

Bekämpfung von Wohnraummangel und steigenden Mieten in den Städten

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Bekämpfung von Wohnraummangel und steigenden Mieten in den Städten

1. Ausgangslage

In den vergangenen Jahren wurde die politische und öffentliche Diskussion im Wesentlichen durch den sich abzeichnenden Rückgang der Wohnungsnachfrage infolge des demografischen Wandels, den massiven Wohnungsleerstand in zahlreichen ostdeutschen Städten und Gemeinden sowie sich abzeichnende Wohnungsüberhänge auch in vielen westdeutschen Regionen geprägt. Städte mit angespannten Wohnungsmärkten stellten die Ausnahme dar. In jüngerer Zeit ist insbesondere in vielen Großstädten und Universitätsstädten eine zunehmende Wohnraumknappheit zu registrieren. Neben diesen Städten gibt es aber auch weiterhin Städte, in denen die Wohnungsmarktlage ausgeglichen ist oder sogar ein Wohnungsüberhang besteht. Zu Versorgungsgaps kommt es dort allenfalls in Teilsegmenten (z. B. altenechter Wohnraum oder familiengerechte Wohnungen) oder aber in bestimmten, besonders nachgefragten Stadtteilen.

Die zunehmende Anspannung der Wohnungsmärkte macht sich auch bei der Mietpreisentwicklung bemerkbar: So sind die Angebotsmieten im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr im Bundesdurchschnitt um 2,9 % und in den 20 Städten mit den höchsten Steigerungsraten sogar um 5 - 10 % gestiegen. Außer den Großstädten hatten insbesondere die Universitätsstädte deutliche Mietpreissteigerungen zu verzeichnen. In den fünf teuersten Städten lagen die bei Neuvermietungen geforderten Angebotsmieten im Jahr 2011 zwischen 9 und 12 Euro je m² Wohnfläche. Dieser Preisanstieg hat sich 2012 weiter fortgesetzt.

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum wirkt sich nicht nur negativ auf die Attraktivität der betroffenen Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandort aus; er macht sich infolge steigender Unterkunftskosten für die Transferleistungsempfänger auch unmittelbar in den städtischen Haushalten bemerkbar. Zudem kommt es durch die allgemeine Mietpreisentwicklung und durch Modernisierungsmieterhöhungen zu Verdrängungseffekten und damit zu einer räumlichen Konzentration von einkommensschwachen Haushalten in bestimmten Wohnlagen.

Bei der Diskussion über mögliche Maßnahmen gegen steigende Wohnkostenbelastungen und zunehmende Versorgungsschwierigkeiten vor allem für einkommensschwächere Haushalte müssen regionale und örtliche Unterschiede der Wohnungsmärkte stets mit bedacht werden. Einheitlich geltende, unflexible Regelungen, die sich auf angespannten Märkten als hilfreich erweisen können, können für entspannte Märkte kontraproduktiv sein.

Differenzierungen sind dabei nicht nur bezogen auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen auf extrem angespannten und eher entspannteren Wohnungsmärkten erforderlich. Selbst in Städten mit angespannten Märkten erfordern unterschiedliche Ausgangsbedingungen in Bezug auf die Haushalte und ihre Einkommenssituation sowie bei der Angebotssituation eine differenzierte Betrachtung. So gibt es in Deutschland keinen durchgängigen Zusammenhang zwischen Miethöhe und Lohnhöhe. Das bedeutet für einige Städte, wie z.B. Köln, eine besondere Anspannung,

wenn das Lohnniveau nicht mit dem Mietniveau Schritt hält. Zudem ist die Verteilung der Angebotsmieten in den Städten durchaus unterschiedlich. Während 2010/11 in einer Stadt wie Berlin über 40 % der Mietwohnungen für bis zu 6 € Kaltmiete pro Quadratmeter angeboten werden, werden zu diesem Preis in Köln nur noch rund 10 % der Wohnungen angeboten, in Hamburg und Frankfurt a. M. nur ca. 4 % bzw. 2 % und in München liegt im Monat Juni 2011 kein einziges Angebot zu diesem Angebotspreis vor. Gleichzeitig aber lagen die durchschnittlichen Mietbelastungsquoten in München im Jahr 2010 mit 23,4 % nur geringfügig höher als der durchschnittliche Wert in Deutschland. Demgegenüber hatte Berlin eine Mietbelastungsquote von 28,6 %. Durchgängig unterliegen die Haushalte mit geringerem Einkommen (bis 1500 Euro Haushaltseinkommen) einer überproportionalen Mietbelastung. Diese lag bspw. in München bei 42 %.

2. Ursachen

Die sich anspannende Situation der Wohnungsmärkte in vielen Städten und die damit einhergehenden deutlichen Mietpreissteigerungen sind das Ergebnis steigender Wohnungsnachfrage bei zugleich knapper werdendem Angebot insbesondere im preiswerten Wohnungsmarktsegment:

- Nach einer längeren Periode, in der die Großstädte Bevölkerungsverluste zu verzeichnen hatten, nimmt die Stadtbevölkerung mittlerweile wieder in einem auch für Experten überraschenden Ausmaß zu. So verzeichneten nach einer Analyse des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 48 von 85 untersuchten Städten (in der Mehrheit Großstädte) in der Zeit von 2000 - 2009 ein beachtliches Bevölkerungswachstum. Die zehn Städte mit dem größten Wachstum konnten in diesem Zeitraum Bevölkerungszuwächse zwischen 2,9 % und 9,3 % verzeichnen. Trotz insgesamt rückläufiger Bevölkerungsentwicklung setzt sich dieser Trend aktuell weiter fort. So konnten die Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern im Vergleich zu 2009 auch im Jahr 2010 im Durchschnitt an Einwohnern hinzugewinnen, wobei Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern die größten Zuwächse zu verzeichnen hatten.
- Die Prognosen gehen allerdings nicht von einem ungebrochenen Wachstum für alle Groß- und Universitätsstädte aus. Nur 15 der 50 größten Städte werden auch bis 2030 wachsen. 30 Städte werden erhebliche Bevölkerungsverluste hinzunehmen haben.
- Der entscheidende Faktor für die Wohnungsnachfrage ist allerdings nicht die Bevölkerungs-, sondern die Haushaltsentwicklung. Die Zahl der Haushalte steigt infolge der weiter abnehmenden Haushaltgröße (Trend zur Singularisierung der Haushalte) den Prognosen zufolge zumindest bis 2030 in Deutschland um 1 Million. Selbst in Städten mit stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungsentwicklung wird es daher –zeitlich begrenzt- auch über den Erneuerungsbedarf hinaus zusätzliche Wohnungsnachfrage geben.
- Vor allem die Nachfrage nach preiswertem Wohnraum ist hoch: Neben der großen Zahl von Haushalten mit Transferleistungsbezug und Haushalten mit niedrigen Einkommen muss in den Universitätsstädten auch eine infolge des Wegfalls der Wehrpflicht und doppelter Abiturjahrgänge wachsende Zahl Studierender mit kleinen, preiswerten Wohnungen versorgt werden.
- Seit dem Höhepunkt der Bautätigkeit Mitte bis Ende der 1990er Jahre ging die Zahl der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen von Wohnraum zurück: So wurde noch im Jahr 2000 mit ca. 350.000 WE der Bau von etwa doppelt so vielen

Wohnungen genehmigt wie im Jahr 2008 mit fast 175.000 WE. Seit 2009 steigt die Zahl der Baugenehmigungen wieder an und lag 2011 mit fast 230.000 WE auf einem deutlich höheren Niveau als 2008. Ähnliche Tendenzen gibt es auch bei den Baufertigstellungen, die im Jahr 2009 mit weniger als 160.000 WE ihren Tiefpunkt erreichten. Mit 183.000 WE wurden im Jahr 2011 wieder deutlich mehr Wohnungen gebaut. Trotz inzwischen steigender Tendenz bleibt der Wohnungsneubau auch weiterhin hinter der nach Expertenmeinung erforderlichen Größenordnung (je nach Expertise: 190.000 - rd. 300.000 WE) zurück.

- Der rapide Rückgang des Sozialwohnungsbestandes trägt maßgeblich zur schwierigen Versorgungslage im preiswerten Marktsegment bei. Der Bestand an Sozialwohnungen reduzierte sich von rd. 3 Mio. WE Anfang der 1990er Jahre auf aktuell nur noch rd. 1,5 Mio. WE, was einem Anteil von etwa 6,4 % am gesamten Mietwohnungsbestand entspricht. Der Ersatz durch neu gebaute oder zusätzlich im Bestand gebundene Sozialwohnungen hat nur in unzureichendem Umfang stattgefunden.
- Die Investitionen in die energetische Sanierung, den altengerechten Umbau und die sonstige Modernisierung des Wohnungsbestandes führen zu Modernisierungsmieterhöhungen und damit zu einer Verknappung des Angebots an preisgünstigem Wohnraum.
- Die steigenden Energiepreise und damit der Anstieg der warmen Betriebskosten haben in erheblichem Umfang zu steigenden Wohnkostenbelastungen der Haushalte beigetragen. So sind im Durchschnitt aller Energieträger die Preise für Haushaltsenergie allein zwischen Dezember 2009 und Juni 2012 um 20,2 % gestiegen.

3. Maßnahmen

Zur Sicherung einer angemessenen Wohnraumversorgung der Haushalte in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten sind gemeinsame Anstrengungen aller staatlichen Ebenen erforderlich:

3.1 Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau verbessern

Notwendig ist der Neubau von frei finanziertem und sozialem Wohnraum zur Schließung der bestehenden Lücken zwischen Wohnungsangebot und –nachfrage:

a. Bereitstellung von Grundstücken für die Wohnbebauung

Wesentliche Voraussetzung hierfür ist die Bereitstellung von Grundstücken für die Wohnbebauung zu angemessenen Konditionen. Hier sind die Städte gefordert, im Rahmen einer aktiven Baulandpolitik und durch geeignete Maßnahmen zur Nachverdichtung und Schließung von Baulücken für die Bereitstellung der benötigten Wohnbauflächen zu sorgen.

Gegebenenfalls können – im Rahmen des planungsrechtlich Möglichen und Zulässigen- auch untergenutzte Gewerbeflächen in Lagen mit Aufwertungspotenzialen für den Wohnungsbau aktiviert und die nötigen Ersatzflächen für das Gewerbe an anderer Stelle entwickelt werden.

Eine höhere Dichte ist in größeren Städten mit begrenztem Flächenpotenzial geboten. Hierfür soll durch die laufende Baurechtsnovelle die Begründung von Überschreitungen des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung erleichtert werden. Hierbei sind jedoch sowohl die spezifische Nachfrage vor Ort als auch die Belastbarkeit der vorhandenen Infrastruktur bzw. die Kosten für deren Ausbau und die Akzeptanz der Wohnbevölkerung im Bestand zu berücksichtigen.

b. Konversionsflächen nutzen

Große Potenziale liegen auch in der Nutzung von militärischen Konversionsflächen für den Wohnungsbau. Diese Flächen muss die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zügig und zu finanziell adäquaten Konditionen für die Wohnbebauung zur Verfügung stellen:

Der Bund ist aufgefordert, seine Verantwortung für eine sozial verträgliche Raum- und Stadtentwicklung in stärkerem Maß als bisher anzunehmen. Dies gilt vor allem für ungenutzte Flächen im Eigentum des Bundes (Konversionsflächen), welche sich innerhalb der Siedlungsflächen oder an deren Rändern befinden und die daher auf kurzem Weg einer nachhaltigen Stadtentwicklung zugeführt werden können.

Der Deutsche Städtetag unterstützt die Forderung nach einer Änderung des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Durch eine Änderung des § 1 BImAG muss dafür Sorge getragen werden, dass strukturpolitische Ziele im Sinne einer nachhaltigen, flächeneffizienten Stadtentwicklung, die auf die Bekämpfung von Wohnraummangel oder die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet ist, bei der Flächenverwertung Berücksichtigung finden. Eine Aufgabenteilung, in welcher der Bund seinen Auftrag allein eigenwirtschaftlich definiert und die Wahrung der Gemeinwohlaspekte sowie die Kosten für die Schaffung einer zukunftsfähigen sozialen und technischen Infrastruktur alleine den Kommunen überlässt, ist nicht akzeptabel.

c. Gezielte Investitionsanreize für den frei finanzierten Wohnungsbau setzen

Von der Einkommensentwicklung teilweise abgekoppelte, gestiegene Baukosten und an nachfragestarken Standorten überproportional steigende Grundstückspreise führen dazu, dass sich der Neubau freifinanzierter Mietwohnungen selbst in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten und entsprechend hohem Mietpreisniveau nach Auffassung der freien Wohnungswirtschaft nur im hochpreisigen Segment rechnet. Dementsprechend fehlt es an den nötigen Neubauinvestitionen im mittleren Preissegment. Um hier die erforderlichen Investitionsanreize nicht zuletzt auch für private Vermieter zu schaffen, wird neben den Förderangeboten der KfW eine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen diskutiert.

Denkbar wäre die (ggf. auch zeitlich begrenzte) Wiedereinführung einer erhöhten steuerlichen Abschreibung der Investitionen in den Wohnungsneubau. Diese führt jedoch, sofern sie räumlich ungesteuert wirkt, zu Fehlanreizen für den Wohnungsneubau in Städten und Regionen mit rückläufiger Wohnungsnachfrage. In Anbetracht der regional und örtlich sehr unterschiedlichen Ausgangslage und Entwicklung der Wohnungsmärkte sollte daher nach Lösungen gesucht werden, die gezielte steuerliche Impulse für den Wohnungsneubau in rechtssicher abgrenzbaren Gebieten mit Wohnraummangel ermöglichen. Alternativ zur erwähnten steuerlichen Förderung wäre z.B. die Gewährung einer Investitionszulage in solchen, nach einheitlichen Kriterien abgegrenzten Gebieten denkbar; steuerpolitisch wäre dies vorzugswürdig.

d. Wirtschaftlichkeitsgebot bei Festlegung von Standards beachten

Bezüglich der energetischen Standards für den Neubau von Wohnungen besteht ein Zielkonflikt, der bei der Diskussion um Veränderungen der Standards berücksichtigt werden muss: Zur Erreichung der Klimaschutzziele und um die Wohnkostenbelastungen für die Haushalte auch bei weiter steigenden Energiepreisen bezahlbar zu halten, ist die Vorgabe möglichst hoher energetischer Standards sinnvoll. Zugleich werden so aber auch die notwendigen Investitionskosten und in der Folge auch die erforderlichen Eingangsmieten in die Höhe getrieben, ohne dass sich dies direkt in entsprechend reduzierten warmen Betriebskosten niederschlägt. Um die Rahmenbedingungen für den frei finanzierten Wohnungsbau auch im mittleren Preissegment zu verbessern, ist daher vor der Festlegung erhöhter Standards für den Wohnungsbau eine Kosten-Nutzen-Analyse notwendig. Ähnliche Überlegungen gelten auch für Standards im Hinblick auf eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit, die wegen der demografischen Veränderungen einen zunehmenden Stellenwert bekommt, zugleich aber auch den Neubau von Wohnraum verteuert.

3.2 Öffentlich geförderten Mietwohnungsbau vorantreiben

Hauptansatzpunkt für die Versorgung einkommensschwächerer Haushalte mit bezahlbarem Wohnraum muss die Steigerung der Bautätigkeit im Bereich des öffentlich geförderten bzw. des in dauerhafter öffentlicher Verfügung stehenden Mietwohnungsneubaus sein.

Die jährlichen Ausgaben für die soziale Wohnraumförderung in Höhe von gut 0,5 Milliarden Euro seitens des Bundes und gut 1 Milliarde Euro (auf Basis Barwertberechnung) seitens der Länder für die Soziale Wohnraumförderung stehen in einem erheblichen Missverhältnis zu den Mitteln, die für Wohngeld und Kosten der Unterkunft in Höhe von 15,5 Milliarden Euro aufzubringen sind. Hiervon müssen die Städte allein 10,5 Milliarden Euro beisteuern. Daher ist eine beträchtliche Aufstockung der Objektförderung erforderlich, um das verfügbare Angebot an belegungs- und mietpreisgebundenem Wohnraum auszuweiten und so auch perspektivisch zu einer strukturellen Entlastung bei der Subjektförderung zu gelangen,

a. Kompensationszahlungen des Bundes in der Wohnraumförderung fortführen

Notwendig ist in diesem Zusammenhang ein klares Bekenntnis von Bund, Ländern und Städten zugunsten des Sozialen Wohnungsbaus. Der Bund muss sich durch Fortführung seiner Kompensationszahlungen im Bereich der Wohnraumförderung mindestens im bisherigen Umfang auch über das Jahr 2013 hinaus an der Finanzierung beteiligen. Die Mittel müssen zweckgebunden für die Soziale Wohnraumförderung zur Verfügung gestellt werden.

b. Wohnraumförderprogramme der Länder zielorientiert inhaltlich ausgestalten und angemessen finanziell ausstatten

Seit der Föderalismusreform liegt die Soziale Wohnraumförderung in der alleinigen Verantwortung der Länder. Sie sind daher in erster Linie gefordert, durch die Bereitstellung ausreichender Fördermittel zu angemessenen Förderkonditionen für eine bedarfsgerechte Ausweitung des geförderten Wohnungsbestandes zu sorgen. Ange-

sichts niedriger Marktzinsen und einer häufig sehr großen Differenz zwischen frei finanzierten Mieten und den zulässigen Mieten im geförderten Mietwohnungsneubau ist die Inanspruchnahme öffentlicher Förderdarlehen für die Wohnungswirtschaft derzeit in vielen Fällen wenig attraktiv. Daher kann – je nach länderspezifischer Ausgestaltung – eine Nachjustierung und Verbesserung der Förderkonditionen, z. B. durch attraktivere Zinskonditionen, Anhebung der Förderpauschalen zum Ausgleich steigender Baukosten, Anpassung der zulässigen Eingangsmieten etc. notwendig sein. Vor allem in Ballungsräumen ist ggf. auch eine Anhebung der für die Zielgruppen der Wohnraumförderung geltenden Einkommensgrenzen zu prüfen, da in den Hochpreisregionen zunehmend auch Haushalte mit mittlerem Einkommen, insbesondere junge Familien, Schwierigkeiten haben, finanzierbaren Wohnraum zu finden. Ergänzend zur Förderung des Mietwohnungsbaus sind auch Förderangebote für den Bau oder Erwerb von Wohneigentum in den Städten erforderlich, denn Haushalte mit Kindern finden gerade in den nachfragestarken Städten auf dem Mietwohnungsmarkt kaum noch familiengerechte Wohnungen. Jungen Familien mit geringeren Einkommen muss daher die Eigentumbildung insbesondere in den Ballungsräumen mit angespannten Wohnungsmärkten mit Hilfe öffentlicher Förderung finanziell ermöglicht werden.

Wenngleich sich der Förderbedarf bezüglich des Wohnungsneubaus vor allem auf die wachstumsstarken Städte und Regionen konzentriert, sind auch Städte mit entspannteren Wohnungsmärkten auf die Bereitstellung von Fördermitteln angewiesen: Denn unabhängig von der jeweiligen örtlichen Entwicklung am Wohnungsmarkt stehen alle Städte vor wohnungspolitischen Herausforderungen, zu deren Bewältigung der Einsatz finanzieller Mittel aus der sozialen Wohnraumförderung unerlässlich ist.

Die Realisierung der Ziele im Bereich des Klimaschutzes und der Energieeinsparung verlangen umfangreiche energetische Sanierungsmaßnahmen im Bestand. In angespannten Märkten führt die Umlage der Modernisierungskosten auf die Mieter zu weiteren Mieterhöhungen, wobei der Anhebung der Kaltmiete erfahrungsgemäß nicht entsprechende Einsparungen bei den Heizkosten gegenüberstehen. Hier ist der Einsatz von Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erforderlich, um die Mietanhebungen in einem für die einkommensschwächeren Haushalte vertretbaren Rahmen zu halten und Verdrängungseffekte in sanierten Wohnungen durch zahlungskräftigere Haushalte zu vermeiden. In entspannten Märkten mit fehlenden Mieterhöhungsspielräumen wird hingegen die energetische Sanierung ohne eine flankierende Förderung finanziell nicht realisierbar sein, mit der Folge, dass dort die energetische Sanierungsmaßnahmen aus wirtschaftlichen Gründen unterbleiben und die einkommensschwachen Haushalte im Zuge weiter steigender Energiekosten mit immer höheren Heizkostenbelastungen finanziell überfordert werden.

Da es in den kommenden Jahren nach allen Prognosen zu einem massiven Anstieg der Seniorenhaushalte mit sehr geringen Renten kommen wird, besteht zudem erheblicher Bedarf an einer Ausweitung des Angebots an seniorenrechtlichem Wohnraum. Hier ist in den kommenden Jahren selbst in ansonsten eher entspannten Wohnungsmärkten mit erheblichen Angebotsengpässen zu rechnen, dies gilt vor allem für das preiswerte Marktsegment. Auch in diesem Bereich ist der Einsatz von Mitteln für die soziale Wohnraumförderung daher - unabhängig von den Ausgangsbedingungen am örtlichen Wohnungsmarkt - unerlässlich.

c) Strategisches Flächenmanagement für die Vielfalt an Zielgruppen und den sozialen Wohnungsbau nutzen

Die unter Nachfragedruck stehenden Städte können durch Instrumente, wie z. B. die sozialgerechte Bodennutzung, städtebauliche Verträge bei Neuplanungen und beabsichtigten Planänderungen oder eine bedingte kommunale Flächenvergabe nach Konzeptqualität (zum Beispiel mit der Vorgabe eines Anteils für den geförderten Mietwohnungsbau oder für bestimmte Zielgruppen wie Baugruppen, Projekte für generationsübergreifendes Wohnen u.ä.) darauf hinwirken, dass bei der Ausweisung neuen Baulands oder der Überplanung von Gebieten mit Planungsrecht ein Teil der Fläche für geförderten oder preiswerten Wohnungsbau und/oder für bestimmte Zielgruppen genutzt wird oder alternativ in die Verfügung der Stadt übergeht. Hierdurch lassen sich nötige Investitionen in den öffentlichen Wohnungsbau aktivieren. Zugleich können diese Instrumente zu der gewünschten sozialen Mischung in Quartieren beitragen. Für den Einsatz dieser Instrumente bedarf es seitens der Kommunen erfahrungsgemäß klarer politischer Zielsetzungen und –vorgaben (z. B. in Form von Stadtentwicklungsplänen oder Konzepten zum Wohnungsbau) sowie der Anpassung der wohnungswirtschaftlichen Kalkulation durch die privaten Träger. Die Städte sind gehalten, diese Instrumente so zu entwickeln, dass es einen tragfähigen Ausgleich zwischen dem wohnungspolitischen Nutzen für die Städte und dem wohnungswirtschaftlichen Gewinn für die Investoren gibt.

d) Imagekampagne zugunsten des sozialen Wohnungsbaus einleiten

Notwendig ist auch eine Imagekampagne für den sozialen Wohnungsbau. Bei vielen Wohnungsunternehmen, vor allem aber bei privaten Investoren herrschen falsche Vorstellungen über die Zielgruppe des sozialen Mietwohnungsbaus. Es besteht die Befürchtung, dass die Belegung der Wohnungen vorzugsweise mit „Problemmietern“ erfolgt. Tatsache ist jedoch, dass ausgehend von den Einkommensgrenzen als Zugangsvoraussetzung für den öffentlich geförderten Wohnungsbau große Teile der arbeitenden Bevölkerung sowie Rentner mit mittlerem und geringem Einkommen wohnberechtigt sind. Untersuchungen in einigen Großstädten zufolge sind dort 30 % bis 50 % der Haushalte berechtigt, eine öffentlich geförderte Wohnung zu beziehen. Zudem gehört eine einseitige, von den Städten auch gegen den Willen der Wohnungsunternehmen durchgesetzte Belegungspolitik der Vergangenheit an. Inzwischen erfolgt die Vermietung der Wohnungen in aller Regel im Konsens. Zum Teil wird den Wohnungsunternehmen im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen die Auswahl wohnberechtigter neuer Mieter übertragen. Durch entsprechende Aufklärungsarbeit der Städte kann zu einer realistischen Vorstellung über die Zielgruppe beigetragen und so Vorurteile potentieller Investoren gegenüber dem sozialen Wohnungsbau abgebaut werden.

3.3 Wohngeldleistungen an Mietentwicklung anpassen

Selbst bei einem massiven Ausbau der Investitionen in den geförderten Wohnungsbau wird es auch weiterhin nicht möglich sein, allen einkommensschwachen und wohnberechtigten Haushalten eine preiswerte, öffentlich geförderte Mietwohnung zur Verfügung zu stellen. Auch bei einer massiv gesteigerten Objektförderung ist daher weiterhin eine Subjektförderung in Form angemessener Wohngeldleistungen erforderlich. Hierzu muss das Wohngeld an die Mietentwicklung angepasst werden:

Der drastische Anstieg der Mieten an nachfragestarken Standorten in den vergangenen Jahren bleibt bei den seit 01.01.2009 unveränderten Wohngeldleistungen unberücksichtigt. Dementsprechend steigt die Zahl der Haushalte, die die im Wohngeld festgelegten Miethöchstbeträge überschreiten, was auch durch eine Umfrage unter im Arbeitskreis Wohngeld des DST vertretenen Städten belegt wird: So gibt es gerade bei den kleineren Haushalten in vielen Städten häufig mehr als 50 % Wohngeldempfängerhaushalte, deren tatsächliche Mietbelastung wegen Überschreitung der Miethöchstbeträge bei der Wohngeldberechnung nicht berücksichtigt wird. Hinzu kommt, dass gerade die überdurchschnittlich steigenden Heizkosten zu den wachsenden Wohnkostenbelastungen für einkommensschwache Haushalte beitragen, was derzeit beim Wohngeld überhaupt nicht berücksichtigt wird, da sich die Wohngeldleistungen an der Bruttokaltmiete orientieren.

Durch die fehlende Anpassung des Wohngelds an die Miet- und Einkommensentwicklung liegt der Regelbedarf einschließlich der Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II/SGB XII in vielen Städten für einen erheblichen Teil der Haushalte oberhalb des Höchsteinkommens für den Wohngeldbezug. Dies bedeutet, dass das Wohngeld durch die fehlende Dynamisierung seine Rolle als vorrangige soziale Leistung zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens verliert und stattdessen aufstockende Leistungen nach dem SGB II/SGB XII in Anspruch genommen werden müssen. Demzufolge ergibt sich eine Kostenverschiebung vom Bund-Länder-finanzierten Wohngeld hin zu den überwiegend kommunal finanzierten Unterkunftsleistungen nach dem SGB II/SGB XII. Diese „aufstockenden“ Leistungen umfassen tatsächlich oftmals nur noch einen Zuschuss zu den Kosten der Unterkunft zu Lasten der Kommunen, weil zu berücksichtigendes Einkommen und Vermögen zunächst auf die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts angerechnet wird. Haushalte mit niedrigem Erwerbseinkommen, die Transferleistungen ausschließlich zur Sicherung ihrer Unterkunftsstellen erhalten, sollten daher wieder in den Wohngeldbezug zurückgeführt werden.

Leistungen zur Wohnkostenentlastung auch oberhalb des Existenzminimums sind unverzichtbar. Eine treffsichere Unterstützung von Haushalten mit geringem Einkommen kann – gerade in Großstädten und Ballungsräumen – durch bedarfsorientierte Sozialleistungen allein nicht sichergestellt werden.

Aus den oben genannten Gründen ist eine Stärkung des Wohngelds und dessen Anpassung an die Miet- und Einkommensentwicklung dringend erforderlich: Hierzu müssen die Einkommensgrenzen, die Miethöchstbeträge und die Wohngeldleistungen an die tatsächliche Entwicklung angepasst werden. Zudem muss die Heizkostenpauschale wieder eingeführt werden, um die wachsenden finanziellen Belastungen durch die Preissteigerungen für Heizenergie aufzufangen.

Flankierend hierzu sollte auch die Einführung eines Klimabonus, also die Gewährung von Zuschlägen für energetisch sanierte Wohnungen, erwogen werden. Da in der Regel einkommensschwächere Haushalte in den preiswerteren, energetisch noch nicht sanierten Wohnungsbeständen leben, könnten auf diese Weise die Mietpreissteigerungen nach der energetischen Sanierung abgefedert und Verdrängungseffekte vermieden werden. Allerdings wird kritisch zu prüfen sein, auf welche Weise ein solcher Klimabonus sich mit einem möglichst geringen zusätzlichen Verwaltungs- und Prüfaufwand für die Wohngeldstellen realisieren lässt.

Alternativ zu Heizkostenpauschale und Klimabonus wäre auch die Umstellung von Bruttokalt- auf Bruttowarmmiete als Grundlage für die Berechnung der Wohngeldleistungen denkbar. Dies hätte zum einen den Vorteil, dass eine Harmonisierung mit den

Grundsätzen des SGB II bei der Ermittlung der KdU erfolgen würde. Zum anderen könnte bei Einbeziehung der Heizkosten sowohl den hohen Kosten von Wohngeldhaushalten in energetisch unsanierten Beständen, als auch der höheren Kaltmiete und den geringeren Heizkosten bei energetisch sanierten Beständen Rechnung getragen werden. Im Unterschied zu einem Klimabonus ließe sich allerdings so kein Anreiz für die energetische Sanierung erzielen.

3.4 Schutz der Mieter vor überzogenen Mieterhöhungen verbessern

Flankierend zu den Bemühungen den frei finanzierten und geförderten Wohnungsneubau insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten anzukurbeln und so die bestehenden Versorgungsengpässe zu beheben, sind auch mietrechtliche Maßnahmen zu prüfen, um wohnungswirtschaftlich nicht zu begründenden Extremen bei der Mietpreisentwicklung als Folge des zu knappen Angebots Einhalt zu gebieten. Bei der Beurteilung der in Frage kommenden mietrechtlichen Änderungen ist dabei immer eine Abwägung zwischen den hierbei auf die Mietpreisentwicklung und die Mietkostenbelastung der Haushalte zu erzielenden Effekten und möglichen negativen Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der Wohnungsunternehmen in den dringend benötigten Wohnungsneubau und die Modernisierung des Wohnungsbestandes vorzunehmen.

Im Einzelnen stehen folgende Instrumente zur Diskussion:

a. Kappungsgrenzen senken

Möglicher Lösungsansatz - Gem. § 558 Abs. 3 BGB ist derzeit bei bestehenden Mietverhältnissen innerhalb von drei Jahren eine Mieterhöhung um 20 % bis zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete möglich. Das Mietrechtsänderungsgesetz vom 11.03.2013, welches am 1.05.2013 in Kraft tritt, ergänzt diese Regelung um folgenden Passus:

„Der Prozentsatz nach Satz 1 beträgt 15 vom Hundert, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 3 bestimmt sind. Die Landesregierungen werden ermächtigt, diese Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen.“

Ergänzend zu dieser bereits beschlossenen Regelung wird auch der Vorschlag diskutiert, die Kappungsgrenze in § 558 Abs. 3 BGB bundesweit auf 15 Prozent innerhalb von vier Jahren zu beschränken.

Während die bereits beschlossene Möglichkeit zu einer Begrenzung durch Rechtsverordnung der Länder den Vorzug hat, dass sie regional differenzierte Lösungen und damit an die jeweilige Marktentwicklung angepasste Lösungen ermöglicht, hätte eine einheitliche Regelung im BGB den Vorteil einer deutlich einfacheren Umsetzung. Im Übrigen ergeben sich hinsichtlich der Vor- und Nachteile einer Absenkung der Kappungsgrenzen durch Rechtsverordnung der Länder oder durch eine unmittelbare Regelung im BGB keine wesentlichen Unterschiede.

Bewertung Pro:

- Eine Senkung der Kappungsgrenze kann den Mietanstieg der Bestandsmieten senken und so zu einer für die Mieterhaushalte verträglicheren Entwicklung der Wohnkosten beitragen.
- Angesichts des derzeit niedrigen Zinsniveaus und einer moderaten Inflation ist eine Senkung der Kappungsgrenze gegenwärtig auch unter Berücksichtigung der Belange der Vermieter durchaus vertretbar.

Bewertung Contra:

- Die Kappungsgrenze wird nur bei bestehenden Mietverhältnissen wirksam, sie hilft nicht gegen den Anstieg der Wiedervermietungsflächen, die in erster Linie für den Anstieg der Mieten verantwortlich sind.
- Während Zinsniveau und Inflationsrate schwanken, gelten die Vorschriften des BGB dauerhaft. Um regelmäßige Anpassungen zu vermeiden, muss daher zumindest kritisch geprüft werden, ob die im Rahmen einer niedrigeren Kappungsgrenze möglichen Mieterhöhungen auch bei einem deutlichen Anstieg der Marktzinsen und einer gestiegenen Inflationsrate ausreichen, um einen Inflationsausgleich und ggf. einen Ausgleich für höhere Finanzierungskosten zu schaffen.
- Die Senkung der Kappungsgrenze würde zur Zurückhaltung von Investitionen beitragen. Dem für eine bessere Wohnraumversorgung in angespannten Märkten dringend erforderlichen Neubau wäre ein maßgeblicher Anreiz genommen. Dies gilt vor allem für die dringend benötigten Investitionen in den geförderten Mietwohnungsbau: So führt nach den Erfahrungen der für die Förderung zuständigen Fachämter nicht zuletzt die erhebliche Spanne zwischen den Bewilligungsmieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau und den im freifinanzierten Wohnungsbau erzielbaren Mieten dazu, dass kaum noch Wohnungsmarkttakteure bereit sind, öffentliche Fördermittel in Anspruch zu nehmen und die damit verbundenen Mietpreis- und Belegungsbindungen zu akzeptieren, zumal sich in Anbetracht der niedrigen Marktzinsen nur sehr geringe Subventionsvorteile bei der Inanspruchnahme öffentlicher Förderdarlehen ergeben. Bei Senkung der Kappungsgrenze würde der Zeitraum, in dem die Mieten nach Wegfall der Bindungen an das Marktzinsniveau herangeführt werden können, deutlich verlängert. Die langfristigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen würden für Baumaßnahmen im öffentlich geförderten Mietwohnungsbau noch ungünstiger ausfallen.
- Die Vermieter wären bei einer weiteren Beschränkung der Kappungsgrenzen zudem bemüht, dies durch einen überproportionalen Zuschlag bei Wiedervermietungen auszugleichen. Eine gespaltene Entwicklung bei Wiedervermietungsflächen und Bestandsmieten wäre die Folge.
- Da die Mehrzahl der Wohnungsunternehmen im Rahmen der ordentlichen Bewirtschaftung ihrer Bestände bestehende Erhöhungsspielräume ausnutzen, ist der durch eine Senkung der Kappungsgrenze zumindest kurzfristig zu erzielende Effekt auf die Mietentwicklung vermutlich eher gering. Es besteht sogar die Gefahr, dass zunächst ein umgekehrter Effekt einsetzt, da diejenigen Wohnungsunternehmen und Einzeleigentümer, die bisher eine Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete versäumt haben, die vorhan-

denen Mieterhöhungsspielräume noch vor Inkrafttreten einer niedrigeren Kappungsgrenze realisieren.

Handlungsempfehlung Kappungsgrenzen

In Anbetracht eher geringer positiver Wirkungen für die Wohnkostenbelastung der Mieterhaushalte und die Mietentwicklung bei gleichzeitig negativen Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für Investitionen insbesondere in den dringend benötigten Neubau preiswerter, geförderter Mietwohnungen sollte es bei der bereits beschlossenen Mietrechtsänderung bleiben und von einer bundesweiten Senkung der Kappungsgrenze Abstand genommen werden.

b. Wiedervermietungsrenten beschränken

Vor allem der Anstieg der Neuvertragsrenten hat zu dem massiven Anstieg der Mieten in den Städten mit angespannten Märkten beigetragen. Während für die Bestandsrenten die Kappungsgrenze gem. § 558 Abs. 3 BGB Anwendung findet, gibt es derzeit keine Regelung im BGB, die die Mietpreisaufschläge beim Abschluss eines neuen Mietvertrages beschränkt.

Möglicher Lösungsansatz - Zur Begrenzung der Mietentwicklung bei Neuverträgen könnte eine Kappungsgrenze von 10 Prozent oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete für Wiedervermietungen im Bestand eingeführt werden.

(Hinweis: Die Anwendung der Kappungsgrenze auf die Erstvermietung von neu gebauten Wohnungen ist wegen fehlender Vergleichsmieten im Mietspiegel nicht praktikabel. Außerdem würden durch eine derartige Regelung gerade in angespannten Märkten die zur Refinanzierung der hohen Investitionen erforderlichen Mieten verhindert und so die Rahmenbedingungen für den freifinanzierten Mietwohnungsneubau deutlich verschlechtert.)

Bewertung Pro:

Durch die Einführung einer Kappungsgrenze auch für Wiedervermietungen könnten die wohnungssuchenden Haushalte auf stark angespannten Märkten wirksam vor überzogenen Mietpreisforderungen geschützt werden. Längst abgeschriebene Wohngebäude würden der Spekulation entzogen und ihrem sozialen Zweck, Wohnungen für angemessene Mieten zur Verfügung zu stellen, zugeführt. Dies wäre – bezogen auf angespannte Märkte – ein tragfähiger Ausgleich zwischen den Interessen der Eigentümer, ihre Wohnungen im Bestand auskömmlich zu vermieten, und den Interessen der Mieter an einer Anmietung zu marktüblichen Konditionen.

Bewertung Contra:

In Städten mit entspannteren Märkten und einem entsprechend niedrigeren Mietniveau wirken Beschränkungen der Mieterhöhungsspielräume investitionshemmend. Mit Blick auf künftige Entwicklungen sind auch dort Investitionen erforderlich, zum Teil um wieder anziehender Nachfrage durch Neubau Rechnung zu tragen oder aber um durch Ersatzneubau bzw. Investitionen in den Bestand Versorgungsengpässe in bestimmten Teilsegmenten (z.B. altengerechter Wohnraum, familiengerechter Wohnraum etc.) zu schließen. Dort erfolgen Investitionen, die sich auf Basis des heutigen Mietniveaus (noch) nicht rechnen, mit Blick auf eine künftige positivere Marktentwick-

lung. Werden diese Perspektiven durch ordnungsrechtliche Hürden begrenzt, unterbleiben die notwendigen Investitionen.

Handlungsempfehlung Wiedervermietungsrenten

Die Einführung einer Kappungsgrenze für Wiedervermietungen sollte wegen der positiven Effekte in Städten mit stark angespanntem Wohnungsmarkt und einem bereits sehr hohen Mietniveau durchaus verfolgt werden. Um mögliche negative Auswirkungen auf das Investitionsklima in nachfrageschwächeren Städten zu vermeiden, sollte auch hier - ebenso wie bei der Kappungsgrenze für Bestandsrenten - eine differenzierte Regelung durch Rechtsverordnungen der Länder ermöglicht werden.

c. Modernisierungsumlage senken

Die Umlage von Modernisierungskosten auf die Mieter trägt in erheblichem Maße zur Mietsteigerung und zunehmenden Wohnkostenbelastungen der betroffenen Haushalte bei. Insbesondere die energetische Modernisierung mit ihren hohen Investitionskosten führt zu entsprechenden Mietsteigerungen, die in aller Regel nur zu einem geringeren Teil durch Einsparungen bei den Heizkosten kompensiert werden.

Möglicher Lösungsansatz - Es wird diskutiert, die Modernisierungsumlage gem. § 559 Abs. 1 BGB von derzeit 11 % auf 9 % abzusenken.

Bewertung Pro:

- Die Senkung der Modernisierungsumlage wäre ein wirksamer Beitrag, um den Mietpreisanstieg im Bestand zu begrenzen und die modernisierungsbedingte Verdrängung von Mietern zu verhindern.
- In Anbetracht der niedrigen Zinsen erscheint die Senkung momentan auch unter wirtschaftlichen Aspekten vertretbar.

Bewertung Contra:

- Mit einer Senkung der Modernisierungsumlage würden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die dringend benötigten Investitionen in die energetische Sanierung und den altengerechten Umbau des Wohnungsbestandes deutlich verschlechtert. Nach § 559 Abs. 1 BGB umlagefähig sind nicht die gesamten Baukosten, sondern nur die reinen Modernisierungskosten ohne die enthaltenen Kosten für Instandhaltung („Sowiesokosten“). So liegt der umlagefähige Anteil einer Modernisierungsmaßnahme Schätzungen zufolge bei ca. 50 – 60 % der Gesamtkosten.
- Zu berücksichtigen ist auch, dass der weit überwiegende Teil der Wohnungsbauinvestitionen in aller Regel fremd finanziert ist, wofür entsprechende Zinszahlungen anfallen. Bedenkt man ferner, dass im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsberechnungen auch Abschreibung und Instandhaltungskosten zu berücksichtigen sind, relativiert sich der Eindruck von einer mit 11 % sehr üppig ausgestatteten Modernisierungsumlage.
- Dies gilt erst recht, wenn sich bei wieder anziehenden Zinsen auch die Finanzierungskonditionen entsprechend ungünstiger gestalten. (Andererseits muss

bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Investitionen auch die hierdurch entstehende Wertsteigerung der Immobilie in Betracht gezogen werden.)

Handlungsempfehlung Modernisierungsumlage

Es besteht ein Zielkonflikt zwischen dem Erfordernis, die energetische Sanierung und den altengerechten Umbau zügig voranzutreiben und entsprechend günstige Rahmenbedingungen für die nötigen Investitionen auch bei absehbar anziehenden Zinsen zu schaffen und dem Bestreben, den Mietanstieg zu bremsen und die Verdrängung einkommensschwächerer Mieter zu verhindern. Insofern sollten in diesem Zusammenhang auch mögliche Alternativen in Betracht gezogen werden. Statt einer allgemeinen Senkung der Modernisierungsumlage käme z.B. auch die Festlegung einer „Grundumlage“ in Höhe eines festen Prozentsatzes zzgl. eines je nach Zinsentwicklung variablen Prozentsatzes für die Kapitalbeschaffungskosten in Betracht. Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass sich der o.g. Zielkonflikt in keinem Falle nur mit Hilfe des Mietrechts lösen lässt. Vielmehr gehören auch die Themen „Vorgaben durch Standards“ und „finanzielle Förderung“ mit auf den Prüfstand.

d. § 5 Wirtschaftsstrafgesetz novellieren

Mit § 5 WiStG steht ein Instrument zur Verfügung, durch welches die Mieter vor überhöhten Mieten geschützt werden sollen: Nach dieser Vorschrift handelt ordnungswidrig, wer für die Vermietung von Wohnraum unangemessen hohe Entgelte (mehr als 20 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete) fordert. Voraussetzung ist, dass diese Entgelte unter Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Wohnungen zustande kommen. Durch geänderte Rechtsprechung wurde die Anwendung dieser Vorschrift in der Praxis erheblich erschwert: Im Vordergrund soll nicht das geringe Angebot an vergleichbaren Räumen stehen; vielmehr kommt es auf das Ausnutzen einer individuellen Zwangslage des betroffenen Mieters an. Diesen Nachweis zu führen fällt schwer, weshalb ein Vorgehen gegen Mietpreisüberhöhungen kaum mehr möglich ist.

Möglicher Lösungsansatz - Damit die Regelung wieder ihre marktdisziplinierende und generalpräventive Wirkung erzeugen kann, ist eine Änderung des § 5 WiStG erforderlich, durch die der objektive Aspekt „geringes Angebot an vergleichbarem Wohnraum“ zur maßgeblichen Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Vorschrift wird. Für die Feststellung einer Mietpreisüberhöhung dürfte dies im Regelfall ausreichend sein, denn normalerweise sind die Mieter nur dann bereit, derart hohe Mieten zu akzeptieren, wenn ihnen aufgrund der angespannten Wohnungsmarktlage keine Alternative bleibt. Um besonderen Fallkonstellationen Rechnung zu tragen, muss dem Vermieter die Möglichkeit offen stehen, im Einzelfall nachzuweisen, dass die hohe Miete nicht aufgrund der Marktanspannung sondern wegen besonderer Umstände im Einzelfall vereinbart wurde.

Bewertung Pro:

Soweit § 5 WiStG durch die vorstehende Änderung wieder zu einem handhabbaren und praxistauglichen Instrument gemacht wird, bietet die Vorschrift einen wirksamen Schutz gegen Mietpreisüberhöhungen auf angespannten Märkten.

Bewertung Contra:

Ebenso wie die Einführung einer Kappungsgrenze für Wiedervermietungsrenten stellt auch § 5 WiStG eine ordnungsrechtliche Begrenzung für Mieterhöhungen dar und könnte sich – in allerdings weit geringerem Ausmaß - dementsprechend negativ auf Investitionsentscheidungen auswirken.

Handlungsempfehlung Wirtschaftsstrafgesetz

Der Vorschlag, § 5 WiStG durch die oben beschriebenen Änderungen wieder zu einem wirksamen Instrument gegen Mietpreisüberhöhungen zu machen, sollte durch den DST unterstützt werden. Die gegenwärtige Entwicklung auf den angespannten Märkten in vielen Städten erfordert einen wirksamen Mieterschutz vor Mietpreisüberhöhungen, wobei die Beschränkungen mit 20 % im Unterschied zu einer Kappungsgrenze für Wiedervermietungen von 10 % so moderat ausfallen, dass sie zumindest für die nachhaltig operierenden Wohnungsunternehmen und die weit überwiegende Mehrzahl der privaten Vermieter keine Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen haben dürfte. Da es auf Länderebene, z.B. durch Hamburg, bereits konkrete Vorbereitungen für eine erfolversprechende Bundesratsinitiative gibt, sind zudem die Chancen für eine baldige Umsetzung des Vorschlags hoch.

e. Bestellerprinzip bei Wohnungsvermittlung einführen

Gerade auf angespannten Märkten führen die Maklerprovisionen zu erheblichen finanziellen Belastungen für die wohnungssuchenden Haushalte. Obwohl es in aller Regel die Vermieter sind, die sich durch die Beauftragung eines Maklers von den bei der Vermietung einer Wohnung anfallenden Arbeiten entlasten wollen, müssen die Mietinteressenten die Übernahme der Provision akzeptieren, um die Wohnung anmieten zu können.

Möglicher Lösungsansatz - Diskutiert wird momentan über die Einführung des sog. „Bestellerprinzips“. Vorgeschlagen wird eine Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung (WoVermRG), nach welcher diejenige Partei, die den Makler zuerst mit der Wohnungsvermittlung beauftragt hat, auch die Maklerprovision übernehmen muss.

Bewertung Pro:

- Die Einführung des Bestellerprinzips ist zwar nicht geeignet, zu einer dauerhaften Entlastung der Mieterhaushalte von den Wohnkostenbelastungen beizutragen. Aber für die wohnungssuchenden Haushalte bedeutet sie dennoch eine erhebliche Erleichterung, da die Provision in Höhe von in der Regel zwei Monatsmieten bei einem Wohnungswechsel vor allem einkommensschwächere Haushalte zu einer spürbaren finanziellen Belastung führt.
- Mit der Einführung des Bestellerprinzips auch in der Wohnungsvermittlung wird dem allgemeinen Grundsatz: „Wer bestellt, der bezahlt“ Rechnung getragen.

Bewertung Contra:

In aller Regel sind es private Hauseigentümer, die Makler mit der Vermietung ihrer Wohnungen beauftragen. Wenn die Vermieter künftig die Provisionen selbst übernehmen müssen, sind negative Effekte auf das Investitionsklima bei diesem Teil der Wohnungsmarkttakteure in geringfügigem Umfang nicht auszuschließen. Da die Vermieter diese Kosten aber vermeiden können, indem sie sich selbst um die Vermietung kümmern und zudem in der Praxis häufig die Stellung eines Nachmieters durch den Vormieter erfolgt, sind diese möglichen geringfügigen negativen Auswirkungen mit Blick auf die o.g. positiven Effekte akzeptabel.

Handlungsempfehlung Bestellerprinzip bei Wohnungsvermittlung

Der Vorschlag, das „Bestellerprinzip“ im Wohnungsvermittlungsgesetz einzuführen, sollte durch den DST unterstützt werden. Entsprechende Bundesratsinitiativen sind bereits in Vorbereitung.

3.5 Rolle kommunaler/öffentlicher Wohnungsunternehmen stärken, Kooperationen mit Wohnungsgenossenschaften und weiteren Wohnungsmarkttakteuren suchen

Die anstehenden Aufgaben am Wohnungsmarkt können nur gemeinsam mit den Wohnungsunternehmen und den privaten Hauseigentümern bewältigt, Versorgungsengpässe geschlossen und die Wohnraumversorgung aller Haushalte mit angemessenem Wohnraum sichergestellt werden. Eine entscheidende Rolle kommt dabei den kommunalen Wohnungsunternehmen zu. Denn sie sind stets der wichtigste Partner der Städte, wenn es darum geht, preiswerten neuen und geförderten Wohnraum zu schaffen, Wohnraum sozialverträglich zu modernisieren, einkommensschwache und am Markt benachteiligte Haushalte mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen und den sozialen Zusammenhalt in den Quartieren zu sichern. Mit einer zurückhaltenden Mietpolitik können sie – abhängig von ihrem Anteil am Gesamtwohnungsbestand - maßgeblich zu einer moderaten Mietentwicklung in den Städten beitragen.

Kommunale Wohnungsunternehmen sehen sich dabei häufig mit widersprüchlichen Erwartungen, nämlich der Ausschüttung möglichst hoher finanzieller Erträge einerseits und einer zurückhaltenden Mietpolitik, der Investition in weniger rentable Bauvorhaben und einem besonderen sozialen Engagement andererseits, konfrontiert. Damit das Bemühen um die Schaffung und Sicherung preiswerten Wohnraums und die soziale Stabilität der Quartiere auf einer verlässlichen Grundlage erfolgen kann, ist die uneingeschränkte Unterstützung der entsprechenden Maßnahmen durch die Verwaltungsspitze und den Stadtrat daher wesentliche Handlungsvoraussetzung.

In Bezug auf die kommunalen (und öffentlichen) Wohnungsunternehmen gilt weiterhin: Wegen der besonderen Bedeutung und Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen für die Wohnungspolitik der Städte muss eine Privatisierung der Bestände zur Haushaltskonsolidierung stets kritisch geprüft werden. Die mittel- und langfristigen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Folgen einer Veräußerung öffentlicher Wohnungsbestände müssen in die Entscheidung über einen möglichen Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen einbezogen und mögliche Alternativen zu einer Komplettveräußerung geprüft werden. Die Darstellung, mit

Vermögensverkäufen könnten die Städte problemlos ihre Schulden beseitigen und ihre Finanzprobleme lösen, kann nicht geteilt werden. Die Ursachen des strukturellen kommunalen Defizits bleiben ebenso bestehen wie die kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge, der Wohnungsversorgung und der Stadtentwicklung.

Neben den kommunalen Wohnungsunternehmen bieten sich vor allem die Wohnungsgenossenschaften als Partner der Städte für die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum in angemessener Qualität und in sozial stabilen Quartieren an. Mit ihrer Mitgliederorientierung und ihrer Ortsverbundenheit haben die Wohnungsgenossenschaften in aller Regel ein hohes Eigeninteresse an einer soliden und nachhaltigen Bewirtschaftung ihrer Bestände, einer moderaten Mietentwicklung sowie an einem attraktiven Wohnumfeld und funktionierenden Nachbarschaften. Festzustellen ist aber auch, dass das Interesse vieler Wohnungsgenossenschaften am Neubau von bezahlbaren Wohnungen, insbesondere aber am Neubau geförderter Wohnungen gering ist. Dies dürfte im wesentlichen auf Vorbehalte im Hinblick auf die mögliche Belegung der Wohnungen zurückzuführen sein. Hier könnte sich die Durchführung der oben unter Ziffer 3.2.d angesprochenen Imagekampagne als hilfreich erweisen.

Darüber hinaus bietet sich eine enge Kooperation auch mit anderen Akteuren der Wohnungswirtschaft an, die an einer langfristigen und nachhaltigen Bewirtschaftung ihres Bestandes interessiert sind. Diese müssen für die nötigen Investitionen in Neubau und Bestandsmaßnahmen – nicht zuletzt auch im Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus – und als Partner für die Wohnraumversorgung einkommensschwächerer und am Markt benachteiligter Haushalte gewonnen werden. Über „Runde Tische für das Wohnen“ oder „Bündnisse für Wohnen“ können Vereinbarungen zu den Zielen und Maßnahmen der kommunalen Wohnungspolitik sowie zu den jeweiligen Beiträgen der Partner getroffen werden. Die Erarbeitung kommunaler Wohnraumkonzepte kann hier wesentlich zu einer gemeinsamen Problemsicht beitragen und eine verlässliche Verhandlungs- und Planungsgrundlage für alle Wohnungsmarktakteure schaffen.

3.6 Instrumente zum Sozialen Zusammenhalt in den Städten einsetzen

Dichte, Nutzungsmischung, soziale Durchmischung und kurze Wege gelten als Charakteristika der „Europäischen Stadt“. Diese Merkmale sind jedoch keineswegs „Selbstläufer“, die – einmal eingeführt und womöglich planungsrechtlich umgesetzt - von sich aus bestehen blieben. Vielmehr sind sie andauernd zu verteidigen, neu zu definieren und zu verorten und mitunter auch teilräumlich zurückzuschrauben oder gar aufzugeben.

Dies gilt insbesondere für die soziale Durchmischung, die den Marktkräften ausgesetzt ist. Soll soziale Durchmischung in nachfragestarken Städten messbar Bestand haben, müssen hierfür alle zu Gebote stehenden förmlichen und informellen Instrumente eingesetzt werden - Bebauungspläne zur Festschreibung von Mindestanteilen an Wohnnutzung oder Anteilen geförderten Wohnungsbaus, städtebauliche Verträge zur sozialgerechten Bodennutzung, Erhaltungssatzungen zum Milieuschutz, Sanierungssatzungen zur Umsetzung der Ziele sozialer Durchmischung, das wohnungsaufsichtsrechtliche Instrumentarium soweit es landesrechtlich zur Verfügung steht, um dem Herunterwohnen von Wohnen aus Gründen der Immobilienspekulation vorzubeugen, Imagekampagnen, Bürgerbeteiligung, Beschränkung des Anwohnerparkens etc. Die wirksame Anwendung dieser Instrumente

setzt allerdings auch die Bereitstellung der hierzu erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen in den Städten selber voraus.

Finanzschwachen Haushalten muss durch Wohngeldzahlungen oder die Erstattung der Kosten der Unterkunft das Wohnen in Quartieren ermöglicht werden, die jenseits ihrer finanziellen Möglichkeiten liegen. Über die Programme der Städtebauförderung, insbesondere das Programm Soziale Stadt, müssen zudem verstärkt öffentliche Mittel eingesetzt werden, um den sozialen Zusammenhalt in Quartieren zu befördern.

Die grundsätzliche Frage, die sich an den Eigentumsformen in nachfragestarken Quartieren (private versus öffentliche Wohnungsbaugesellschaften, privates Eigentum) und an den Fördersätzen für das Wohngeld und die KdU festmacht ist: Wie viel öffentliches Geld ist es dem Bund, den Ländern und den Städten Wert, soziale Durchmischung in den Quartieren zu sichern und weiterer Segregation vorzubeugen? Hierüber bedarf es eines politischen Konsenses, der das Dilemma auflöst, auf der einen Seite öffentliche Mittel zur Stabilisierung und Aufwertung von Quartieren einsetzen zu wollen, auf der anderen Seite aber die hierdurch ausgelösten Verdrängungseffekte (Gentrifizierung) wiederum regulativ oder durch weitere verlorene Zuschüsse (Wohngeld, KdU) auffangen zu müssen. Ein „Königsweg“ kann in diesem Dilemma kaum gewiesen werden. Es kann jedoch festgehalten werden, dass gerade in den nachfragestarken Städten auch ein höheres Maß an Mobilität von Bewohnerinnen und Bewohnern gefordert ist. Aus dem Beharren auf einem Status quo entsteht auch beim besten politischen und planerischen Willen, sozialen Ausgleich herzustellen und Wohngerechtigkeit zu wahren, keine nachhaltige Quartiers- und Stadtentwicklung.

4. Forderungen

- a) Um die Wohnraumversorgung auf den angespannten Märkten in vielen Städten zu sichern, müssen die Anstrengungen in erster Linie darauf gerichtet sein, bestehende Versorgungsengpässe durch Neubau sowohl im freifinanzierten Bereich, vor allem aber im Bereich des geförderten Wohnungsbaus zu schließen. Hierzu sind gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen erforderlich:
- Der Bund muss durch Fortführung der Kompensationszahlungen zur finanziellen Basis für die soziale Wohnraumförderung beitragen und Initiativen für ein Programm Neuer Sozialer Wohnungsbau in Deutschland ergreifen.
 - Der Bund ist gefordert, die Mietentwicklung immer auch im Kontext der Quartiers- und Stadtentwicklung zu sehen und die für den sozialen Zusammenhalt von Quartieren und Stadtvierteln erforderlichen Programmmittel auf ein Niveau aufzustocken, dass es den Städten erlaubt, sozialen Zusammenhalt und Quartiersentwicklung aktiv zu betreiben.
 - Im Rahmen der KfW-Förderprogramme und durch Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen (z.B. in Form einer Investitionszulage für den Wohnungsneubau in angespannten Märkten) müssen die nötigen Investitionsanreize für den frei finanzierten Wohnungsbau im mittleren Preissegment gesetzt werden.
 - Der Bund muss dafür Sorge tragen, dass die im Eigentum der BImA stehenden militärischen Konversionsflächen zügig und zu finanziell adäquaten Konditionen für die Wohnbebauung zur Verfügung gestellt werden.

- Die geplante Erhöhung baulicher Standards ist hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit von Investitionen und die Entwicklung der Mieten einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen.
 - Die Länder sind gefordert, ihre Wohnraumförderung inhaltlich auf die bestehenden Herausforderungen und Aufgaben auszurichten und finanziell angemessen auszustatten.
 - Die Städte müssen durch ihre Bauland- und Liegenschaftspolitik für die Bereitstellung ausreichender Wohnbauflächen zu adäquaten Konditionen und für ein breites Spektrum an Zielgruppen sorgen. Durch Nutzung von Instrumenten wie der sozial gerechten Bodennutzung können sie den Bau öffentlich geförderter Wohnungen auch trotz derzeit insgesamt schwieriger Rahmenbedingungen aktiv unterstützen.
- b) Um eine adäquate Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Haushalte zu tragbaren Kosten trotz steigender Mieten und Nebenkosten zu gewährleisten, ist ferner eine Anpassung des Wohngeldes an die Mietentwicklung sowie die Wiedereinführung des Heizkostenzuschusses dringend geboten.
- c) Ergänzend hierzu müssen auch ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Begrenzung der Mietentwicklung in Betracht gezogen werden. Dabei sollten die hierdurch erzielbaren Wirkungen und mögliche negative Effekte auf das Investitionsverhalten in Rechnung gestellt werden.
- Der Anstieg der Wiedervermietungsmieten sollte analog der Neuregelung zu den Kappungsgrenzen im § 558 Abs. 3 BGB über eine regional oder lokal differenzierende Regelung auf 10 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmieten beschränkt werden.
 - Die Regelung des § 5 WiStG sollte so geändert werden, dass es wieder zu einem praxistauglichen Instrument zur Bekämpfung von Mietpreisüberhöhungen wird.
 - Für die Beauftragung von Maklern bei der Wohnungsvermittlung sollte im WoVermRG das „Bestellerprinzip“ eingeführt werden.