

1 Einführung

1.1 Entwicklung der sozialen Wohnraumförderung

Die soziale Verantwortung bei der Wohnraumversorgung nahm ihren Ursprung in der Weimarer Republik am Anfang des 20. Jahrhunderts (siehe Abb. 1). Um in den Arbeitervierteln dem Wohnungselend entgegen zu wirken, wurden in dieser Zeit die ersten preisgebundenen Mietwohnungen realisiert. Ein Beispiel hierfür ist die Entstehung der „Hufeisensiedlung“ nach den Plänen von Bruno Taut, Martin Wagner und Leberecht Migge zwischen 1925 und 1931 in Berlin. Das heutige UNESCO-Weltkulturerbe war die erste deutsche Großsiedlung mit mehr als 1.000 Wohnungen (vgl. Berlin, 2018a). Während des Zweiten Weltkriegs wurden in Deutschland viele Wohngebäude zerstört. Gleichzeitig wurde in diesem Zeitraum kaum in die Bestandshaltung von Gebäuden, sondern hauptsächlich in die militärische Aufrüstung investiert. Aufgrund der fehlenden Investitionen und der Zerstörung herrschte in Deutschland insbesondere zwischen 1935 und 1950 absoluter Wohnraummangel. Nach 1945 war die Wohnungsnot auf ihrem Höhepunkt. Zu dieser Zeit musste ein großer, wohnungsloser Teil der Bevölkerung mit Wohnraum versorgt werden (vgl. Scanlon et al., 2014; Priemus und Dieleman, 2002; Oettgen und Metzmacher, 2011a). Die gesetzliche Grundlage dafür bildeten das Erste und Zweite Wohnungsbaugesetz (WoBauG I und II). Im Rahmen dieser Gesetze konnte die Regierung stark auf der Angebotsseite des Wohnungsmarkts eingreifen. Innerhalb von 10 Jahren finanzierte die Bundesregierung den Bau von 3,3 Millionen Wohnungen (vgl. WoBauG I; WoBauG II; BdB, 2014). Als Folge dieser Maßnahmen war nahezu die Hälfte der in der Nachkriegszeit errichteten Mietwohnungen preisgebunden (vgl. Neitzel und Walberg, 2016).

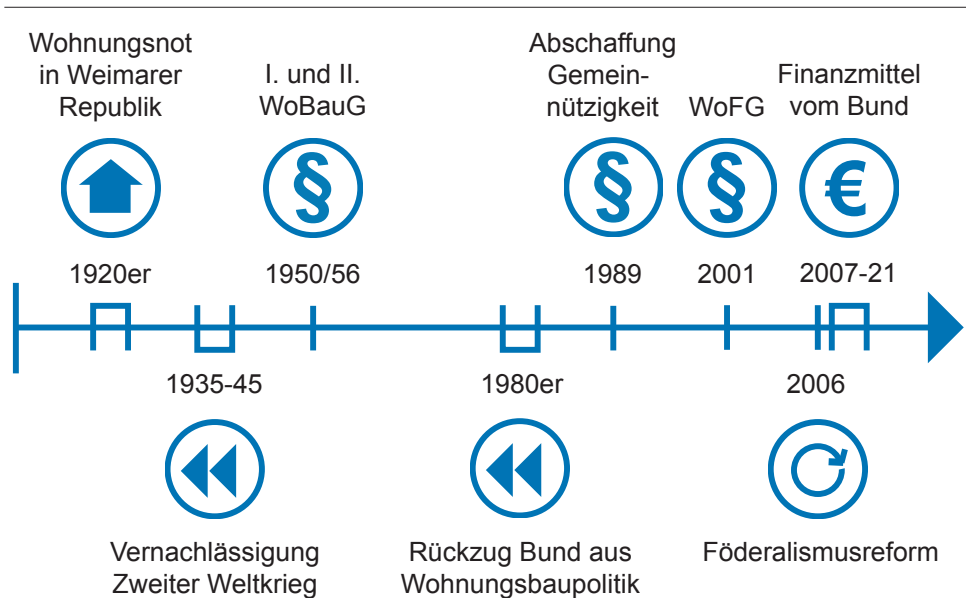


Abb. 1: Entwicklung der sozialen Wohnraumförderung in Deutschland zwischen 1920-2030 (eigene Darstellung, 2018)

In den 1980er Jahren gab es wieder ausreichend Wohnraum in Deutschland. Zu dieser Zeit war die Nachfrage nach neuen preisgebundenen Mietwohnungen gering. Somit wurden die staatlichen Investitionen in den Wohnungsbau reduziert. Der Wohnungsbau wurde zunehmend als Bestandteil der freien Marktwirtschaft verstanden und private Investoren legten ihr Geld vor allem in freifinanzierte, anstatt in geförderte Wohnbauprojekte an (vgl. Czischke, 2009). 1989 wurde, als ein Teil des Steuerreformgesetzes, das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht aufgehoben. Dies hat dazu geführt, dass die betroffenen Unternehmen der Steuerpflicht unterworfen wurden. Somit ist die Attraktivität der seitdem „freiwilligen“ Wohnungsgemeinnützigkeit zurückgegangen. Diese Entwicklungen führten dazu, dass der Anteil preisgebundener Mietwohnungen an der gesamten Wohnungsbauaktivität zeitweise bei weniger als 2% lag (vgl.

Neitzel und Walberg, 2016). Als Folge der Entwicklungen hat sich der Bestand an preisgebundenen Mietwohnungen konstant verringert (vgl. EPI Hrg., 2009).

Im Jahr 2001 wurde die soziale Wohnraumversorgung, mit der Einführung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG), zu der heutigen sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt (vgl. Neitzel und Walberg, 2016). Im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 erfolgte dann die Übertragung der Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder. Aus diesem Grund stellt der Bund den Ländern bis 2021 finanzielle Mittel, sogenannte Kompensationszahlungen, als Ausgleich zur Verfügung (vgl. Bundesregierung, 2017a). Seit der Föderalismusreform haben 14 der 16 Bundesländer bis heute eigene Gesetze, Verwaltungsvorschriften (VV) oder Förderrichtlinien (FörderRL) erlassen. Diese Gesetze, VV und FörderRL auf Länderebene prägen heute die regionalen Rahmenbedingungen der sozialen Wohnraumförderung.

Derzeit laufen viele Bindungen der in der Nachkriegszeit gebauten preisgebundenen Mietwohnungen aus. Dementsprechend verringert sich der preisgebundene Mietwohnungsbestand bundesweit stark (vgl. Bundesregierung, 2017a). Allerdings wurde der Bestand in einigen Ländern nur in einzelnen Jahren erfasst. Bisher gibt es keine bundesweite Erhebung der Entwicklung des gesamten preisgebundenen Mietwohnungsbestands über einen längeren Zeitraum. Aus diesem Grund wurde das bevölkerungsreichste Land Nordrhein-Westfalen (NRW) ausgewählt, um exemplarisch die Entwicklung des preisgebundenen Mietwohnungsbestands zu betrachten. NRW ist heute das Land mit dem größten absoluten Bestand an preisgebundenen Mietwohnungen. Betrachtet man die Entwicklung dieses Bestands in NRW, so ist ein massiver Rückgang, um 820.000 Wohnungen, zwischen 1990 und 2015 auf 8,6 Million Wohnungen

festzustellen (siehe Abb. 2)¹. Trotz politischer Reformen ist in NRW auch der Anteil der preisgebundenen Mietwohnungen an allen fertiggestellten Wohnungen von 16% in 2009 auf rund 6% in 2014 gesunken (vgl. Bundesregierung, 2017a). Diese Entwicklungen, die parallel auch bundesweit zu betrachten sind, haben dazu geführt, dass sich die Angebots- und Nachfragesituation in den vergangenen Jahren nicht nur in NRW, sondern bundesweit weiter verschärft haben.

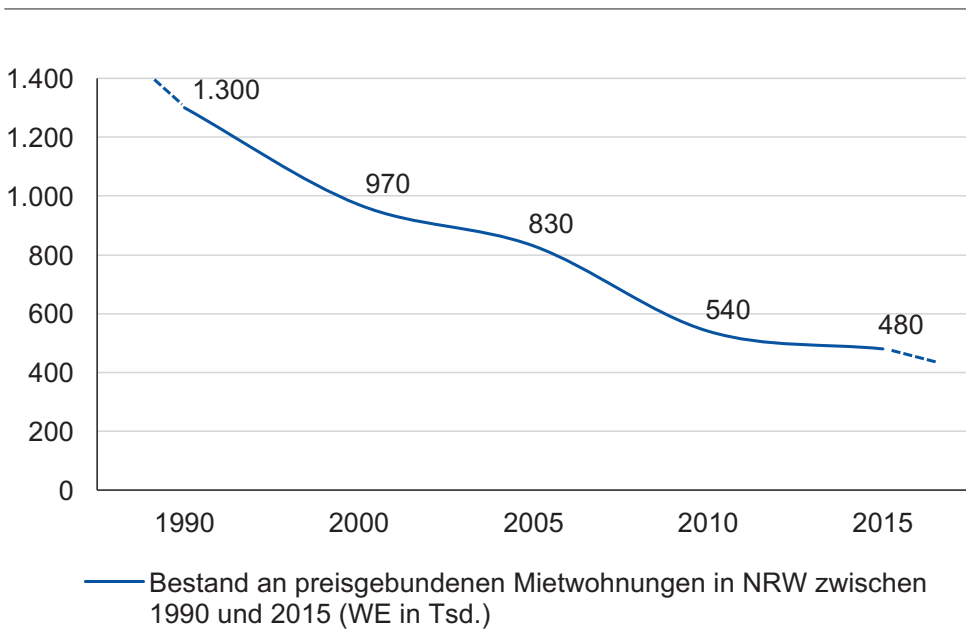


Abb. 2: Entwicklung des preisgebundenen Mietwohnungsbestands in NRW zwischen 1990 und 2015 (eigene Darstellung, 2018; gemäß Daten der Bundesregierung, 2017)

¹ In Deutschland gab es 1995 einen gesamten Wohnungsbestand von knapp 36 Million Wohnungen. Dieser gesamte Wohnungsbestand ist bis 2015 um etwa 15% auf 41 Million Wohnungen gestiegen (vgl. Statistisches Bundesamt, 2018).

1.2 Problemstellung

Heute weist nahezu jedes Land in Europa Ballungsräume mit einem dezimierten Bestand und einem zunehmenden Bedarf an preisgünstigem Wohnraum auf. Vor allem die fortschreitende Urbanisierung führt zu steigenden Mieten in Groß- und Universitätsstädten (vgl. Selle, 2012; Schürt et al., 2013; Held und Waltersbacher, 2015; Scanlon et al., 2014). In ihrer Stellungnahme „Sozialer Wohnungsbau in Deutschland - Entwicklung, Bestand, Perspektive“ geht die Deutsche Bundesregierung (2017a) davon aus, dass bundesweit über eine Million neue und vor allem preisgünstige Wohnungen bis zum Jahr 2020 in Ballungsräumen benötigt werden. Gleichzeitig entwickelt sich die bundesweite Wohnungsmarktsituation verstärkt auseinander. In Städten wie München, Frankfurt und Hamburg steigen die Monatsmieten, wohingegen der Osten Deutschlands z.T. durch hohen Leerstand geprägt ist (vgl. Heising und Baba, 2011). In einigen Wachstumsmärkten, wie in Hamburg, ist selbst das untere Wohnungsmarktsegment ungleich teuer (vgl. Heising und Baba, 2011). Die Belastung einkommensschwacher Haushalte ist in solchen Regionen hoch und wird in den kommenden Jahren weiter steigen (vgl. Bodelsceingh, 2011). In München lag z.B. die durchschnittliche Monatsmiete in 2015 bei 16,25 €/m² Wfl. und damit rund 9,50 €/m² Wfl. höher als in Essen (vgl. NAI, 2015)². Des Weiteren bringen der demografische und der klimatische Wandel zusätzliche, wohnungspolitische Herausforderungen mit sich. Eine alternde Bevölkerung und zunehmende Migrationsströme rufen einen verstärkten Bedarf an zielgruppengerechten, bspw. barrierefreien preisgebundenen Mietwohnungen hervor. Gleichzeitig müssen neue Wohngebäude möglichst energieeffizient und nachhaltig bereitgestellt sowie der momentane Bestand optimal angepasst werden (vgl. Droste et al., 2014; Oettgen und Metzmacher, 2011b; Kolbitsch et al., 2008).

² Alle Kostenangaben in der Arbeit haben – soweit nicht anders angegeben – den Stand 2018 und verstehen sich inklusive der derzeit geltenden Mehrwertsteuer von 19%.

Die Bundesregierung hat Anfang 2018 in ihrem Koalitionsvertrag eine Reihe von Gegenmaßnahmen formuliert, um neue Anreize für den Wohnungsbau zu schaffen. Es sollen u.a. mindestens zwei Milliarden Euro in den Jahren 2020/2021 zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung der Länder zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus wurde die Einführung steuerlicher Anreize im sozialen Mietsegment und die finanzielle Unterstützung der Eigentumsbildung von Familien beschlossen (vgl. Bundesregierung, 2018). Die Bundesregierung reagiert mit diesen Maßnahmen auf das bundesweit gestiegene öffentliche und politische Bewusstsein. Der soziale Wohnungsbau soll durch das Förderprogramm wettbewerbsfähiger und interessanter für Investoren und Planer werden. In den jüngsten Jahren hat der Anteil der Bauanträge für preisgebundene Mietwohnungen an den gesamten Bauanträgen wieder leicht zugenommen, was wir dadurch wissen, dass die Förderbanken der einzelnen Länder jeweils die von ihnen bewilligten preisgebundenen Mietwohnungen dokumentieren. Allerdings werden zu der bundesweiten Entwicklung dieser Neubewilligten Wohnungen bisher keine Daten veröffentlicht. In NRW lag der Anteil der preisgebundenen Mietwohnungen 2015 z.B. bei 7,6% der insgesamt 46.000 bewilligten Wohnungen. In 2016 ist dieser Anteil auf 11,5% gestiegen. Trotz dieses Anstiegs kann der massive Rückgang des Gesamtbestands preisgebundener Mietwohnungen, um etwa 500.000 Wohnungen in den letzten 10 Jahren, durch den Bau dieser Neubewilligten preisgebundenen Mietwohnungen nicht kompensiert werden (vgl. Bundesregierung, 2017a).

In Deutschland gibt es im Wesentlichen vier Schwerpunkte der sozialen Wohnraumförderung: Bestands-, Neubau- und Eigentumsförderung sowie Förderung des Ankaufs von Belegungsbindungen³. Die Bestands-, die Neubau- und die Eigentumsförderung⁴ liegt in der Verantwortung der Länder, während der Ankauf von Belegungsbindungen den Kommunen obliegt. Aufgrund der großen Divergenz zwischen Angebot und Nachfrage preisgebundener Mietwohnungen haben die Bundesländer ihre Förderprogramme in den vergangenen Jahren zunehmend auf die Neubauförderung von Mietwohnungen, die Mietwohnraumförderung, ausgerichtet, da mit einem Schwerpunkt auf der Bestandsförderung der hohe Bedarf an zusätzlichem Wohnraum nicht zu decken ist. Durch den Ankauf von Belegungsbindungen, d.h. die Umwandlung von freifinanzierte in preisgebundene Mietwohnungen, kann der preisgebundene Mietwohnungsbestand zusätzlich aufgestockt werden. Allerdings müssten die Kommunen ein großes Volumen finanzieller Mittel aufwenden, um in dem benötigten Umfang Belegungsbindungen anzukaufen.

Trotz der benannten Weiterentwicklung der Förderprogramme steht Deutschland heute vor großen Herausforderungen im Hinblick auf die soziale Wohnraumförderung. Die deutsche Bundesregierung (2017a) geht davon aus, dass der Bedarf an preisgebundenen Mietwohnungen in Ballungszentren in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird. Allein der Anteil von 1-Personen-Haushalten ist von 2015 von 41% auf 42% in 2017 gestiegen. Im Durchschnitt haben 1-Personen-Haushalte einen 63% höheren Flächenbedarf als der Gesamtdurchschnitt aller Haushaltstypen. Bei 1-Personen-Seniorenhaushalten liegt der

³ Beim Ankauf von Belegungsbindungen werden aus dem bestehenden, freifinanzierten Wohnungsbestand preisgebundene Mietwohnungen gesichert.

⁴ Bei der Mietwohnraumförderung (Bestand und Neubau) wird insbesondere Wohnraum für Haushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen geschaffen. Mit der Eigentumsförderung werden Schwellenhaushalte, insbesondere Familien mit Kindern, bei der Bildung von Wohneigentum unterstützt.

Flächenbedarf sogar 83% höher als der Gesamtdurchschnitt. Im Jahr 2011 lag der Wohnflächenverbrauch je Einwohner durchschnittlich bei knapp 43 m² (vgl. Statistisches Bundesamt, 2018).

Trotz der Bedeutung der sozialen Wohnraumförderung für die Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum weist das heutige System noch Schwachstellen auf. Bisher ist bspw. die langfristige Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung noch nicht geklärt. Bis zum Jahr 2021 stellt der Bund wie oben bereits erwähnt den Ländern weitere Finanzmittel, in Form von Kompensationszahlungen, zur Verfügung. Grundsätzlich obliegt die soziale Wohnraumförderung aber seit 2006 der Verantwortung der Länder, d.h. für eine langfristige Finanzierung durch den Bund ist eine Grundgesetzänderung notwendig. Ohne eine solche Grundgesetzänderung kann der Bund langfristig nicht durch die Bereitstellung von Finanzmitteln in den Verantwortungsbereich der Länder eingreifen (vgl. Bundesregierung, 2018).

Im Hinblick auf den Einsatz der Fördermittel und den Bau von preisgebundenen Mietwohnungen fehlt es bisher an bundesweiter Vergleichbarkeit und Transparenz. Die Ministerien und Förderinstitute der Länder erheben nach landesspezifischen Kriterien einzelne Eckdaten, wobei die landesspezifischen Erhebungskriterien und Messregeln unterschiedlich sind. Dies betrifft bspw. die Ober- und Untergrenzen für die Wohnflächen von preisgebundenen Mietwohnungen der Länder. Darüber hinaus sind diese Datenerhebungen zum größten Teil nicht für die Öffentlichkeit zugänglich. Derzeit wird in vielen Ländern der Großteil der Fördermittel von öffentlichen Wohnungsbauunternehmen abgerufen. In Berlin lag der Anteil der städtischen Wohnungsbauunternehmen an der gesamten Eigentümerstruktur preisgebundener Mietwohnungen 2014 bei 86% (vgl. Laser, 2018). Die Förderangebote und deren Unterschiede sind momentan vor allem für bundesweit agierende Investoren nicht leicht zu erfassen. Diese Intransparenz kann sich negativ auf die Investitionsentscheidungen vor allem privater Investoren auswirken.

Vor dem Hintergrund des derzeit niedrigen Zinsniveaus ist bspw. das Angebot vergünstigter Darlehen wenig interessant. Grundsätzlich kann und soll die höhere Rendite bei freifinanzierten, gegenüber geförderten, Wohnbauprojekten nicht vollständig durch Fördermittel kompensiert werden (vgl. Ruhnow, 2018). Allerdings wäre es denkbar für potentielle Investoren, andere, nicht finanzielle Anreize, z.B. beim Genehmigungsprozess, zu schaffen. Lange Prozesse bei der Förderantragsstellung und das kommunale Besetzungsrecht⁵ bergen schwer kalkulierbare Risiken für Investoren. Zeitliche Verzögerungen bei der Förderantragsstellung können sich bspw. kostensteigernd auf den Bauprozess auswirken. Das kommunale Besetzungsrecht und der damit verbundene Einzug problematischer Haushalte in ein Mietobjekt birgt die Gefahr von Problemen bei der späteren Verwaltung und Nutzung.

Ein großes Problem bei der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum in Ballungsräumen sind die hohen Grundstückspreise und der Mangel an geeigneten Grundstücken. Die Höhe der Grundstückspreise variiert sehr stark in Abhängigkeit von der Qualität und der Lage des Grundstücks. Diese abweichenden Grundstückspreise werden großteils nur geringfügig bei der Festlegung der Fördermittelhöhe berücksichtigt. In Berlin ist die Fördermittelhöhe z.B. vollkommen unabhängig von der Qualität und Lage des Grundstücks (vgl. WFB Berlin, 2018). Dementsprechend ist der Bau preisgebundener Mietwohnungen auf sehr teuren Grundstücken, auch mit der Inanspruchnahme von Fördermitteln, vielfach nicht wirtschaftlich realisierbar. Durch die Festlegung kommunaler Quoten für preisgebundene Mietwohnungen bei der Baurechtsschaffung werden der Bau und die städtebauliche Integration dieser Wohnungen gefördert. Die Anwendung fester Quoten birgt aber insbesondere bei teuren Grundstücken die Gefahr, dass

⁵ Kommunen können für Wohnungen, für die sie Besetzungsrecht haben, konkrete Haushalte als Mieter für die Wohnungen benennen. Viele Kommunen nutzen das Besetzungsrecht, z.B. um Wohnungslose zu versorgen.

Investoren die preisgebundenen über die freifinanzierten Wohnungen querfinanzieren. Bisher sind auch im Hinblick auf diese kommunalen Steuerungsinstrumente und deren Wirkung keine vergleichenden Studien bekannt.

Eine weitere Hemmschwelle kann für private Investoren die Länge des Förder- und Bindungszeitraums für preisgebundene Mietwohnungen sein. In NRW beträgt dieser Förder- und Bindungszeitraum bspw. 25 oder 30 Jahre (vgl. WFB NRW, 2018). In Baden-Württemberg (BW) ist z.B. auch ein Förder- und Bindungszeitraum von 10 Jahren möglich (vgl. VwV-Wohnungsbau BW, 2018/2019). Durch das zusätzliche Angebot kürzerer Zeiträume, bei gleichzeitiger Anpassung der Fördermittel, können neue Investorentypen angesprochen werden.

Weitere wesentliche Unterschiede zwischen den Bundesländern zeigen sich in den Planungsanforderungen für preisgebundene Mietwohnungen. In vielen Ländern, wie z.B. in NRW, BW und Hamburg, werden die Fördermittel nur bewilligt, wenn bei der Planung und der Architektur der preisgebundenen Mietwohnungen festgelegte Richtlinien eingehalten werden. In manchen Ländern wie z.B. in BW sind diese Planungsanforderungen sehr detailliert und ziehen einen hohen Aufwand bei der Planung und späteren Kontrolle mit sich. Andere Länder wie z.B. Berlin sichern die Qualität der preisgebundenen Mietwohnungen, wie die Qualität der freifinanzierten Wohnungen, lediglich über die Bauordnung (vgl. WFB Berlin, 2018). Durch eine Anpassung der Planungsanforderungen könnte in einigen Ländern der Aufwand für Investoren, Planer und Behörden reduziert und außerdem neuer Raum für innovative Projekte geschaffen werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Föderalismusreform eine größere Flexibilität bei der Umsetzung der Mietwohnraumförderung in den Ländern ermöglicht hat. Zugleich sind aber auch Einschränkungen zu beobachten. Die Vielfalt und Komplexität der Angebote kann sich hemmend auf die Investitionsentscheidung von bundesweit agierenden Investoren auswirken. Ungeachtet der bisherigen Entwicklung der Mietwohnraumförderung sind die zentralen Herausforderungen nach wie vorgegeben. Darüber hinaus stellen sich weitere