



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Vorbericht

**18. Sitzung des
Ausschusses für Städtebau und Umwelt
am 06./07. Mai 2013
in Tuttlingen**

**DStGB
Bonner Büro**

Marienstraße 6
12207 Berlin

**August-Bebel-Allee 6
53175 Bonn**

Telefon: 030-77307-0
Telefax: 030-77307-200

Telefon: 0228-95962-0
Telefax: 0228-95962-22

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

E-Mail: kristin.schwarzbach@dstgb.de

Datum
22. April 2013

Aktenzeichen
III/2 005-05 dü/wi

Bearbeiter/Durchwahl
Norbert Portz / -20
Bernd Düsterdiek / -14

TOP 6: Neuorientierung der Wohnungspolitik

*BE: Beigeordneter Norbert Portz, Referatsleiter Bernd Düsterdiek,
HGSt*

A. Beschlussvorschlag

Die Hauptgeschäftsstelle hat die im Folgenden (s. B. Punkt IV.) wiedergegebenen Leitlinien zur Neuorientierung der Wohnungspolitik erarbeitet. Der Ausschuss für Städtebau und Umwelt wird um Diskussion und Zustimmung gebeten.

B. Begründung

I. Politische Diskussion bei sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen

In jüngerer Zeit werden die Wohnungsengpässe insbesondere in verschiedenen Ballungsräumen sowohl in der Politik als auch in den Verbänden und den Medien immer stärker thematisiert. Bundesstädtebauminister Ramsauer hat insofern verschiedene Instrumente vorgeschlagen, um den Wohnungsneubau anzukurbeln: Die Wiedereinführung der degressiven AfA und eine Eigenheimzulage für Familien, eine verbesserte Neubauförderung durch die KfW sowie die Verstetigung der Kompensationsmittel. Gleichzeitig sollen die Höchstgrenzen des Wohngeldes erhöht werden.

Die SPD will das Thema zum Wahlkampf machen und über Bundesratsinitiativen erreichen, dass Neuvertragsmieten begrenzt und die Maklerkosten künftig vom Vermieter übernommen werden. Sicher ist: In eine realistische Debatte über die Vorschläge zur Förderung des Wohnungsbaus bei angespannter Haushaltslage muss sich auch der DStGB einbringen und sprachfähig bleiben.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass die angespannten Märkte nur in einem Teil Deutschlands die Realität darstellen. In zahlreichen anderen Landesteilen beherrschen Leerstände und Wertverfall sowie auch Abriss das Bild. Diese Differenzierung gilt es stets auch bei den Lösungsansätzen zu beachten.

II. Hintergrund für Städte und Gemeinden

Städte und Gemeinden in Deutschland sind im Bereich der Wohnungspolitik sehr unterschiedlichen Herausforderungen ausgesetzt. Dabei sind folgende generelle Rahmenbedingungen zu beobachten:

- In vielen Großstädten und Metropolregionen in Deutschland werden bezahlbare Wohnungen Mangelware. Erschwinglicher Wohnraum wird zunehmend knapp, weil insbesondere nicht ausreichend neue und bezahlbare Wohnungen entstehen. Steigende Neu- und Wiedervermietungs-mieten sind die Folge. Dies führt zu höheren Wohnkostenbelastungen vor allem in den unteren, vermehrt aber auch in den mittleren Einkommensgruppen.
- Hinzu kommen strukturelle Defizite: Angebot und Nachfrage passen zunehmend nicht zueinander. Aufgrund des anhaltenden Trends zu kleineren Haushalten mangelt es zudem in vielen Kommunen an bezahlbaren Wohnungen für einkommensschwache kleine Haushalte, also etwas für Studenten, aber auch für alleinlebende Niedrigverdiener oder Bezieher von niedrigen Renten oder von Arbeitslosengeld II. Die am Markt angebotenen Wohnungen übersteigen aufgrund großer Wohnflächen und hoher Preise zunehmend die Zahlungsfähigkeit dieser Haushalte. Ergänzend gibt es auch das Problem, dass bestimmte nachfragende Wohnungssuchende zwar – auch preiswerte – Wohnungen bekommen könnten, diese aber etwa von der Lage her nicht ihren Vorstellungen entsprechen.
- Seit Jahren sinken die Bestände an sozialem Wohnraum in den Städten und Gemeinden und es geht wegen auslaufender Bindungen in allen Bundesländern

(Bundesweit umfasst 38 Prozent seit 2002) der Bestand an gebundenen Wohnungen kontinuierlich zurück.

- Die steigenden Mietnebenkosten (Energiekosten, energetische Sanierung etc.) führen dazu, dass Mieter mit einem durchschnittlichen Bruttoeinkommen von 2 000 Euro zum Teil mehr als 40 Prozent vom Lohn für das Wohnen ausgeben müssen.
- Die Wohneigentumsquote in Deutschland beim selbstgenutzten Wohneigentum ist mit 46 Prozent der Haushalte die in Europa niedrigste. Zum Vergleich: Die Wohneigentumsquote (Hausbesitzer) in der Slowakei beträgt 90 Prozent, in Spanien 85 Prozent und in Italien und Polen 77 Prozent. Dies ist eine der Gründe, warum eine kürzlich herausgegebene Studie der EZB das Vermögen etwa der Italiener, Franzosen und Spanier im Vergleich zu den Deutschen als erheblich höher ansah.
- In den Jahren 2009 bis 2012 wurden in Deutschland insgesamt nur 300 000 neue Wohnungen fertiggestellt. Diese Fertigstellungszahlen waren bei weitem nicht bedarfsdeckend. Die Wohnungswirtschaft geht davon aus, dass jährlich rund 250 000 Wohnungen neu gebaut werden müssen, um die Nachfrage nach Wohnraum befriedigen zu können.

III. Unterschiedliche Voraussetzungen bedingen flexible Regelungen

Die Frage nach der Notwendigkeit von Wohnungsneubau und –umbau ist vor dem aufgezeigten Hintergrund grundsätzlich zu bejahen. In der öffentlich geführten Diskussion wird insbesondere auf angespannte Wohnungsmärkte in vielen Großstädten, deren Umland sowie in Universitätsstädten hingewiesen. Unstreitig gibt es in Deutschland aber auch zahlreiche Städte und Gemeinden, in denen die Wohnungsmarktlage ausgeglichen ist oder sogar ein Wohnungsüberhang und ein Leerstand besteht. Zu „Versorgungsengpässen“ kommt es dort allenfalls in Teilbereichen, zum Beispiel bei der Schaffung von altengerechten oder familiengerechten Wohnraum. In vielen Teilen Deutschlands muss daher auch weiterhin die Frage nach dem geordneten Rückbau von Wohnungen und einer damit verbundenen integrierten Stadtentwicklung gestellt werden.

Die regionale Unterschiedlichkeit der Wohnungsmärkte muss darüber hinaus auch bei Diskussion über mögliche Maßnahmen gegen steigende Wohnkostenbelastungen beachtet werden. Einheitlich geltende, unflexible Regelungen, die sich auf angespannten Wohnungsmärkten als hilfreich erweisen können, können für Städte und Gemeinden beziehungsweise Regionen mit zurückgehender Bevölkerungszahl kontraproduktiv sein.

Ein Blick in die kommunale Praxis belegt aber insgesamt, dass die Nachfrage nach preiswertem Wohnraum in ganz Deutschland hoch ist. Der Rückgang des Sozialwohnungsbestandes trägt dabei zur schwierigen Versorgungslage im preiswerten Wohnungsmarktsegment bei. Der Bestand an Sozialwohnungen reduzierte sich in diesem Zusammenhang von rund 3 Millionen Wohneinheiten Anfang der 1990-iger Jahre auf aktuell nur noch rund 1,5 Millionen Wohneinheiten, was einem Anteil von etwa 6,4 Prozent am gesamten Mietwohnungsbestand entspricht. Der preisgebundene Mietwohnungsbestand in Nordrhein-Westfalen ist beispielsweise seit 1993 von 1,4 Millionen Wohnungen auf heute nur noch ca. 700 000 Mietwohnungen zurückge-

gangen. In den nächsten Jahren werden zudem Wohnungen in fünfstelliger Zahl aus der Preisbindung entlassen. Problematisch ist, dass in Zukunft die Zahl der Personen, die als Nachfrager für preisgebundenen Wohnraum in Frage kommen, weiter steigen wird. Vor diesem Hintergrund kann es keine Zweifel daran geben, dass ein stetiges Engagement in der Wohnraumförderung erforderlich ist.

IV. Leitlinien des DStGB zur zukünftigen Wohnungspolitik

Nach Auffassung des DStGB bedarf es vor dem aufgezeigten Hintergrund insbesondere der in den folgenden DStGB-Leitlinien zusammengefasster Maßnahmen:

1. Verstärkung der Förder- und Wohnungsbaupolitik auf Innenstädte und Ortskerne

Angesichts der demografischen Entwicklung in Deutschland sowie einer hierdurch sowie auch ökologisch und ökonomisch erforderlichen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme einerseits sowie durchaus noch ungenutzter Potentiale in den Innenstädten und Ortskernen andererseits kommt es vorrangig darauf an, hier und nicht durch Neuinanspruchnahme von Bauland die Wohnungsbedarfe zu befrieden. Dies bedingt insbesondere, dass auch die Programme des Bundes und der Länder zielgerichtet auf eine derartige Innenentwicklung ausgerichtet sind. Hierzu müssen speziell die Städtebauförderungsmittel des Bundes mit ihren vielen Programmen (Stadtumbau, mittlere und kleinere Städte, Denkmalschutz etc.) von gegenwärtig 455 Millionen Euro auf mindestens 600 Millionen Euro erhöht werden.

2. Kommunen bei Programmen insbesondere für Familien unterstützen

Städte und Gemeinden müssen speziell in ihrem Innenbereich noch attraktiver für junge Familien mit Kindern werden. So werden unter dem Projekt „Jung kauft Alt“ bereits vielfach (Umbau-)Projekte durch Städte und Gemeinden für Familien mit Kindern gefördert. Voraussetzung ist, dass diese Familien ein älteres Haus (Bsp.: Mindestens 25 Jahre alt) kaufen. Dann erhält die Familie einen gestaffelten Zuschuss für jedes Kind. Auch wird ein weiterer Zuschuss für die Erstellung eines Altbaugutachtens durch einen Architekten beigesteuert. Ziel ist insbesondere neben der Förderung speziell junger Familien, dass die Stadt- und Ortskerne durch den Umbau älterer Häuser und Wohnungen, die im jetzigen Zustand nicht mehr bedarfs- und nachfragegerecht sind, wieder belebt werden. Bund und Länder sollten diese sinnvollen „Kommunal- und Familienprogramme“ mit unterstützen.

3. Aktive kommunale Baulandpolitik

Um eine angemessene Wohnraumversorgung in den Städten und Gemeinden zu gewährleisten, bedarf es insgesamt einer angemessenen Förderpolitik sowie einer Bereitstellung von Grundstücken für die Wohnbebauung, insbesondere in den Innenstädten und Ortskernen. Städte und Gemeinden sollten insbesondere eine aktive Brachflächenaktivierungs- und Baulandpolitik betreiben und durch geeignete Maßnahmen zur Nachverdichtung und Schließung von Baulücken für die Bereitstellung der benötigten Wohnbauflächen sorgen. Im Einzelfall sind ungenutzte Gewerbeflächen mit Aufwertungspotenzialen für den Wohnungsbau sowie die Nutzung von militärischen Konversionsflächen für den Wohnungsbau zu prüfen. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat die Bundesanstalt für Immobilienaufga-

ben (BlmA) aufgefordert, nicht mehr genutzte Konversionsflächen den Städten und Gemeinden zu finanziell adäquaten Konditionen für die Wohnbebauung zur Verfügung zu stellen.

4. Strukturschwache Städte und Gemeinden fördern

Nicht nur „boomende“ Großstädte mit preiswertem Wohnraum dürfen unterstützt werden, sondern es müssen auch strukturschwache Städte und Gemeinden und deren „speziellen Wohnungsmärkte“ gefördert werden. Zahlreiche kleinere Städte und Gemeinden haben sich aufgrund des demografischen Wandels mit Überkapazitäten an Wohnraum und daher mit dem Stadtumbau und dem Abriss zu befassen und stehen dabei vor schwierigen Aufgaben. Es ist daher erforderlich, dass Bund und Länder auch hier flexible Instrumente bereitstellen, um die spezifischen Probleme dieser Städte und Gemeinden nachhaltig zu lösen. Neben der Förderung des Wohnungsneubaus wird daher auch der Abriss des Wohnungsaltbestandes eine wichtige Aufgabe bleiben. Bund und Länder sind daher aufgefordert, die Städtebauförderung auf hohem Niveau fortzusetzen und insbesondere den Stadtumbau und die Stärkung der Zentren und Ortskerne weiterhin aktiv zu unterstützen.

5. Stärkung des öffentlich geförderten Mietwohnungsneubaus

Die in verschiedenen Regionen benötigten Investitionen in den öffentlich geförderten Mietwohnungsneubau erfordern ein klares Bekenntnis von Bund und Ländern zum sozialen Wohnungsbau. Die vom Bund derzeit bereitgestellten 518 Millionen Euro pro Jahr müssen von den Ländern in gleicher Höhe kofinanziert und in die soziale Wohnraumförderung fließen. Aus kommunaler Sicht erscheint es sinnvoll, dass bei der Ausweisung neuen Baulands ein Teil der Fläche für den sozialen Wohnungsbau genutzt wird. Über kommunale Wohnungsbaukonzepte beziehungsweise Stadtentwicklungskonzepte können bedingte kommunale Flächenvergaben nach Konzeptqualität (zum Beispiel mit der Vorgabe eines konkreten Anteils für geförderten Mietwohnungsneubau) vorgenommen werden.

6. Ausufernde Standards bei Neubau (EnEV etc.) vermeiden

Um die Rahmenbedingungen für den freifinanzierten Wohnungsbau im unteren und mittleren Preissegment zu verbessern, ist vor der Festlegung erhöhter Standards für den Wohnungsbau grundsätzlich eine Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen. Insbesondere die weitere Verschärfung der energetischen Standards für den Neubau von Wohnungen würde die Eingangsmieten in die Höhe treiben und auch die Investitionskosten in die Höhe schnellen lassen. Daher muss bezüglich der Verschärfung der Energieeinsparverordnung (EnEV) eine „Verschnaufpause“ eingelegt werden. Zudem würde eine Öffnung der EnEV hin zu ganzen Blöcken oder Quartieren die Freiheit der Entscheidung über die Umsetzung beim Eigentümer belassen. So könnten preiswerte Bestände erhalten und zudem der Aspekt der Energieversorgung besser integriert werden. Auch für Standards im Bereich der Barrierefreiheit, die wegen der demografischen Veränderungen einen zunehmenden Stellenwert bekommen werden, ist Augenmaß gefordert.

7. Bauen und vermieten von Immobilien attraktiv machen

Der Bund sollte das Bauen und Bewirtschaften von Immobilien wieder attraktiv machen, insbesondere auch durch die Anpassung des Abschreibungssatzes von 2 Prozent auf 4 Prozent sowie durch ausgewogene Regelungen im Mietrecht, die Investitionen in den Wohnungsneubau oder –umbau für Bauherren „lohnend“ machen.

8. Förderprogramme regionalisieren

Die Förderprogramme von Bund und Ländern sollten durch eine Vereinfachung attraktiver und stärker regional ausgerichtet werden. Beim derzeit extrem niedrigen Zinsniveau spricht zudem viel für eine höhere Zuschussförderung. Dies kann auch ein wichtiges psychologisches Signal insbesondere für „Schwellenhaushalte“ bilden.

9. Wohnungsneubau im mittleren Marktsegment fördern

Wohnungsneubau sollte insbesondere im mittleren Marktsegment, wo eine besonders hohe Nachfrage herrscht, gefördert werden. Hier lassen sich relativ schnell direkte Entlastungseffekte erzielen, deren Intensität durch geeignete Vereinbarungen noch gesteigert werden kann.

10. Wohngeldleistungen an Mietentwicklung anpassen

Um eine ausreichende Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Haushalte zu tragbaren Kosten trotz steigender Mieten und Nebenkosten zu gewährleisten, ist eine Anpassung des Wohngeldes an die Mietentwicklung sowie die Wiedereinführung des Heizkostenzuschusses zu prüfen.

11. Kommunale Wohnungsunternehmen stärken

Die kommunalen Wohnungsunternehmen sind wichtige Partner der Städte und Gemeinden im Bereich der Wohnungspolitik sowie der Stadtentwicklung. Die Wohnungsunternehmen sind Bestandhalter und setzen nicht wie die „Heuschrecken“ auf kurzfristige Rendite. Mit einer zurückhaltenden Mietenpolitik können kommunale Wohnungsunternehmen – abhängig von ihrem Anteil an Gesamtwohnungsbestand – maßgeblich zu einer moderaten Mietentwicklung in Städten und Gemeinden beitragen. Wegen ihrer besonderen Rolle für die Wohnungspolitik sollte eine Privatisierung der Wohnungsbestände stets kritisch geprüft werden. Auch müssen gerade kommunale Wohnungsunternehmen bevorzugt in die staatlichen Förderprogramme einbezogen werden.

12. Enge Verzahnung von Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik

Kommunale Wohnungspolitik sollte immer einen Beitrag zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung leisten. „Vor Ort“ geht es nicht nur um ein quantitativ ausreichendes Wohnungsangebot, sondern auch darum, das Wohnraum dort entsteht beziehungsweise rückgebaut wird, wo siedlungsstrukturell nachhaltige Strukturen vorhanden sind oder geschaffen werden können. Kommunale Wohnungspolitik sollte sich daher immer dem Ziel einer kompakten Stadtentwicklung verpflichtet fühlen und zur Ver-

meidung disperser Siedlungsstrukturen beitragen. Dabei muss insbesondere die Stärkung der Zentren und Ortskerne im Mittelpunkt stehen.

13. Wohneigentum zielgerichtet fördern

Die jüngst von der Europäischen Zentralbank (EZB) veröffentlichten Zahlen belegen, dass die Eigenheimquote (selbstgenutztes Wohneigentum) mit ca. 46 Prozent der Haushalte in Deutschland die niedrigste Eigenheimquote in der EU ist. Nach Auffassung des DStGB muss daher auch über eine bessere und den Familien zugutekommende Förderung des Wohneigentums neu diskutiert werden. Die Wohneigentumsförderung kann die Vermögensbildung einschließlich der Stärkung der Altersvorsorge maßgeblich unterstützen. Erforderlich wäre allerdings, die Förderung sozialgerecht zu gestalten und die Förderung auf Schwellenhaushalte sowie insbesondere Familien mit Kindern (zur Wohneigentumsbildung) zu fokussieren. Die Wohneigentumsförderung hätte darüber hinaus den positiven Effekt, wesentliche Impulse für die Bauwirtschaft und damit für die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland zu leisten.

14. Keine Investitionshemmnisse im Mietrecht einführen

Die im Zuge der Neuausrichtung der Wohnungspolitik diskutierte Einführung einer Obergrenze für Neuvertragsmieten sowie eine Senkung der Kappungsgrenzen im Mietrecht ist kritisch zu betrachten. Beschränkungen der Mieterhöhungsspielräume dürften sich – insbesondere in Städten und Gemeinden mit entspannteren Wohnungsmärkten – investitionshemmend auswirken. Mit Blick auf künftige Entwicklungen sind aber auch dort Investitionen erforderlich, zum Beispiel um durch Ersatzneubau beziehungsweise Investitionen in den Bestand Versorgungsengpässe in bestimmten Bereichen wie zum Beispiel der Schaffung altengerechten Wohnraums zu schließen. Staatliche Eingriffe in die Mietpreisentwicklung sollten vermieden werden.