegen-778630 (Download 16.11.2019).
- Bündnis #Mietenwahnsinn** (2019): Aufruf „Gemeinsam gegen Mietenwahnsinn und Verdrängung“. mietenwahnsinn.info/demo-april-2019/ (Download 16.11.2019).
- Bürger, Reinhart** (2018): Finanzminister Olaf Scholz kündigt der BIMA einen neuen Kurs an. Der Tagesspiegel 19.6.2018.
- Confurius, Gerrit** (1999): Editorial, in: Daidalos, Heft 72. Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2017): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016. 18. Wahlperiode, Drucksache 18/13120. Berlin. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/131/1813120.pdf> (Download 16.11.2019).
- Deutscher Städtetag** (2015): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin und Köln.
- Deutsches Institut für Urbanistik** (2019): OB-Barometer 2019. Berlin.
- Egner, Björn; Kayser, Max A.; Böhler, Heike; Grabietz, Katharina J.** (2018): Lokale Wohnungspolitik in Deutschland. Hrsg. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- empirica** (2019): WG-Mieten Sommersemester 2019. Berlin.
- Engels, Friedrich** (1872/o. J.): Zur Wohnungsfrage. Singen.
- Franke, Thomas; Pätzold, Ricarda; Reimann, Bettina; Strauss, Wolf-Christian; zur Nedden, Martin** (2017): Kommunaler Umgang mit Gentrifizierung. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- GdW** (2016a): Kurzstudie zu den Vorschlägen „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)“ von Prof. Dr. Ramón Sotelo. GdW Information 153, Berlin.
- GdW** (2016b): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht; GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. Berlin.
- Gründling, Peter; Grabka, Markus M.** (2019): Staatlich geförderter Mietkauf kann einkommensschwachen Familien Weg in die eigenen vier Wände ebnet, in: DIW Wochenbericht 29/2019. Hrsg. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.
- Holm, Andrej; Horlitz, Sabine; Jensen, Inga** (2015): Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Bundestagsfraktion Die Linke. Berlin.
- Kholodilin, Konstantin A.; Michelsen, Claus** (2018): Anzeichen für neue Immobilien Preisblase in OECD-Ländern – in Deutschland geringer, in: DIW Wochenbericht 30+31/2018. Hrsg. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.
- Kuhnert, Jan; Leps, Olof** (2015): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) – Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0). Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen. KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH. Hannover.
- Merkur** (2019): Wenn Arbeitgeber mit Wohnraum werben. Merkur.de 12.7.2019. www.merkur.de/leben/karriere/wenn-arbeitgeber-mit-wohnraum-werben-zr-12812678.html (Download 16.11.2019).
- Mietshäuser Syndikat** (2019): www.syndikat.org/de/ (Download 16.11.2019).
- Mitscherlich, Alexander** (1965): Die Unwirtlichkeit unserer Städte. 11. Aufl. Frankfurt am Main 1972.
- Mundt, Alexis; Amann, Wolfgang** (2009): Evaluierung der Subjektförderung in Wien. Endbericht. Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH Wien im Auftrag des Landes Wien. Wien. http://iibw.at/documents/2009%20Mundt_Amann%20Wien.%20Evaluierung%20Subjektfoerderung.pdf (Download 16.11.2019).
- NDR 90,3** (2019): Jeder dritte Mieter sorgt sich ums Wohnen. 4.3.2019. www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Jeder-dritte-Mieter-sorgt-sich-ums-Wohnen,-umfrage1148.html (Download 16.11.2019).
- Olk, Thomas** (2015): Bildungslandschaften und die Reduzierung sozialräumlicher Bildungsungleichheit in der Stadt, in: Thomas Coelen, Anna Juliane Heinrich und Angela Million (Hrsg.): Stadtbaustein Bildung. Wiesbaden. 243–252.
- Pätzold, Ricarda; Seidel-Schulze, Antje** (2014): Neues Wohnen – Gemeinschaftliche Wohnformen bei Genossenschaften. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag von Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Berlin.
- Pätzold, Ricarda; Schneider, Stefan; Grabow, Busso**: Perspektiven großer Wohnsiedlungen; Deutsches Institut für Urbanistik und Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V., Jahrbuch 2015. Berlin.
- Pleace, Nicolas** (2016): Housing First Guide Europe. Hrsg. neunerhaus. Wien.
- Recht auf Stadt Bonn** (2019): <https://bonnimwandel.de/recht-auf-stadt-bonn/> (Download 16.11.2019).

Romeu Gordo, Laura, Grabka, Markus M.; Lozano Alcántara, Alberto; Engstler, Heribert; Vogel, Claudia (2019): Immer mehr ältere Haushalte sind von steigenden Wohnkosten schwer belastet, in: DIW Wochenbericht 27/2019. Hrsg. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin. 467–476.

Runkel, Peter (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Chancen, Risiken, Zuständigkeiten und Alternativen; BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. und Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (VdW Rheinland Westfalen), Berlin/Düsseldorf.

Schwäbisch Hall (2019): Stichwort: Immobilienprognose 2060. <https://newsroom.schwaebisch-hall.de/themendossiers/stichwort-immobilienprognose-2060/> (Download 16.11.2019).

Spars, Guido (2017): Gutachten zur wohnungswirtschaftlichen und sozialpolitischen Einschätzung einer „Neuen Wohngemeinnützigkeit“ in Deutschland; Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (VdW Rheinland Westfalen) und BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V., Berlin / Düsseldorf.

SPD (2019): Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit: Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit. Beschluss des Parteivorstandes vom 28.09.2019. Berlin. www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteispitze/20190928_Beschluss_PV_Neuer_Sozialstaat.pdf (Download 16.11.2019).

SPD-Fraktion (2019): Eine sozialverantwortliche Wohnungspolitik für Menschen, nicht für Märkte. Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion. Berlin. www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier_wohnwende_24092019.pdf (Download 16.11.2019).

Tichelmann, Ulrich; Günther, Mathias; Groß, Katrin (2019): Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen. Aufstockung und Umnutzung von „Nichtwohngebäuden“. TU Darmstadt, Pestel-Institut, VHT, Darmstadt und Hannover.

Verbändebündnis Soziales Wohnen (2019): Forderungspapier Akutplan für soziales und bezahlbares Wohnen. Berlin. www.mieterbund.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1566555144&hash=447c7e7ba822c47c1e6846c0bd4a31ef1041f405&file=fileadmin/pdf/presse/20190822-Akutplan_Forderungen.pdf (Download 22.8.2019).

VGW – Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger (o. J.): Der gemeinnützige Wohnungsbau in der Schweiz. Wohnbaugenossenschaften Schweiz. Zürich.

Voigtländer, Michael (2007): Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland. Hrsg. Institut der deutschen Wirtschaft. Köln.

von Einem, Eberhard (2016) (Hrsg.): Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not. Berlin.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek

IMPRESSUM

© 2020

Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Bestellung/Kontakt: BeMo@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-533-2

Titelmotiv: kryzhov – shutterstock

Gestaltungskonzept: www.bergsee-blau.de

Umsetzung/Layout: www.zumweissenroessl.de

Druck: www.bub-bonn.de

Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem blauen Engel).

Was uns zusammenhält Wie erreichen wir mehr Teilhabechancen auf dem Wohnungsmarkt?

Das Thema „Wohnen“ steht wieder auf der Agenda. Medien, politische Parteien, die Wissenschaft, Immobilienverbände und zivilgesellschaftliche Akteure haben es mittlerweile aus unterschiedlichen Perspektiven aufgegriffen.

Dabei geht es zuvorderst um das „bezahlbare Wohnen“, das aufgrund der bundesdeutschen Wohnungsmarktstrukturen primär durch die Verhältnisse auf dem Mietwohnungsmarkt bedingt ist. Aber auch Fehlentwicklungen, die das gesamte Spektrum von Besitzformen einer Wohnung, also vom Wohneigentum, über unterschiedliche Formen indirekten Eigentums, etwa in Form des Genossenschaftswohnens, bis hin zur Miete umfassen, beeinflussen die Thematik.

Erfolgreiche Wohnungspolitik braucht am Ende die Kooperation des öffentlichen Sektors und der privaten Immobilienwirtschaft. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit und die aktuelle Situation in der Bundesrepublik sowie ausländische Beispiele machen aber deutlich: Eine aktive Rolle des öffentlichen Sektors im Immobilienmarkt ist unabdingbar für seine am Gemeinwohl orientierte Entwicklung sowie die quantitativ und qualitativ ausreichende Versorgung einkommensschwächerer Bevölkerungsschichten mit Wohnraum zu tragbaren Kosten.

Die vorliegende Publikation gibt einen Überblick über die aktuelle Problemlage und welche Bevölkerungsgruppen hiervon besonders betroffen sind. Auch werden mögliche Lösungsansätze vorgestellt, die dabei helfen können, mehr Teilhabe auf dem Wohnungsmarkt zu erreichen.

Der Autor

Prof. Martin zur Nedden ist Stadtplaner und verfügt über Planungspraxis in mehreren deutschen Städten. Von 2006 bis 2013 war er Beigeordneter für Stadtentwicklung und Bau in Leipzig. Von 2013 bis 2018 leitete er das Deutsche Institut für Urbanistik. Seitdem berät er Kommunen zu Themen von Stadtentwicklung und -planung und ist Honorarprofessor für Stadtentwicklung und Regionalplanung an der HTWK Leipzig. Er ist u.a. Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Präsident 2013-2015) und Autor zahlreicher Veröffentlichungen.

