

13/2017

Lena Abstiens, René Bormann, Arnt von Bodelschwingh

ZUKUNFT DER WOHNRAUMFÖRDERUNG

Gemeinwohlorientierung und
Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt

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.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Über die Autor_innen dieser Ausgabe

Lena Abstiens ist als Sozialwissenschaftlerin und Stadtgeografin wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der RegioKontext GmbH.

René Bormann ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung für die Arbeitsbereiche Steuerpolitik, Verkehrspolitik sowie Stadtentwicklung, Bau und Wohnen verantwortlich.

Arnt von Bodelschwing ist Diplom-Volkswirt und Geschäftsführer der RegioKontext GmbH, das als privates Forschungsinstitut mit Fokus auf die Themen Wohnen, Wohnungsmärkte, Stadtentwicklung und Wohnraumförderung tätig ist.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

René Bormann ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung für die Arbeitsbereiche Steuerpolitik, Verkehrspolitik sowie Stadtentwicklung, Bau und Wohnen verantwortlich.

Lena Abstiens, René Bormann, Arnt von Bodelschwingh

ZUKUNFT DER WOHNRAUMFÖRDERUNG

Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt

2	1	EINLEITUNG
4	2	WOHNUNGSMÄRKTE IM UNGLEICHGEWICHT
4	2.1	Die Wohnungsfrage ist zurück auf der Agenda
4	2.2	Selbst Mittelschicht ist zum Teil mit Versorgungsproblemen konfrontiert
5	2.3	Gesellschaftliche Strukturen ändern sich, damit auch die Nachfrage
6	2.4	Neue Knappheiten vor allem in Großstädten und urbanen Räumen
6	2.5	Renditestarke Eigentumsprojekte dominieren den Neubau
6	2.6	Verbleib in suboptimalen Wohnungen sorgt für zusätzliche Anspannung
7	2.7	Handlungsbedarfe auch in schrumpfenden Regionen erkennen
7	2.8	Zwischenfazit: Aktive Wohnungspolitik ist gefordert
8	3	RAHMENBEDINGUNGEN DER WOHNUNGSPOLITIK
8	3.1	Wohnen wird nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen organisiert
8	3.2	Wohnungsmärkte unterliegen vielfältigen Einflüssen
9	3.3	Wohnungspolitik entlang der Einflussfaktoren neu ausrichten
10	4	DIE WOHNRAUMFÖRDERUNG – DAS GESTALTUNGS- INSTRUMENT DER WOHNUNGSPOLITIK
10	4.1	Die Wohnraumförderung liegt in der Verantwortung der Länder
10	4.2	Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt betreffen verschiedene Gruppen
11	4.3	Subjekt- oder Objektförderung?
13	4.4	Neuen Wohnraum durch mehr Objektförderung schaffen
14	5	VORSCHLÄGE ZUR NEUAUSRICHTUNG DER WOHNRAUMFÖRDERUNG
14	5.1	Anforderungen einer zukunftsfähigen Wohnraumförderung
15	5.2	Wohnraumförderung auf drei Säulen stellen
17	5.3	Wohnungsneubau passgenau und kostenbewusst gestalten
18	5.4	Kommunen zum aktiven Handeln befähigen
19	5.5	Anreize durch auskömmliche Renditen und langfristige Finanzierungssicherheit setzen
21	5.6	Sozialbindungen stabilisieren und weiterentwickeln
22	5.7	Neue Anbietergruppen für die Gemeinwohlorientierung aktivieren
23	5.8	Der Bund muss sich auch über 2019 hinaus aktiv an der Wohnraumförderung beteiligen
25	6	AUSBLICK
26		Abbildungsverzeichnis
27		Literaturverzeichnis
28		Diskutant_innen

1

EINLEITUNG

Wohnen bedient ein fundamentales Grundbedürfnis der Menschen. Es ist Sozial- und Wirtschaftsgut zugleich. Die Wohnraumversorgung ist deshalb ein Bestandteil der Daseinsvorsorge und zählt, zumindest auf bestimmte Zielgruppen bezogen, zu den Kernaufgaben des Sozialstaates. Als geschützter und schützender Raum ist die Wohnung elementar für Regeneration und Privatheit, Gemeinschaft, Individualität und Selbstverwirklichung. Sie ist eine Grundvoraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe – so ist beispielsweise für die Teilnahme an Wahlen die Existenz einer Adresse erforderlich. Nicht zuletzt deshalb ist das Wohnen ein Bereich, in dem gesellschaftliche Ungleichheit und Einkommensunterschiede besonders spürbar werden.

Seit einigen Jahren ist die Entwicklung der Wohnraumversorgung in Deutschland durch wachsende Ungleichgewichte bestimmt. Vor allem in urbanen Räumen sind die Wohnungsmärkte angespannt. Bezahlbarer Wohnraum wird zur Mangelware. Hier betrifft diese neue Wohnungsknappheit weite Teile der Bevölkerung und hat sich zur echten Herausforderung für die staatliche Wohnungsversorgung entwickelt. Während viele Großstädte wachsen, verlieren aber gerade ländlichere Gegenden Bevölkerung. Schrumpfung oder Stagnation und infolge leer stehende Wohnungen und Gebäude führen hier zu gravierenden strukturellen Problemen. Selbstverständlich treffen beide Entwicklungen nicht überall gleichermaßen zu. Sie lassen sich aber als übergreifende Trends skizzieren.

Die Gründe dieser Entwicklungen sind vielfältig. Fest steht: Die Städte erlebten in den vergangenen Jahren eine regelrechte Renaissance. Auf der Suche nach Bildung, Arbeit und Urbanität ziehen viele Menschen in die Ballungsräume, die Groß- und Universitätsstädte – und sie bleiben längerfristig. Während in früheren Jahren etwa bei jungen Familien oftmals das Wohnen „draußen vor der Stadt“ ein präferiertes Lebensmodell war, bleibt diese Bevölkerungsgruppe heute in größeren Teilen in der Stadt. Auch deshalb ergeben sich mittlerweile in den Städten vielfach Geburtenüberschüsse, die zur Bevölkerungsdynamik beitragen. Hinzu kommen

geflüchtete Menschen, die in den Städten Wohnraum nachfragen. Solche Bevölkerungseffekte prägen die aktuelle Entwicklung an den städtischen Wohnungsmärkten mit dem Ergebnis, dass immer mehr Menschen vor dem Problem stehen, sich mit adäquatem Wohnraum zu versorgen. Doch wer bestimmt die Art und das Ausmaß der Nachfrage am Wohnungsmarkt? Es sind die privaten Haushalte, die Wohnungen mieten oder kaufen. Dabei benötigt nicht jeder Haushalt eine eigene Wohnung. Mehrere Haushalte können beispielsweise in Wohngemeinschaften zusammenleben, und auch in Pflegeheimen, Wohnheimen oder anderen Unterkünften leben Haushalte. Für die Wohnungsmarktnachfrage ist die Haushaltszahl dennoch die relevante Größe. Und die Zahl der Haushalte wächst deutlich schneller als die Bevölkerung. Anstiege ergeben sich selbst bei stagnierender oder moderat schrumpfender Einwohnerzahl. Ursache hierfür ist auch, dass die durchschnittliche Haushaltsgröße immer weiter absinkt – die gleiche Bevölkerungszahl verteilt sich auf immer mehr Haushalte.

Die mittlerweile deutlich spürbaren Diskrepanzen im Bereich der Wohnraumversorgung machen eine Neuausrichtung der Wohnungspolitik und eine effektive Wohnraumförderung notwendig. Gerade weil die Herausforderungen, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zu sichern, vielfältig sind, wollen wir hier konkrete Vorschläge unterbreiten, wie die Wohnungspolitik nachhaltig, zielgenau und bedarfsgerecht an diese Aufgabe herangehen kann. Welche Handlungsaufträge ergeben sich aus den genannten Entwicklungen für die Wohnungsversorgung durch den Staat und ihr zentrales Instrument, die Wohnraumförderung? Welche Ansätze für neue Förderkonzepte gibt es bereits heute und wie kann die Wohnraumförderung zukunftsfähig gestaltet werden? Fragen wie diesen gehen wir in der vorliegenden Publikation nach. Dazu werden im Folgenden zunächst die Rahmenbedingungen und Kernprobleme beleuchtet, die die jetzige Wohnungssituation hervorgebracht haben, bevor konkrete Vorschläge für eine aktive und effektive Wohnraumförderung vorgestellt werden. Dabei geht es beispielsweise um

Ansätze für eine nachhaltige Liegenschaftspolitik und Vorschläge für Landesstrukturen, die dies aktiv unterstützen. Instrumente wie Konzeptvergaben als auch Vorkaufsrechte sichern der öffentlichen Hand Einfluss und Zugriff auf den Wohnungsmarkt. Im Rahmen einer Wohnraumförderung, die das Ganze im Blick hat, sollten kostendämpfende Lösungen honoriert und die Kostenfolgen von Standards und Vorgaben transparent gemacht werden. Auch ein Quartiersbezug über das Einzelobjekt hinaus würde mehr Variabilität in die Sozial- und Belegungsbindungen bringen und so die soziale Mischung im Quartier nachhaltig unterstützen. Dabei gibt es nicht nur eine Lösung. Viele Ansätze müssen parallel angegangen werden. Die wesentlichen Beiträge kommen dabei aus verschiedenen Bereichen und von verschiedenen Akteuren. Bei der Neuausrichtung der Wohnungspolitik ist es wichtig, gemeinwohlorientierte Akteure wieder zu stärken, aber auch Anreize zu setzen, um neue Anbieter für den sozialen Wohnungsbau zu aktivieren. Egal ob markt- oder gemeinwohlorientiert, für alte und neue Akteure ist die Botschaft wichtig: Sozialer Wohnungsbau ist wirtschaftlich tragfähig und eine Investition in die Zukunft.

2

WOHNUNGSMÄRKTE IM UNGLEICHGEWICHT

Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 markiert einen tiefen Einschnitt in der Geschichte der Wohnungsversorgung. Seither haben sich die Strukturen an den Wohnungsmärkten in Deutschland fundamental verändert, sowohl auf der Angebots- wie der Nachfrageseite. Traditionelle Anbieter haben sich weiter professionalisiert und neue Akteure sind hinzugekommen, während sich die Bedarfe nach und die Anforderungen an den Wohnraum spürbar verändert haben – und sich weiterhin verändern. Gerade städtische Wohnungsmärkte verzeichnen seit einigen Jahren starke Nachfrageschübe. Selbst Haushalte mit mittleren Einkommen haben dort inzwischen Probleme bei der Wohnungsversorgung. In diesem Kapitel gehen wir der Frage nach, wie es zu dieser angespannten Situation auf den Wohnungsmärkten kommen konnte: Welche gesellschaftlichen, aber auch politischen Entwicklungen haben dazu beigetragen? Und welche Herausforderungen ergeben sich für die künftige Ausrichtung der Wohnungspolitik?

2.1 DIE WOHNUNGSFRAGE IST ZURÜCK AUF DER AGENDA

Während in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg notgedrungen viel gebaut und damit konstant Wohnraum (vielfach von gemeinnützigen Akteuren) geschaffen wurde, entspannte sich Ende der 1970er Jahre die Situation auf den meisten Wohnungsmärkten Deutschlands. Es galt zunehmend die Devise: „Das Land ist wieder gebaut.“ Wohnungsnot und -knappheiten gehörten in der öffentlichen Wahrnehmung der Vergangenheit an. Es gab ausreichend oder sogar mehr Wohnungen als benötigt und dementsprechend günstige Preise und eine breite Auswahl adäquater Wohnungen. Dadurch verlor das Thema an politischer Brisanz. In Zeiten ausreichender Wohnungsversorgung standen Wohnungsmarkt- und -bauthemen nicht mehr im Zentrum politischer Arbeit.

Mit dem abnehmenden Handlungsdruck ging offenkundig so auch das Bewusstsein dafür verloren, dass Wohnen ein zentrales Thema für den Lebensalltag der Menschen ist und zur gesellschaftlichen Stabilität beiträgt. Da offenbar

davon ausgegangen wurde, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum in Deutschland kein grundsätzliches Problem mehr darstellen würde, wurde die Wohnungspolitik seit den 1990er Jahren schrittweise umgestellt, angefangen bei der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit bis hin zur Neuregelung der Zuständigkeiten im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahr 2006. Die Folgen sind auf den Wohnungsmärkten heute deutlich spürbar.

Was seit Abschluss des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg lange als Selbstverständlichkeit galt, wird durch die aktuelle Wohnungsmarktsituation in vielen Städten wieder nachdrücklich in Erinnerung gerufen: Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Denn die Befriedigung dieses Grundbedürfnisses ist vielerorts zur Herausforderung geworden. Die Wohnungsfrage ist zurück auf der Agenda. Dass in den zurückliegenden Jahren einfach deutlich zu wenig Wohnraum geschaffen wurde, ist ein Grund dafür. Aber mit der Wohnungspolitik änderte sich auch die Ausrichtung des Wohnungsmarktes insgesamt. Spätestens mit Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit wurde die Wohnung bzw. die Wohnimmobilie zunehmend auch als Handelsware betrachtet. Öffentliche, kommunale und landeseigene Wohnungsbestände wurden verkauft. Sozial- und Mietpreisbindungen liefen aus und wurden nicht oder nicht im ausreichenden Maße erneuert. Große Bestände wechselten aus dem früher gemeinnützigen Wohnungssektor in private Hände. Die entsprechenden Immobilienunternehmen sind börsennotiert und bewirtschaften ihre Wohnungsbestände konsequent nach aktionärsorientierten Maßstäben. Allein die drei größten „Wohnungs-AGs“ verfügen derzeit bundesweit über Bestände von mehr als 550.000 Wohneinheiten (BBSR 2017).

2.2 SELBST MITTELSCHICHT IST ZUM TEIL MIT VERSORGUNGSPROBLEMEN KONFRONTIERT

Diese Entwicklung ist durchaus exemplarisch für den grundsätzlichen Trend, Wohnen vor allem an marktwirtschaftlichen Interessen auszurichten. Solange die regionalen Wohnungsmärkte bis auf einige lokale Ausnahmen entspannt waren,

also in der Regel ausreichend leist- und bezahlbare Wohnungen zur Verfügung standen, wurden die beschriebenen Strukturveränderungen nicht sonderlich sichtbar. Das hat sich inzwischen geändert: Demografischer Wandel, anhaltende Haushaltsverkleinerung, die zwischenzeitliche Wirtschaftskrise und infolgedessen eine historische Niedrigzinsphase sowie vor allem ein verstärkter Zuzug in die größeren Städte haben zu neuen Knappheiten beim Wohnen geführt – und dies in einem aus der Perspektive des Bauens und des Wohnungsmarktes eher kurzen Zeitraum. Selbst ein unverzügliches Reagieren der Akteure hätte neue Knappheiten nicht verhindern können, denn der dringend benötigte zusätzliche Wohnungsbau braucht Zeit. Bis zur Fertigstellung innerstädtischer Wohngebäude vergehen nicht selten drei Jahre und mehr. Dass die kommunalen Verwaltungen in den zurückliegenden Jahren in ihrer Personalkapazität oft erheblich ausgedünnt wurden, hat die Situation nicht erleichtert. Die Spielräume für die öffentliche Hand, hier effektiv entgegenzuwirken, sind gering oder müssen erst wieder erschlossen werden. Inzwischen hat sich das Baugeschehen zwar deutlich beschleunigt, aber die Nachholbedarfe sind vielerorts immens.

Im Ergebnis ist das Wohnen für die Menschen in vielen Städten Deutschlands einfach nicht mehr bezahlbar. Es entwickelt sich zur belastenden Kostenposition im monatlichen Budget nicht nur einkommensschwächerer Haushalte. Selbst Teile der Mittelschicht, die sich bisher eigentlich nicht mit Versorgungsproblemen konfrontiert sahen, stehen inzwischen vielfach vor dem Problem, dass das Wohnen zu teuer wird. Diese Entwicklungen machen eine aktive Wohnungspolitik dringend notwendig. Sie muss aber nicht nur dafür sorgen, dass insgesamt wieder mehr Wohnraum geschaffen wird, sondern auch dabei helfen, Angebote für die veränderten Bedarfe bereitzustellen.

2.3 GESELLSCHAFTLICHE STRUKTUREN ÄNDERN SICH, DAMIT AUCH DIE NACHFRAGE

Seit geraumer Zeit befinden sich Gesellschaftsstruktur und Arbeitsmärkte in einem tief greifenden Wandel – und damit auch die individuellen Wohnverordnungen. Schon rein zahlenmäßig sind die Auswirkungen aufseiten der Nachfrage dramatisch. Denn auch ohne Bevölkerungswachstum steigt in der Regel die Zahl der Haushalte weiter an. Untersuchungen zeigen, dass selbst in Regionen mit schrumpfender Bevölkerungszahl die Zahl der Haushalte und damit die Nachfrage am Wohnungsmarkt zunehmen.

Doch es werden nicht nur mehr Wohnungen nachgefragt, sondern auch andere Wohnungstypen. In der Nachkriegszeit lebte ein Großteil der Bevölkerung in Familien. Über die Jahrzehnte wandelten sich diese Strukturen jedoch. So stieg und steigt die Zahl der kleineren Haushalte (vor allem der Einpersonenhaushalte) konstant. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und umfassen mobile Beschäftigungsbiografien ebenso wie demografische Veränderungen und Lebensstilfragen. Menschen werden älter – und leben länger allein. Familien sind heute kleiner, meist mit einem oder zwei Kindern. Die Scheidungsrate ist hoch, und im Scheidungsfall werden aus einem größeren zwei kleinere Haushalte. Steigend sind zudem die Zahlen hochmobiler Familien mit mehr als

BERLIN: ENTWICKLUNG IM SCHNELLDURCHLAUF

Geradezu prototypisch lässt sich dieser Prozess an der Entwicklung ablesen, die die Bundeshauptstadt Berlin in den vergangenen Jahren erlebte. Im Zuge der Wende war hier ein erheblicher Leerstand von 100.000 Wohnungen und mehr aufgelaufen. Diese hohe Zahl an leer stehenden Wohnungen galt gemeinhin als „sicherer Puffer“ für kommende Nachfrageschübe. Etwa seit 2005 wuchs Berlin wieder, seit 2011 sogar mit jährlichen Bevölkerungsgewinnen von 40.000 Personen und mehr. Innerhalb kürzester Zeit führte diese Entwicklung zu einem Abbau der Wohnungsleerstände und in der Folge zu einem Überhang an Nachfrage. Obwohl der Neubau in Berlin inzwischen deutlich zugenommen hat und mehr als 10.000 Wohnungen pro Jahr erreicht, kann die Nachfrage bis heute nicht adäquat bedient werden. Entsprechend steigen die Mieten und Kaufpreise.

einem Wohnsitz und mindestens einer pendelnden Person im Haushalt. Entsprechend vielfältigere Familienmodelle und Wohnideale schlagen sich in der Nachfrage nach Wohnraum nieder. Hinzu kommen sich wandelnde Wohnbedürfnisse und -erfordernisse, sodass sich die Nachfrage schrittweise auch qualitativ ändert. Es ist notwendig, dass sich diese Vielfalt auch im Wohnungsangebot niederschlägt. Dabei ist zu bedenken, dass Wohnungsbau ein sehr langfristiges Geschäft ist, das zudem erhebliche Vorläufe benötigt. Ein breiteres Wohnungsangebot kann somit nur sukzessive realisiert werden. Daher ist es wichtig, die Veränderungen auf der Nachfrageseite frühzeitig zu erkennen und den Bestand beizeiten um die benötigten Wohnangebote zu ergänzen.

Auch die Tatsache, dass Menschen heute viel mobiler sind, spielt eine zentrale Rolle. Junge Menschen ziehen zu Ausbildung oder Studium in andere Städte, Praktika und weitere Ausbildungsschritte führen wiederum an neue Orte, und auch im Job wird in vielen Bereichen eine hohe Flexibilität der Arbeitnehmenden erwartet. Es kommt also zu einer erhöhten Fluktuation, zu häufigeren Mietenden- und Wohnraumwechseln. Diese Bereitschaft zum Ortswechsel ist Kern einer flexiblen Wirtschaft. Wohnraum muss also auch im Sinne einer stabilen Wirtschaft zu bezahlbaren Preisen und in angemessener und adäquater Form zur Verfügung stehen. Benötigt werden Wohnungen, die mit Blick auf Größe, Ausstattungsmerkmale, Lage etc. für den jeweiligen Haushalt geeignet und bezahlbar sind.¹

¹ Der komplexe Begriff der Bezahlbarkeit des Wohnens und der Bezug zu adäquatem Wohnraum wurde u. a. im Rahmen des wohnungspolitischen Konzepts der Stadt Potsdam definiert und operationalisiert (Landeshauptstadt Potsdam 2015).

2.4 NEUE KNAPPHEITEN VOR ALLEM IN GROSSSTÄDTEN UND URBANEN RÄUMEN

Selbstverständlichkeit und Herausforderung ist es also zugleich, den Menschen in Deutschland einen angemessenen und auch jeweils bezahlbaren Wohnraum zu erschließen. Denn gerade in Ballungsräumen und Städten hat sich das entsprechende Angebot in den vergangenen Jahren dramatisch verknappt. Vor allem junge Menschen strömen vermehrt und in großer Zahl in die Städte und Ballungsräume. Sie gelten als Orte der Zukunft, sind (Aus-)Bildungsorte und Anknüpfungspunkte für vielfältige (Sub-)Kulturen. Sie sind Zielorte von intra- und internationaler Wanderung, bieten Arbeitsplätze und Möglichkeiten zum Austausch gesellschaftlicher Gruppen. Städte erfüllen wichtige Funktionen für Innovationen und gesellschaftlichen Zusammenhalt und müssen so Platz bieten für unterschiedlichste gesellschaftliche Gruppen und Einkommensgruppen. Dafür und für das Funktionieren des lokalen gesellschaftlichen Zusammenlebens ist es existenziell, dass ein funktionierender Wohnungsmarkt alle Bevölkerungsgruppen mit ihren diversen Ansprüchen an Wohnraum angemessen versorgt.

Hinter dieser anspruchsvollen Aufgabe bleibt die Realität derzeit vielfach zurück: In vielen Städte und Regionen können die Wohnungsmärkte die Nachfrage nach adäquatem Wohnraum momentan einfach nicht bewältigen. Der dynamischen Haushalts- und damit Nachfrageentwicklung kann kurzfristig kein ausreichendes Wohnangebot entgegengesetzt werden. Bestehende Wohnungsleerstände, in der Vergangenheit oft als „Wohnungsreserve“ angesehen, waren meist schnell abgebaut (vgl. Infobox). Die Schaffung von Wohnbauflächen und der eigentliche Neubau von Wohnungen benötigen hingegen entsprechende Vorläufe und sind bisher, wenn überhaupt, nur verzögert in Gang gekommen.

Daher liegt ein hoher Druck auf vielen Wohnungsmarkregionen. Davon profitiert gegenwärtig die Anbieterseite am Wohnungsmarkt. Aufgrund der großen Nachfrage können frei werdende Wohnungen unter den beschriebenen Bedingungen zu immer höheren Mieten wieder vermietet werden. Verteidigt wird diese Erhöhung oft mit dem Verweis auf die in der Vergangenheit jahrelang stagnierenden Mieten. So befindet sich die Angebotsseite in diesen angespannten Wohnungsmärkten momentan in der komfortablen Situation, auch ohne intensivere Modernisierungen deutlich höhere Erträge und Renditen erzielen zu können. Diese werden allenfalls durch Instrumente wie die Mietpreisbremse abgemildert, sofern sie denn eingehalten wird (RegioKontext GmbH 2016a).

2.5 RENDITESTARKE EIGENTUMSPROJEKTE DOMINIEREN DEN NEUBAU

Sofern sie überhaupt greifen, können ordnungsrechtliche Maßnahmen wie die Mietpreisbremse allenfalls kurzfristig helfen, Exzesse bei Mietpreisen zu verhindern. Eine nachhaltige Entlastung der Wohnungsmärkte ist ohne Wohnungsneubau nicht machbar. Dabei ist zu beobachten, dass es gerade unter den Bedingungen einer verschärften Konkurrenz um knappe Baugrundstücke in den städtischen Wohnungs-

märkten schnell zu einer Schieflage zwischen verschiedenen Gebäudetypen und -nutzungen kommen kann. Erfahrungsgemäß setzen sich unter den Bedingungen steigender Bodenpreise häufig hochwertige, also teure und damit renditestarke Bauvorhaben durch, die auf zahlungskräftige Klientel im Eigentumsbereich abzielen. Hier kann schneller Umsatz und mehr Gewinn realisiert werden als etwa im Falle eines Bauvorhabens, das auf eine langfristige Bewirtschaftung des Neubaus im Rahmen der Vermietung orientiert ist.

Diese Art des hochwertigen Eigentumsneubaus mag Teile der Nachfrage befriedigen. Einen direkten Beitrag im Rahmen der Wohnungsversorgung unterer Einkommensgruppen, wo der Druck im Allgemeinen am größten ist, und auch bei mittlerer Einkommensklassen, die sich mittlerweile in Teilen auch mit Versorgungsproblemen konfrontiert sehen, kann er kaum leisten. In diesem Segment werden unter den skizzierten Bedingungen meist die wenigsten Wohnungen realisiert. Bei der Befriedigung der bestehenden Nachfrage nach preiswertem Wohnraum erweist sich der reine Marktmechanismus hingegen bislang als weitgehend wirkungslos. In der Realität zeigt sich immer wieder: Selbst wenn der Wohnungsneubau spürbar in Fahrt kommt, bleibt die Anspannung bei preiswerten, sozialgebundenen und bezahlbaren Mietwohnungen weiterhin am größten. Diese Situation macht staatliches Handeln unverzichtbar.

2.6 VERBLEIB IN SUBOPTIMALEN WOHNUNGEN SORGT FÜR ZUSÄTZLICHE ANSPANNUNG

Das Ergebnis dieser Entwicklungen sind Knappheiten an etlichen urbanen Wohnungsmärkten Deutschlands. Gerade wenn ein Umzug ansteht, ist es deshalb für viele Haushalte zur Herausforderung geworden, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Denn immer dann, wenn sich die konkreten Bedarfe ändern, weil beispielweise ein Kind geboren wird oder ein Familienmitglied auszieht, ergibt sich die Frage nach einem Umzug in eine Wohnung, die für die geänderte Bedarfslage besser geeignet ist. Häufig stellen die betroffenen Haushalte dann fest, dass es schwierig ist, eine entsprechende Lösung im gewohnten Umfeld zu finden. Selbst wenn der Suchraum vergrößert oder auch das Budget für Wohnen erhöht wird, ist eine angemessene und geeignete Wohnung aufgrund der veränderten Wohnungsmarktsituation kaum zu finden. Was konkret infrage kommt, ist oft deutlich teurer oder in anderer Hinsicht nachteilig, etwa weil durch den neuen Wohnort das Quartier gewechselt werden muss, dadurch ggf. längere Wege entstehen oder bei der Ausstattung andere Kompromisse eingegangen werden müssten.

Die Konsequenz ist dann oft, in der angestammten, nun suboptimalen Wohnung, zu bleiben und sich mit der eigentlich ungünstigen Situation zu arrangieren. Besonders typisch ist der Fall, dass gerade ältere Menschen in viel zu groß gewordenen Wohnungen verbleiben, weil kleinere Wohnungen deutlich teurer ausfielen als die bisherige mit meist langjährigem Mietvertrag – der sogenannte Remanenzeffekt. Diese Beharrungstendenzen verknappen das Wohnungsangebot zusätzlich, weil dadurch noch weniger dringend be-

nötigter Wohnraum angeboten wird. Aus gesamtstädtischer Sicht muss hier von einer suboptimalen Verteilung des Wohnraums gesprochen werden.

Besonders dramatisch ist es jedoch, wenn Dringlichkeit gegeben ist, z. B. weil Eigenbedarf angekündigt wurde oder ein fortgesetztes Zusammenleben nicht vorstellbar ist – Situationen, in denen die Option eines freiwilligen Verbleibs in der Wohnung also nicht besteht. Es droht im Einzelfall eine regelrechte Wohnungsnot. In solchen wie auch anderen Fällen ruft eine drohende Wohnungs- und Obdachlosigkeit dann die kommunalen Wohnungsämter auf den Plan. Doch deren Handlungsmöglichkeiten sind aufgrund fehlender Wohnungen mit Sozialbindung und anderer geeigneter Wohnangebote am freien Wohnungsmarkt oft stark eingeschränkt. Problematisch ist hier, dass bestimmte Haushalte mehr oder weniger solvent sind oder durch weitere Faktoren bei der Wohnungssuche diskriminiert werden können – so auch bei gebundenem Wohnraum innerhalb der Gruppe der WBS-Berechtigten.

2.7 HANDLUNGSBEDARFE AUCH IN SCHRUMPFENDEN REGIONEN ERKENNEN

Ganz anders stellen sich die aktuellen Herausforderungen für die Wohnungspolitik in Regionen mit schrumpfender Bevölkerung dar. Hier führen leer stehende Wohnungen und Gebäude zu gravierenden strukturellen Problemen. Die heutigen Mietpreise stehen mitunter in einem krassen Missverhältnis zu den Anschaffungs-/Errichtungskosten oder erfolgten baulichen Investitionen und Modernisierungen. Dieser mangelnde Werterhalt führt dazu, dass weitere (teilweise sogar substanzzerhaltende) Investitionen ausbleiben. Vielerorts, insbesondere in Ostdeutschland, wurde schon vor geraumer Zeit begonnen, auf diese Situation zu reagieren, indem vor allem im Geschosswohnungsbau Abrisse erfolgten. Dieser marktberreinigende Rückbau ist absehbar fortzusetzen, da die aktuellen Bevölkerungsprognosen für viele dieser Regionen eine fortgesetzte Schrumpfung erwarten lassen. Bezahlbarer Wohnraum ist hier zum Teil so reichlich vorhanden, dass auch ALG-II-Haushalte am freien Wohnungsmarkt ohne größere Mühe Wohnungen finden, die den Vorgaben der Arbeitsagentur (und ihren persönlichen Präferenzen) entsprechen.

Doch auch in entspannten Wohnungsmärkten kann Wohnraumförderung wichtige Impulse setzen. Selbstverständlich ist hier ihre Aufgabe eine andere als diejenige, die in der aktuellen Diskussion über die angespannten städtischen Wohnungsmärkte erwartet und gebraucht wird. So versteht sich die Wohnraumförderung in schrumpfenden Regionen schon heute vielfach als Partnerin in Stadtumbauprojekten für kommunal verantwortlich agierende Wohnungsunternehmen. Gerade bei der qualitätsvollen ergänzenden Stadtgestaltung wird diese Unterstützung benötigt, auch um spezifische Wohnangebote zu schaffen, für die es trotz allgemeinem Angebotsüberhang einen quantifizierbaren Bedarf gibt.

Denn in Regionen mit hohem Wohnangebot ist nicht die Bezahlbarkeit des Wohnens an sich gefährdet. Was hingegen fehlen kann, ist ein adäquat gemischter Wohnraum (also verschiedene Wohnungstypen und -größen, mit unterschiedlichen Ausstattungsmerkmalen), der strukturell und mit Blick auf die Ausstattung heutigen Ansprüchen gerecht wird. Ty-

pischerweise fehlen gerade hier etwa kompakte altersgerechte Wohnangebote mit guter Anbindung an wichtige Infrastrukturen – sei es die Einkaufsmöglichkeit, das medizinische Angebot oder auch der Nahverkehr. Eine Konzentration auf zentrale Orte im ländlichen Raum, also beispielsweise Grund- und Unterzentren, liegt auf der Hand, auch um Infrastrukturen besser anbieten und auszulasten zu können. Solche Ergänzungen müssen dabei nicht unbedingt Neubau bedeuten. Lösungen sollten zunächst und vordringlich im Bestand gesucht werden. Dadurch können städtebauliche Missstände angefasst und konstruktiv umgestaltet werden. Gute Beispiele belegen vielfach das Potenzial ehemaliger gewerblicher Objekte oder brachgefallener Infrastruktureinrichtungen (z. B. ehemalige Schulen).

2.8 ZWISCHENFAZIT: AKTIVE WOHNUNGSPOLITIK IST GEFORDERT

Die Versorgung mit geeignetem und zugleich bezahlbarem Wohnraum ist für zahlreiche Haushalte zu einem großen Problem geworden. Auch Haushalte mit mittlerem Einkommen sind inzwischen betroffen. In vielen Städten und Regionen reicht das Angebot an angemessenem und adäquatem Wohnraum mengenmäßig einfach nicht aus. Aber es ist nicht allein die zahlenmäßig wachsende Nachfrage, die hier für Marktanspannung sorgt. Unübersehbar wandelt sich auch die Art der Nachfrage, denn mit gesellschaftlichen und demografischen Strukturen verändern sich auch die Anforderungen an Wohnraum. So werden für junge wie für ältere alleinlebende Menschen passende Wohnungen gebraucht. Andere Haushaltstypen weisen ebenfalls gewandelte Bedarfe auf – seien es Familien oder auch neue Wohnformen für unterschiedlichste Altersgruppen (gemeinschaftliche Wohnformen, Senioren-WGs, betreutes oder unterstütztes Wohnen). Die Wohnungsmärkte befinden sich nicht im Gleichgewicht. Zwar nimmt der Wohnungsneubau inzwischen in vielen Städten Fahrt auf, vielfach können neue Knappheiten dadurch bislang aber nicht ausgeglichen werden, zumal sich gerade beim Neubau zunächst vor allem renditestarke Projekte mit einem Schwerpunkt auf Einzeleigentum oder gehobene Wohnansprüche durchsetzen. Preiswertere Wohnangebote werden hingegen nicht ausreichend realisiert. Gleichzeitig besteht auch in schrumpfenden Regionen Handlungsbedarf. Auch hier haben sich die Wohnbedarfe und -ansprüche geändert, und auch hier bedarf es daher qualitativer Anpassungen, um Missständen zu begegnen und einer fortgesetzten Schrumpfung attraktive Wohnangebote und -strukturen entgegenzusetzen.

Die Herausforderung für die Politik besteht also darin, Ungleichgewichte in der Wohnungsversorgung anzugehen, die einerseits in Form von Angebotsüberhängen in Schrumpfungsregionen, andererseits aber in Nachfrageüberhängen in wachsenden Regionen bestehen. Sie muss Lösungsansätze für die unterschiedlichen Herausforderungen anbieten. Wichtig für die künftige Ausrichtung der Wohnungspolitik ist die Nachhaltigkeit der aktiven Wohnungsunternehmen und ihrer Bestände, weswegen gerade die Unternehmen mit Gemeinwohlorientierung gestärkt werden sollten. Gefordert ist eine leistungsfähige Wohnungspolitik, unterstützt durch eine effektive Wohnraumförderung.

3

RAHMENBEDINGUNGEN DER WOHNUNGSPOLITIK

Nachdem wir uns mit den Herausforderungen für die Wohnungspolitik auseinandergesetzt haben, wollen wir hier die formalen Rahmenbedingungen skizzieren, unter denen die Politik dabei nach Lösungsmodellen suchen kann und muss. Zunächst ist der marktwirtschaftliche Rahmen zu beachten, der auch für das Wohnen gilt. Hinzu kommen weitere Einflüsse, die gesellschaftlicher, politischer oder auch individueller Natur sind.

3.1 WOHNEN WIRD NACH MARKTWIRTSCHAFTLICHEN GRUNDSÄTZEN ORGANISIERT

Der Wohnungsmarkt an sich ist, wie der Name schon sagt, dem Grundsatz nach marktwirtschaftlich organisiert. Das gilt für die gesamte Bandbreite von der existenziellen Wohnungssicherung bis zum Statussymbol „Luxuswohnung“ – und damit in der Regel auch für den Bereich des kommunalen Versorgungsauftrags, der vor allem die Wohnungssicherung, also den drohenden oder tatsächlichen Verlust der Wohnung, und Wohnraumversorgung von Wohnberechtigten betrifft. Die Daseinsvorsorge in diesem Bereich muss dementsprechend innerhalb der marktwirtschaftlichen Strukturen erfolgen. Nachfrage und Angebot am Wohnungsmarkt sind überwiegend durch privatwirtschaftliche Akteure bestimmt. Auf der Anbieterseite spielen unterschiedliche Motive eine Rolle, entsprechend vielfältig sind Wirtschafts- und Renditemodelle. Eins haben aber alle Akteure gemein: Sie müssen die Schaffung und Bewirtschaftung von Wohnraum grundsätzlich wirtschaftlich betreiben, um Investitionen finanzieren und laufende Kosten einschließlich Abschreibungen erwirtschaften zu können. Auch kommunale Wohnungsunternehmen und gemeinnützig orientierte Akteure müssen wirtschaftlich handeln und dürfen nicht am Ende „draufzahlen“. Für eine effektive Wohnungspolitik spielen daher vor allem Anreizmodelle (neben ordnungsrechtlichen Vorgaben) eine wichtige Rolle. Dennoch zeigen aktuelle Studien, dass sozialer Wohnungsbau wirtschaftlich realisierbar ist (Lübke & Kelber Research 2016).

3.2 WOHNUNGSMÄRKTE UNTERLIEGEN VIELFÄLTIGEN EINFLÜSSEN

Es wäre eine arge Verkürzung, würde man die Wohnungsmärkte auf die reine Wohnungsversorgung reduzieren. Hier kommen weitere Ansprüche und Funktionen zur Geltung, die über die reine Versorgung mit geeignetem, angemessenem Wohnraum hinausgehen – und diese haben entsprechende mittelbare Effekte auf den Wohnungsmarkt insgesamt.

So verknüpfen beispielsweise viele private Haushalte das Grunderfordernis des Wohnens mit individuellen Aspekten der Selbstverwirklichung und oftmals auch mit dem Motiv der Altersvorsorge – indem sie Wohneigentum bilden. Gerade Immobilien werden im Rahmen der Vermögensbildung als besonders krisenfest und wertstabile Anlageform wahrgenommen. Dies kann einerseits in Form des selbst genutzten Wohneigentums erfolgen. Der entsprechende Haushalt fällt dann (einstweilen) als Nachfrager am Wohnungsmarkt weg. Wenn Immobilie oder Wohnung andererseits vermietet werden, wird der betreffende Haushalt zugleich Akteur auf der Angebotsseite.

Auch an anderer Stelle erfüllt Wohnraum mehr als eine reine Versorgungsfunktion, und auch dies hat Auswirkungen auf den Gesamtmarkt. Wohnungen in entsprechender Lage und Preisklasse sind Statussymbole und Luxusgüter. Die Wohnflächen, die in diesem Segment vorgefunden werden, sind durch einen Versorgungsbedarf nicht mehr argumentativ zu begründen. Dort, wo Wohnungsmärkte eng werden, verschwenden sie regelrecht dringend benötigte Wohnflächen für andere Nachfragegruppen. Dass sich hier das renditeträchtigste Marktsegment durchsetzt, ist nicht zuletzt der Logik des Marktes geschuldet.

Neben diesen Anforderungen soll der Wohngebäudebereich einen substanziellen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Die (berechtigten) Klimaschutzziele haben einen großen Einfluss auf die Wohnungsmärkte. Hohe Standards für die energetische Modernisierung müssen in der Marktlogik über die Miete refinanziert werden. Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt deutlich, dass eine warmmietenneutrale Realisierung solcher Maßnahmen mit wachsenden Standards immer weniger machbar ist (Galvin 2014). Je nach Höhe der

umgesetzten Standards am Gebäude steigt mithin auch der Mietpreis pro Quadratmeter. In dieser Weise wird der Klimaschutz zu nennenswerten Teilen am Wohnungsmarkt und hier vor allem von den Mietenden mitfinanziert.

Hinzu kommen Anforderungen an bauliche Qualität, gute Architektur, Städtebau und Baukultur als unverzichtbare Investitionen in zukunftssichere Lebensräume. All diese externen Effekte verursachen Kosten, die am Ende Einfluss auf die Wohnungsmärkte und die Bezahlbarkeit des Wohnens haben.

3.3 WOHNUNGSPOLITIK ENTLANG DER EINFLUSSFAKTOREN NEU AUSRICHTEN

Was ist unter diesen aktuellen Rahmensetzungen kurzfristig machbar? Unter dieser Maßgabe wollen wir hier die bestehenden Rahmensetzungen für die Wohnungsversorgung nicht grundsätzlich infrage stellen, sondern im weiteren Verlauf Vorschläge zur Stärkung der staatlichen Daseinsvorsorge für das Wohnen benennen, die sich im Rahmen der aktuellen (marktorientierten) Strukturen bewegen. Trotz aller Kritik an den vielfältigen Interessen, die durch verschiedene Akteure in den Wohnungsmarkt getragen werden: Die Vielfalt der Akteure und ein grundsätzlich wirtschaftliches Denken innerhalb der bestehenden Strukturen stellen eine durchaus wichtige Voraussetzung für eine dauerhaft wirksame Wohnungspolitik dar. Nur so kann ein langlebiges Gut wie die Immobilie auch langfristig und vor allem nachhaltig funktionieren. Alle Akteure müssen für eine neue gemeinwohlorientierte Schaffung von Wohnraum aktiviert werden. Daneben wirken sich Anliegen wie individuelle Altersvorsorge oder Selbstverwirklichung einzelner Haushalte auf die Wohnungsmärkte ebenso aus wie übergeordnete Ziele, z. B. der Klimaschutz oder guter Städtebau. Die Vielfalt dieser Einflussfaktoren ist zwingend mitzudenken, wenn im Weiteren auf Strategien und Instrumente zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum eingegangen wird.

4

DIE WOHNRAUMFÖRDERUNG – DAS GESTALTUNGSINSTRUMENT DER WOHNUNGSPOLITIK

Die Wohnraumförderung war und ist ein wichtiges Gestaltungsinstrument für die Wohnungspolitik und -versorgung. Angesichts der beschriebenen Herausforderungen gilt es, ergänzende und neue Wege für deren differenzierte Neuausrichtung zu finden. Daher muss auch hinterfragt werden, ob und wie die bisherigen Ansätze und Instrumente funktionieren. Das schließt eine kritische Gegenüberstellung von Objekt- und Subjektförderung mit ein.

4.1 DIE WOHNRAUMFÖRDERUNG LIEGT IN DER VERANTWORTUNG DER LÄNDER

Die Wohnraumversorgung muss als gestaltende gemeinsame Zukunftsaufgabe auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen wiederbelebt werden. Der sozialen Wohnraumförderung kommt hierbei eine wichtige Rolle zu. Mit der Wohnraumförderung können öffentliche Akteure Anreize setzen, um Wohnraum durch private oder öffentliche Wohnungsunternehmen zu realisieren – im Idealfall genau dort, wo der Bedarf besonders groß ist. Die Zielgenauigkeit hängt vor allem von den Vorgaben der Landes-Wohnraumförderung ab, etwa von sogenannten „Förderkulissen“, in denen Fördervoraussetzungen und -konditionen räumlich festgelegt werden. Innerhalb dieses Rahmens hat auch die Kommune Einfluss auf die räumliche Verortung geförderter Wohnungsneubaus, etwa durch baurechtliche Festsetzungen. Durch die Wohnraumförderung werden finanzielle Mittel zumeist über die Förderbanken der Bundesländer unter vergünstigten Bedingungen an Wohnungsunternehmen gegeben, um sozialen Wohnungsbau zu errichten. Damit untrennbar verbunden ist das eigentliche Ziel der Wohnraumförderung, nämlich der Aufbau von Sozial- und Mietpreisbindungen, mit denen Gruppen, die sich am freien Wohnungsmarkt nicht mit Wohnraum versorgen können, Zugang zu adäquatem und angemessenem Wohnraum ermöglicht wird. Speziell die Sozialbindungen sind für die öffentliche Hand, namentlich für die Kommunen, ein wichtiges Instrument im Rahmen von Daseinsvorsorge und Wohnungsversorgung.

Der Bedeutung der sozialen Wohnraumförderung steht jedoch die Neuverteilung der Verantwortlichkeiten gegenüber:

Durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 und die jüngst erfolgte Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2016 liegt die alleinige Verantwortung für die Wohnraumförderung und damit für ein zentrales Instrument der Wohnungspolitik bei den Bundesländern. Aktuell unterstützt der Bund noch die Förderaktivitäten mit den sogenannten Kompensationsmitteln, durch die der Übergang der Zuständigkeit abgefedert werden sollte. Die Finanzmittel von regulär 518 Millionen Euro pro Jahr wurden zudem jüngst erheblich aufgestockt (2017 und 2018: 1,5 Milliarden Euro). Nach 2019 entfallen diese Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder für diese Aufgabe jedoch.

4.2 ZUGANGSSCHWIERIGKEITEN ZUM WOHNUNGSMARKT BETREFFEN VERSCHIEDENE GRUPPEN

Wohnungsknappheiten treffen zunächst immer diejenigen Haushalte mit der geringsten Zahlungsfähigkeit oder anderen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt. Aus diesem Grund stehen sie im Fokus der sozialen Wohnraumförderung. Dabei deckte der Begriff der „Zugangsschwierigkeiten“ immer auch individuelle Nachteile jenseits der Zahlungsfähigkeit ab – etwa wenn Menschen aus einer betreuten Wohnsituation zurück in den regulären Wohnungsmarkt kommen oder aufgrund körperlicher Einschränkungen spezifische Anforderungen an den Wohnraum stellen. So verfügen nicht alle Haushalte über eine eigene Wohnung, und manche Haushalte haben nach Phasen der „Abwesenheit“ vom Wohnungsmarkt große Schwierigkeiten, wieder eine Wohnung mieten zu können. Hier wirkt sozialer Wohnungsbau unterstützend.

In den angespannten urbanen Wohnungsmärkten trifft das Merkmal der Zugangsschwierigkeiten aber oft auch auf Haushalte mit mittlerem Einkommen zu. Hier sind also nicht nur diejenigen Haushalte betroffen, die bereits von staatlichen Transfersystemen (Arbeitslosengeld II/Kosten der Unterkunft oder Wohngeld) erfasst und unterstützt werden, sondern zunehmend auch Haushalte, die oberhalb der entsprechenden Bemessungsgrenzen liegen. Versorgungsprobleme

erstrecken sich inzwischen vielfach auch auf die mittleren Einkommensgruppen, die von der wachsenden Marktanspannung mit voller Härte getroffen werden. Eine finanzielle Abfederung wie bei den Transferhaushalten findet hier nicht statt.

Hinzu kommt das massive Auslaufen der Sozialbindungen bundesweit (vgl. Abbildung 1, beispielhaft für die Unternehmen im GdW). Damit sinkt der Spielraum für eine aktive Belegungspolitik der Kommunen bezogen auf die wohnberechtigten Haushalte. Wenn der lokale Wohnungsmarkt eng wird, kommt es also zu einer Konkurrenzsituation dieser Haushalte mit denjenigen, die finanziell (etwas) besser gestellt sind. Deren Vorteil ist eine (etwas) bessere Bonität als Mieter. Auch andere Diskriminierungsaspekte können hier zum Tragen kommen und die individuelle Situation verschärfen. Es liegt auf der Hand, dass solche Konkurrenzen sowohl im Bereich der sozial gebundenen Wohnungen als auch im freien Teil des Wohnungsmarktes unter dem Aspekt der Versorgung nicht wünschenswert sind. Deswegen wird eine differenzierte Ausrichtung der Wohnraumförderung immer wichtiger und ist in Zukunft wohnungspolitisch zu forcieren.

Denn im Ergebnis ist festzustellen, dass sich vor allem in urbanen Wachstumsregionen nennenswerte Bevölkerungsteile nur unter Schwierigkeiten mit Wohnraum versorgen können. Passt daher die aktuelle Ausrichtung der Wohnraumförderung noch? Denn mit dem Übergang vom sozialen Wohnungsbau zur sozialen Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz von 2001 – WoFG) wurden nicht mehr „breite Bevölkerungsteile“ für die Wohnraumversorgung adressiert, sondern aufgrund der fast flächendeckenden Entspannung an den Wohnungsmärkten die „Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt“ in den Fokus genommen.

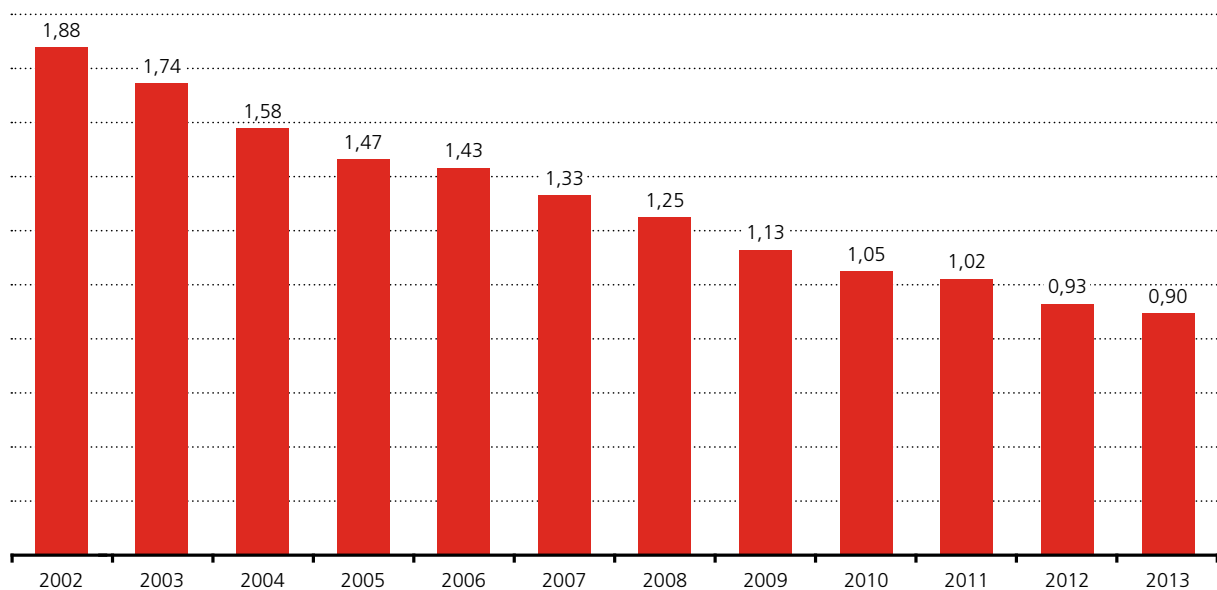
Dennoch ist nicht notwendigerweise ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel hin zur früheren Zielsetzung erforderlich.

Offenkundig ist die jetzige Situation in Teilen der Wohnungsmärkte nicht mit der flächendeckenden Wohnungsnot der Nachkriegszeit zu vergleichen. Es ist jedoch festzuhalten, dass die soziale Wohnraumförderung für die aktuellen Probleme Angebote machen muss. In besonders angespannten Wohnungsmarktsituationen sollte sie einen Entlastungsbeitrag auch für mittlere Einkommensgruppen leisten, ohne dass die Personen im unteren Einkommensbereich als eigentliche Zielgruppen aus dem Fokus geraten. Denn Letztere sind besonders von der starken Marktanspannung betroffen. So lautet die Schlussfolgerung für die zukünftige Ausrichtung: Wohnraumförderung muss auf neue Herausforderungen flexibel reagieren (können), ohne die eigentlichen Zielgruppen aus dem Blick zu verlieren.

4.3 SUBJEKT- ODER OBJEKTFÖRDERUNG?

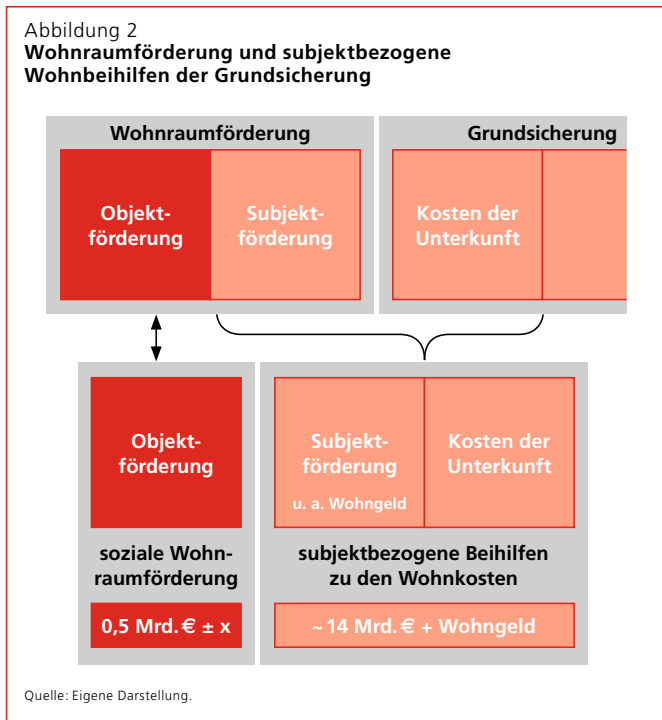
Um als Staat der Aufgabe der Daseinsvorsorge nachzukommen und Menschen mit Wohnraum zu versorgen, stehen der öffentlichen Hand im Rahmen der Wohnraumversorgung unterschiedliche Instrumente zur Verfügung. Maßgeblich unterscheiden lassen sich diese in ihrem Bezug auf Subjekte (Menschen, Haushalte) oder Objekte (Gebäude, Wohnungen, Wohnraum). Objekt- und Subjektförderung sind – in einer engen Definition – beide elementare Bestandteile der Wohnraumförderung. Während die Objektförderung (als die eigentliche soziale Wohnraumförderung im engeren Sinne) eine Subventionierung des Wohnraums darstellt, erfolgt die Subjektförderung als Subvention zur direkten Begünstigung bestimmter Personengruppen (mit nachgewiesener persönlicher Bedürftigkeit) – vor allem in Form des Wohngeldes für einkommensschwächere Haushalte (die ansonsten nicht Bezieher von Sozialtransfers sind). Nicht zur eigentlichen

Abbildung 1
Rückgang der Mietwohnungen mit Mietpreis- oder Belegbindung bei den Unternehmen im Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) in Deutschland, in Mio. Wohnungen



Quelle: GdW Jahresstatistik 2014/15.

Subjektförderung im engeren Sinne gehören die wohnungsbezogenen Transfers der Grundsicherung (Kosten der Unterkunft). Sie sind in diesem Zusammenhang dennoch relevant, da auch hier gemessen an einer konkreten Bedürftigkeit direkte Wohnkostenzuschüsse erfolgen. Die Abbildung 2 verdeutlicht diesen Zusammenhang.



Es hat sich mittlerweile gezeigt, dass eine reine Fokussierung auf subjektbezogene Wohnbeihilfen die Ungleichgewichte am Wohnungsmarkt nicht beheben kann – auch wenn diese „Subjektförderung im weiteren Sinne“ als zielgenauer und treffsicherer gilt, weil sie die Überlastung des Haushalts zu einem bestimmten Zeitpunkt (Jahr) finanziell beziffert und jeweils in einem definierten Rahmen bedarfsbezogen ausgleicht. Problematisch ist hierbei ohne Zweifel, dass so Versorgungsprobleme mit finanziellen Mitteln korrigiert werden sollen, dies aber den Marktdynamiken nachgelagert ist. Die Subjektförderung richtet sich damit nach der aktuellen Marktlage und ist insofern dynamisch an der Marktmiete orientiert. Kritisch zu bewerten ist hier, dass auf diese Weise öffentliche Mittel zur Befriedigung privater Renditeerwartungen eingesetzt werden – und dies sozusagen als Einbahnstraße, denn ein Rückfluss von Finanzmitteln findet nicht statt.

Für die Objektförderung, also die Förderung des Wohnungsbaus, lässt sich hingegen anführen, dass sie marktnah, d. h. unmittelbar am Angebot ansetzt. So wird nicht nur der Mietpreis direkt beeinflusst, sondern auch wirksam dazu beigetragen, dass erstens zusätzlich benötigte Wohnungen gebaut werden und zweitens die geförderten Objekte bedarfsgerecht sind, also qualitativ zu der spezifischen Nachfrage der Zielgruppen des Wohnraumförderungsgesetzes passen (z. B. im Hinblick auf Größe, Ausstattung). Schließlich entstehen

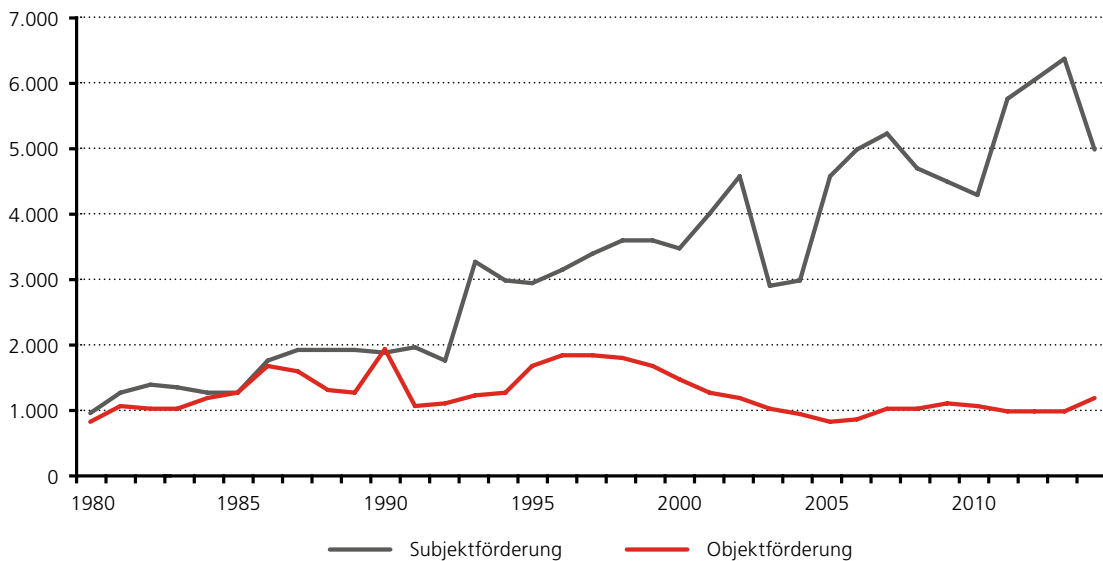
nur durch soziale Wohnraumförderung Sozialbindungen. Sie ermöglichen den Kommunen eine aktive Rolle bei der Wahrnehmung des Versorgungsauftrags.

Beide Instrumente wirken mit unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen (Gesetz über die soziale Wohnraumförderung WoFG; Sozialgesetzbuch SGB) in die gleiche Richtung: Sie gleichen eine Überbelastung einkommensschwacher Haushalte durch die Wohnkosten aus und stellen für diese Haushalte eine angemessene Versorgung mit Wohnraum sicher. Die reine Subjektförderung kann die strukturellen Probleme jedoch nicht lösen.

Denn es wurde in den vergangenen Jahren deutlich, dass die Marktkräfte bei einer angemessenen Versorgung insbesondere der einkommensschwächeren Haushalte versagen. Damit stellt sich die Frage, welche neueren wohnungspolitischen Ansätze zu einer nachhaltigen und wirksamen Wohnungsverorgung der Bevölkerung führen können – und hierbei insbesondere derer, die sich am freien Markt nicht selbstständig mit Wohnraum versorgen können. Dies schließt auch die Prämisse ein, dass staatliche Intervention hier möglichst „nah am Markt“ agieren sollte, um nicht nur die Hinterlassenschaften eines partiellen Marktversagens mit hohem finanziellen Aufwand zu korrigieren.

Offenkundig wird das Missverhältnis beim Blick auf die Volumina beider Instrumente: Allein der Teil der Subjektförderung, der aus Mitteln des Bundes bestritten wird, übersteigt die Ansätze für die Wohnraumförderung um ein Vielfaches. Dabei sind die Aufwendungen von Kommunen und Ländern noch nicht einberechnet vor. Die Abbildung 3 macht deutlich, dass gerade seit den 1990er Jahren die Ausgaben für die Subjektförderung massiv anstiegen sind, während die Objektförderung im Zeitverlauf eher abnahm und sich zuletzt bei rund 1 Milliarde Euro einpendelte. Hierin sind vor allem die 518 Millionen Euro jährlich, die der Bund den Ländern als sogenannte Kompensationsmittel zahlt, enthalten. Deutlich wird, dass in Zeiten wachsender Herausforderungen vor allem die Aufwendungen für die Subjektförderung gestiegen sind, ohne dass in dieser Phase eine nachhaltige Entspannung auf den Wohnungsmärkten gelang.

Abbildung 3
Wohnraumbezogene Fördermittel des Bundes, in Mio. Euro



Quelle: Holm et al. 2017, eigene Darstellung.

Nur durch Objektförderung werden zusätzliche Wohnungen gebaut. Vor diesem Hintergrund ist der Objektförderung als dem stärker gestaltenden Ansatz eindeutig der Vorzug zu geben – allerdings nicht ohne zu fragen, welche Elemente der Subjektförderung bei der Neuausrichtung der Objektförderung aufgegriffen werden können. Ein wichtiges Stichwort ist in diesem Zusammenhang die tatsächliche Bedürftigkeit (Wohnberechtigung) der Haushalte, die von gefördertem Wohnungsbau profitieren. Die Bedürftigkeit auch zu späteren Zeitpunkten wiederholt zu prüfen ist bei der Subjektförderung selbstverständlich. Bei der Objektförderung wird hingegen eine sogenannte Fehlbelegung zumeist billigend in Kauf genommen und somit die ohnehin schrumpfende Zahl der sozial gebundenen Wohnungen zusätzlich verknappt. Um im Falle einer Fehlbelegung keine ungewollten Umzugsketten auszulösen, sind hier neue, sozial verträgliche Lösungsmodelle gefragt (bspw. flexible Bindungen). Zudem sollte der Grundsatz eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes (der Rückflüsse generiert) ebenso gelten wie die Maßgabe, dass jede finanzielle Förderung untrennbar mit dem Aufbau von (möglichst langfristigen) Mietpreis- und Sozialbindungen gekoppelt sein muss.

4.4 NEUEN WOHNRAUM DURCH MEHR OBJEKTFÖRDERUNG SCHAFFEN

In den vorangegangenen Kapiteln wurde deutlich, dass Wohnungspolitik ein zentrales Thema ist. Mit der Subjekt- und der Objektförderung lassen sich die Instrumente in zwei grundsätzliche Richtungen unterscheiden. In den zurückliegenden Jahrzehnten wurde zunehmend auf die Subjektförderung gesetzt, während die Objektförderung an Bedeutung verlor. Diese Einseitigkeit ist zu hinterfragen, denn den beschriebenen strukturellen Problemen lässt sich nicht durch reine Subjektförderung begegnen. Mithilfe der Objektförderung kann hingegen die Schaffung zusätzlichen Wohnraums erreicht und aktiv auf gemischte Strukturen hingewirkt werden. Die Objektförderung ermöglicht damit nachhaltigere und langfristige Effekte. Die aktuelle Herausforderung liegt also darin, unter den derzeitigen Rahmenbedingungen die soziale Wohnraumförderung wirksam und auf zunehmend vielschichtige Anforderungen hin auszurichten. Zudem ist die Frage zu stellen: Kann sich der Bund bei diesem wichtigen Thema, das zentral die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland berührt, künftig völlig heraushalten?

5

VORSCHLÄGE ZUR NEUAUSRICHTUNG DER WOHNRAUMFÖRDERUNG

Wir haben im vorangegangenen Kapitel die grundsätzlich bedeutende Rolle der Wohnraumförderung für die sozial nachhaltige Weiterentwicklung der Wohnungsmärkte herausgearbeitet. Jedoch erweist sich das Instrument unter den aktuellen Rahmenbedingungen als „gehemmt“. Was muss passieren, damit die Wohnraumförderung mehr Wirkung entfaltet? Um diese Frage zu beantworten, werden wir zunächst die Zieldefinition der Wohnraumförderung aktualisieren und dabei grundsätzliche Eckpunkte für die Neuausrichtung dieses Instruments benennen. Anschließend werden wir konkrete Vorschläge unterbreiteten, durch die mehr Wirkung und Zielgenauigkeit in der Wohnraumförderung erreicht werden kann.

5.1 ANFORDERUNGEN EINER ZUKUNFTSFÄHIGEN WOHNRAUMFÖRDERUNG

Unstrittig ist, dass subjektbezogene Wohnbeihilfen allein die aktuellen Probleme nicht lösen können. Sie „reparieren“ allenfalls ein Marktergebnis, das bei der Versorgung bestimmter Einkommens- und Nachfragegruppen faktisch versagt. Gefragt sind deshalb Lösungsbeiträge, die:

- zu mehr Neubau anregen;
- gleichzeitig auch Einfluss darauf nehmen, was und wo gebaut wird (auch zur Wahrung der sozialen Mischung);
- leist- und bezahlbaren Wohnraum langfristig sicherstellen.

Eine Antwort ist die Rückbesinnung auf das frühere Erfolgsmodell der Wohnraumförderung, nicht aber ohne die berechtigte Frage nach Verbesserungsmöglichkeiten zu stellen. Wohnraumförderung kann ein wirkungsvolles Gestaltungsinstrument der öffentlichen Hand sein – wenn sie die richtigen Anreize und Lösungsmodelle setzt. Unser Ziel ist hier es deshalb, die Voraussetzungen einer zukunftsfähigen Wohnraumförderung zu beschreiben, die einen nachhaltigen Beitrag zu mehr Bezahlbarkeit und Gemeinwohlorientierung am Wohnungsmarkt leistet.

NACHHALTIGE FÖRDERMODELLE ÜBER 2019 HINAUS ETABLIEREN – SCHON JETZT!

Mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 ging die Zuständigkeit für die Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder über. Der Bund erleichterte diesen Übergang in Form der sogenannten Kompensationsmittel, die er jährlich an die Länder zahlt. Regulär waren es 518 Millionen Euro pro Jahr. Diese Mittel wurden angesichts des unvorhergesehenen Zustroms von Menschen im Herbst 2015 (der sogenannten Flüchtlingskrise) deutlich aufgestockt und erreichten 2016 rund 1 Milliarde Euro, ab 2017 (bis einschließlich 2019) 1,5 Milliarden Euro. Diese kurzfristige massive Aufstockung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kompensationszahlungen des Bundes für die Wohnraumförderung der Länder nach 2019 enden. Danach müssen die Fördermittel vollständig von den Ländern selbst aufgebracht werden. Dass dies auf Grundlage der Länderhaushalte eine echte Herausforderung sein kann, liegt auf der Hand. Hier konkurriert die Wohnraumförderung mit wichtigen anderen Politikfeldern – sei es Bildung, Nahverkehr etc.

Glücklich können sich nun diejenigen Länder schätzen, die in der Vergangenheit die Fördermittel als Darlehen ausreichten – und im Zuge der Tilgung die Mittel schrittweise zurückerhalten. Im Idealfall gingen die Rückflüsse in ein eigens eingerichtetes Vermögen und wurden so dem direkten Zugriff der Haushalte entzogen (wie zum Beispiel Wohnungsbaufonds). Aber nicht alle Länder haben solche, z. T. über Jahrzehnte aufgebauten milliardenschweren Wohnungsbaufonds. Um so dramatischer ist es, wenn die nun erhöhten Fördermittel aktuell als Zuschüsse ausgereicht werden. Diese Mittel gehen verloren und stehen z. B. nicht mehr für einen nachhaltigen erneuten Einsatz zur Verfügung. Es gehört aber zur Stimmigkeit des Finanzierungsgedankens, dass Investment (hier: Sozialbindung) und Finanzierung fristenkongruent, d. h. mit ähnlichen Laufzeiten ausgestaltet sind. In diesem Sinne sollte ein Zuschuss allenfalls für außerordentlich lange Bindungen (oder für strukturell besonders wichtige, schwer zu finanzierende Projekte) vorbehalten sein – idealerweise im Gegenzug verbunden mit dem Einräumen eines Vorkaufrechts zugunsten der Förderbank oder der Kommune.

Gerade ein solcher Einsatz der Fördermittel wäre mit Blick auf die Zeit nach 2019 und die kommende Finanzierung der Wohnraumförderung auf Landesebene ausgesprochen sinnvoll. Die verbleibende Zeit ist unbedingt zu nutzen, um bereits jetzt neue Konzepte der Wohnraumförderung zu entwickeln und zu etablieren, die auch über den Zeitpunkt der vollständigen Entflechtung von Bundesmitteln und Wohnraumförderung der Länder hinaus funktionieren. Dazu gehört die Sicherung aller noch einsetzbaren Finanzmittel im Zuge revolutionärer Fördermodelle. So können Wohnungsbauvermögen aufgebaut und langfristig abgesichert werden. Es muss Teil dieses Finanzierungskonzepts sein, dass konsequent alle Rückflüsse aus der Wohnraumförderung zweckgebunden in ein solches Wohnungsbauvermögen – und nicht etwa in den Landeshaushalt! – fließen müssen.

Die Länder sollten die Finanzausstattung der Wohnungsbauvermögen ggf. zusätzlich unterstützen. Ein Ansatz ist hier, einen Teil der Grunderwerbsteuer zweckgebunden einfließen zu lassen. Auf diese Weise würden die entsprechenden Steuererträge gezielt für die Sache der Wohnraumförderung gemeinwohlorientiert eingesetzt. Im Optimalfall setzt der Bund hierfür einen zusätzlichen Anreiz, indem er entsprechende Zuführungen zum Wohnungsbauvermögen in gleicher Höhe aufstockt („veredelt“).

Schließlich ist zu beachten, dass sich im Bereich der Wohnraumförderung die Aktivitäten der Kommunen, Länder und des Bundes nicht konterkarieren. So bietet der Bund über KfW-Fördermittel zwar Anreize zum Bau hochenergieeffizienter Gebäude. Wegen der hohen Standards können diese aber der kostengünstigen Realisierung von Wohnraum im Wege stehen. Die Bund-Länder-Politiken müssen deshalb in diesem Bereich stärker harmonisiert und gut abgestimmt werden, damit bezahlbarer Wohnungsneubau forciert und nicht womöglich noch erschwert wird.

5.2 WOHNRAUMFÖRDERUNG AUF DREI SÄULEN STELLEN

WOHNRAUMFÖRDERUNG MUSS UNTERSCHIEDLICHE ZIELBEREICHE DEFINIEREN UND ADRESSIEREN

Auch wenn sich die Versorgungsschwierigkeiten in einigen Städten inzwischen bis weit in die mittleren Einkommensgruppen erstrecken: Eine generelle Rückkehr zu dem Anspruch, mittels der Wohnraumförderung „breite Bevölkerungsgruppen“ mit angemessenem Wohnraum zu versorgen, würde den Fokus weg von denjenigen Haushalten richten, die am dringlichsten zu versorgen sind. Gerade Alleinerziehende, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit niedrigem Einkommen oder Migrationshintergrund haben nach wie vor die größten Schwierigkeiten, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Selbst wenn die Neubauzahlen aktuell wieder steigen, haben Haushalte wie diese aktive Unterstützung besonders nötig, um Obdach- oder Wohnungslosigkeit zu verhindern. Mit ihren spezifischen Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt sind sie die zentralen Zielgruppen der Wohnraumförderung. Ihre Versorgung mit geeignetem Wohnraum muss daher an erster Stelle stehen. Diese Aufgabe ist

schon für sich genommen eine große Herausforderung, die mit den aktuellen Bemühungen vielerorts bislang nicht bewältigt wird.

Es besteht also keine Notwendigkeit für eine erweiterte Zielgruppendefinition – auch um zu vermeiden, dass sich zwischen den unterschiedlichen Bedarfsgruppen der Konkurrenzdruck bei der Wohnungsversorgung weiter erhöht. Gleichwohl muss dort, wo der Wohnungsmarkt besonders eng ist, der hinzukommende Bedarf durch Haushalte mit mittlerem Einkommen systematisch berücksichtigt werden – ohne dass es zu einer Konkurrenz wie der oben skizzierten kommt. Schließlich sind, im Sinne der eingangs skizzierten Aufgabenbeschreibung der sozialen Wohnraumförderung, auch in nichtangespannten Wohnungsmärkten strukturelle Anpassungserfordernisse gegeben, die mit Mitteln der Wohnraumförderung angegangen werden sollten – um ihre Realisierung sozial vertretbar zu gestalten. Dies betrifft beispielsweise altersgerechte Wohnangebote. Sie werden auch in schrumpfenden, ländlichen Räumen gebraucht. Hier sollten qualitative Ergänzungen in integrierten Wohnlagen geschaffen werden, sodass die Versorgung und ein entsprechendes Einzugsgebiet für die Nachfrage gegeben sind.

BELEGUNGSBINDUNG

Eine sogenannte Belegungsbindung legt fest, dass die betreffende Wohnung nur von bestimmten Haushalten bezogen werden darf. In der Regel ist hier ein Wohnberechtigungsschein Voraussetzung. In der besonderen Form des Benennungsrechts hat die jeweilige Kommune zudem Mitspracherechte bei der Auswahl der infrage kommenden Haushalte, wohingegen ein Besetzungsrecht der Kommune ermöglicht, die Sozialwohnung einem konkreten einzelnen Haushalt zuzuweisen.

MIETPREISBINDUNG

Eine Mietpreisbindung setzt eine verbindliche Höchstmiete für die Vermietung fest, die sozialen Kriterien gerecht wird.

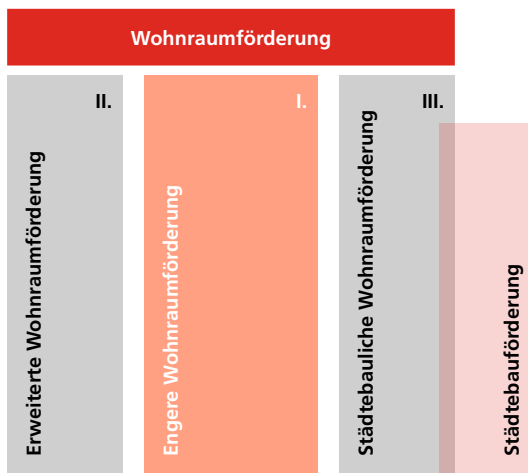
WOHNRAUMFÖRDERUNG MIT DREI SÄULEN ETABLIEREN

Mit Blick auf die verbleibende Förderperiode bis 2019 und vor allem darüber hinaus wird deswegen ein Drei-Säulen-Modell (vgl. Abbildung 4) vorgeschlagen, das die Wohnraumförderung in drei Bereiche mit unterschiedlichen Aufgaben und Zielgruppen differenziert:

(1) *Engere Wohnraumförderung für spezifische Zielgruppen*
Die engere Wohnraumförderung orientiert sich auf die Zielsetzung, unter der auch bisher sozialer Wohnungsbau ausgerichtet wurde: Insbesondere Gruppen mit erschwerten Zugangsbedingungen zum Wohnungsmarkt sollen mit ange-

messenem Wohnraum versorgt werden. Die geförderten Wohnungen werden mit Mietpreis- und Belegungsbindungen (vgl. die Infobox) für wohnberechtigte Haushalte geschaffen. Durch die entstehenden Mietpreis- und Belegungsbindungen werden die Kommunen in ihrer Versorgungsaufgabe unterstützt. Solche Bindungen werden nicht nur für einkommensschwache Haushalte benötigt, sondern gerade auch für die Unterbringung besonders dringlich zu versorgender Haushalte. Dies kann im Zuge der Wohnungssicherung von Haushalten mit drohender Wohnungs- oder Obdachlosigkeit der Fall sein oder auch dann, wenn andere Merkmale zu einer Diskriminierung am Wohnungsmarkt führen (z. B. geflüchtete Menschen oder Personen mit Migrationshintergrund).

Abbildung 4
Drei Säulen der Wohnraumförderung



Quelle: Eigene Darstellung.

(2) Erweiterte Wohnraumförderung für mittlere Einkommensgruppen

Dieser ergänzende Bereich der Wohnraumförderung zielt darauf ab, in stark angespannten Wohnungsmärkten durch Anreize für zusätzlichen Neubau entlastend zu wirken. Bereits heute kommt in mehreren Bundesländern eine solche zweite Kategorie zur Anwendung. Dabei wird der Fokus auf Haushalte mit mittleren Einkommen (d. h. oberhalb der engen Einkommensgrenzen) gerichtet, die sich aufgrund der Mietentwicklung am freien Wohnungsmarkt nicht mit adäquatem Wohnraum versorgen können. Mithilfe eines Rahmens, der um einen gewissen Prozentsatz oberhalb der eigentlichen Grenzen für einen Wohnberechtigungsschein (WBS) liegt (z. B. Einkommensgrenzen plus 40 Prozent)², können so gezielt auch die Haushalte einer solchen zweiten Einkommensgruppe mit geförderten Wohnangeboten adressiert werden, ohne eine Konkurrenzsituation zu den Zielgruppen der engeren Wohnraumförderung zu bewirken. Dieses Element der „Marktentlastung durch soziale Wohnraumförderung“

² Die Grenzen dieses sogenannten zweiten Förderwegs unterscheiden sich nach Bundesland und Förderkonditionen der jeweiligen Förderbanken. So können die eigentlichen Einkommensgrenzen im zweiten Förderweg beispielsweise in Schleswig-Holstein je nach räumlicher Lage um bis zu 20 Prozent und in Hamburg um bis zu 60 Prozent überschritten werden.

muss trennscharf von der ersten Säule unterschieden werden. Wo dieser zweite Förderweg zur Anwendung kommt, müssen die Förderkonditionen das Miteinander beider Säulen klar definieren. Die „Mittelsegmentsförderung“ eines zweiten Förderwegs darf die engere Wohnraumförderung mit Miet- und Belegungsbindung zugunsten der eigentlichen Zielgruppen nicht ersetzen. Sinnvoll erscheint eine Mischung, auch mit Blick auf die spätere Belegung der Wohngebäude. In der konkreten Anwendung können dann Bindungen für die erste und die zweite Einkommensgruppe durch Förderung im gleichen Bauvorhaben generiert werden. Das Verhältnis beider sollte sich anteilmäßig in einem gesetzten Rahmen bewegen können und ggf. sogar Verhandlungsmasse für die vereinbarte Förderung von Wohnungsbau erschließen (siehe Ausführungen unten).

(3) Städtebauliche Wohnraumförderung für schrumpfende Regionen

Auch in schrumpfenden Regionen kann geförderter Neubau sinnvoll sein, wenn es darum geht, durch entsprechende Ergänzungen von bestimmten Gebäuden einen Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu leisten. Es liegt auf der Hand, dass unter diesen Vorzeichen Neubauaktivitäten äußerst zielgenau erfolgen müssen, um Fehlinvestitionen (Fehlallokationen) zu vermeiden. Die Städtebauförderung übernimmt bereits seit geraumer Zeit eine zentrale Funktion bei der Neugliederung der Versorgungsstrukturen in schrumpfenden Räumen. Hierfür werden fundierte Analysen zugrunde gelegt, um tatsächliche Bedarfe zu ermitteln. Dabei wird der Ansatz verfolgt, im ländlichen Raum zentrale Orte zu stärken, die wichtige Versorgungsangebote leisten (können), etwa durch Schulen, Altenpflegeangebote oder auch zentrale Dienstleistungen wie Einkauf, Post oder Bank. In diesen sogenannten Unter- und Grundzentren kann die Wohnraumförderung ergänzend ansetzen. Durch eine enge Verknüpfung mit der Städtebauförderung lassen sich an zentralen, gut versorgten und angebundnen Standorten pass- und bedarfsgenaue Ergänzungen realisieren, die ihrerseits einen städtebaulichen Beitrag leisten, indem etwa innerstädtische Lücken oder Branchen mit Leben gefüllt werden. Diese Verschränkung von Wohnraum- und Städtebauförderung in schrumpfenden Gebieten, wie sie zum Teil schon praktiziert wird (z. B. im Land Brandenburg), sollte daher ausgebaut werden. Der Fokus der Wohnraumförderung liegt dabei vorwiegend auf einer zielgenauen „zukunfts befähigenden“ Anpassung bestimmter vorhandener Bestände, beispielsweise durch altersgerechte Umbauten oder energetische Modernisierung. Hinzu können gezielte Neubauten im Sinne einer qualitativen Ergänzung des Bestands kommen. Diese sind allerdings gerade in Regionen mit geringen Bestandsmieten und Einkommen oft nicht zu refinanzieren und müssen schon allein deswegen gefördert werden. Hier eröffnet die Wohnraumförderung die Chance, solche Ergänzungen zu realisieren und qualitativ mitzugestalten. Dabei kann die Wohnraumförderung vor allem die wirtschaftlichen Teile der Investition abdecken und auf diese Weise Rückflüsse in ein Fördervermögen ermöglichen. Die Städtebauförderung deckt den unrentierlichen Teil des Vorhabens ab und schließt damit Finanzierungslücken, die gerade unter den beschriebenen Rahmenbedingungen fast unumgänglich sind.

Der Fokus dieses Drei-Säulen-Modells ist auf die engere Wohnraumförderung zu legen. Hier ist die Kernaufgabe der sozialen Wohnraumförderung zu sehen. Die beiden anderen Säulen sind dagegen je nach Situation im jeweiligen Bundesland auszugestalten: Denn nur, wo auch wirklich stark angespannte Wohnungsmärkte vorgefunden werden, ist das Modell einer Marktentlastung durch Wohnraumförderung (erweiterte Wohnraumförderung) angezeigt. Gleiches gilt für die dritte Säule der städtebaulich ausgerichteten Wohnraumförderung in entspannten Wohnungsmarktregionen.

5.3 WOHNUNGSNEUBAU PASSGENAU UND KOSTENBEWUSST GESTALTEN

WOHNUNGSBAU MUSS NACHHALTIG UND BEDARFSGERECHT SEIN

Im Rahmen der Wohnraumförderung werden staatliche Mittel für das Ziel der Wohnraumversorgung eingesetzt. Deswegen darf diese nicht konträr zu anderen politischen Maßgaben und Zielen erfolgen, sondern sollte diese unterstützen. Welche Vorgaben, die auf den Wohnungsbau Einfluss nehmen, sind hierbei wichtig? Es sind vor allem Klimaschutz und Energieeffizienz zu nennen sowie die notwendige Anpassung an den demografischen Wandel. Zukünftige Entwicklungen und Anforderungen an das Wohnen mitzudenken ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass heute gebaute und geförderte Wohnungen auch in Zukunft markt- und bedarfsgerecht sind. Hier muss Nachhaltigkeit im Wohnungsbau integriert betrachtet werden und auch ökologische Nachhaltigkeit einschließen. Nachhaltigkeit bezieht sich auch auf die Art, Anzahl und Lage der benötigten Wohnungen. Diese Form von wohnungswirtschaftlicher und -struktureller Nachhaltigkeit umfasst eine möglichst präzise Bestimmung der (künftigen) Nutzungsstruktur und damit der benötigten Größen, Zuschnitte, Lagen und Ausstattungsmerkmale der Wohnungen. „Bedarfsgerecht“ bedeutet daher auch Vielfalt, denn keine Wohnung kann allen heutigen und künftigen Bedarfen zugleich gerecht werden – zumindest nicht zu einem vertretbaren Preis. In der Konsequenz bedeutet das, nicht den Anspruch zu verfolgen, alle Sozialwohnungen vollständig barrierefrei zu errichten. Auch bei Menschen mit Behinderungen sind die spezifischen Anforderungsmuster divers. So hilft nicht jede rollstuhlgerechte Wohnung allen Menschen mit Behinderungen oder im Alter. Auch bei diesem Thema ist die Empfehlung in einer gewissen Vielfalt zu sehen, die für unterschiedliche Bedarfstypen spezifische Angebote vorhält und sinnvoll mischt (demografischer Übergang, neue Familienkonstellationen, Menschen mit Behinderungen etc).

GELTENDE STANDARDS ALS ANGEMESSEN AKZEPTIEREN

Aktuelle Normen und geltende Standards für den Wohnungsbau müssen auch beim sozialen Wohnungsbau im Sinne der Bedarfsgerechtigkeit angewandt und eingehalten werden. Dennoch sind diese ein Kostenfaktor und sollten deshalb mit Bedacht in die Planungen eingehen. Auch in dieser Hinsicht muss der soziale Wohnungsbau zukunftsfähig sein. So sollten

Fördervorgaben („Förderkulissen“) für sozialen Wohnungsbau durchaus aktuelle Standards einfordern, aber keine Anforderungen oberhalb des gesetzlichen Standards festsetzen, wie beispielsweise Energieeffizienzvorgaben oberhalb der jeweils gültigen Vorschriften der Energieeinsparverordnung (EnEV). Im geförderten Bereich erschweren sie die Wirtschaftlichkeitsrechnung zusätzlich und machen ihn weniger attraktiv – gerade auch im Vergleich zum freifinanzierten Wohnungsbau. Hinzu kommt, dass gerade die technisch anspruchsvolleren Lösungen im Niedrigenergiebereich nicht nur ein angepasstes Nutzerverhalten voraussetzen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen zudem, dass die Betriebskosten für zusätzliche Haustechnik erheblich sein können. Dies verhindert ggf. auch eine Mietpreisbindung nicht, da diese lediglich auf die Kaltmiete einwirkt, während die Betriebskosten sich nur bei der Warmmiete auswirken. Damit droht der höhere energetische Anspruch, die beabsichtigte Dämpfung der Wohnkosten „durch die Hintertür“ zu konterkarieren.

Daher sind Vorgaben oberhalb des geltenden Standards in der Wohnraumförderung zu vermeiden. Umgekehrt gilt: Ein Abrücken von den geltenden Standards nach unten ist nicht erwünscht. Dies könnte zwar als Anreiz für den Bau von mehr Sozialwohnungen funktionieren, würde den Wohnungsmarkt aber noch stärker in geförderte und freie Segmente fragmentieren. Auch in der langfristigen Perspektive helfen Wohnungen mit geringen Standards nicht weiter. Für Bewohnende geht es dabei unter anderem um Bedarfsgerechtigkeit und Nebenkosten, wenn beispielsweise an der Dämmung gespart wird und dadurch die warmen Wohnkosten (Heizkosten) dementsprechend höher liegen. Ein WBS-Haushalt müsste diese höheren Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten. Aus Perspektive der Vermietenden muss die Wohnung auch in Zukunft marktgängig, also vermietbar sein. Geltende Standards müssen neben anderen Gründen schon deshalb eingehalten werden, weil (geförderter) Wohnraum ein langfristiges Produkt ist, das auch noch in einigen Jahrzehnten und nach Auslaufen der Bindungen Menschen adäquaten Wohnraum bieten soll.

FÖRDERUNG MUSS KOSTENDÄMPFENDE LÖSUNGEN HONORIEREN UND AUF GESAMTE WOHNKOSTEN FOKUSSIEREN

Kostendämpfende Lösungen unterstützen die preisgünstige Realisierung von gefördertem Wohnungsbau. Ohne in einen Widerspruch zu den geforderten Standards zu geraten, könnten Vereinfachungen in diesem Bereich die Wirtschaftlichkeit von Sozialwohnungen und damit die Attraktivität der Wohnraumförderung erhöhen. In gleicher Weise sollten Lösungen, die im Betrieb kostendämpfend wirken (etwa im Bereich Energieversorgung/Primärenergiefaktor oder der Haustechnik), unterstützt werden. Hierfür gibt es bereits praktische Ansatzpunkte und gute Beispiele (Bormann et al. 2015). Daran wird anschaulich, dass im konkreten Fall ein Abrücken von engen Fördervorgaben (z. B. Ausstattungsmerkmale, die sich im konkreten Fall nicht realisieren lassen) möglich sein muss, um zu vermeiden, dass dadurch unverhältnismäßiger Zusatzaufwand entsteht.

Weitere Ansätze für kostendämpfende Lösungen sind Wohnflächengrenzen, die durch die Beschränkung der Wohn-

fläche die Gesamtmiete reduzieren. Gute Beispiele zeigen: Selbst bei steigenden Baukosten und Quadratmeterpreisen können dadurch bezahlbare Wohnungen realisiert werden. Kompakte Wohnzuschnitte, aber auch eine vorausschauende Bauplanung und gute Kenntnisse der konkreten Bedarfslagen vor Ort können helfen, die Errichtungskosten und damit die späteren Wohnkosten gering zu halten. Auch serielles Bauen kann die Baukosten für Wohnungsneubau verringern. Für eine höhere Akzeptanz ist hierbei unbedingt durch anschauliche Modellvorhaben zu verdeutlichen, dass dieser Ansatz nichts mit niedrigen Standards oder Stichworten wie „gleichförmige Schlafburgen“ oder „Nach-Wendeplatten“ zu tun hat, sondern dass auch serielles Bauen qualitativ umgesetzt werden kann.

Bezahlbarkeit des Wohnens wird jedoch nicht allein durch die Errichtungskosten und kompakte Wohnungszuschnitte bestimmt. Wichtig ist aus individueller Sicht, wie teuer eine Wohnung insgesamt ist – und nicht nur, wie viel der kalte Quadratmeter kostet. Entsprechend wird in vielen Debatten häufig nur die Nettokaltmiete betrachtet, Warmmiete und Betriebskosten bleiben außen vor. Dabei sind die Betriebs- und Nebenkosten ein wichtiger Ansatzpunkt zur Reduzierung der Gesamtmiete, wenn beispielsweise durch klug eingesetzte Haustechnik Heizkosten gespart werden können. Denn die späteren Betriebskosten sind ein wesentlicher Kostenfaktor, der schon im Zuge der Errichtung durch intelligente Lösungen und vorausschauende Planung mitgedacht werden muss. Angeregt wird daher ein „Betriebskosten-Check“, der kostendämpfende Lösungen identifiziert, um sie im Zuge der Wohnraumförderung, z. B. durch verbesserte Konditionen, honorieren zu können.

Auch Kommunen können preisdämpfend agieren, indem sie etwa von bestimmten Satzungen (wie zu Stellplätzen) absehen, wenn sozialer Wohnungsbau und bezahlbare Wohnungen entstehen sollen. Dies sollte zumindest in integrierten Lagen mit guter infrastruktureller Anbindung (v. a. ÖPNV) möglich sein. Analog zum vorigen Vorschlag ließe sich dies durch einen „Mobilitäts-Check“ prüfen und ggf. auch im Zuge der Förderung honorieren.

5.4 KOMMUNEN ZUM AKTIVEN HANDELN BEFÄHIGEN

KOMMUNALE EBENE ZENTRAL BEI WOHNUNGSPOLITIK

Wenn Wohnungsmärkte versagen und sich Personengruppen nicht mehr mit angemessenem Wohnraum versorgen können, dann trifft das insbesondere die kommunale Ebene. Kommunen sind am unmittelbarsten mit den lokalen Begebenheiten und den Menschen vor Ort befasst. Als zuständige Instanz für die Wohnungssicherung werden bei ihr etwaige Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung am schnellsten spürbar. Kommunen sind hier also natürlicherweise in einer aktiven Rolle und nehmen diese Aufgabe in großen Teilen auch schon wahr. Dennoch sind sie aufgrund der rapiden Entwicklung stellenweise stark gefordert – gerade weil diese Aufgaben vielerorts lange Zeit keine drängenden Politikfelder waren.

NACHHALTIGE UND AKTIVE LIEGENSCHAFTSPOLITIK ETABLIEREN

Bodenpolitik ist ein zentrales Instrument für die Wohnungspolitik und sollte dementsprechend bei der Weiterentwicklung der Wohnraumförderung immer mitgedacht werden. Denn unabhängig von der formalen Aufgabenzuweisung der Wohnraumförderung an die Länder ist die jeweilige Kommune auch hierbei ein wichtiger Akteur im gesamten Prozess. Sie ist es, die vor Ort die Stadtentwicklung trägt und die Potenziale für Wohnungsneubau eröffnen kann. Die kommunale Ebene hat mit Baurecht, Baugenehmigungen und Bauordnungsrecht die Gestaltungskraft. Kommunen können sich aktiv in Diskussionen um Bauland und Wohnungsneubau einbringen und diese mitgestalten. Ihr stehen vielfältige Instrumente zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums zur Verfügung, etwa durch Vorkaufsrechte, Vergabe von Erbbaurecht, Flächenkataster und kommunale Bedarfsanalysen bis hin zum Erlass von Quotenregelungen, die etwa in Gebieten, für die ein Bebauungsplan besteht, bestimmte Quoten sozialen Wohnungsbaus vorgeben. So kann beispielsweise schon der Satzungsbeschluss zur Ausarbeitung eines Bebauungsplans für ein bestimmtes Gebiet ausreichen, damit sich die Kommune in die Kommunikationsprozesse rund um die im Fokus stehenden Flächen einbringen kann – selbst wenn es nicht ihre eigenen Grundstücke sind. Dennoch sollte die grundsätzliche Frage gestellt werden, ob Instrumente wie die Quotenregelung nicht auch bei Flächen mit bereits bestehendem Baurecht (wie z.B. §34) angewandt werden können sollten. Das würde die Gestaltungskraft der Kommunen maßgeblich stärken.

Große Wirksamkeit können Ansätze entfalten, die eine integrierte, nachhaltige und aktive Liegenschaftspolitik zum Ziel haben. Durch das konstruktive Einbringen von Flächen, die sich in kommunalem Eigentum befinden, ergibt sich ein wichtiger Zugang zur Realisierung bezahlbaren Wohnraums. So lassen sich in den Bedingungen zur Vergabe der Flächen Sozialmerkmale benennen, etwa ein bestimmter Anteil an sozial gebundenen Wohnungen für den darauf geplanten Neubau. Durch die Vergabe der Flächen nicht nach dem Höchstpreis, sondern nach der Qualität des vorgelegten Investorenkonzepts kann die Kommune steuernd auf die Art des geplanten Neubaus einwirken (Konzeptvergabe). Ein Abweichen vom Höchstpreisprinzip lässt sich allerdings unter den Bedingungen angespannter kommunaler Haushalte und strenger Haushaltsregeln bei Verschuldung häufig nicht umsetzen.

KOMMUNALE WOHNUNGSUNTERNEHMEN AUFBAUEN UND STÄRKEN

Über kommunale Wohnungsunternehmen lassen sich bestimmte Marktsegmente direkt oder mittelbar steuern und so Versorgungslücken ohne große Umwege schließen. Kommunale Wohnungsunternehmen sind die einzige Möglichkeit des direkten Zugriffs auf Wohnraum und zur Beeinflussung des Wohnungsmarktes. Sie sollten deshalb nachhaltig aufgebaut und erhalten werden – auch in künftigen Phasen entspannter Wohnungsmärkte. Derzeit wird in vielen Kommunen ohne eigenes kommunales Wohnungsunternehmen

daher an der Gründung eines solchen Unternehmens gearbeitet, um auch zumindest mittelbar beim Wohnungsbau und der Vergabe von Wohnungen aktiv mitwirken zu können. Eine solche Gründung ist zwar oft mit Anlaufschwierigkeiten verbunden. Auf der anderen Seite verfügen viele Kommunen bereits über direkt verwalteten Wohnraum. Diesen können sie bei der Gründung als Bestand einbringen und so die Anlaufphase stabilisieren. Alternativ zum Aufbau eigener Wohnungsunternehmen kann eine Kommune in bereits bestehende Wohnungsunternehmen wie etwa auch Genossenschaften als Gesellschafter einsteigen. So lassen sich mit vergleichsweise geringem Aufwand ein verbesserter Zugriff auf Wohnraum generieren und zusätzlich langfristig agierende Bestandhalter stabilisieren. Kurz: Der Kommune kommt eine zentrale Rolle für eine wirkungsvolle soziale Wohnraumversorgung zu. Mit dem richtigen Know-how, das vielfach (wieder) aufzubauen ist, kann sie konkret und vor Ort eine wichtige Steuerungsfunktion übernommen werden.

QUALIFIZIERUNGSOFFENSIVE FÜR KOMMUNEN ANSTOSSEN

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist kostenintensiv und braucht fachliche Expertise. Gerade Kommunen mit kleinerem Verwaltungsapparat können schnell überlastet sein oder keine Erfahrungen (mehr) in dieser Form der Wohnungspolitik aufweisen. Letzteres ist oftmals auch das Resultat von Bemühungen zur Personalrationalisierung vergangener Jahre, wodurch den Verwaltungen allerdings mitunter wichtiges Know-how in den Bereichen Bauen und Wohnen verloren ging. Dies ist zu revidieren, Fachkräfte für Bauen und Wohnen in den Verwaltungen betroffener Kommunen sind unverzichtbar. Unterstützung können Landesinitiativen schaffen, wenn es um den Aufbau einer spezifischen Expertise geht. Ein gutes Beispiel ist die systematische Qualifizierung der Kommunen für Fragen des Wohnungsmarktmonitorings, wie sie in einigen Bundesländern seit vielen Jahren betrieben wird. Damit ist eine Grundlage für eine fundierte Problemwahrnehmung und -analyse geschaffen, auf der eine gezielte kommunale Wohnungspolitik aufsetzen kann. Hierauf können kommunales Handeln und auch strategische Handlungskonzepte (z. B. Wohnraumversorgungskonzepte) aufbauen.

Daran anknüpfend wird den Ländern eine Qualifizierungsoffensive empfohlen. Dadurch sollen Fachleute in der Verwaltung derjenigen Kommunen bedarfsgerecht weitergebildet werden, die angesichts sich anspannender Wohnungsmärkte baurechtliche Instrumente (re-)aktivieren und neu ausrichten wollen. So können hier Instrumente und Ansätze genutzt werden, die sonst geringere Aufmerksamkeit erfahren und deren Anwendung mit gewissen Herausforderungen belegt ist (Erbpacht, Erbbaurecht). Dabei sollten ressortübergreifende Lösungen angestrebt und auch die Sozialbereiche miteinbezogen werden. Gerade dort, wo in der Vergangenheit entsprechendes Know-how durch Personalabbau oder Fluktuation verloren gegangen ist, wäre dies ein wichtiger Beitrag zur Befähigung der Kommune in diesem Themenfeld. Wichtig ist auch hierbei die nachhaltige Ausrichtung und der Fokus auf langfristige Lösungen, um auch in Zukunft wohnungs- und baubezogene Expertise in den Kommunen zu erhalten. Diese Qualifizierungsoffensive wäre naheliegend bei den

Ländern oder Förderbanken anzusiedeln. Um reaktionsschnelles und fundiertes Verwaltungshandeln zu gewährleisten, ist eine verbesserte finanzielle und personelle Ausstattung der entsprechenden Verwaltungsbereiche auf kommunaler Ebene unverzichtbar.

LANDESAGENTUREN ZUR UNTERSTÜTZUNG KOMMUNALER BODEN- UND LIEGENSCHAFTSPOLITIK GRÜNDEN

Gerade die Flächenentwicklung für Wohnraum sollte in der gegenwärtigen Situation Vorrang haben. Ein aktueller Vorschlag, wie Kommunen hier unterstützt werden können, beschreibt die Etablierung einer öffentlichen Agentur (auf Landesebene), die den Kommunen in den hochspezifischen Bereichen wie Boden- und Liegenschaftspolitik sowie bei der Revitalisierung von Brachen zur Seite steht. Zum Beispiel als Landesinitiative aufgestellt, sollte sie als „Vorfinanzierer“ mit entsprechender Finanzausstattung für neubaurelevante Potenzialflächen, strategisch relevante Brachen oder Konversionsgrundstücke fungieren. Durch einen frühzeitigen Erwerb werden diese Flächen für eine aktive Boden- und Vergabepolitik in Abstimmung mit der Kommune vorgehalten, bis die Kommune im Zuge einer aktiven Entwicklung übernehmen kann. Entscheidend ist hier ein genauer Blick auf die lokale Situation und die Abstimmung mit den beteiligten Akteuren. Neben finanzieller Unterstützung könnte daher eine fachliche Beratung und Begleitung komplexerer Prozesse und Verfahren sinnvoll sein. Dabei geht es um eine nachhaltige Kooperation der Kommune mit der Landesagentur, in der Kompetenzen mit Rücksicht auf vielfältige lokale Begebenheiten angeboten und gebündelt sind. Finanzieren ließe sich dies beispielsweise durch eine zweckgebundene Zuweisung aus dem Grunderwerbsteueraufkommen. Diese hätte den Nebeneffekt, dass der regelmäßigen Kritik an zu hohen Grunderwerbsteuern eine aktive Politik der Wohnkostendämpfung aus eben diesem Steueraufkommen argumentativ entgegengesetzt werden kann. Zur Finanzierung dieser Aufgabe sind überdies darlehensbasierte Zuweisungen aus bestehenden Wohnraumvermögen möglich. Gerade in Zeiten, in denen die bereitgestellten Fördermittel nicht in Gänze abgerufen wurden, könnte so die nötige Liquidität für die skizzierte Aufgabe geschaffen werden.

5.5 ANREIZE DURCH AUSKÖMMLICHE RENDITEN UND LANGFRISTIGE FINANZIERUNGSSICHERHEIT SETZEN

Ein wichtiges Instrument der Wohnraumförderung sind Zinsvergünstigungen. Dieses eigentlich wirkungsvolle Instrument der Förderbanken wird in Zeiten niedriger Leitzinsen empfindlich beschnitten, da auch auf den freien Kapitalmärkten günstige, langfristige Zinsen zu erreichen sind und diese freie Finanzierung ohne Auflagen und Bindungen verfügbar ist. Damit verliert dieser sonst stabil genutzte Anreiz an Wirksamkeit. Deswegen müssen hier neue Antworten gefunden und neue Modelle entwickelt werden. Will man in der Förderung nicht überwiegend auf „verlorene“ Zuschüsse setzen, stellt in der derzeitigen Phase billigen Fremdkapitals vor allem die Eigenkapitalverzinsung innerhalb der Investition

eine entscheidende Stellschraube dar. Während Fremdkapital durch die niedrigen Zinsen vergleichsweise „preiswert“ ist, muss für den notwendigen Anteil an Eigenkapital eine Verzinsung erzielt werden, die das Investitionsrisiko einigermaßen verhältnismäßig abbildet.

Dies kann vor allem dann gelingen, wenn die Landesförderbanken als „vollfinanzierendes“ Institut die gesamte Finanzierung eines sozialen Wohnungsbauprojekts in den Blick nehmen und in diesem Rahmen die Eigenkapitalrendite auf ein definiertes Mindestmaß hin orientieren. Eine weitere Steuerungsgröße kann in diesem Zusammenhang eine langfristige Zinssicherheit sein, ggf. sogar über die gesamte Laufzeit (inklusive aller Tilgungen der Darlehen). Mit den heutigen Möglichkeiten der Absicherung von Finanzierungen (sog. „Hedging“) können 30 Jahre (und länger) Zinssicherheit gewährt werden – und dies mit dem aktuellen Zinsniveau! Gerade angesichts der absehbar steigenden Zinsen besteht hier ein hochgradig attraktiver Anreiz.

Im Gegenzug können berechtigterweise entsprechend lange Mietpreis- und Sozialbindungen eingefordert werden. Durch die lange Zinsbindung erhöht sich die Ertragssicherheit auf Basis der in der Regel niedrigeren Mieten im Zeitablauf. Damit erzielt ein gefördertes Bauvorhaben bzw. der geförderte Teil eines Vorhabens eine deutlich höhere wirtschaftliche Gesamtsicherheit als z. B. ein frei finanzierter Teil auf Basis der meist sehr viel höher kalkulierten, aber unsicheren Mietansätze.

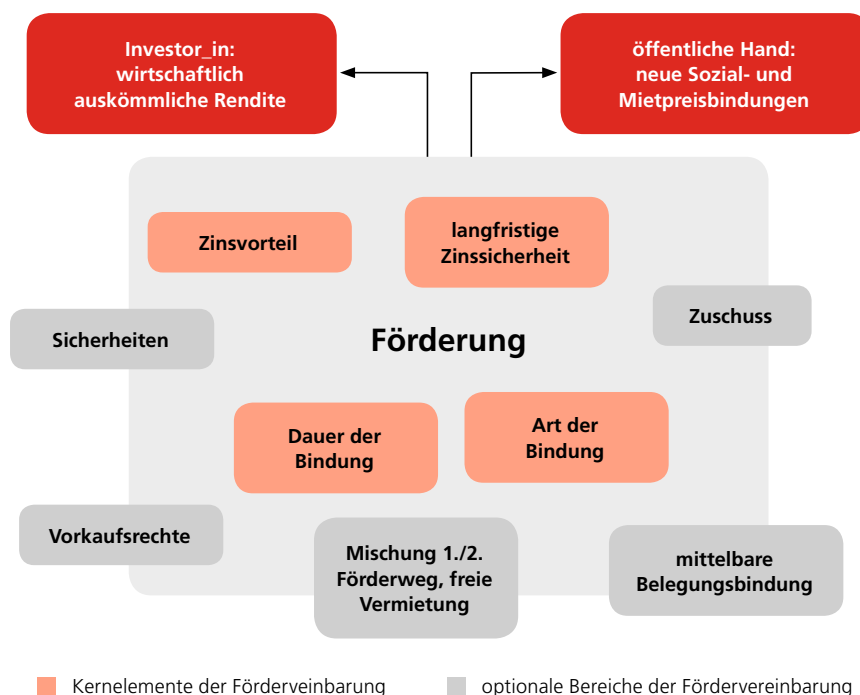
Vorgeschlagen wird also, dass die Förderinstitute (wie bereits in einigen Ländern üblich) die gesamte Fremdkapitalfinanzierung übernehmen, d. h. geförderte und ggf. auch regulär finanzierte Anteile der Finanzierung. Auf diese Weise ist eine präzise Bestimmung und auch Justierung der Eigen-

kapitalverzinsung möglich. Dabei kann in einem festgelegten Rahmen ggf. auch ein Zuschuss oder ein Tilgungsnachlass gewährt werden, um unter den konkreten Rahmenbedingungen des Vorhabens die gesamte Rentierlichkeit herzustellen. Eine solche Bezuschussung sollte auch eine entsprechende Besserstellung des Förderinstituts bedeuten. Im Gegenzug erhält daher das Förderinstitut, das als einziger Finanzierer fungiert, erstrangige Sicherheiten für das Objekt. Schließlich sollte ein grundbuchlich gesichertes Vorkaufsrecht für geförderte Wohnobjekte der öffentlichen Hand die Chance eröffnen, diese ggf. zum Verkehrswert selbst zu übernehmen. Insbesondere ist zu vermeiden, dass Bestände geförderten Wohnraums in die Situation einer Zwangsversteigerung kommen. Denn wird diese vollzogen, gehen die Miet- und Belegungsbindungen der Objekte verloren. Der Erhalt der Bindungen sollte Priorität haben und deswegen ein „Rettungserwerb“ der Objekte im Bedarfsfall erwogen werden. Dennoch muss auch hier das Ziel sein, die so „geretteten“ Bestände einem langfristigen Bestandhalter anzubieten, da die Bewirtschaftung von Beständen keine Funktion einer Förderbank ist.

Zusammenfassend geht es bei diesem Thema um maßgeschneiderte Lösungen in der Förderung: Im konkreten Einzelvorhaben wird zwischen Förderbank und Fördernehmenden die komplette Finanzierung so ausjustiert, dass einer auskömmlichen Objekt- bzw. Eigenkapitalrendite (3,5 Prozent) der Investition entsprechend möglichst langfristige Sozialbindungen gegenüberstehen. Mögliche Elemente der Verhandlungsmasse sind hierbei v. a. (siehe Abbildung 5):

- Zinsvorteil;
- Laufzeit und Art der Bindungen (Belegungs-, Benennungs-, Besetzungsrechte);

Abbildung 5
Elemente der Fördervereinbarung



Quelle: Eigene Darstellung.

- langfristige Zinssicherheit;
- Mischungsverhältnis aus 1. und 2. Förderweg sowie frei vermietbaren Wohnungen;
- mittelbare Belegungsbindung;
- Sicherheiten und Vorkaufsrecht;
- direkter/Tilgungszuschuss.

Dieser Ansatz hat den Vorteil, dass er auch auf sich ändernde Rahmenbedingungen eingehen kann.

5.6 SOZIALBINDUNGEN STABILISIEREN UND WEITERENTWICKELN

Ein großes Problem der Wohnraumförderung der vergangenen Jahre ist, dass in einigen Bundesländern die Bindungsdauern mit Blick auf mehr Investorenfreundlichkeit deutlich reduziert wurden. Oftmals galten und gelten diese nur 10 oder 15 Jahre. Mit diesen kurzfristigen Bindungen lässt sich dem Verlust langfristiger Sozialbindungen kaum effektiv entgegenwirken. Bindungen sollten daher grundsätzlich nachhaltig ausgestaltet sein, also mindestens auf Laufzeiten von 30 Jahren und mehr ausgelegt sein. Das Land Schleswig-Holstein fordert traditionell 35 Jahre Bindung und ist offenkundig erfolgreich damit. Lange Bindungen bedeuten für Bestandshaltende auch eine sehr langfristige Perspektive und für Kommunen dauerhafte Lösungen. Gleichzeitig stellt dieser Ansatz sicher, dass man es in der Förderung von Vornherein mit Wohnungsanbietenden zu tun bekommt, die eine langfristige Bewirtschaftungsperspektive verfolgen. Für Akteur_innen mit kurzfristigen und hohen Renditeerwartungen ist dies hingegen völlig uninteressant. Dies ist umso wichtiger, wenn zur Realisierung dieses Wohnraums öffentliche Flächen verkauft und damit dem kommunalen Einfluss entzogen werden.

DURCH MITTELBARE BINDUNGEN MEHR QUARTIERBEZUG DER FÖRDERUNG HERSTELLEN

Die klassische Wohnraumförderung stellt auf das einzelne Objekt ab. Die Bindungen werden für das einzelne Gebäude bzw. konkrete Wohnungen festgelegt und in der Regel auch

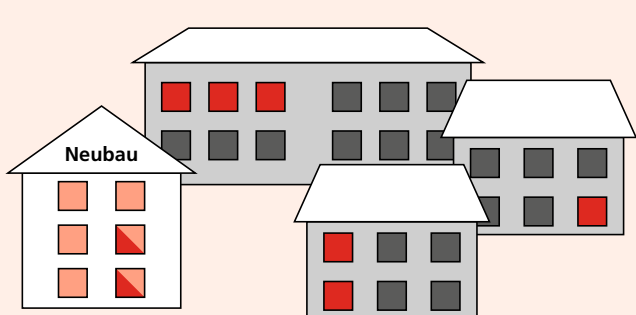
im Grundbuch festgehalten. Damit bleiben Struktur und Entwicklung des Quartiers in der Förderung außen vor.

Durch eine Förderung, die über das einzelne Objekt hinaus konzipiert ist, ließe sich stärker das Ziel der Mischung im Quartier unterstützen. Gute Beispiele hierfür gibt es bereits, etwa in Form der Kooperationsverträge. Mit Blick auf ganze Wohnungsbestände ermöglichen sie in Abstimmung zwischen Wohnungsunternehmen, Kommune und Förderbank eine variable Belegung der Sozialwohnungen. So lassen sich förderbedingte Zusatzrenditen bestimmen und direkt vor Ort in die Quartiersinfrastruktur lenken und damit z. B. auch Maßnahmen der Städtebauförderung sinnvoll ergänzen. Umgekehrt würde der Einbezug von Quartier und Bestandsobjekten für Neubauinvestitionen größere kalkulatorische Spielräume erschließen und so die Wohnraumförderung interessanter machen. Grundlage hierfür ist das Modell der mittelbaren Belegung (vgl. Infobox). Der Ansatz besteht darin, den Neubau von Wohnungen zu fördern, aber einen Teil der Bindungen auf adäquate und bislang nicht gebundene Wohnungen desselben Eigentümers oder derselben Eigentümerin im Bestand zu übertragen. Hier gilt Gleiches wie bei der entsprechenden Forderung zu energetischen Zielen: Indem ein Quartiersbezug für die Förderziele hergestellt wird, erreicht man das gleiche Ziel bei deutlich besserer Bewohnermischung. Damit unterstützt die Realisierung von sozial- und mietpreisgebundenen Wohnungen neben freien Wohnungen nachhaltig die soziale Mischung im Quartier.

POTSDAMER MODELL: FLEXIBEL UND NACHHALTIG MIT SOZIAL- UND BELEGUNGSBINDUNGEN UMGEHEN

Das dramatische Abschmelzen der ehemals üppigen Sozialbindungen hat die verantwortlichen Akteure aufgeschreckt. Dem Aufbau neuer Sozial- und Mietpreisbindungen gilt nun viel Aufmerksamkeit. Gleichzeitig wird ein Aspekt meist übersehen: Der derzeit übliche Umgang mit dem „knappen Gut gebundener Wohnungen“ ist alles andere als ökonomisch. In der Praxis wird nur beim Bezug einer Sozialwohnung die Wohnberechtigung geprüft und nachgewiesen – typischerweise mit einem Wohnberechtigungsschein. Damit endet in

FÖRDERUNG MIT MITTELBARER BINDUNG



Normalerweise befinden sich die gebundenen Wohnungen in einem geförderten Neubau. Bei diesem Modell können sich die gebundenen Wohnungen, die einer Förderung als Gegenleistung gegenüberstehen, nicht nur im geförderten Neubau, sondern auch in anderen Bestandsgebäuden desselben Eigentümers/derselben Eigentümerin befinden. Dabei wird in der Regel die Anzahl oder Wohnfläche dieser mittelbaren Bindungen höher angesetzt als im Neubau. Damit ergibt sich einerseits ein Hebel für mehr Sozialbindungen, andererseits die Chance auf eine gezielte Mischung der Sozialwohnungen in den Bestand hinein. Voraussetzung für diesen Ansatz ist, dass die Fördernehmende bereits über Wohnungsbestände am entsprechenden Ort verfügt.

der Regel die Prüfung der Bedürftigkeit. Wenn der entsprechende Haushalt eine bessere Einkommenssituation erreicht und damit eigentlich nicht mehr wohnberechtigt wäre, hat dies normalerweise keinerlei Konsequenzen. Für die Wohnungsversorgung steht wegen dieser Fehlbelegung die entsprechende Sozialwohnung nicht zur Verfügung. Dies ist umso erstaunlicher, als die anderen, subjektbezogenen Wohnbeihilfen genau hier ansetzen – und dies als Wesenselement ihrer Zielgenauigkeit gilt (die der sozialen Wohnraumförderung oft abgesprochen wird). Sei es Wohngeld, seien es die Kosten der Unterkunft im Rahmen des Arbeitslosengelds II: Hier wird regelmäßig die Bedürftigkeit überprüft und im Falle, dass diese nicht mehr besteht, auch die Beihilfe beendet. Was lässt sich hieraus für die Wohnberechtigung ableiten? Die Landeshauptstadt Potsdam zeigt in einem äußerst erfolgreichen Modellvorhaben, wie ein Lösungsweg aussehen könnte:

Die Wohnberechtigung wird in regelmäßigen Abständen geprüft (alle zwei Jahre). Wenn eine Wohnberechtigung nicht mehr gegeben ist, muss dann der entsprechende Haushalt aus der Sozialwohnung ausziehen? Hier hat die Stadt Potsdam mit zwei wohnungswirtschaftlichen Partnern ein konstruktives Modell gefunden. Der entsprechende Haushalt kann in der konkreten Wohnung und damit im angestammten Quartier verbleiben. Es erfolgt auch keine Fehlbelegungsabgabe, da sich diese als Instrument in der Vergangenheit vielfach nicht bewährt hat. Stattdessen wird die Miete über einen längeren Zeitraum an die Vergleichsmiete des Mietspiegels herangeführt. Im Gegenzug wird die Sozialbindung formal von der Wohnung gelöst und als ein „Sozialwohnraum-Guthaben“ der Stadt gegenüber dem Wohnungsunternehmen geführt. Dieses schlägt nun der Stadt frei werdende Wohnungen für eine Bindung vor, die diese gegebenenfalls bedarfsgerecht aktivieren kann. Entspricht die angebotene Wohnung jedoch nicht den aktuellen Bedarfen des Wohnungsamtes, kann sie weiterhin frei vermietet werden – das Guthaben bleibt bestehen. Dann wird die nächste frei werdende Wohnung entsprechend angeboten usw. Das Ergebnis dieses Modells ist ein flexibler und äußerst bedarfsgerechter Umgang mit den knappen Sozialbindungen und der Erhalt gewachsener sozialer Strukturen und Mischungen. Zusätzlich wäre denkbar, dass bei der Prüfung der Wohnberechtigung der Mieterhaushalt einer Sozialwohnung selbst aktiv gefordert wird und diese regelmäßig bspw. anhand der entsprechenden Steuerbescheide selbst nachweist. So kann der Verwaltungsaufwand für die Wohnungsunternehmen geringer gehalten werden.

5.7 NEUE ANBIETERGRUPPEN FÜR DIE GEMEINWOHLORIENTIERUNG AKTIVIEREN

Die kommunalen Wohnungsunternehmen und etablierten Genossenschaften allein können die bestehenden Versorgungslücken nicht schließen. Deshalb gilt es, zusätzliche Anbieter oder Anbieterkonstellationen für den sozialen Wohnungsbau zu aktivieren. Das trifft beispielsweise auf die Neugründung von Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften oder auch auf die gewerbliche Wirtschaft zu, die im Zuge neuer Aktivitäten des „Mitarbeiterwohnens“ bezahl-

baren Wohnraum schafft. Aktuell besteht ein großer Informationsbedarf über die Chancen und Möglichkeiten solcher Modelle. Die berufsständigen Interessensvertretungen und Kammern sind deshalb gefragt, Know-how und die Erfahrungen der bereits realisierten Beispiele im ganzen Land in die Breite zu bringen. Neue Akteure könnten im Rahmen der verschiedenen Wohnraumförderbereiche bestimmte Segmente bespielen.

Aber warum sollten sie sich beim sozialen Wohnungsbau engagieren? Die oben vorgeschlagene langfristige Zinsbindung ist ein Beitrag dazu, wirtschaftliche Stabilität von Investitionen in den sozialen Wohnungsbau zu erhöhen. Ein weiteres Argument darf nicht übersehen werden: Angesichts der stark geschrumpften Bestände an Sozialwohnungen dürfte langfristig die Nachfrage nach solchen Wohnungen mit größter Wahrscheinlichkeit gegeben sein. Selbst wenn die großstädtischen Mietwohnungsmärkte im Zuge der üblichen Zyklen wieder an Dynamik einbüßen sollten: Anders als in den höheren Preissegmenten dürfte dort ein Bedarf an sozial gebundenen und bezahlbaren Wohnungen in der Regel dauerhaft gegeben sein. Auch dies erhöht die kalkulatorische Sicherheit im Vergleich zu frei finanzierten Wohnungen. Es überrascht nicht, dass zunehmend spezialisierte private Wohnungsunternehmen in den Bau von Sozialwohnungen eintreten. Jüngst erbrachten Untersuchungen, dass schon zu heutigen Förderkonditionen Eigenkapitalrenditen von 3,5 Prozent und mehr erzielt werden können (Lübke & Kelber Research 2016: 11 ff.). Gemessen an der skizzierten wirtschaftlichen Sicherheit muss dies in Niedrigzinszeiten als auskömmliche Rendite gelten. Hinzu kommen nicht unerhebliche stille Reserven, die beim grundsätzlich durchfinanzierten geförderten Wohnungsbau aufgebaut werden können.

ALTE UND NEUE AKTEURE ANSPRECHEN: SOZIALER WOHNUNGSBAU IST AUSKÖMMLICH!

Der Befund, dass sozialer Wohnungsbau auskömmlich ist, braucht Öffentlichkeit. Nur so lassen sich weitere neue Investor_innen für den sozialen Wohnungsbau gewinnen und nur so kann diese wichtige Aufgabe auf mehr „Anbieterschultern“ verteilt werden. Auf diese Weise müssen zum einen Akteure angesprochen werden, mithilfe der Wohnraumförderung sozialen Wohnungsbau zu realisieren. Zum anderen sollten weitere Akteure aktiviert werden, die bezahlbares Wohnen für breite Bevölkerungsschichten realisieren wollen. Feste Quoten für Sozialwohnungen, wie sie beispielsweise das Land Hamburg bei praktisch allen Wohnungsneubauten verlangt, können ein wichtiger Beitrag sein, alle Investorentypen gezielt in dieser Weise zu adressieren. Dies führte bereits in der Vergangenheit zu neuen Kooperationsformen etwa zwischen der privaten und der kommunalen bzw. der genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft. Auch darüber hinaus sind Kooperationen vorstellbar, etwa mit Stiftungen oder beruflichen Vorsorgewerken, die angesichts der niedrigen Zinsen neue Anlageformen für ihre Kapitalstöcke suchen. Gerade sie müssten für die beschriebenen nachhaltigen Bewirtschaftungsmodelle des sozialen Wohnungsbaus zu gewinnen sein.

MEHR ÖFFENTLICHKEIT UND ANREIZE FÜR NEUE FORMEN DES MITARBEITERWOHNENS

Auch gewerbliche Unternehmen, die im Zuge der Profilierung ihrer Arbeitgebermarke ergänzende Angebote für ihre Mitarbeitenden machen möchten, sind als Adressaten interessant. Aktuell lässt sich für dieses „Mitarbeiterwohnen“ ein regelrechter Trend ausmachen (RegioKontext GmbH 2016b). Für die Schaffung preiswerten Wohnraums ist diese Motivlage besonders interessant, weil hier kein vordringliches Renditeinteresse bei den Unternehmen besteht, sondern der Wunsch, im Wettbewerb um Fachpersonal einen Mehrwert für die Belegschaft zu schaffen. Das Ergebnis sind Wohnungen, die in der Regel am lokalen Mietspiegel und nicht an den Neubaumieten orientiert sind. Gerade diese Zielgruppe mit langfristiger Bewirtschaftungsperspektive und ohne vordergründiges Renditeerfordernis sollte daher die soziale Wohnraumförderung durch entsprechende Förderangebote gezielter ansprechen.

ZUSÄTZLICHE GEMEINWOHLORIENTIERTE AKTEURE GEWINNEN UND FÖRDERN

Weitere gemeinwohlorientierte Akteure sollen für den Wohnungsmarkt aktiviert werden. Hierfür wird mit dem Modell der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit aktuell eine neue Rechtsform diskutiert. Im Kern sollen Akteure durch Befreiungen u. a. bei der Körperschafts- und Gewerbesteuer angeregt werden, mit dauerhaften Belegungs- und Mietpreisbindungen langfristig bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zu sichern. Welchen Beitrag kann dieser Vorschlag im Rahmen der hier beschriebenen neuen Gemeinwohlorientierung leisten? Es darf nicht übersehen werden: Schon heute agieren Unternehmen am Wohnungsmarkt, die quasi gemeinnützig sind – seien es kommunale Wohnungsunternehmen, die direkte strategische Versorgungsvorgaben von ihren kommunalen Eigentümern erhalten, oder auch Genossenschaften, die faktisch steuerbefreit für dauerhaft kostengünstiges Wohnen sorgen. Dies hat zweifelsfrei preisdämpfenden Einfluss auf die Mietwohnungsmärkte. Es gilt deshalb Wege zu finden, wie statt der vorrangigen Renditeorientierung auf dem Wohnungsmarkt eine stärkere Orientierung am Gemeinwohl erreicht werden kann – durch bestehende oder neue Akteure. Dafür existieren bereits heute die Grundlagen: Mit §52 Abgabenordnung sind z. B. Unternehmen, die aus mildtätigen Zwecken an Personen mit geringem Einkommen vermieten, steuerbefreit – sofern sie gemäß §55 Abgabenordnung selbstlos tätig sind, also die Gewinne im Unternehmen verbleiben oder für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verwendet werden. Im Rahmen der Neuen Gemeinnützigkeit wird nun diskutiert, die steuerliche Privilegierung auch für nicht selbstlose Unternehmen einzuführen und damit eine höhere Rendite samt Gewinnausschüttung zu ermöglichen. Es ist zu fragen, ob diese bereits bestehenden Möglichkeiten des Gemeinnützigkeitsrechts mehr genutzt und attraktiver gestaltet werden sollten, anstatt über neue steuerliche Lösungen Anreize zu setzen.

NEUE GEMEINWOHLORIENTIERTE AKTEURE MIT HAFTUNGSFONDS STÄRKEN

Ein Problem bei der Aktivierung gemeinnütziger Strukturen könnte die schlechte Bonität von neuen gemeinwohlorientierten Akteuren sein. Dies führt dazu, dass diese einen erschwerten Zugang zu und schlechtere Konditionen bei Fremdkapital verzeichnen. Ein Vorschlag, dies abzufedern, besteht darin, einen Haftungsfonds des Bundes oder der Länder zur Verbürgung ungedeckter Risikoanteile (etwa verbunden mit der Gegenleistung eines Vorkaufsrechts) zu errichten. Der Vorteil läge im günstigeren Zugang zu Finanzierungsmitteln für die gemeinwohlorientierten Wohnungsbauakteure, was letztlich auch den Mietenden und den Kommunen zugute käme. Das Risiko des Scheiterns von sozialen Wohnbauprojekten ist bei professioneller Führung und guter Abstimmung mit den Förderbanken nur im seltensten Fall zu erwarten, außerdem wäre das Ausfallrisiko über verschiedene Projekte gestreut. Der Besicherung steht zudem die Gegenleistung eines Vorkaufsrechts der öffentlichen Hand gegenüber.

5.8 DER BUND MUSS SICH AUCH ÜBER 2019 HINAUS AKTIV AN DER WOHNRAUMFÖRDERUNG BETEILIGEN

Wenn man die Maßgabe ausgeglichener sozialer, infrastruktureller, wirtschaftlicher, ökologischer und kultureller Verhältnisse ernst nimmt, kommt man am Thema Wohnen nicht vorbei. Zu zentral befindet sich dieses Grundbedürfnis in der Schnittmenge bedeutender Politikfelder. Und die beschriebenen Herausforderungen und Aufgabenstellungen sind komplex. Kommunen, Länder und auch der Bund sind in verschiedenster Weise involviert. Gerade der Bund wirkt durch die Gesetzgebung in verschiedensten Bereichen (u. a. baurechtliche Gesetzgebung, Klimaschutz, KfW-Förderung, Steuerpolitik, tragende Rolle in der Raumordnung) auf das Wohnen und die Wohnungspolitik, die sich im Ergebnis nur als gemeinsame Aufgabe aller drei Ebenen beschreiben lässt.

FINANZIELLES ENGAGEMENT DES BUNDES IST UNVERZICHTBARE BASIS

Gerade jetzt aktuell muss dringend über eine Neuregelung nachgedacht werden. Denn es besteht Zeitdruck, da Ende 2019 sowohl der Solidarpakt II als auch die Regelungen des Länderfinanzausgleichs auslaufen. Die Neuregelung wird derzeit abgestimmt, mit teils tief greifenden Auswirkungen auf die Wohnungspolitik. Hält sich der Bund, wie aktuell geplant, künftig aus der Wohnungspolitik heraus, droht die Gefahr, dass das zuletzt immer wichtiger gewordene Themenfeld der Wohnungsversorgung zum Spielball von Haushaltsinteressen innerhalb der Bundesländer wird. Die Erfahrungen seit der Föderalismusreform I zeigen anschaulich die Grenzen der Länderebene, die notwendigen Mittel und Maßnahmen bei sich anspannenden Wohnungsmärkten zu ergreifen. Wie schwer sich ein finanzschwaches Bundesland mit solchen Herausforderungen tun kann, zeigt das Beispiel der Bundeshauptstadt. Die dramatische Marktanspannung der vergan-

genen sechs Jahre dort hat die Reaktionsfähigkeit des Landes zunächst völlig überfordert und verhindert, dass zügig Gelder und geeignete Förderangebote bereitgestellt werden.

SPIELREGELN FÜR EINE KONTINUIERLICHE WOHNRAUMFÖRDERUNG DEFINIEREN

Die Erfahrungen seit der Föderalismusreform zeigen aber auch, dass eine „zahlungsmäßige Einbahnstraße“ in Form reiner Kompensationsmittel nicht ausreichen kann. Dass die Zweckbindung der Mittel wegfiel, kann rückwirkend nur als Fehler gesehen werden. Was wäre die Konsequenz aus dieser Erfahrung?

Wenn der Bund eine gestaltende Rolle in der Wohnungspolitik übernehmen soll, muss er nicht nur Finanzmittel bereitstellen. Mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Land sollten auch die „Spielregeln“ für eine kontinuierliche Wohnraumförderung vereinheitlicht werden. Dies würde eine potenzielle Förderkonkurrenz der Länder minimieren und könnte helfen, etwa die Fördersituation im Umland der Stadtstaaten besser auszuräumen. In diesem Sinne ließen sich schließlich sogar wichtige raumordnerische Aspekte bis in die Umsetzung hinein begleiten, etwa in der Frage von Stadt-Umland-Beziehungen.

NACHHALTIGE MITTELVERWENDUNG STATT ZUSCHÜSSEN UND TILGUNGSFREIER FÖRDERUNG

Im Sinne eines nachhaltigen Mitteleinsatzes sollten künftig Zuschüsse oder „tilgungsfreie Förderung“ aus bundesöffentlichen Mitteln möglichst weitgehend unterbunden werden. Es kann unter den aktuellen Rahmenbedingungen im Einzelfall sinnvoll erscheinen, durch Zuschüsse für einen Anschlag des sozialen Wohnungsbaus zu sorgen. Dies ist jedoch ein „süßes Gift“ und erschwert später die Rückkehr zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Fördermittel. Die Maßgabe eines wirtschaftlichen Umgangs mit diesen Steuergeldern in der Wohnraumförderung würde die Chance eröffnen, die Tilgungsrückflüsse aus der Förderung gezielt in Landes-Wohnungsvermögen zu leiten und hier für die Zukunft einen dauerhaften Kapitalstock für die Landes-Wohnungspolitik aufzubauen. Eine solche „Verwendungsbindung“ bezogen auf die Rückflüsse der Wohnraumförderung könnte eine verbindliche Voraussetzung für die Zahlung von Bundesmitteln sein.

WOHNRAUMFÖRDERUNG ZIELGENAU, NACHHALTIG UND EFFIZIENT GESTALTEN

Wohnraumförderung ist in Zukunft so auszurichten, dass diese zielgenau angemessene und adäquate Wohnungen zu bezahlbaren Preisen induziert. Dafür muss im Mittelpunkt die Säule der engen Wohnraumförderung stehen. Sie zielt darauf, den Bevölkerungsgruppen mit vordringlichen Zugangsproblemen adäquaten Wohnraum zur Verfügung zu stellen. An dieser grundsätzlichen Ausrichtung darf sich so lange nichts ändern, wie diese Aufgabe nicht erledigt ist. Gerade dort, wo der Markt besonders angespannt ist, müssen jedoch weitere Zielgruppen mitbedacht werden. Hier leistet die erweiterte Wohnraumförderung zusätzliche Marktentlastung

gerade für diejenigen Haushalte, die sich knapp über den Transfergrenzen befinden und die Folgen der Marktanspannung ungedämpft zu spüren bekommen. In schrumpfenden Regionen sollte die Aufgabe der Wohnraumförderung hingegen darin liegen, die Städtebauförderung wirksam zu flankieren und qualitative Anpassung zu ermöglichen.

Dabei muss man in alle erdenklichen Richtungen Optimierungsmöglichkeiten für die Wohnraumförderung suchen. Die Vielzahl der entsprechenden Einzelvorschläge dieses Kapitels soll eines erreichen: Die Wohnraumförderung zu einem zielgenauen, nachhaltigen und effizienten Instrument für mehr Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt auszubauen und zugleich die gemeinwohlorientierten Akteure am Wohnungsmarkt zu stärken.

6

AUSBLICK

Die „neue Wohnungsfrage“ bestimmt die Situation vor allem in Großstädten und urbanen Räumen. Bis weit in die Mittelschicht hinein reichen die Probleme, sich mit bezahlbarem und adäquatem Wohnraum zu versorgen. Parallel bestehen aber auch wohnungspolitische Handlungsbedarfe in schrumpfenden Regionen. Hier geht es in erster Linie um die qualitative bedarfsgerechte Anpassung des Wohnungsangebots.

Vor entsprechend großen Herausforderungen steht die soziale Wohnraumförderung. Sie ist das Instrument der Wohnungspolitik, das am effektivsten der Anspannung auf den städtischen Wohnungsmärkten entgegenwirken kann. Denn anders als die Subjektförderung „repariert“ sie nicht nur ein unzureichendes Marktergebnis, sondern setzt Anreize für zusätzlichen Neubau. Damit wird nicht nur für quantitative Entlastung gesorgt, sondern aktiv Einfluss darauf genommen, was, wo und für wen neue Wohnungen gebaut werden.

Zielsetzungen, Strategien und Modalitäten der sozialen Wohnraumförderung müssen deshalb angepasst und wirksam ausgerichtet werden. Das erfordert zum einen die Differenzierung nach drei Zielbereichen („Wohnraumförderung auf drei Säulen stellen“). Zum anderen muss die Wohnraumförderung sicherstellen, dass nachhaltiger und bedarfsgerechter Wohnungsbau entsteht. Zu diesem Zweck sind neue Akteure im Wohnungsbau zu aktivieren und zu stärken, aber auch die Kommunen zu mehr aktivem Handeln zu befähigen. Hierbei können Haftungsfonds für neu gegründete Genossenschaften, eine neue Rechtsform und Qualifizierungen unterstützend wirken. Doch auch die Modalitäten der Wohnraumförderung sind neu zu denken: Hierbei können quartiersbezogene Vorhaben und Ansätze wie mittelbare und flexible Bindungen Wege aufzeigen, wie Bindungen auch im Bestand (zu günstigeren Konditionen) realisiert werden können und wie mit Bindungen ökonomisch umgegangen werden kann.

Was muss sich konkret in der Förderung tun, damit Konditionen entstehen, die ausreichend Anreize setzen, zugleich aber nachhaltig sind und nicht über das Ziel hinausschießen? Gute Beispiele zeigen, dass ein differenzierter Blick auf die Gesamtinvestition eine Reihe von Stellschrauben aufdeckt, die der Investorin oder dem Investor auskömmliche Eigenkapitalrenditen bei langfristiger Finanzierungssicherheit er-

schließen. Als Gegenleistung erhält die öffentliche Hand möglichst langfristige Sozialbindungen – und möglicherweise Vorkaufsrechte für das geförderte Objekt. In der Art und Ausgestaltung der Bindungen liegt dabei ein weiterer Schlüssel für maßgeschneiderte Fördervorhaben.

Die Neuausrichtung der Wohnraumförderung, die wir in diesem Papier vorschlagen, ermöglicht auch eine verstärkte Individualisierung des Förderverfahrens. Dieses wiederum erlaubt es, gezielter auf neue Anbietergruppen für den sozialen Wohnungsbau zuzugehen und hier entsprechende Angebote zu unterbreiten. Voraussetzung ist, dass es auch über das Jahr 2019 hinaus gelingt, stabile Planungs- und Finanzierungsgrundlagen für die soziale Wohnraumförderung zu erhalten. Um dies zu erreichen, ist ein fortgesetztes Engagement des Bundes für die Wohnraumförderung unverzichtbar.

Angesichts der verbleibenden Zeit und der akuten Herausforderungen lautet die Maßgabe: So schnell wie möglich muss die soziale Wohnraumförderung auf ein nachhaltiges und zukunftsfähiges Gleis gesetzt werden, um mehr Gemeinwohlorientierung am Wohnungsmarkt zu erreichen.

Abbildungsverzeichnis

- 11 Abbildung 1
Rückgang der Mietwohnungen mit Mietpreis- oder Belegbindung bei den Unternehmen im Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) in Deutschland
- 12 Abbildung 2
Wohnraumförderung und subjektbezogene Wohnbeihilfen der Grundsicherung
- 13 Abbildung 3
Wohnraumbezogene Fördermittel des Bundes
- 16 Abbildung 4
Drei Säulen der Wohnraumförderung
- 20 Abbildung 5
Elemente der Fördervereinbarung

Literaturverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2017: Ende der zweiten Hochphase des Transaktionsgeschehens mit Wohnungsbeständen: Aktuelle Ergebnisse der BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen, BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2017, Bonn, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2017/ak-04-2017-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (12.7.2017).

Bormann, René; von Bodelschwingh, Arnt; Christmann, Antje 2015: Bezahlbare und hochwertige Neubauwohnungen schaffen: Empfehlungen für Bauherren und Politik, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11391.pdf> (12.7.2017).

DESTATIS 2016: Ausgaben und Einnahmen: Bruttoausgaben insgesamt für alle Hilfearten im Laufe des Berichtsjahres im Zeitvergleich, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/EinnahmenAusgaben/Tabellen/01_ZV_Insg_BA_Insg_AlleHilfearten.html (12.7.2017).

DESTATIS 2016: Rund 460.000 Haushalte bezogen am Jahresende 2015 Wohngeld: Wohngeldhaushalte am 31.12.2015 und Wohngeldausgaben 2015 nach Ländern, Pressemitteilung Nr. 452 vom 14.12.2016, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/12/PD16_452_223.html (12.7.2017).

Dr. Lübke & Kelber Research 2016: Geförderter Mietwohnungsbau aus Investorensicht, Residential Survey Q1 2017, Frankfurt, <http://www.paritaet-alsopfleg.de/index.php/downloadsnew/soziales-wohnungslosenhilfe/fachinformationen-soziales/9858-drlk-survey-q1-2017-gefoerderter-mietwohnungsbau-aus-investorensicht/file> (26.7.2017).

Galvin, Ray 2014: Warum deutsche Hauseigentümer ungern energetisch sanieren, BRI Research Paper, Aachen, <https://www.photovoltaikforum.com/download/file.php?id=34978> (26.7.2017).

Holm, Andrej; Horlitz, Sabine; Jensen, Inga 2017: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte, Zweiter Teil der Arbeitsstudie, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin.

Landeshauptstadt Potsdam 2015: Wohnungspolitisches Konzept für die Landeshauptstadt Potsdam, Berlin, https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/wohnungspolitisches_konzept_0.pdf (12.7.2017).

RegioKontext GmbH 2016a: Wiedervermietungsflächen in Berlin, Hamburg, München und Frankfurt, Datenanalyse für den Deutschen Mieterbund e.V., Berlin.

RegioKontext GmbH 2016b: Wirtschaft macht Wohnen: Mitarbeiterwohnen: Aktuelle Herangehensweisen und modellhafte Lösungen, Berlin, http://www.regiokontext.de/upload/Wirtschaft_macht_Wohnen.pdf (12.7.2017).

Sozialpolitik aktuell in Deutschland 2017: Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II 2010–2015, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV75.pdf (12.7.2017).

Diskutant_innen

Dieses Papier stellt einen Diskussionsbeitrag zur Neuausrichtung der sozialen Wohnraumförderung dar. Es wurde in einem intensiven Konsultationsprozess mit ausgewiesenen Expert_innen für Wohnraumförderung und Wohnungsmärkte erstellt. Durch die Vielfalt der eingeholten Expertise gingen viele verschiedene Sichtweisen auf das Thema ein.

Der Dank der Autor_innen gilt den folgenden Expert_innen, die im Konsultationsprozess mitwirkten:

Antje Christmann, wissenschaftliche Mitarbeiterin von Michael Groß MdB

Michael Groß, MdB, wohnungs- und baupolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

Ulf Heitmann, Bremer Höhe eG

Gregor Jekel, Landeshauptstadt Potsdam, Bereich Wohnen

Melanie Kloth, Wohnungsmarktbeobachtung NRW.Bank

Marcus Kopplin, Kommunales Liegenschafts-Management der Gemeinde Sylt

Ricarda Pätzold, Deutsches Institut für Urbanistik

Karin Siebeck, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung, Hamburg

Impressum:

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149 / D-53175 Bonn

Fax: 0228 883 9202, 030 26935 9229

www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@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 978-3-95861-924-1

Titelmotiv: © von kallejipp/photocase.de

Gestaltungskonzept: www.stetzer.net

Layout: www.pellens.de

Druck: www.bub-bonn.de

**ABTEILUNG WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK
WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN ZUM THEMA**

**Das Programm Soziale Stadt weiterentwickeln – An aktuelle Herausforderungen anpassen und präventiv gestalten
WISO Direkt – 17/2017**

**Umbau der Stadt nutzen und stadtgerechte Mobilität stärken
WISO Direkt – 15/2017**

**Energie- und Klimapolitik für eine nachhaltige Stadtentwicklung
WISO Direkt – 14/2017**

**Baukultur – Schlüssel zu mehr Lebensqualität in Stadt und Land
WISO Direkt – 13/2017**

**Nachhaltige Finanzierung für Kommunen schaffen
WISO Direkt – 12/2017**

**Bodenpolitik und Bodenrecht gemeinwohlorientiert gestalten
WISO Direkt – 11/2017**

**Das Soziale Quartier – Quartierspolitik für Teilhabe, Zusammenhalt und Lebensqualität
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2016**

**Wohnungsnot beenden – mit Grundsteuer und Bodenrecht Bauland aktivieren
WISO Direkt – 08/2016**

**Unterstützung von Wohnungsgenossenschaften beim Neubau
WISO Direkt – 05/2016**

**Bezahlbare und hochwertige Neubauwohnungen schaffen
Empfehlungen für Bauherren und Politik
WISO Diskurs – 2015**

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte
WISO Diskurs – 2010**

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

