

Positionspapier der Bundes-SGK

Handlungsfelder eines Aktionsplans Wohnen Forderungen für ein stärkeres Engagement von Bund, Länder und Kommunen

Beschluss der Delegiertenversammlung der Bundes-SGK am 15./16. Februar 2013 in Würzburg

Wohnungsmärkte sind regionale Teilmärkte – Soziale Wohnraumpolitik muss darauf reagieren

In der wohnungspolitischen Debatte ist es unbedingt erforderlich, die aufgrund der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung sehr unterschiedlichen Ausgangslagen in den regionalen Wohnungs- und Immobilienmärkten zu berücksichtigen. Sie spiegeln sich in der zum Teil auch in den Stadtregionen differenzierten Situation auf den Teilmärkten wider.

- Es gibt wachsende Städte und Regionen, in denen sich die Wohnungsmarktsituation bereits über einen langen Zeitraum zugespitzt hat und die ein überdurchschnittlich hohes Mietenniveau erreicht haben. Hier ist vor allem preiswerter Wohnraum knapp. Dies führt bei einkommensschwachen Haushalten zu nicht mehr tragbaren Mietbelastungen.
- Dagegen liegt gerade in einigen ostdeutschen Städten ein durchschnittliches und teilweise niedriges Mietenniveau vor. In attraktiven Teilmärkten ist aber eine überdurchschnittliche und besonders dynamische Mietentwicklung festzustellen, die räumliche Verdrängungsprozesse auslöst.
- In anderen Städten und Regionen, entwickeln sich die Wohnungsmärkte ausgehend von einem mittlerem bis niedrigem Mietniveau relativ stabil.
- Schließlich gibt es in vielen Regionen schrumpfende Städte und Gemeinden, in denen sich aufgrund von Abwanderung und rückläufigen Bevölkerungszahlen Wohnungsleerstände mehren und die Notwendigkeit besteht, Marktberäumungsprozesse durch Rückbau und Stadtumbaumaßnahmen zu unterstützen.

Die Unterschiedlichkeit der Verhältnisse vor Ort muss bei der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen und geeigneter Förderungsinstrumente in den einzelnen politischen Handlungsfeldern unbedingt beachtet werden.

Wenn im Folgenden für acht Handlungsfelder Maßnahmevorschläge unterbreitet werden, sind sie daher immer im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit in der jeweiligen Region und Kommune zu sehen. Erforderlich ist daher eine Wohnungspolitik, die auch differenziert und maßgeblich zwischen den Kommunen und ihren Ländern ausgehandelt werden muss. Der Bund ist gefordert, hierfür einen entsprechenden Rahmen zu setzen und Länder und Kommunen zu unterstützen.

(1) Mietrecht, Mieterschutz stärken

Es besteht Handlungsbedarf zur Begrenzung der Mieterhöhungen in besonders dynamischen Wohnungsmärkten und in Gebieten mit Wohnraummangel und Aufwertungstendenzen wachsender Stadtteile und ganzer Stadtregionen.

Der Mietrechtskompromiss muss an diese veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Das im Dezember 2012 von der schwarz-gelben Koalition beschlossene Mietrechtsänderungsgesetz fällt hingegen zuungunsten der Mieter aus. Es besteht erheblicher Nachbesserungsbedarf.

Unsere mietenpolitischen Forderungen zielen auf eine stärkere und regionalisierte Begrenzung von Mieterhöhungen sowohl bei der Modernisierung und bei bestehenden Altmietverträgen als auch beim Abschluss von Neumietverträgen im Bestand. Deshalb soll die Modernisierungsumlage von derzeit 11% auf 9% abgesenkt werden, bei Altmietverträgen soll der Erhöhungsspielraum generell auf 15 % in vier Jahren begrenzt werden. Beim Abschluss von Neumietverträgen im Bestand soll eine 10%ige Kappungsgrenze oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete eingeführt werden.

Der Mietwucherparagraph § 5 im Wirtschaftsstrafrecht, nach dem ordnungswidrig handelt, wer bei der Neuvermietung von Wohnraum unangemessen hohe Entgelte fordert (mehr als 20 % der ortsüblichen Vergleichsmiete), soll im Hinblick auf seine Anwendbarkeit so geändert werden, dass der Aspekt „geringes Angebot an vergleichbaren Wohnraum“ zur maßgeblichen Voraussetzung der Anwendbarkeit der Vorschrift wird.

Es ist zu überprüfen, wie die Qualität der Mietspiegel im Hinblick auf die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmieten verbessert werden kann, so dass sich eine überdurchschnittliche Dynamik in der Mietenentwicklung weniger stark im Mietspiegel abbildet.

Ergänzend geht es um den gezielten Einsatz des städtebaulichen Instrumentariums zur Dämpfung von Aufwertungs- und Umwandlungsprozessen. Dazu zählt die sogenannte Milieuschutzsatzung nach § 172 BauGB nach der auf Grundlage einer Rechtsverordnung der Länder die Bildung von

Eigentum oder Teileigentum im Mietwohnungsbestand genehmigungspflichtig gemacht werden kann. Ein weiteres Instrument sind Zweckentfremdungsverordnungen, mit denen einer Nutzungsumwandlung von Wohnungen in Büroräume, Praxen oder Ferienwohnungen und Pensionen entgegengewirkt werden kann.

(2) Sozialer Wohnungsbau, Notwendigkeit der Objektförderung

In Regionen mit Wohnungsknappheit muss der Wohnungsbau verstärkt werden. Im frei finanzierten mehrgeschossigen Wohnungsneubau ergeben sich aufgrund der vorgegebenen Standards und hohen Baukosten aus immobilienwirtschaftlicher Sicht relativ hohe Eingangsmieten. Der Neubau schafft dementsprechend zusätzliche Angebote in gehobenen Preissegmenten. Um im Teilmarkt mit relativ niedrigeren Mieten zusätzliche Angebote zu erhalten und dem Auslaufen bestehender Belegungsbindungen entgegenzuwirken, bedarf es also sozialen Wohnungsbaus, um deutlich niedrigere Mieten zu erreichen. Deshalb ist der Bund aufgefordert, sich auch künftig mit den von ihm an die Länder gezahlten Kompensationsmitteln für die soziale Wohnraumförderung in Höhe von jährlich 518 Millionen Euro zu engagieren. Dabei muss die Zweckbindung der Mittelverwendung für sozialen Mietwohnungsbaubau und soziale Wohnraumförderung eng ausgelegt und möglichst stringent überprüft werden.

Es ist Aufgabe der Länder, gemeinsam mit den Kommunen für die Regionen angepasste soziale Wohnraumförderprogramme zu entwickeln. Kommunale Wohnraumkonzepte müssen sich dabei stärker mit der Frage des Auslaufens von Belegungsbindungen in den Beständen, einer engen Kooperation mit den Wohnungsunternehmen und den übrigen Instandhaltungs- und Modernisierungsanforderungen auseinandersetzen. In diesem Zusammenhang sprechen wir uns für starke kommunale Wohnungsunternehmen aus, um Versorgungsaufgaben zu bewältigen, die Entwicklung neuer Dienstleistungen rund ums Wohnen voranzubringen und nicht zuletzt um sie als Partner in Stadtumbau- und Stadtentwicklungsprozessen zu haben.

(3) Bauland- und Liegenschaftspolitik

Um einen verstärkten sozialen Wohnungsbau in wachsenden Regionen zu realisieren, bedarf es einer aktiven Liegenschaftspolitik der Kommunen. Bei der Schaffung von Baurechten muss ein Anteil an sozialem Wohnungsbau durchgesetzt werden. Voraussetzung ist eine entsprechende Baulandpolitik. Insbesondere in den stark wachsenden Regionen mit geringen Flächenreserven bedarf es eines verstärkten regionalen Flächenmanagements zur Ausweitung des Angebotes.

Der Bund ist aufgefordert, seine Möglichkeiten zur Aktivierung von integrierten Konversionsflächen im Bereich ehemaliger militärischer Liegenschaften bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und seinen Einfluss gegenüber dem bundeseigenen Unternehmen Deutsche Bahn AG geltend zu machen, damit nicht betriebsnotwendige Flächen auch für Wohnungsbauzwecke zu

günstigen Preisen verfügbar gemacht werden können. Gleiches gilt für die Länder und landeseigene Immobilien. Die Liegenschaftspolitik darf nicht allein den Kriterien einer kurzfristigen Verwertungslogik folgen. Sie muss sich an den stadtentwicklungspolitischen Erfordernissen orientieren.

(4) Energetische Sanierung

Aus Klimaschutzgründen und zur Unterstützung der Energiewende besteht das ambitionierte Ziel, jährlich mindestens 2% des Gebäudebestands energetisch zu sanieren, um die damit verbundenen CO₂- und Energieverbrauchseinsparziele zu erreichen. Entsprechende Modernisierungserfordernisse führen zu einer Steigerung der Wohnkosten und damit auch der Mietbelastungen. Die längerfristig erzielbaren monetären Einspareffekte durch sinkenden Wärmebedarf und niedrige Heizkosten, schaffen nicht die notwendigen Anreize für Wohnungseigentümer und Vermieter. Weitere ordnungsrechtliche Vorschriften, z.B. durch eine verschärfte Energieeinsparverordnung, werden von der Bundes-SGK allerdings für kontraproduktiv gehalten. Die energetische Sanierung darf sich nicht nur am technisch Machbaren, sondern muss sich am ökologisch Sinnvollen und sozial Tragfähigen orientieren.

Um die energetische Gebäudesanierung möglichst effektiv zu gestalten, bedarf es einer Mischung aus Investitionsförderung und einer an den Bedürfnissen der betroffenen Eigentümer und Mieter orientierten Beratung. Insofern müssen Förderprogramme und unabhängige Beratung angepasst und verstärkt werden. Dabei bietet ein quartiersbezogener Ansatz erweiterte Möglichkeiten, Eigentümer und Mieter für die energetische Sanierung zu gewinnen.

(5) Alternsgerechtes Wohnen

Im Bereich des Wohnens steht unsere Gesellschaft vor einer weiteren Herausforderung, die bauliche Maßnahmen durch Stadtumbau in den Siedlungen, Häusern und Wohnungen erforderlich macht: die Schaffung alternsgerechter Wohnungen mit dem dazugehörigen Wohnumfeld.

Die Alterung unserer Gesellschaft erfordert eine Anpassung des Wohnraums an die Anforderungen älterer und zum Teil pflegebedürftiger Menschen. Dazu zählen Maßnahmen zur Reduzierung von Barrieren ebenso wie die Unterstützung durch ergänzende soziale Dienste und die Erreichbarkeit direkter Hilfen. Über die von der Pflegeversicherung hinaus bestehenden Zuschüsse für entsprechende Anpassungen der Wohnungen und des Wohnumfeldes bedarf es einer umfassenderen Förderung für einen alternsgerechten Umbau der Wohnungen, um den Menschen auch im hoch betagten Alter einen Verbleib in ihrer Wohnung zu ermöglichen. Deshalb fordern wir vom Bund, das entsprechende Programm der KfW wieder mit den notwendigen Mitteln auszustatten.

Dabei bieten neue Wohnmodelle generationenübergreifenden und gemeinschaftlichen Wohnens neue Chancen, die es zu unterstützen gilt.

(6) Wohnen ist Bestandteil einer integrierte Stadtteilentwicklung für eine soziale Stadt

Die gesellschaftliche Entwicklung ist durch eine zunehmende soziale Ungleichheit zwischen den Regionen und innerhalb der Regionen geprägt. Einkommens- und Vermögensungleichheiten sind genauso gewachsen wie Bildungsunterschiede. Verschärfte räumliche Segregationsprozesse stellen erhöhte Integrationsanforderungen an die unterschiedlichen sozialen und ethnischen Milieus. In vielen Regionen sind soziale Brennpunkte entstanden und es droht dort eine sich verfestigende soziale Spaltung. Neben der Frage der Schaffung ausreichenden bezahlbaren Wohnraums tritt die Notwendigkeit, auf der Ebene der Stadtteile neue Perspektiven für die dort wohnende Bevölkerung zu schaffen.

Es gehört zu den traditionellen Aufgaben der Städtebauförderung, in diesen Gebieten zu einer Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse beizutragen. Dabei hat sich das Teilprogramm „Soziale Stadt“ als wichtige Unterstützung zur Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner und zur Schaffung einer sozialen Infrastrukturlandschaft etabliert. Es geht um eine ressortübergreifende sich an dem Sozialraum orientierende integrierte Stadtteilentwicklungspolitik.

Deshalb fordern wir den Bund auf, die Städtebauförderung verlässlich mit 700 Millionen Euro jährlich zu fördern und das Teilprogramm „Soziale Stadt“ wieder mit mehr Mitteln auszustatten.

Um die energetische Sanierung voran zu bringen, muss die Betrachtung vom Objekt zum Quartier gehen, um vorhandene Effizienzsteigerungspotenziale nicht allein am Einzelfall zu betrachten und konzertierte Aktionen zu ermöglichen. Deshalb spricht sich die Bundes-SGK dafür aus, die energetische Stadtsanierung als Teilprogramm der Städtebauförderung mit zusätzlichen 100 Millionen Euro auszustatten.

(7) Stadtumbau, Rückbau und Werterhaltung

In schrumpfende Regionen, in denen sich aufgrund von deutlichen Abwanderungsprozessen und rückläufigen Bevölkerungszahlen Wohnungsleerstände mehren, bedarf es eines Instrumentariums, um einer dauerhaften negativen Entwicklung entgegenzuwirken. Deshalb müssen auch hier die Teilprogramme der Städtebauförderung „Stadtumbau-Ost“ und „Stadtumbau-West“ weiterentwickelt werden. Die Kommunen müssen Stabilisierungsmaßnahmen zur Erhaltung städtebaulicher Qualitäten, den Abriss nicht mehr benötigter Gebäude und Schrottimmobilien, die neue Entwicklungen verhindern, sowie die Umnutzung von Brachen durchführen und finanzieren können.

Es gilt, damit auch dem Wertverfall der Immobilien entgegenzuwirken, die für viele Familien Bestandteil der Alterssicherung sind.

Hilfreich ist in diesem Zusammenhang die aktuelle Novellierung des Rückbaugesetzes in § 179 BauGB. Wir befürworten die bessere Anwendbarkeit des Rückbaugesetzes für Schrottimmobilien unabhängig von einem Bebauungsplanverfahren und die Verpflichtung der Eigentümer zur Kostentragung, um Spekulation und Leerstand entgegenwirken zu können.

Aus Sicht vieler Kommunen sollte die Finanzierung der Folgenutzungen brach gefallener Flächen und Liegenschaften z.B. durch einen von den jeweiligen Ländern für diesen Zweck zu schaffenden Grundstücksfonds unterstützt werden, da die Kommunen selber oft nicht über genügend Mittel verfügen oder es ihnen aufgrund der bestehenden Verschuldung seitens der Kommunalaufsicht untersagt wird, eigene Grundstückskäufe vorzunehmen.

(8) Bündnisse für Wohnen

Auf kommunaler Ebene müssen die wesentlichen Akteure in den Wohnungs- und Immobilienmärkten als Partner der Stadtentwicklung gewonnen werden. In solchen Bündnissen für Wohnen können die Städte mit den Wohnungsunternehmen Vereinbarungen über Belegungsfragen, Mietenentwicklungen, Förderungen zur Modernisierung, Einbindung des Wohnungsbaus in stadtentwicklungspolitische Maßnahmen verabreden und damit einen wesentlichen Beitrag für eine Sicherung des Angebotes an preiswerten Wohnungen leisten.

Eine an der Qualitätssteigerung der Wohnquartiere für ihre Bewohnerinnen und Bewohner orientierte Wohnungspolitik muss die Entwicklung des Quartiers, des Wohnumfeldes und der ergänzenden Funktionen im Blick haben. Begegnungsmöglichkeiten, Aneignungsmöglichkeiten des Freiraums, Versorgungsmöglichkeiten, Sicherheit im öffentlichen Raum werden durch die städtebauliche Qualität des Quartiers bestimmt. Sie sollte im öffentlichen Interesse stärker in die wohnungswirtschaftlichen Interessenbetrachtungen einfließen. Gemeinschaftlich angelegte Wohnformen von Genossenschaften bis zu Baugruppen, von Wohngemeinschaften bis zum betreuten Wohnen mit der Möglichkeit, unterschiedliche Dienstleistungen hinzuzukaufen, sollten kommunal unterstützt werden.

Mit der Stärkung des Genossenschaftswesens besteht auch die Möglichkeit, Alternativen zum freifinanzierten Wohnungsbau zu schaffen, und durch den Erwerb von Genossenschaftsanteilen Haushalte zu einer Wohneigentumsbildung anzuregen, die sich Eigentumswohnungen nicht leisten können. Gemeinsam mit den Ländern und dem Bund müssen neue Förderwege entwickelt werden, die auf die Investitionsbereitschaft von Haushalten mit mittlerem und geringerem Einkommen abzielen und Anstöße für Wohninvestitionen geben.

(9) Anpassung des Wohngeldes, Stärkung der Subjektförderung

Das Wohngeld sollte durch eine deutliche Anpassung der Leistungen an die Miet- und Einkommensentwicklung in den Regionen so weiter entwickelt werden, dass es seiner ursprünglichen Funktion als vorgelagertes System zur Sozialhilfe wieder gerecht wird. Kein Haushalt sollte nur aufgrund der Wohnkosten auf Leistungen des Jobcenters angewiesen sein müssen. Das Wohngeld muss seiner Funktion, Armutsrisiken abzudecken, die allein mit den hohen Kosten des Wohnens verbunden sind, wieder gerecht werden. Dabei gilt es, die Entwicklung der zweiten Miete, also die Kosten für Strom, Heizenergie, Wasser und andere öffentliche Dienstleistungen mit in den Blick zu nehmen.

Bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende wurden seinerzeit das Wohngeld für Sozialhilfeempfänger abgeschafft und die Kosten der Unterkunft (KdU) als von den Kommunen zu tragende Leistung der Grundsicherung für Arbeitssuchende bestimmt. Bei den KdU handelt es sich um eine Vollkostenerstattung der sogenannten „angemessenen Wohnkosten“. Im Wohngeld, welches durch Bund und Länder finanziert wird, verblieben nur noch deutlich weniger Haushalte, die aufgrund ihres Status keinen Anspruch auf KdU haben, wie z.B. Studenten, Rentner und Haushalte mit Einkommen knapp oberhalb der Bezugsberechtigung von KdU im SGB II.

Zumindest für alle Haushalte, die nur wegen der zu hohen Wohnkosten in den Bezug von KdU gelangen, sollte das Wohngeld so angepasst werden, dass es den Leistungen der KdU entspricht. Dabei sollte hinsichtlich der Nebenkosten eine Pauschalierung erfolgen, um Anreize für die betroffenen Haushalte zu setzen, ihre Verbrauchskosten möglichst niedrig zu halten.

Eine auf diese Weise verstärkte Subjektförderung könnte in stark wachsenden und sich zumindest teilträumlich dynamisch entwickelnden Märkten einen wichtigen Beitrag zum bezahlbaren Wohnen leisten. Das gilt insbesondere dort, wo durch Wohnungsneubau allein die angestrebte Entlastung nicht erbracht werden kann.