

Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1. Für eine sozialgerechte Wohnungs- und Baulandpolitik.....	4
2. Status quo und Herausforderungen	5
3. Instrumente für die Verbesserung der Flächenverfügbarkeit für den Wohnungsbau	8
3.1 Kommunales Flächenmanagement intensivieren	8
3.2 Planungsrecht anpassen	9
3.3 Recht harmonisieren – Abwägungsgebot stärken	10
3.4 Veräußerungspolitik des Bundes und der Länder bei Liegenschaften korrigieren	11
3.5 Wohnbauland- und Erschließungsfonds auflegen	12
3.6 Grundsteuerliche Tarifooption für unbebaute, aber erschlossene Grundstücke im Innenbereich einräumen	12
4. Instrumente der Objektförderung im (bezahlbaren) Wohnungsneubau und der Qualifizierung von Beständen.....	13
4.1 Soziale Wohnraumförderung verstetigen und ausbauen	13
4.2 Förderung bei Modernisierungen im Bestand flexibilisieren.....	14
4.3 Bindungsdauern verlängern und Belegungsrechte ankaufen	14
4.4 Wohneigentumsbildung zielgenau steuerlich fördern	15
4.5 Umfang der Normung im Bauwesen reduzieren	16
5. Bauplanungs- und ordnungsrechtliche Instrumente zur Bestands- und Milieuschutzsicherung, Novellierung des Mietrechts und Stärkung der Subjektförderung	16
5.1 Veränderungsprozesse mitgestalten – vorhandene Instrumente nutzen ...	17
5.2 Mietrecht für einen gerechten Interessenausgleich weiterentwickeln	18
5.3 Modernisierung fördern, Verdrängung verhindern	20
5.4 Wohngeld dynamisieren und weiterentwickeln, Kosten der Unterkunft eindeutiger gestalten	21
Zusammenfassung	23
Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier	25
Quellen- und Literaturverzeichnis	26

Vorwort

„Wohnen ist heute mehr als eine reine Unterkunft. Wohnen ist Teil unserer Kultur und der Selbstverwirklichung des Menschen!“, so der frühere Kieler Oberbürgermeister und Präsident des Deutschen Städtetages, Günther Bantzer, im Jahre 1980. Diese Feststellung ist so simpel wie richtig. Und sie gilt noch heute.

Daraus lässt sich ein klarer Anspruch an das Wohnen ableiten. Politisch bedeutet das eine vielschichtige Herausforderung gerade für das Wohnen in unseren Städten. Die aktuellen Debatten um „Wohnungsnot“ und „explodierende Mieten“ in den Groß- und Universitätsstädten einerseits sowie „Landflucht“ und „verödennde Dörfer“ andererseits zeigen, wie eng der Erhalt des sozialen Friedens und der Zusammenhalt von Stadt- und Landgesellschaften mit der erfolgreichen Beantwortung drängender wohnungspolitischer Fragen verbunden sind. Vor allem die Sicherung und Neuschaffung „bezahlbaren Wohnraums“ müssen für Bund, Länder und Kommunen eine dauerhafte wohnungspolitische Zielsetzung bleiben. Dies gilt inzwischen auch für Klein- und Mittelstädte außerhalb der Metropolregionen. Notwendig ist eine Neuausrichtung der Wohnungs- und Bodenpolitik, denn die zur Verfügung stehenden Instrumente reichen offenbar nicht durchgängig, um die Wohnungsfrage einer nachhaltigen Lösung zuzuführen.

Das vorliegende Positionspapier ist das Ergebnis der Arbeit von Mitgliedern aus fünf Fachkommissionen des Deutschen Städtetages (Wohnungswesen, Baurecht, Liegenschaften, Stadtentwicklungsplanung, Stadtplanung und Städtebau). Damit steht es für eine querschnittsorientierte Betrachtung der Wohnungs- und Bodenpolitik in Deutschland, aber auch für eine explizit städtische Sicht auf die anstehenden Herausforderungen. Es mündet in einem Forderungskatalog an Bund und Länder, spart aber auch die Selbstverpflichtungen der Städte für eine aktive Baulandpolitik, die ergebnisorientierte Anpassung von Planungs- und Genehmigungsverfahren und den Einsatz der zur Verfügung stehenden bodenrechtlichen Instrumente nicht aus.

Das Papier bildet die aktuelle Klammer für bereits existierende fachspezifische und dezentalsübergreifende Positions- und Eckpunktepapiere des Deutschen Städtetages wie „Wohnraumangel in Deutschland“, „Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft“, „Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II“ sowie „Weiterentwicklung und Anforderungen an die Strom- und Wärmeeffizienz“. Der Deutsche Städtetag erhofft sich hiervon einen konzertierten Mehrebenenansatz für eine antizyklische, nachhaltige und sozialgerechte Wohnungs- und Baulandpolitik.

Ich wünsche Ihnen und uns viele Anregungen für den weiteren Diskussionsprozess.



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer des
Deutschen Städtetages

Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik

Positionspapier des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Präsidium am 12. September 2017 in Kassel

1. Für eine sozialgerechte Wohnungs- und Baulandpolitik

Die Geschichte des Wohnungswesens in Deutschland kennt bereits zahlreiche Antworten auf die zyklisch auftretende Wohnraumverknappung und Wohnraummangel für gering verdienende Bevölkerungsgruppen: Dazu zählen der Reformwohnungsbau der Weimarer Republik, der Wiederaufbau in den Nachkriegsjahren, die großen Bauprogramme der 1970er Jahre, der Boom Mitte der 1990er Jahre und die Eigentumsschaffung bis Mitte der 2000er Jahre. Ab dem Jahre 2000 setzte sich die Auffassung durch, die „Wohnungsfrage“ sei im Wesentlichen gelöst. Die Erleichterung darüber, dieses Thema nach vielen Jahrzehnten endlich als erledigt betrachten zu dürfen, entpuppt sich heute jedoch als Trugbild: Der Wohnraummangel in Wachstumsstädten sowie -regionen und selbst in vielen Mittelstädten, verbunden mit stetig steigenden Mieten, sind deutlich erkennbar.

Die Lösung der anstehenden Aufgaben ist nicht zuletzt deshalb so schwierig, weil es widerstreitende Entwicklungen gibt: Auf der einen Seite werden mit der Neuschaffung von Wohnraum weitreichende, auch kostentreibende Ansprüche an verbesserte energetische und generationengerechte (barrierefreie) Standards verbunden. Auf der anderen Seite aber greifen übliche wohnungspolitische Steuerungsinstrumente wie die Zinssubvention angesichts des extrem niedrigen Zinsniveaus am Hypothekenmarkt nicht mehr. Und schließlich soll Wohnraum kostengünstiger erstellt, verkauft und vermietet werden. Dass dies nicht zuletzt aufgrund des vorherrschenden Mangels an Bauflächen kaum zu bewerkstelligen ist, hat inzwischen alle Handlungsebenen alarmiert. Es handelt sich um eine ressortübergreifende Thematik, die auf allen politischen Ebenen einer zielorientierten Behandlung bedarf: Weniger Zyklichkeit, mehr Kontinuität und ein Gleichgewicht zwischen Anreiz- und Förderinstrumenten für den freien und den geförderten Wohnungsbau für breite Schichten der Bevölkerung und gering verdienende Bevölkerungsgruppen. Für eine wirksame und nachhaltige Wohnungspolitik müssen auch die bodenrechtlichen Instrumente, die den Kommunen für die Aktivierung von Bauland zur Verfügung stehen, geschärft und erweitert werden. Wohnungs- und Bodenpolitik weisen einen untrennbaren Zusammenhang auf.

Neben einer politisch veränderten Wahrnehmung des Themas müssen auch die geänderten Rahmenbedingungen herausgestellt werden. Eine zunehmende Zahl an Städten verzeichnet wieder Bevölkerungszuwachs. Diese gute Nachricht relativiert sich bei näherer Betrachtung aber: So ist das positive Wanderungssaldo häufig auf die durchaus volatile Zuwanderung aus den EU-Mitgliedsländern, die internationale Migration und die Integration von Geflüchteten zurückzuführen. Überdies ist auch bei einem insgesamt positiven Wanderungssaldo in den meisten Städten und Regionen ein zeitgleiches und kleinräumiges Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung zu konstatieren. Selbst wachsende Städte müssen sich bisweilen mit Fragen des Rückbaus auseinandersetzen. Gleichzeitig weisen auch Kommunen mit rückläufiger Bevölkerungszahl in Teilbereichen Ersatz- und Neubaubedarfe auf. Beide Phänomene gilt es für eine nachhaltige Wohnungspolitik zu berücksichtigen.

Immer mehr Menschen in Deutschland geben 30 Prozent und mehr ihres Einkommens für die Miete aus, in vielen Fällen bleiben damit zum Leben nur noch Beträge, die unterhalb der

Hartz-IV-Sätze liegen. Gemessen an den Einkommensverhältnissen ist die durchschnittliche Mietbelastung allerdings nicht nur in Schwarmstädten wie Berlin, Köln oder Bonn besonders hoch, sondern inzwischen auch in vielen Mittelstädten.¹

Gerade im Falle weniger stark nachgefragter oder sogar schrumpfender Städte gilt es, Lebensqualität durch Baukultur zu erhalten, weiter zu entwickeln oder neu zu schaffen. Denn sie macht einen wesentlichen Bestandteil der gefühlten Lebensqualität aus. Im Zusammenspiel mit der sozialen, verkehrlichen und digitalen Infrastruktur lässt sich auf diese Weise ein in die Zukunft gerichtetes Maß an Lebensqualität auch an diesen Standorten erreichen. Für große wie kleine, wachsende wie schrumpfende Kommunen gilt es, einen Mehrwert an Baukultur zur Sicherung und Stärkung von lokaler bzw. regionaler Identität zu erkennen und durch entsprechende Planungskultur und Prozessqualitäten zu erzeugen.²

2. Status quo und Herausforderungen

Spätestens seit der Finanzkrise im Jahr 2007 haben die Zinsen einen Schwellenwert erreicht, an dem große Kapitalanleger das sogenannte „Betongold“ wieder neu für sich entdeckt haben. Parallel zu den Investitionen in reale Werte wie Immobilien stieg in den letzten Jahren auch die Nachfrage in den Mittel- und Großstädten in Deutschland durch den Zuzug von Menschen aus dem Um-, In- und Ausland. Zwischen 2011 und 2015 verzeichneten in der Spitze die Städte Leipzig mit 10,6 %, Frankfurt am Main mit 9,0 % und Trier mit 8,8 % die stärkste Zunahme an Haushalten.³ In vielen ländlichen Regionen dagegen oder auch in Regionen mit schwieriger wirtschaftlicher Perspektive wird die Bevölkerung weiter schrumpfen.

Der Wohngeld- und Mietenbericht 2016 der Bundesregierung⁴ konstatiert, dass sich die Mieten in bestehenden Mietverträgen in den vergangenen Jahren mit jährlich 1,3 Prozent insgesamt nur leicht oberhalb des allgemeinen Preisniveaus und damit moderat entwickelt haben. Deutlich spürbar werde die steigende Nachfrage vor allem im Bereich der Erst- und Wiedervermietungsmieten: Deutschlandweit sind die Angebotsmieten von 2012 bis 2016 um insgesamt 16 %, das heißt durchschnittlich um 3 % jährlich, gestiegen – allein 2016 um 4,9 %. Aber auch hier bestehen deutliche regionale Unterschiede.

Besonders hohe Mietensteigerungen gab es 2016 in den bereits teuren Großstädten und Metropolkernen⁵, wobei gerade in den Regionen München, Stuttgart und Frankfurt am Main die hohen Mieten stark in das Umland ausstrahlen. In vormals günstigeren Städten wie Berlin (7,6 %), Augsburg (7,0 %) oder Würzburg (8,7 %) haben die Mieten ebenfalls stark angezogen; deutliche Steigerungen weisen auch kleinere, vor allem wirtschaftsstarke Städte und Universitätsstandorte auf.⁶ Zwar hat sich der Anteil der kreisfreien Städte und Landkreise mit steigenden Mieten inzwischen auf 80 % erhöht. In strukturschwachen Regionen mit Abwanderung und Leerstand stagnieren die Mieten nach wie vor oder gehen zurück⁷.

Die kalten Nebenkosten, also alle auf Mieter umlegbaren Kosten sind im Berichtszeitraum von 2012 bis 2016 um 4,1 % und damit etwas stärker als die Verbraucherpreise insgesamt

¹ Vgl. Hans Böckler Stiftung (2017)

² Vgl. Bundesstiftung Baukultur (2017)

³ Vgl. Empirica (2015)

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2017b)

⁵ München (7,3 %), Düsseldorf (6,1 %) und Frankfurt am Main (6,0 %) mit durchschnittlichen Angebotsmieten zwischen 10 €/m² und 15,67 €/m² nettokalt.

⁶ z.B. Ingolstadt, Braunschweig, Wolfsburg, Bamberg, Trier, Freiburg im Breisgau.

⁷ Die Erst- und Wiedervermietungsmieten in ländlichen Kreisen waren im Jahr 2016 mit unter 6 €/m² vergleichsweise günstig.

(3,2 %) gestiegen. Das ist jedoch weniger als die Nettokaltmieten im selben Zeitraum (5,4 %). Dagegen sind die Preise für warme Nebenkosten deutlich um 6,9 % gesunken. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf den Preisrückgang der einzelnen Energieträger zurückzuführen. Von einem dauerhaften Rückgang ist allerdings nicht auszugehen.

Während sich die Wohnimmobilienpreise in den Jahren 2000 bis 2010 mit regionalen Unterschieden weitgehend stabil bis leicht sinkend entwickelten, sind diese insbesondere in den Großstädten stark angestiegen. In den Jahren 2012 bis 2016 stiegen sowohl der Häuserpreisindex des Statistischen Bundesamtes, als auch die Preise für bestehende und neu erstellte Wohnimmobilien jeweils um 2 % und 6 %. Starke Unterschiede bestehen abhängig vom Standort in Preisniveau und Preisentwicklung. Nach Daten der Gutachterausschüsse kostete ein freistehendes Ein- und Zweifamilienhaus 2014 in den Großstädten durchschnittlich 383.000 Euro und in den ländlichen Kreisen durchschnittlich 135.000 Euro. In den Metropolkernen wie München, Stuttgart, Frankfurt am Main, Köln, Düsseldorf und Hamburg wurden statistisch durchschnittliche Kaufpreise von über 500.000 Euro erzielt, in ländlichen Teilen von Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt von rund 100.000 Euro.

Die Kombination der unterschiedlichen Entwicklungstrends führt sowohl zu einer Unterversorgung an Wohnraum in den Ballungsräumen, verbunden mit einem überdurchschnittlichen Preisanstieg, als auch zu einem Angebotsüberhang in einigen ländlichen Räumen, gekoppelt an einen Preisverfall. In Teilbereichen mit besonders kurzfristigem Zuzug und überdurchschnittlichem Preisanstieg führt dies wiederum zu Verdrängung und Segregation. Regionen mit abnehmender Bevölkerung dagegen droht eine Überalterung und Leerstand. Die Einflussmöglichkeiten der Städte auf die skizzierten globalen Entwicklungstrends sind beschränkt; dennoch müssen die Kommunen handeln.

Der Neubau von Wohnungen zur Befriedigung der Nachfrage und Dämpfung der Preisentwicklung ist der zentrale Ansatzpunkt. 2016 sind deutlich mehr neue Wohnungen gebaut worden als noch 2011. Ihre Zahl erhöhte sich innerhalb dieses Zeitraumes um 52 % von rd. 180.000 auf knapp 280.000, davon rund 24.500 Sozialwohnungen.⁸ Zwei Drittel aller neuen Wohnungen entstanden 2016 in Wachstumsregionen. Auf stagnierende und schrumpfende Regionen entfielen jeweils etwa 17 % aller Fertigstellungen. Auch die Zahl der Baugenehmigungen ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Allerdings hat sich der seit 2009 bestehende Bauüberhang noch verstärkt: 2016 lag die Zahl der Baugenehmigungen mit rd. 375.000 knapp 100.000 über der Anzahl der Fertigstellungen.⁹ Im Zeitraum 2011 bis 2016 wurden bundesweit für rund 1,7 Millionen Wohnungen Baugenehmigungen erteilt, aber nur knapp 1,4 Millionen Einheiten fertiggestellt.¹⁰ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden allerdings im ersten Halbjahr 2017 rund 13.400 bzw. 7,3 % weniger Baugenehmigungen für Wohnungen erteilt als in den ersten sechs Monaten 2016.¹¹ Der zwischenzeitlich positive Trend droht womöglich einzubrechen.

Obwohl die Baufertigstellungen seit ihrem Tiefststand 2009 gestiegen sind, lagen die Wohnungsfertigstellungen in den vergangenen Jahren stets unter dem vom BBSR ausgewiesenen Neubaubedarf in Höhe von 350.000 neuen Wohnungen pro Jahr¹² Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln zufolge sind im Zeitraum 2011 bis 2015 allein in den sieben größten Städten in Deutschland nur 32 % der benötigten Wohnungen gebaut worden – dieser Mangel betrifft dort insbesondere die kleinen Wohnungen. Demgegenüber seien im Vergleichszeitraum in vielen ländlichen Kreisen deutlich mehr Wohnungen gebaut worden

⁸ Von den 24.550 im Jahr 2016 neu gebauten Sozialwohnungen entfielen allein 9.301 auf Nordrhein-Westfalen.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2017b)

¹⁰ Vgl. Prognos (2017)

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2017)

¹² Vgl. BBSR (2015), S. 80.

als auf Basis der demografischen Entwicklung und der Leerstände geboten gewesen wäre.¹³

Eine aktuelle Prognos-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte insgesamt 138 regionale Wohnungsmärkte (Top-7-Städte, B- und C-Standorte) erheblich angespannt und von einem hohen bis sehr hohen Nachfrageüberhang gekennzeichnet sind. In Deutschland würden zu wenige und zu teure Wohnungen gebaut. Die Neubautätigkeit im Sozialwohnungsbereich reicht mit rund 25.000 in 2016 errichteten Einheiten bei weitem nicht aus, um den Abgang an Sozialwohnungen zu kompensieren. Insgesamt existiere ein Bedarf von mehr als 80.000 neuen Sozialwohnungen pro Jahr¹⁴. Die Bezahlbarkeit von Wohnraum sei für über die Hälfte der Bevölkerung eine finanzielle Herausforderung, so Prognos. Und dies gelte nicht nur in den Top-7-Städten: „Bezahlbarer Wohnraum ist kein Randproblem, sondern in der Mitte der Gesellschaft angekommen.“¹⁵ Die genannten 80.000 Sozialwohnungen pro Jahr würden nur die aktuell pro Jahr aus der Bindung fallenden Wohnungen kompensieren. Der Deutsche Städtetag sieht deshalb das Erfordernis, den Bestand an gebundenen Wohnungen wieder deutlich zu erhöhen und geht daher von einem Bedarf an 120.000 Sozialwohnungen pro Jahr aus.

Eine antizyklische, sozial gerechte Wohnungspolitik muss aufzeigen, wozu sich eine soziale Marktwirtschaft bekennen muss, wenn sie negativen marktwirtschaftlich geprägten Extremen im Wohnungsmarkt wirksam begegnen will. Die Herausforderung liegt insbesondere darin, die positiv konnotierten marktwirtschaftlichen Triebkräfte nicht zu schwächen. Gleichzeitig wird es auch darum gehen müssen, wie weit ein sozial-fürsorgender Ansatz zur Wohnungsversorgung für gering verdienende Menschen aussehen kann, ohne Anspruchshaltungen und überbordenden Flächen- und Ausstattungsstandards Vorschub zu leisten. Hierbei wird auch eine Rolle spielen, ob und wie der durchschnittliche Flächenkonsum pro Kopf auch im geförderten Wohnungssektor auf ein Maß zurückgeführt werden kann, das den öffentlichen Finanzierungskapazitäten, Nachhaltigkeitskriterien und der gebotenen Verringerung der Lebenszykluskosten des Wohnens Rechnung trägt.

Mit der in Aussicht gestellten Aufstockung der sozialen Wohnraumförderung auf insgesamt 4 Milliarden Euro von 2017 bis 2019 und dem Beschluss des 10-Punkte-Programms über eine Wohnungsbau-Offensive hat die Bundesregierung durchaus substantielle Verbesserungen für den geförderten Wohnungsbau und programmatische Forderungen für bezahlbares Bauen und Wohnen auf den Weg gebracht.¹⁶

Es muss dennoch konstatiert werden, dass es noch weiterer erheblicher Anstrengungen bedarf, um der hohen Nachfrage wirksamer Rechnung zu tragen. Umso dringender ist es, unabhängig von den grundsätzlichen Überlegungen für eine nachhaltige Wohnungspolitik, ergänzend zur Erhöhung des Fördervolumens und zur in Aussicht gestellten aber noch nicht wirksamen Verbilligung der Abgabe von Bundesliegenschaften, einen Instrumentenmix auf den Weg zu bringen, der die genannten Zielsetzungen wirksam unterstützt.

Die Ziele der Wohnungsbau-Offensive müssen weiter verfolgt und das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen fortgeführt werden. Das Bündnis ist ein wichtiges Signal der Bundesregierung für eine kooperative, ergebnisorientierte Wohnungspolitik. Es löst nicht alle Probleme, schafft aber Problembewusstsein und eine wichtige Kommunikationsebene. Mittels lokaler Bündnisse für Wohnen, bei deren Initiierung Städte vielfach als Vorreiter agieren,

¹³ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2017)

¹⁴ Laut Wohngeld- und Mietenbericht 2016 ist der Bestand gebundener Wohnungen nach Schätzungen auf unter 1,5 Mio. Wohnungen im Jahr 2015 gesunken, 1990 waren noch ca. 3 Mio. Wohnungen in der Bindung. Seither fallen jährlich schätzungsweise 80.000 bis 100.000 Wohnungen aus der Bindung; per Saldo nimmt der Bestand um ca. 65.000 Wohnungen jährlich ab.

¹⁵ Vgl. Prognos (2017), S. 33.

¹⁶ Vgl. BMUB (2017)

fördern die Städte das Zusammenwirken mit einer aktiv unterstützenden kommunalen Wohnungswirtschaft, der freien Wohnungswirtschaft und privaten Eigentümern.

Eine Lösung der Wohnungsfrage wird im Spannungsfeld zwischen Allgemeinwohl und Marktwirtschaft weder nur durch Anreize noch ausschließlich durch Regulierung möglich sein. Eine Vernachlässigung der Wohnungsfrage und das alleinige Vertrauen auf die selbstregulierenden Kräfte des Marktes verbieten sich eingedenk der Erfahrungen aus den vergangenen Jahrzehnten. Aber auch Dauersubventionierung ist kein Königsweg – zumindest nicht dann, wenn dafür kein dauerhafter Gegenwert besteht: ein dem Verwertungsdruck entzogener Wohnungsbestand, der für Kommunen voll verfügbar ist.

Die Frage einer stärkeren Gemeinwohlorientierung in der Wohnungspolitik muss in die Anwendungspraxis getragen werden. Das erfordert praxismgerechte Anwendungsszenarien und die Beobachtung ihrer Folgewirkungen. Den angemessenen Rahmen für einen solchen Diskurs bieten die inzwischen auch auf regionaler und kommunaler Ebene weit verbreiteten Bündnisse für Wohnen.¹⁷ Diese schaffen nicht nur eine konstruktive Kommunikationsplattform für alle Akteure des Wohnungsmarktes, sondern gerade auf lokaler Ebene Transparenz über die örtlichen Gegebenheiten und verschiedenen Interessenlagen. Gerade die Kooperation zwischen Kommunen und kommunalnahen Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und privaten Eigentümern bietet Anknüpfungspunkte zwischen Fragen der Gemeinwohlorientierung und ökonomisch orientiertem Unternehmenshandeln. Sowohl eine Stärkung der kommunalen Wohnungswirtschaft und der Wohnungsbaugenossenschaften, als auch alle Formen der wohnungswirtschaftlichen Vereinbarungen mit den privaten Eigentümern auf kommunaler Ebene können in angespannten Wohnungsmärkten einen beruhigenden Effekt auf die Mietentwicklung haben.¹⁸

3. Instrumente für die Verbesserung der Flächenverfügbarkeit für den Wohnungsbau

Den Flaschenhals beim Wohnungsbau bilden die Knappheit von Wohnbauflächen und das Preisniveau für angebotenes Bauland. Diesem muss auf vielerlei Weise begegnet werden: Die bereits vorhandenen Instrumente, insbesondere die des Bau- und Planungsrechts, müssen konsequent angewandt werden. Daneben gibt es aber Fortentwicklungsbedarf: Zum einen müssen die Instrumente für beschleunigte Planverfahren und die Möglichkeiten zur besseren Ausnutzbarkeit der vorhandenen Flächen für den Wohnungsneubau erweitert werden. Hier sind Maßnahmen erforderlich, die von den Städten auch zeitnah eingesetzt werden können. Zum anderen liegt der Schlüssel zu einer nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Liegenschafts-, Boden- und Wohnungspolitik in einem weitergehenden, eher langfristig umsetzbaren Paradigmenwechsel, weg von einer rein fiskalisch orientierten Flächenpolitik. In diesem Sinne muss sich der Umgang der öffentlichen Hände mit ihrem Grundstücks- und Wohnungseigentum grundlegend ändern.

3.1 Kommunales Flächenmanagement intensivieren

Der Deutsche Städtetag hat im Jahr 2014 ein aktualisiertes Positionspapier zum Thema "Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft"¹⁹ beschlossen und damit auch an die Städte appelliert, im Bereich der Bauland- und Liegenschaftspolitik

¹⁷ Vgl. BBSR (2017)

¹⁸ Vgl. BMJV (2017)

¹⁹ Vgl. Deutscher Städtetag (2014a)

- die Entwicklung umfassender Baulandstrategien einschließlich der Freiraumentwicklung,
- eine strategische Bodenvorratspolitik,
- die Bereitstellung und konditionierte preisreduzierte Abgabe von Grundstücken für bezahlbaren Wohnraum sowie
- die Realisierung von Quoten im Rahmen städtebaulicher Verträge und
- die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen voranzutreiben.

In zahlreichen Städten gibt es Wohnbaulandstrategien und sogenannte Baulandbeschlüsse, die unter anderen regeln, welchen Anteil sozial geförderter oder preislimitierter Wohnungsbau bei der Baulandentwicklung einnehmen soll.²⁰ Dadurch kann eine sozialgerechte Bodennutzung umgesetzt werden. Zudem müssen die von zusätzlich geschaffenen Baurechten begünstigten Eigentümer an den ursächlich dadurch ausgelösten Kosten und Lasten angemessen beteiligt werden. Die hierfür geltenden Verfahrensgrundsätze werden transparent und verbindlich festgelegt. Im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme bestehender Baurechte nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) fehlt allerdings die Möglichkeit, geförderten bzw. preisgedämpften Wohnungsbau mittels eines öffentlich-rechtlichen Austauschverhältnisses durchsetzen zu können. Auch für diese Fälle muss die Handlungsfähigkeit der Städte erweitert werden. Bislang erfolgt dies nur auf freiwilliger Basis.

3.2 Planungsrecht anpassen

Der Deutsche Städtetag hat zur Erleichterung der Aktivierung von Wohnbauflächen diverse Vorschläge zur Novelle des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung²¹ in den Jahren 2016/2017 unterbreitet. Erreicht werden konnte die Einführung des „Urbanen Gebiets“ in die Baunutzungsverordnung mit vielfältigen Möglichkeiten der Nutzungsmischung sowie die befristete Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren zur Erleichterung von Wohnbauvorhaben. Es fehlen aber nach wie vor rechtssichere Regelungen, um vorrangig Innenbereichsflächen für den Wohnungsbau insbesondere an gemischt genutzten und lärmvorbelasteten Standorten nutzbar machen zu können. So sollte im Wege einer abgewogenen Bauleitplanung für Aufenthaltsräume auch die Einhaltung von Innenraumpegeln unter Einsatz passiver Lärmschutzmaßnahmen, wie zum Beispiel besonderer Fensterkonstruktionen, festgesetzt werden können.

Auch diverse Vorschläge des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen müssen umgesetzt werden: So sollte in Anlehnung an das System der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen ein neues Instrument „Innenentwicklungsmaßnahmengbiet“ im BauGB verankert werden, um den Städten eine Handhabe zu geben, auch dispers verteilte, kleinere Grundstücke im Innenbereich einer Entwicklung zuführen zu können. Eine Änderung des Baugesetzbuchs in diesem Sinne ist frühestens für die 19. Legislatur zu erwarten. Sie sollte darauf abzielen, die Zugangsschwelle für die Kommunen zur Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen im Innenbereich zu verringern und die Sozialbindung des Eigentums stärker zur Geltung zu bringen.

Bei der Baurechtschaffung für den geförderten Wohnungsbau kann eine Präzisierung des Festsetzungskatalogs in § 9 BauGB einen weiteren Baustein dazu liefern, dass tatsächlich Mietwohnraum für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen geschaffen wird. Die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB zielt zwar darauf ab, dass lediglich solche Wohngebäude errichtet werden können, die nach Art, Größe und Ausstattung der Wohnungen die Voraussetzungen für eine öffentliche Förderung erfüllen. Es kommt jedoch nicht darauf an, ob eine solche Förderung auch in Anspruch genommen wird. Angesichts des hohen Bedarfs

²⁰ Vgl. Dransfeld/Hemprich (2017)

²¹ Vgl. Deutscher Städtetag (2017b)

an Wohnraum mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung sollte sichergestellt werden können, dass auf festgesetzten Flächen für den sozialen Wohnungsbau auch tatsächlich preisgebundener Wohnraum entsteht.

Darüber hinaus können Erleichterungen beim kommunalen Vorkaufsrecht die gezielte strategische Bodenvorratspolitik der Städte für Wohnungsbau und dazugehörige Infrastruktur maßgeblich unterstützen: So darf das Vorkaufsrecht derzeit nicht für Zwecke der Bodenbevorratung (zum Beispiel als Reserve für notwendige Ausgleichsmaßnahmen) ausgeübt werden; auch ist es bei Kauffällen von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) ausgeschlossen. Aus städtebaulicher Sicht kann es aus Gründen des Allgemeinwohls sinnvoll und gar geboten sein, den Gemeinden auch in diesen Fällen ein Vorkaufsrecht einzuräumen, zum Beispiel durch Bestimmung von Bereichen in einer Satzung nach § 25 BauGB, in denen aus Gründen der Bodenbevorratung bzw. beim Verkauf von Rechten nach dem WEG ein Vorkaufsrecht bestehen soll.

Soweit Wohnungsbestände nur im Wege eines Anteilsverkaufs der sie tragenden Gesellschaften verkauft werden (sogenannte „Share Deals“), läuft das gemeindliche Vorkaufsrecht gänzlich ins Leere. Die Diskussion um die Einführung einer Grunderwerbsteuerpflicht auch für „Share Deals“ sollte daher auch die Prüfung umfassen, ob und wie das gemeindliche Vorkaufsrecht hierbei zur Anwendung kommen kann.

Ein wirksames Vorkaufsrecht verlangt darüber hinaus nach weiteren Erleichterungen: Die Entscheidung über dessen Ausübung unterliegt einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags. Die in der Verwaltung notwendigen Abstimmungen und ggf. erforderlichen politischen Beschlüsse sind in der Regel innerhalb dieses Zeitraumes nicht herbeizuführen. Zudem kann, wenn der Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet, von der Gemeinde eine Anpassung nur unter sehr aufwändigen Darlegungspflichten verlangt werden.

Schließlich kommen auch der gesetzlichen und der freiwilligen Umlegung für die Bereitstellung von Bauland eine erhebliche und vielfach kostensparende Bedeutung zu. Wenn sich die Gemeinde an einer freiwilligen Umlegung beteiligt, kann sie im Rahmen des Umlegungsvorteils die Verfahrenskosten und die nicht durch Beiträge gedeckten Sachkosten den Beteiligten auferlegen. Das sollte auch bei einer gesetzlichen Umlegung ermöglicht werden.

3.3 Recht harmonisieren – Abwägungsgebot stärken

Die kommunale Bauleitplanung muss zunehmend eine Vielzahl fachgesetzlicher Normen insbesondere zum Natur- und Artenschutz-, Umwelt-, Wasser- und Bodenschutz berücksichtigen. Zwingende Beachtensgebote schränken das der Bauleitplanung innewohnende Abwägungsgebot ein. Häufig kann eine Abwägung gar nicht mehr stattfinden. Selbst auf der Ebene der Flächennutzungsplanung bereits abgewogene Bauflächen können sich im Wege des verbindlichen Bauleitplanverfahrens aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen der maßgeblichen Fachdisziplinen als für den Wohnungsbau nicht mehr aktivierbare Flächen herausstellen. Das verringert die verfügbare Zahl an potenziellen Wohnbauflächen und häufig auch ihren Umfang erheblich. In der Folge weichen Nettobauflächen deutlich von dem in Ansatz gebrachten Bruttobaulandpotenzial ab und können teilweise gar nicht oder nur unter erheblichen und verteuernenden Auflagen aktiviert werden.

Der bündelnde Ansatz von Bebauungsplanverfahren droht verloren zu gehen. Eine lösungsorientierte Behandlung im Wege der gerechten Abwägung der ermittelten Belange gegeneinander ist vielfach durch Vorrangregelungen oder einzuhaltenden Prüfprogramme aus dem Fachrecht versperrt. Es ist aber erforderlich, die Städte und Gemeinden bei einer aktiven Baulandpolitik zu unterstützen und die bestehenden Chancen herauszuarbeiten und umzusetzen. Daher müssen Bundes- und Landesgesetzgeber das Fachrecht mit Auswirkungen auf die Bauleitplanung auf Erforderlichkeit und Angemessenheit hin überprüfen.

Auf europäischer Ebene muss verstärkt darauf hingewirkt werden, dass durch europäische Rechtssetzungsakte keine Vorgaben geschaffen werden, die die Kommunen an der Erfüllung ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben hindern.

3.4 Veräußerungspolitik des Bundes und der Länder bei Liegenschaften korrigieren

Die bisherigen rechtlichen Rahmenbedingungen, nach der die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) ihre Liegenschaften zum höchsten Preis veräußern muss, stehen im Widerspruch zu den aktuellen und künftigen Herausforderungen einer sozialgerechten Wohnraumversorgung und den Verpflichtungen des Bundes und der Länder, die Kommunen bei der Bewältigung dieser Aufgabe zu unterstützen. Zu den bereits gesetzten Impulsen des Bundes in der Wohnungspolitik sollte auch eine angepasste Veräußerungspraxis bundeseigener Liegenschaften treten. Daher muss das Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben so geändert werden, dass beim Verkauf von entbehrlichen Bundesliegenschaften und der Kaufpreisermittlung vorrangig strukturpolitische und soziale Ziele zu berücksichtigen sind. Ursächliche Folgekosten einer Wohnbaulandentwicklung auf Konversionsflächen sind bei der Wertermittlung zu berücksichtigen. Gleiches gilt für den Verkauf nicht mehr benötigter Landesliegenschaften. Darüber hinaus müssen die Kommunen durch eine frühzeitige und transparente Informationspolitik in die Lage versetzt werden, ihre Planungen auf das Freiwerden von Konversionsflächen auszurichten. Auch müssen sie prüfen können, ob das Erstzugriffsrecht ausgeübt werden soll. Die Zweckbindung des Erstzugriffsrechts ist auf städtebaulich motivierte Grundstücksvorratspolitik zu erweitern.

Als erster, kurzfristig umsetzbarer Schritt muss die „Verbilligungsrichtlinie“²² erweitert und praxistauglicher gestaltet werden. Diese sieht unter anderen die verbilligte Abgabe von bundeseigenen Liegenschaften an Kommunen oder mehrheitlich kommunal gehaltenen Gesellschaften zum Zwecke der Bebauung mit sozialem Wohnungsbau vor. Eine Weiterveräußerung der erworbenen Liegenschaften unter Weitergabe des Verbilligungsabschlages ist jedoch nur an den Kreis der Erstzugriffsberechtigten möglich, was für die Kommunen ein faktisches Veräußerungsverbot bedeutet. Eine Einbeziehung auch privater Investoren mit entsprechender Verpflichtung zur Umsetzung der Zweckbestimmung und ggf. dinglicher Sicherung dieser Verpflichtung ist zur Lösung der Wohnraumprobleme erforderlich. Möglichen Konflikten mit dem Europäischen Beihilfenrecht könnte durch transparente Vergabeverfahren begegnet werden.

Darüber hinaus ist es zwingend erforderlich, auf eine volumen- bzw. betragsmäßige Deckelung der Verbilligung (derzeit 100 Millionen Euro für alle Standorte in Deutschland und maximal 350.000 Euro je Grundstücksgeschäft für den Wohnungsbau) zu verzichten. Den Städten ist die Möglichkeit einzuräumen, bei der Ausübung des Vorkaufsrechts zunächst nur den planungsunbeeinflussten Wert zu zahlen und die Beteiligung des Bundes an später anfallenden planungsbedingten Wertsteigerungen ggf. durch eine „Nachbesserungsklausel“ vorzusehen. Diese Konditionen haben sich bereits in vielen Fällen bei den sog. „Als-ob-Maßnahmen“ bewährt und sollten von der Ausnahme zur Regel werden. Die Vorfinanzierung der Grund-erwerbskosten ist insbesondere für kleine und mittlere Städte mit großen Konversionsflächen auch bei ausgeglichener Haushaltslage nicht leistbar. Eine Erhöhung der Städtebaufördermittel im Programm Stadtumbau, insbesondere für Konversionsprojekte in Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten, ist zusätzlich erforderlich, um die Potenziale von Konversionsflächen ausschöpfen zu können. Da gerade in wachstumsstarken Stadtregionen die Nutzung großer Konversionsflächen für neue Stadtquartiere auf Engpässe in der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere des schienengebundenen ÖV (SPNV, ÖPNV)

²² Vgl. Richtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zur verbilligten Abgabe von Grundstücken (VerbR), Stand 06.04.2017

stößt, muss seitens des Bundes und der Länder bei der Finanzierung eine Priorisierung der für die äußere Erschließung von Konversionsflächen erforderlichen Maßnahmen erfolgen.

3.5 Wohnbauland- und Erschließungsfonds auflegen

Viele Städte scheitern aus rein haushälterischen Gründen daran, Vorkaufsrechte auszuüben, Bauerwartungsland, Bauflächen oder auch Baulücken zu erwerben. Aufgrund des eingeschränkten Anwendungsbereichs und der eigentumsrechtlichen, prozeduralen und personellen Hürden machen Kommunen zudem nur zurückhaltend vom Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB Gebrauch. Damit läuft ein zentrales bodenrechtlich wirksames und preisdämpfendes Instrument des Bauplanungsrechts für die Baulandentwicklung ins Leere. Darüber hinaus ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme bislang nicht geeignet, verstreut im Gemeindegebiet gelegene, kleinere Flächen bei nicht kooperationswilligen Eigentümern mobilisieren zu können. So geraten viele Bauflächen, die die Städte bei besserer Mittelausstattung oder mittels eines erweiterten Entwicklungsrechts hätten erwerben können, in den immobilienwirtschaftlichen Verwertungsablauf. Dieser kann – je nach Anzahl der Verwertungsschritte und involvierten Zwischenerwerber – die Kosten für erschlossene Bauflächen und die Baukosten erheblich erhöhen und lässt die Kaufpreise oder Mieten deutlich über das Maß der Umlage der reinen Bauland- und Erstellungskosten für Wohnimmobilien bzw. der Kostenmieten steigen.

Der Deutsche Städtetag hat den Bund ersucht, die Einrichtung eines angemessen ausgestatteten Wohnbaulandfonds (auf Bundes- oder Landesebene) zu prüfen. Dies wäre ein Instrument mit preisdämpfender Wirkung, das es Kommunen oder kommunalen Gesellschaften gestatten würde, Wohnbauflächen zu erwerben und an Direktnutzer zu den Bedingungen der jeweiligen Baulandbeschlüsse zu vergeben. Ein solcher Fonds könnte revolvierend angelegt und sollte so ausgestattet sein, dass mit ihm mindestens 5 bis 10 % des geschätzten jährlichen Wohnungsbedarfs befriedigt werden könnten. Das entspräche bei einer mittleren bis hohen Bebauungsdichte Mitteln für den Erwerb von rund 150 bis 600 Hektar Wohnbauland pro Jahr. Die Bereitstellung von Mitteln aus dem Fonds darf bei den Städten nicht als Schuldenlast gelten, so dass er eine Zuschusskomponente aufweisen müsste. Zusätzliche Mittel müssten auch zur Finanzierung der notwendigen ergänzenden (Verkehrs-) Infrastruktur bei Baulandentwicklungen im Wege von Stadt-Umland-Kooperationen eingesetzt werden.²³

3.6 Grundsteuerliche Tarifoption für unbebaute, aber erschlossene Grundstücke im Innenbereich einräumen

Die Notwendigkeit einer Grundsteuerreform ist unbestritten. Ende 2016 hat der Bundesrat mit breiter Mehrheit ein Gesetzespaket auf den Weg gebracht, das die bewertungsrechtliche Grundlage für eine verfassungsfeste Reform der Grundsteuer schaffen soll. Dieser Vorstoß der Länder ist eng mit dem Deutschen Städtetag abgestimmt worden. Auch die Bundesregierung hat im Dezember 2016 eine Unterstützung der Reformpläne signalisiert. Der Deutsche Städtetag hat sich bereits im Jahr 2010 dafür ausgesprochen, in die Reformüberlegungen auch eine bodenpolitische Komponente einzubeziehen: „Zur Unterstützung der bodenpolitischen Ziele der Städte – insbesondere zur Förderung der Innenentwicklung – muss eine Tarifoption zur Mobilisierung erschlossener, aber unbebauter Grundstücke eingeführt werden.“²⁴ Das aktuell laufende Gesetzgebungsverfahren zur Festlegung einer Bemessungsgrundlage durch Änderungen im Bewertungsgesetz ist der erste Schritt zur Neuausrichtung der Grundsteuer. Dieses Verfahren wird vom Deutschen Städtetag aufgrund

²³ Vgl. Deutscher Städtetag (2016)

²⁴ Vgl. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 17.11.2010 – 381. Sitzung

des allseitig hohen Interesses an einem zügigen Abschluss unterstützt. In einem weiteren Schritt wird dann auch eine Tarifoption für die Städte zur Mobilisierung von erschlossenen, aber unbebauten Grundstücken im Innenbereich einzuräumen sein.

4. Instrumente der Objektförderung im (bezahlbaren) Wohnungsneubau und der Qualifizierung von Beständen

Sowohl der Bund als auch die Länder müssen ihr Engagement für mehr Wohnungsbau verstärken und diesen mittels geeigneter Förderinstrumente attraktiver gestalten. Dazu gehört die Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Der Deutsche Städtetag plädiert dafür, dass der Bund auch nach 2019 hierfür mit in der Verantwortung bleiben muss. Die kurzfristig zusätzlich benötigten bezahlbaren Wohnungen in den Wachstumsregionen kann der öffentlich geförderte Wohnungsneubau trotz aufgestockter Mittel, verbesserter Förderkonditionen und einer breiteren Akzeptanz für den Bau dieser Wohnungen nicht alleine liefern. Zudem muss der Bund – neben Förderlösungen im Bestand, die wesentlich kurzfristiger Wirkung entfalten und weiteren quartiersbezogenen Fördermaßnahmen – den wichtigen Beitrag von Wohneigentum zur Wohnraumversorgung auch für breite Schichten der Bevölkerung wieder verstärkt ins Bewusstsein rufen.

4.1 Soziale Wohnraumförderung verstetigen und ausbauen

Bis 2019 hat der Bund seine Fördermittel für die soziale Wohnraumförderung auf insgesamt 4 Milliarden Euro erhöht. Mittel- bis langfristig sollten die Bundesmittel weiter aufgestockt und verstetigt werden. Die Länder müssen sich überdies verpflichten, die Mittel des Bundes zweckgebunden für den Bau geförderter Wohnungen einzusetzen. Dazu zählt auch, dass die Länder zusätzlich eigene Mittel bereitstellen und diese nicht mit dem Einsatz der gestiegenen Bundesmittel zurückfahren. Letztlich sind vor allem die Länder dafür verantwortlich, attraktive Förderbedingungen zu schaffen. Hierzu zählen die Gewährung von Tilgungszuschüssen und -nachlässen, die Anhebung der Förderpauschalen zum Ausgleich steigender Baukosten, die Anpassung der zulässigen Eingangsmieten etc. Vor allem in Ballungsräumen ist ggf. auch eine Anhebung der für die Zielgruppen geltenden Einkommensgrenzen zu prüfen, denn dort haben zunehmend auch Haushalte mit mittlerem Einkommen, insbesondere junge Familien, Schwierigkeiten, bezahlbaren Wohnraum zu finden.

Eine auf die Zukunft gerichtete, antizyklische Wohnraumförderung muss sich der Diskussion stellen, dem Einsatz öffentlicher Mittel auch einen dauerhaften öffentlichen Zweck gegenüberzustellen. Im Gegensatz zum seit Jahren zu beobachtenden Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes sollte das Ziel im Aufbau und Erhalt eines „Wohnungsstocks“ liegen, der dauerhaft auch gering verdienenden Menschen zur Verfügung steht.²⁵ Die mit dem Ziel der Sicherung eines langfristig preiswerten und dauerhaft belegungsgebundenen Wohnungsbestandes einhergehenden Diskussionen um die sogenannte „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ sollten weitergeführt werden. Trotz teils deutlich divergierender Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Wahl der Mittel, belegt der neu entflammte fachpolitische Diskurs die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit diesem Thema.²⁶

Wenngleich sich der Förderbedarf bezüglich des Wohnungsneubaus vor allem auf die wachstumsstarken Städte und Regionen konzentriert, sind auch Städte mit entspannten und teilweise auch schrumpfenden Wohnungsmärkten auf die Bereitstellung von Fördermitteln

²⁵ Vgl. von Lojewski (2016)

²⁶ Vgl. Kuhnert/Leps (2015) und Holm et al. (2017) bzw. Runkel (2017) und Spars (2017)

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. Daneben gilt es aber auch, Stadtumbauprozesse mindestens im bisherigen Umfang zu fördern.

4.2 Förderung bei Modernisierungen im Bestand flexibilisieren

Die Realisierung der Ziele zu Klimaschutz und Energieeinsparung verlangen umfangreiche energetische Sanierungen im Bestand. Daher ist ein Paradigmenwechsel in der Förderpolitik für die Bestandssanierung geboten, wenn sich die Sanierungsquote den Klimaschutzzielen für 2030 und 2050 annähern soll. Die Neuausrichtung der Förderprogramme für energetische Sanierung und Neubau sollte analog zur Harmonisierung der energetischen Standards (EnEV/EEWärmeG) angegangen werden. Die Förderung muss niedrigschwelliger und an den Investitionsmöglichkeiten der Hauseigentümer ansetzen, modulare Lösungen fördern und Quartiersanierungen stärker berücksichtigen. Neben einer Kreditverbilligung müssen Förderprogramme einen Investitionszuschuss anbieten, wenn die Klimaschutzziele ernsthaft verfolgt werden sollen.²⁷

Für eine große Breitenwirkung von energetischen Sanierungsmaßnahmen im privaten Gebäudebestand, sind eine aufsuchende und individuelle Energieberatung sowie die fachliche Begleitung von Sanierungen unerlässlich. Hierzu sollten die Kommunen als moderierende und organisierende Instanz gestärkt und für die Wahrnehmung von Organisations- und Managementaufgaben auch finanziell gefördert werden.

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 energetisch sanierten Wohnungen zu vermeiden. In entspannten Märkten mit fehlenden Mieterhöhungsspielräumen wird hingegen die energetische Sanierung ohne eine flankierende Förderung finanziell nicht realisierbar sein. Dort unterbleiben dann die energetischen Sanierungsmaßnahmen aus wirtschaftlichen Gründen. Grundsätzlich sollten die Förderbedingungen für Einzelmaßnahmen der Modernisierung und ihr jeweiliges energetisches Einsparpotenzial flexibler ausgerichtet sein. Die Systematik der Förderung sollte so geändert werden, dass auch Maßnahmen gefördert werden, die nicht auf eine umfassende Sanierung gerichtet sind, aber bei geringen Kosten eine hohe Energieeffizienzverbesserung und eine hohe CO₂-Minderung erwarten lassen.

Da auch Eigentümer für Modernisierungen gewonnen werden müssen, die aufgrund ihres Alters, ihrer finanziellen Situation oder aus anderen Gründen längerfristige Verpflichtungen scheuen, sind Anpassungen der Programm-Konditionen sowie Zuschüsse notwendig. Kredite mit langen Laufzeiten sind für diese Bauwilligen nicht attraktiv, auch von steuerlichen Anreizen können sie weniger profitieren, sodass energetische Sanierungen in ihren Beständen ausblieben.

4.3 Bindungsdauern verlängern und Belegungsrechte ankaufen

Bei der Gestaltung der Förderprogramme sollte eine längere Laufzeit der Belegungsbindungen vereinbart werden. Damit die Attraktivität der Förderung für Investoren auch bei einer Verlängerung auf 25 bis 30 Jahre aufrecht erhalten wird, sind Anpassungen der Förderkondi-

²⁷ Vgl. Deutscher Städtetag (2017a)

tionen notwendig. Selbst noch längere Bindungsdauern sind vorstellbar, sofern es gelingt, die lebenszyklusorientierten Investitionsstrategien der Investoren innerhalb der Förderkonditionen abzubilden: Längere Bindungsdauern benötigen mehr Fördermitteleinsatz. Sie werfen überdies die Frage der Zielgenauigkeit der Objektförderung von Neuem auf. Eine Wiedereinführung der Fehlbelegungsabgabe im Falle deutlich verlängerter Bindungsdauern sollte geprüft werden. Sie müsste aber auf angespannte Wohnungsmärkte beschränkt bleiben und in das Satzungsrecht der Gemeinden überführt werden.

Dauerhafte Belegungsbindungen sind grundsätzlich wünschenswert. Unbefristete Belegungsbindungen setzen allerdings voraus, dass die Wohnungseigentümer nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums eine Kompensation für die dauerhafte Sozialbindung ihres Eigentums erhalten. Hier setzt auch die Diskussion um eine „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ an (vgl. Kapitel 4.1).

Kurzfristig kann ein zusätzlicher Ankauf von Belegungsrechten zur Entlastung der Wohnungsmärkte in den Ballungsgebieten beitragen. Adressaten des Ankaufs von Belegungsbindungen können sowohl Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften als auch private (Einzel-)Eigentümer von Mietwohnungen sein. Dabei sind unterschiedliche Zeiträume der Rechtebindung sowie Wohnungsbelegung und verschiedene Formen von Darlehens- oder Zuschussgewährungen gegenüber dem Eigentümer möglich.

Auch der verstärkte Einsatz des Instrumentes der „mittelbaren Belegung“ stellt eine sinnvolle Ergänzung des Instrumentes der Objektförderung dar. Hierbei werden Neubauprojekte zu den bestehenden Konditionen des geförderten Mietwohnungsneubaus subventioniert. Allerdings unterliegen die neu geschaffenen Wohneinheiten nicht der Bindung, sondern der Kommune werden Belegungsrechte in freien beziehungsweise frei werdenden Bestandswohnungen eingeräumt. Sofern Investoren keine Belegungsbindungen in ihrem eigenen Wohnungsbestand nachweisen können, sollte es zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen zulässig sein, dass Ersatzwohnungen auch mittels vertraglicher Vereinbarungen im Bestand Dritter nachgewiesen werden können. Dass dieses Instrument einen Beitrag zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes leisten kann, hat es bereits in Frankfurt am Main oder Baden-Württemberg bewiesen.

Der Vorteil der „mittelbaren Belegung“ liegt somit in einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis, da anhand der Ausstattung, Lage und des Modernisierungsstands der Bestandswohnungen ein Faktor bestimmt wird, der festlegt, wie viele Bestandswohnungen für eine Neubauwohnung bereitgestellt werden müssen. Dies hat zur Folge, dass bei konstanter Förderung anstelle einer Wohnung im Neubau häufig mehrere Wohnungen in Bestandsgebäuden mit einer Belegungsbindung belegt werden können.

4.4 Wohneigentumsbildung zielgenau steuerlich fördern

Bund und Länder sind angesichts der Dringlichkeit der Wohnungsfrage aufgefordert, wirksame Maßnahmen zur steuerlichen Förderung der Wohneigentumsbildung und der Schaffung bezahlbaren Wohnraumes für breite Schichten der Bevölkerung über die soziale Wohnraumförderung hinaus zu ergreifen. Zielführend erscheinen „Wohneigentumszulagen“ sowie Investitionszulagen (gegebenenfalls ergänzt um eine entsprechende Sonderabschreibung). Zweckgebundene Bürgschaften oder Eigenmittel zur Beteiligung an der Bereitstellung des für die Finanzierung notwendigen Eigenkapitals können für bestimmte Zielgruppen, wie junge Familien, der entscheidende Hebel für den Einstieg in die Wohneigentumsbildung sein.

Die eingesetzten Förderinstrumente sollten auf zu bestimmende

- Zielgruppen, zum Beispiel differenziert nach Einkommensgruppen, Mehrgenerationenhaushalte,

- Objekte, zum Beispiel Neubau, Erwerb von Neubau oder Erwerb eines (Bestands)Hauses oder einer Wohnung (i) in bestimmten Lagen, um Suburbanisierung zu vermeiden, (ii) mit bestimmten Bebauungsdichten und (iii) mit einer Beschränkung der Wohnfläche nach Haushaltgröße um Flächeneffizienz zu fördern, Wiederherrichtung von oder Umnutzung in Häuser und Wohnungen, Aufstockung von Gebäuden zu Wohnzwecken, wobei entsprechend § 6 Abs. 1 des früheren Eigenheimzulagengesetzes die Förderung nur für ein Objekt pro Person in Anspruch genommen werden kann, und
- Standorte ausgerichtet werden. Der räumliche Förderrahmen bedarf in jedem Fall der Differenzierung, um Fehlanreize an ungeeigneten Standorten zu vermeiden.²⁸

Die Wirksamkeit dieser Fördermaßnahmen muss kontinuierlich geprüft und ihre Ausrichtung gegebenenfalls nachjustiert werden.

4.5 Umfang der Normung im Bauwesen reduzieren

Im Ergebnis einer gemeinsamen Initiative mehrerer Verbände unter Federführung des Deutschen Städtetages zur „Einrichtung einer Reformkommission zum Thema Beteiligungsverfahren und Relevanzprüfung bei der Normung“ wurde ein Sonderpräsidialausschuss „Bauen und Wohnen“ beim DIN eingerichtet. Zahlreiche weitere Arbeitsgruppen und Forschungsvorhaben untersuchen und diskutieren konkrete Verbesserungsvorschläge im Bereich der Normen und Standards im Bauwesen.

Aus Sicht des Deutschen Städtetages setzt adäquate Normung voraus, dass das Kriterium „Marktrelevanz“ überprüft und um weitere, klar definierte Indikatoren (beispielsweise zu Folgekosten der Normung) bereits vor Beginn des Normungsvorhabens ergänzt wird. Nur so können Normungsentscheidungen fundiert getroffen werden. Sowohl im Entstehungs- als auch im Anpassungsprozess einer Norm sollte ein solcher regelmäßig zu prüfender Indikatorenkatalog zur Anwendung kommen, um Klarheit über die Kosten-Nutzen-Effekte zu erlangen. Zudem ist mehr Transparenz bei der Einreichung, Erarbeitung und Veröffentlichung von Normen anzustreben. Die Normungsarbeit und -inhalte haben sich in den vergangenen Jahren geändert und reichen heute weit über technische Normen hinaus. Entsprechend sind bislang praktizierte Beteiligungsverfahren in Normungsprozessen nicht mehr zeitgemäß und müssen angepasst werden. Vergleichbar zu Verfahren der Bürgerbeteiligung müssen Informationen proaktiv, offen und transparent offline wie online den interessierten Kreisen zur Verfügung gestellt werden. Die an der Normung beteiligten Kreise dürfen nicht einer Holschuld unterliegen; vielmehr muss die Normungsinstitution eine Bringschuld gegenüber den Betroffenen einlösen. Dies würde zudem die Belange der Beteiligten in Normungsprozessen grundsätzlich stärken und eine wirkungsvollere Beteiligung auch auf internationaler Ebene befördern.

5. Bauplanungs- und ordnungsrechtliche Instrumente zur Bestands- und Milieuschutzsicherung, Novellierung des Mietrechts und Stärkung der Subjektförderung

Gesetzliche Regelungen aus dem Miet-, Bau- und Bodenrecht sowie Rechtsinstrumente zur Steuerung von Stadt(teil)- und Wohnungsmarktentwicklung eröffnen Städten mit angespannten (Teil-)Märkten zwar Handlungsmöglichkeiten, um Einfluss auf Prozesse zu nehmen, die mit dem Stichwort „Gentrifizierung“ – eher unscharf – beschrieben werden. Doch sind diese Instrumente nicht immer passgenau und weisen zudem Lücken auf, die vom Bundes- bzw.

²⁸ Vgl. Deutscher Städtetag (2016)

Landesgesetzgeber geschlossen werden sollten. Die kommunale Ebene muss sich aber auch selbst mit der Frage befassen, inwieweit sie die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten (tatsächlich) ausschöpft bzw. warum dies ggf. aktuell nicht der Fall ist.

5.1 Veränderungsprozesse mitgestalten – vorhandene Instrumente nutzen

Gentrifizierung politisch und wissenschaftlich bewerten

Gentrifizierung findet bislang in deutschen Städten überwiegend nicht flächendeckend statt, sondern konzentriert sich auf attraktive, innenstadtnahe Lagen, postindustrielle oder phasenweise marginalisierte Quartiere mit großem baulichen wie räumlichen Potenzial. Soziale Durchmischung geht immer mit Aufwertung von öffentlichem Raum, teilweiser Sanierung des Gebäudebestandes, Lückenschließungen sowie Neubau einher und zieht damit höhere Kauf- und Mietpreise nach sich. Niedrigpreisige Wohnquartiere, die eine Aufwertung ohne steigende Preise erleben sollen, bilden eine absolute Ausnahme.²⁹

Die seit einigen Jahren breiter gewordene Debatte über Gentrifizierung spiegelt die in immer mehr Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt zunehmende Gefahr sozialräumlicher Polarisierung wider. Dies ist mit der Angst potenziell betroffener Mieterhaushalte vor dem Verlust ihrer Wohnung und der Verdrängung aus angestammten Quartieren verbunden.³⁰ Als langfristige Bestandhalter erfüllen insbesondere die kommunale Wohnungswirtschaft und die Genossenschaften eine zentrale Funktion sowohl im Hinblick auf die Stabilität von Quartiersstrukturen als auch bei der sozialgerechten Bestandssanierung und der Aufrechterhaltung eines für Mieter und Vermieter auskömmlichen Mietniveaus. Die Städte sollten sich dementsprechend weiter zu „ihren“ Wohnungsunternehmen bekennen und gemeinsam mit den Genossenschaften an einer Intensivierung der Partnerschaften³¹ arbeiten. Ein wichtiges Instrument – auch zur Integration weiterer lokaler Wohnungsmarktakteure – sind Bündnisse für Wohnen nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern auch in den Kommunen vor Ort.³²

Sollen soziale Durchmischung und ein stabiles Mietenniveau in nachfragestarken Städten und gentrifizierungsaffinen Quartieren gewahrt bleiben, darf es nicht darum gehen, Neubau und Sanierung per se zu verhindern. Vielmehr muss je nach politischen Zielsetzungen und Segregationstendenzen das verfügbare förmliche und informelle Instrumentarium angewendet werden, um die soziale Durchmischung zu sichern.

Zwar verfügen die Kommunen über einige teilträumlich wirksame Instrumente, um derartige Umstrukturierungen in Bestandsquartieren zu steuern; diese sollten aber erweitert und geschärft werden. Dabei geht es nicht darum, notwendige Investitionen für energetische Sanierungen, generationengerechte Umbauten oder Standardverbesserungen innerhalb des Wohnungsbestandes zu verhindern oder gar das bestehende Mietniveau zu konservieren. Vielmehr gilt es, diese Erneuerungsprozesse sozial verträglich zu gestalten, indem Modernisierungen wie Investitionen kontrolliert und Veränderungsprozesse stufenweise erfolgen.

Steuernde und dämpfende Planungsinstrumente einsetzen

Steuerungsmöglichkeiten liefert die Erhaltungssatzung im BauGB einschließlich dem Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Dies setzt eine Rechtsverordnung der Länder voraus. Zudem können mittels landesrechtlicher Verordnungen (§ 577a Abs. 2 Satz 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)) erweiterte Kündigungsbeschränkungen bei Wohnungsumwandlung bestimmt werden. Die maximal mögliche Frist der Kündigungsbeschränkung von zehn Jahren sollte dabei von den Ländern möglichst aus-

²⁹ Vgl. von Lojewski (2013)

³⁰ Vgl. Franke, Thomas et al. (2017)

³¹ Vgl. BBSR (2016)

³² Vgl. BBSR (2017)

geschöpft werden. Gleichzeitig sollte der Bundesgesetzgeber eine Harmonisierung der Veräußerungssperrfrist nach § 173 Abs. 4 Nr. 6 BauGB mit der Kündigungsbeschränkung nach BGB vornehmen.

Notwendig erscheint auch eine Erweiterung des Genehmigungsvorbehalts bei Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen: Der Genehmigungsvorbehalt sollte nicht, wie bislang, ausschließlich in Gebieten mit Erhaltungssatzung gelten, sondern unabhängig davon in von den Gemeinden durch Satzung ausgewählten Gebieten zur Anwendung gebracht werden können.

Zur Bewahrung kleingewerblicher, „alteingesessener“ Strukturen wäre auch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Erhaltungssatzung zu diskutieren. Das Ziel sollte sein, auch eine städtebaulich prägende, kleinteilige Mischung von Wohnen, Handwerks- und sonstigen Gewerbetrieben, Einzelhandel und Gastronomie durch eine Satzung schützen zu können. Die derzeitigen Genehmigungsvorbehalte bieten hierfür keine hinreichende Handhabe.

Im Hinblick auf das Zweckentfremdungsrecht liegt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. Vom Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum – dem wichtigsten Element einer gebietsbezogenen Wohnungsbestandspolitik – haben inzwischen zahlreiche Länder Gebrauch gemacht. Zweckentfremdungsverbote sind treffsichere Instrumente für Markteingriffe, für die eine Regulierung im Sinne einer nachhaltigen und sozial ausgewogenen Stadtentwicklung sinnvoll ist. Auch landesspezifische Regelungen zur Wohnungsaufsicht haben sich in der jüngeren Vergangenheit als angemessenes Instrument zur Verbesserung der Wohnsituation erwiesen.

Gebietsbezogene Steuerungsmöglichkeiten der Bautätigkeit, des sozialen Ausgleichs und des Eigentumsübergangs bietet überdies das besondere Städtebaurecht in förmlich festgelegten Sanierungs- bzw. Entwicklungsgebieten nach § 136 BauGB bzw. § 165 BauGB. Wichtige Voraussetzung für die städtebauliche und soziale Wirksamkeit steuernder Eingriffe in den Wohnungsbestand ist die Einbettung ordnungs- und planungsrechtlicher Einzelmaßnahmen in integrierte Quartierskonzepte. Sozialraumbezogene Analysen und Strategien müssen dafür die Basis liefern.

Bauflächenvergabe mit wohnungspolitischen Zielen verbinden

Für den Wohnungsneubau bei angespannten (Teil-)Marktverhältnissen kommen insbesondere die konsequente Anwendung des Instrumentes der Konzeptvergabe und die bedingte Vergabe von Grundstücken in Betracht. Auf der Erwerberseite bieten sich neben der kommunalen Wohnungswirtschaft vor allem Genossenschaften, Baugemeinschaften aber auch private Investoren an, welche die vorgegebenen konzeptionellen Anforderungen erfüllen. Die Bedingungen sollten bspw. auf fixe Endverkaufspreise, gebundene Mieten, soziale Mischungen und Formen der Quersubventionierung zwischen Wohnungen mit höherer und geringerer Lagegunst abzielen. Als zielführende Instrumente einer nachhaltigen und sozial ausgewogenen Wohnungspolitik für die zielgruppenadäquate Schaffung neuer Wohnungen in angespannten Märkten erweisen sich auch Festsetzungen in Bebauungsplänen, flankiert von städtebaulichen Verträgen zur sozialgerechten Bodennutzung.

5.2 Mietrecht für einen gerechten Interessenausgleich weiterentwickeln

Mietpreisbremse praxismäßig ausgestalten

Eine abschließende Beurteilung der Wirkung der Mietpreisbremse ist methodisch schwierig. Die beobachteten Entwicklungen der Nettokaltmieten lassen jedoch vermuten, dass die Mietpreisbremse in angespannten Wohnungsmärkten nicht die erhoffte Wirkung erreicht. Es ist nicht zu einem spürbaren Abbremsen der Mietenentwicklung gekommen. Aus der vom

BMJV beauftragten Studie zur Wirksamkeit der Mietpreisbremse geht hervor, dass in den untersuchten sieben Fallstudien-Städten³³ überwiegend keine Wirkung der Mietpreisbremse nachweisbar ist.³⁴ Dennoch unterstützt der Deutsche Städtetag das Ziel, dem vielerorts deutlichen Mietenanstieg der vergangenen Jahre in angespannten Wohnungsmärkten auch mittels miet- oder wirtschaftsstrafrechtlicher Vorschriften entgegenzutreten.

Die in einigen Bundesländern jüngst vorgeschlagene Aufhebung der Kappungsgrenzenverordnung für Bestandsmieten sowie der Mietpreisbremse für Neu- und Wiedervermietungsmieten wird kritisch betrachtet. Auf Ebene einiger Länder sollten allenfalls die hinter beiden Verordnungen stehenden Gebietskulissen überprüft werden. In den großen Städten könnte über kleinräumigere innerstädtische Abgrenzungen diskutiert werden.

Den Mietern fehlt bislang das Instrumentarium, um von der Mietpreisbremse Gebrauch zu machen und sich gegen mögliche Verstöße wirksam zur Wehr zu setzen. Eine Auskunftspflicht des Vermieters gegenüber dem Neumieter in Hinblick auf den vom Vormieter gezahlten Mietzins würde zu einer wirksameren Mietpreisbremse führen. Auch Aufbau, Gestaltung, Aussagekraft und Aktualität einiger Mietspiegel erschwert es bislang, das jeweils zutreffende Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete eigenständig festzustellen.

Mietspiegel mit Bedacht weiterentwickeln

Da die Mietpreisbremse in ihrer aktuellen Form auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete abhebt, kommt den örtlichen Mietspiegeln eine deutlich gewachsene Bedeutung als Referenzmaßstab zu. Die wichtigste Funktion sowohl einfacher als auch qualifizierter Mietspiegel seit der Mietrechtsreform 2001 liegt darin, den Mietvertragsparteien ein von den Akteuren des örtlichen Wohnungsmarktes anerkanntes Instrument zur Verfügung zu stellen. Das sorgt für mehr Transparenz und Rechtssicherheit in der Frage der für beide Vertragsparteien angemessenen ortsüblichen Miethöhe innerhalb laufender Mietverhältnisse.

Aktuelle juristische Auseinandersetzungen und öffentliche Debatten im Falle einiger Mietspiegel unterstreichen die mit Einführung der Mietpreisbremse noch gewachsene Bedeutung des Instruments für die Wohnungsmarktakteure. Mietspiegel müssen deshalb vom Gesetzgeber so gestärkt werden, dass sie weiterhin ihre marktbefriedende Funktion im Hinblick auf Transparenz und Rechtssicherheit erfüllen können. Änderungen an den Vorgaben zur Erstellung insbesondere qualifizierter Mietspiegel sollten also mit Bedacht vorgenommen werden und berücksichtigen, dass die in vielen Kommunen über Jahre hinweg erfolgreiche Praxis, die Mietspiegel nach wissenschaftlichen Grundsätzen gemeinschaftlich mit allen Akteuren des Wohnungsmarktes zu erarbeiten, nicht in Gefahr gerät. Viele Mietspiegel-Erhebungen liefern zudem empirische Befunde zum jeweiligen Wohnungsmarkt, die deutlich über die Detailtiefe der amtlichen Statistik hinausgehen.

Zu begrüßen sind Überlegungen zum Abbau datenschutzrechtlicher Hürden bei der Erstellung von Mietspiegeln. Dadurch kann den Kommunen die Vorbereitung einer Datenerhebung erleichtert werden. Vorgaben zur Dokumentationspflicht des Erstellungsprozesses sollten präziser gefasst werden, wenn der Fokus dabei auf mehr Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz der Mietspiegel liegt. Genauere Definitionen und zusätzliche Anforderungen zu Mindeststandards und Aktualitätspflichten dürfen den ohnehin bereits sehr komplexen, zeit- und kostenaufwändigen Prozess der Erstellung insbesondere qualifizierter Mietspiegel aber nicht über die Maßen belasten.

Ziel muss es sein, dass Mieter und Vermieter in der Praxis verlässlicher als bisher die jeweils zulässige ortsübliche Vergleichsmiete ermitteln können, um somit die Streitanfälligkeit einiger Mietspiegel zu minimieren. Dazu können Präzisierungen von Mindeststandards im Hinblick

³³ Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Heidelberg, Köln, München, Münster

³⁴ Vgl. BMJV (2017)

auf die Repräsentativität und Aktualität der Daten, die Operationalisierung zentraler Wohnwertmerkmale auf Basis empirisch fundierter Erkenntnisse in der praktischen Anwendung und der Einsatz von Geoinformationssystemen beitragen. In jedem Fall aber sollte die Fortschreibung qualifizierter Mietspiegel künftig anhand eines sachlich passenderen Index als dem bisher genutzten Verbraucherpreisindex erfolgen.

Eine Verlängerung des Bezugszeitraumes für die bei der Mietspiegelerstellung zu berücksichtigenden Mieten ist hinsichtlich des Umfangs der Datenbasis nicht zwingend erforderlich. Denn die Frage der Repräsentativität der erhobenen Daten bemisst sich vor allem anhand qualitativer Merkmale. Ein verlängerter Bezugszeitraum birgt die Gefahr, die Diskrepanz zwischen dem über Internetportale für alle einsehbaren Angebotsmieteniveau und den im Mietspiegel ausgewiesenen ortsüblichen Vergleichsmieten noch zu erhöhen. Die Akzeptanz der Mietspiegel könnte unter dieser Voraussetzung gerade in den Wohnungsmärkten stark leiden, in denen die Mietpreisbremse ihre Wirkung entfalten soll.

§ 5 Wirtschaftsstrafgesetz (WiStG) schärfen

Es sollte ein neuer Anlauf unternommen werden, das Wirtschaftsstrafrecht anzupassen, um auf diesem Wege deutlich überzogenen Mietforderungen Einhalt zu bieten. Durch den § 5 WiStG sollen Mieter davor geschützt werden, aufgrund einer örtlich bestehenden unausgewogenen Lage auf dem Mietwohnungsmarkt für die Vermietung von Wohnraum ein unangemessen hohes Entgelt zahlen zu müssen. Als sogenanntes Verbotsgesetz im Sinne des § 134 BGB führt ein Verstoß zudem dazu, dass die Mietpreisvereinbarung nichtig ist, wenn die vereinbarte Miete die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 20 % übersteigt.³⁵ 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, vom Gesetzgeber genau zu beschreibenden 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.

5.3 Modernisierung fördern, Verdrängung verhindern

Die Frage nach der Verringerung des Prozentsatzes für die Bestimmung der modernisierungsbedingten Mieterhöhung („Modernisierungsumlage“) sowie einer Kappung der möglichen Erhöhung ist unverändert offen. Der Zielkonflikt zwischen Sanierungen im Bestand insbesondere hinsichtlich der energetischen Qualität von Wohnungen und einer gewünschten moderaten Mietenentwicklung muss gelöst werden. Anforderungen an den Neubau und die energetische Sanierung von Wohngebäuden müssen neben den Klimaschutzzielen gleichrangig auch den Bau und die Sanierung bezahlbaren Wohnraums berücksichtigen. Modernisierungsmaßnahmen sind grundsätzlich kein „Selbstläufer“, sondern erfordern verlässliche und günstige Rahmenbedingungen, damit sie wirtschaftlich vertretbar realisiert werden können. Mögliche Änderungen bei der Modernisierungsumlage müssen sich an den Zielen einer qualitativ hochwertigen Wohnraumversorgung und der Entwicklung attraktiver Wohn- und Stadtquartiere auch für einkommensschwächere Haushalte orientieren.

Der Deutsche Städtetag spricht sich dafür aus, dass strikt wirkungsbezogene energetische Sanierungen sowie der generationengerechte Umbau zügig vorangetrieben werden und entsprechend günstige Rahmenbedingungen für notwendige Investitionen auch bei steigenden

³⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2017a)

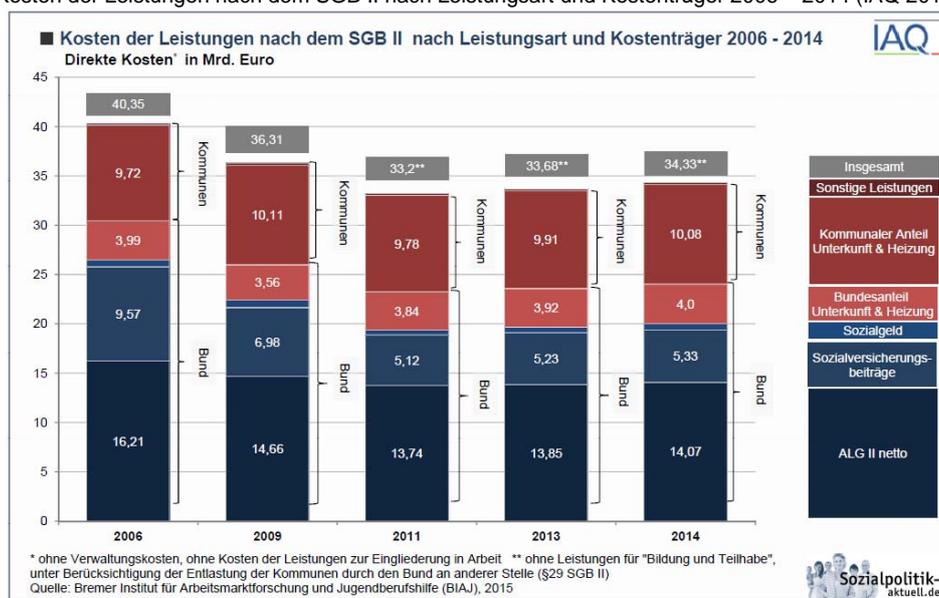
Zinsen bestehen bleiben. Gleichzeitig unterstützt der Deutsche Städtetag Bestrebungen, überzogene Mietenanstiege und insbesondere „Luxusmodernisierungen“, die zu quartiersbezogener Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte führen, einzuschränken. Der Bund ist gefordert, erneut Varianten für die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Bestimmung der modernisierungsbedingten Mieterhöhung zu prüfen. Hierzu zählt die Festlegung einer „Grundumlage“ zuzüglich eines je nach Zinsniveau variablen Prozentsatzes für die Kapitalbeschaffungskosten ebenso wie eine absolute Kappungsgrenze, welche einkommensschwächere Mieterhaushalte vor finanzieller Überforderung und damit Verdrängung schützt.³⁶ Damit Vermieter dennoch gesellschaftlich gewünschte und erforderliche Modernisierungen durchführen, muss der Bund finanzielle Nachteile mittels Zuschussförderungen ausgleichen. Darüber hinaus sind rechtliche Standards zu energetischen oder generationengerechten Modernisierungen und die damit verbundenen Fördermöglichkeiten mit dem Ziel zu prüfen, Modernisierung und Bezahlbarkeit besser miteinander in Einklang zu bringen.

So ist beispielsweise die Bedeutung des Nutzerverhaltens bisher in den Regelwerken zur Gebäudeenergieeffizienz nur unzureichend berücksichtigt. Daher sollten die tatsächlich bei der Realisierung von Bau- bzw. Sanierungsmaßnahmen erreichten Energieeinsparungen herangezogen werden, um auf dieser Grundlage das Regelwerk zur Modernisierungsumlage sachgerecht weiterentwickeln zu können.³⁷

5.4 Wohngeld dynamisieren und weiterentwickeln, Kosten der Unterkunft eindeutiger gestalten

Der Deutsche Städtetag sieht die Funktionsfähigkeit des Wohngeldes als vorrangige soziale Leistung zur Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens trotz der Wohngelderhöhung zum Jahr 2016 kritisch. Die fehlende, dauerhafte Anpassung des Wohngeldes an die Mietpreisentwicklung wirkt sich zudem auf die Anzahl von Haushalten im SGB II aus, die nur Kosten der Unterkunft beziehen. Dies gilt umso mehr, da die Mieten nach wie vor deutlich ansteigen. Inzwischen umfasst der kommunale Anteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II mehr als 10 Milliarden Euro pro Jahr.³⁸

Abbildung 1: Kosten der Leistungen nach dem SGB II nach Leistungsart und Kostenträger 2006 – 2014 (IAQ 2015)



³⁶ Vgl. Deutscher Städtetag (2013)

³⁷ Vgl. Deutscher Städtetag (2017a)

³⁸ Vgl. IAQ (2015), reine Wohnkosten ohne Kompensation der Ausgaben für Bildung und Teilhabe.

Durch eine generelle Erhöhung des Wohngeldes könnte für wesentlich mehr Haushalte als bisher die Bedürftigkeit nach dem SGB II vermieden und die positiven Effekte des Wohngeldes bewahrt werden. Das Wohngeld muss dynamisiert werden, um zukünftige Mietpreissteigerungen aufzufangen. Für einige Großstädte mit besonders hohem Mietniveau drängt sich auf, eine zusätzliche Mietstufe einzuführen. Dies ist besonders in einigen Universitätsstädten erforderlich, in denen auch kleine Wohnungen unverhältnismäßig teuer sind. Außerdem muss statt der Bruttokaltmiete in Zukunft die Bruttowarmmiete berücksichtigt werden, um den perspektivisch wieder steigenden Energiekosten Rechnung zu tragen. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte die Integration einer Klimakomponente in das Förderkonzept des Wohngeldes sein.

Die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für Unterkunft und Heizung ist für alle Verwaltungen eine besondere Herausforderung. Nicht zuletzt aufgrund der Heterogenität regionaler Wohnungsmärkte, der großen Diversität der Wohnungstypen und der lokal unterschiedlichen kommunalen Wohnungspolitik erweisen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermittlungsmethodik nicht nur für die Kommunen, sondern auch die Gerichtsbarkeit als komplexes Unterfangen und besondere Herausforderung.³⁹ Dazu tragen Erstellung, Anwendung und Rechtssicherheit der durch das Bundessozialgericht geforderten „schlüssigen Konzepte“ zur Ermittlung angemessener Bedarfe der Kosten der Unterkunft und Heizung bei. Klarere Regelungen und rechtliche Vereinfachungen sollten die Grundlage für mehr Klarheit und Rechtssicherheit in diesem Bereich bilden.

³⁹ Vgl. BMAS (2017)

Zusammenfassung

Das Positionspapier ist das Ergebnis der Arbeit von Mitgliedern aus fünf Fachkommissionen des Deutschen Städtetages (Wohnungswesen, Baurecht, Liegenschaften, Stadtentwicklungsplanung, Stadtplanung und Städtebau) und der Konsultation mit Vertretern der kommunalen und privaten Wohnungswirtschaft. Damit steht es für eine querschnittsorientierte Betrachtung der Wohnungs- und Bodenpolitik in Deutschland, aber auch für eine explizit städtische Sicht auf die anstehenden Herausforderungen. Die fachkommissionsübergreifende Arbeitsgruppe hat auf Einladung der Vorsitzenden der FK Wohnungswesen, Frau Meier-Sienel, am 1. März 2017 in Frankfurt am Main die Grundlagen des Papiers erarbeitet. Eine anschließende Entwurfsfassung wurde in der 174. Sitzung des Bau- und Verkehrsausschusses des Deutschen Städtetages am 27./28. April 2017 in Bremen behandelt. Das Papier mündet in Forderungen an Bund und Länder, spart aber auch die Selbstverpflichtungen der Städte für eine aktive Baulandpolitik, prozessoptimierte Anpassung von Planungs- und Genehmigungsverfahren und den Einsatz der zur Verfügung stehenden bodenrechtlichen Instrumente nicht aus.

Eine sozialgerechte Wohnraum- und Baulandpolitik bedarf aus Sicht des Deutschen Städtetages daher folgender Rahmenbedingungen:

- Die Ziele der Wohnungsbau-Offensive müssen weiter verfolgt und das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen fortgeführt werden. Das Bündnis ist ein wichtiges Signal der Bundesregierung für eine kooperative, ergebnisorientierte Wohnungspolitik. Mittels lokaler Bündnisse für Wohnen, bei deren Initiierung Städte vielfach als Vorreiter agieren, fördern die Städte das Zusammenwirken mit einer kommunalen Wohnungswirtschaft, die den Wohnungsbau aktiv befördert, sowie der freien Wohnungswirtschaft und privaten Eigentümern.
- Eine aktive, dem Gemeinwohl verpflichtete Baulandpolitik ist der Schlüssel für eine sozial ausgewogene Stadtentwicklung. Die Städte können mit ihrer Wohnbauland- und Liegenschaftspolitik eine nachhaltige und an den öffentlichen Interessen ausgerichtete Entwicklung befördern. Um mehr Wohnbauflächen aktivieren und nachfragegerechte Angebote zur Wohnraumförderung für breite Schichten der Bevölkerung entwickeln zu können, muss der Gemeinwohlgedanke auch beim Verkauf von Bundesliegenschaften gestärkt werden. Dazu gehören auch die Prüfung eines angemessen ausgestatteten Wohnbauland- und Erschließungsfonds sowie die Einführung einer Tarifoption in der Grundsteuer zur Mobilisierung erschlossener, aber unbebauter Grundstücke.
- Vorgaben durch europäische Rechtssetzungsakte, welche die Erfüllung der im öffentlichen Interesse liegenden kommunalen Aufgaben verhindern oder unnötig erschweren, muss entgegengewirkt werden. Die Bundesregierung muss dafür Sorge tragen, dass die der Bauleitplanung immanente Abwägung wieder im Mittelpunkt steht. Auch sollte sie auf die Möglichkeit der Wiedereinführung der bewährten Präklusionsregelung im Bauplanungsrecht hinwirken.
- Notwendig ist eine bessere Verzahnung zwischen Umwelt- und Baurecht. Zur Vermeidung langwieriger Einzelgutachten zu artenschutzfachlichen Fragestellungen zu Beginn von Planungsprozessen sollte der Bund im Bundesnaturschutzgesetz die Vorgabe für eine nach bundesweit einheitlichen Vorgaben einzurichtende Datenbank mit Kartierungs- und Artendaten regeln, welche auch für Kommunen zugänglich ist. Die Städte müssen in die Lage versetzt werden, in bestimmten Fällen auch bei gewerblichem Lärm die Möglichkeiten des passiven Schallschutzes, wie zum Beispiel besondere Fensterkonstruktionen, zur Konfliktbewältigung beim Näherrücken von Wohnen und Gewerbe nutzen zu können.

- Bund und Länder müssen ihr Engagement für mehr Wohnungsbau verstärken und diesen mittels geeigneter Förderinstrumente attraktiver gestalten. Dazu gehört neben einer Investitionszulage für den Bau preisgünstiger Mietwohnungen, gegebenenfalls ergänzt um eine steuerliche Sonderabschreibung sowie die differenzierte Eigentumsförderung nach Zielgruppen, Fördergegenständen und Räumen auch, dass der Bund den sozialen Wohnungsbau weiter mitverantwortet.
- Bund und Länder sind aufgefordert, Stadt-Umland-Kooperationen zu fördern und die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend anzupassen. Denn die Städte – insbesondere in den Ballungsräumen – werden die genannten Herausforderungen nicht ohne die jeweils umliegenden Gemeinden bewältigen können.
- Um deutlich überzogenen Mieten Einhalt zu gebieten, müssen den Mietern wirksamere Instrumente an die Hand gegeben werden. Eine Auskunftspflicht des Vermieters über den vom Vormieter entrichteten Mietzins würde die Mietpreisbremse effektiver gestalten. Zudem muss ein neuer Versuch unternommen werden, den § 5 Wirtschaftsstrafgesetz so zu gestalten, dass er seine marktdisziplinierende und präventive Wirkung erzeugen kann. Die Mietspiegel als entscheidende Referenz für beide Instrumente müssen in ihrer öffentlichen Akzeptanz und Rechtssicherheit gestärkt werden, indem der Bund die Rechtsgrundlagen insbesondere qualifizierter Mietspiegel mit Bedacht weiterentwickelt.
- Während wirkungsbezogene energetische Sanierungen sowie der generationengerechte Umbau vorangetrieben werden und günstige Rahmenbedingungen für notwendige Investitionen bestehen bleiben sollen, gilt es insbesondere „Luxusmodernisierungen“, die zu quartiersbezogener Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte führen, einzuschränken. Es sollten erneut Varianten für den gesetzlichen Rahmen zur Bestimmung der modernisierungsbedingten Mieterhöhung geprüft werden. Dazu zählt u.a. die Festlegung einer „Grundumlage“ zuzüglich eines variablen Prozentsatzes für die Kapitalbeschaffung. Eine Kappungsgrenze sollte einkommensschwächere Haushalte vor finanzieller Überforderung und Verdrängung schützen. Ansprüche an Modernisierungen im Bestand gilt es, zu flexibilisieren, Förderprogramme müssen neu ausgerichtet und energetische Standards harmonisiert werden.
- Die vorhandenen bauplanungs- und ordnungsrechtlichen Instrumente zur Bestands- und Milieuschutzsicherung gilt es zu erweitern und zu schärfen. Dabei geht es nicht darum, notwendige Investitionen für energetische Sanierungen, generationengerechte Umbauten oder Standardverbesserungen zu verhindern, sondern diese Erneuerungsprozesse sozialverträglich zu gestalten. Gebietsbezogene Steuerungsmöglichkeiten bietet überdies das besondere Städtebaurecht. Basis der hierfür notwendigen integrierten Quartierskonzepte müssen sozialraumbezogene Analysen und Strategien sein.
- Zur Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens muss das Wohngeld erhöht und dynamisiert werden, um für wesentlich mehr Haushalte als bisher die Bedürftigkeit nach dem SGB II zu vermeiden, zukünftige Mieterhöhungen aufzufangen und die positiven Effekte des Wohngeldes zu bewahren. Ziel ist die Entlastung der städtischen Haushalte: Der kommunale Anteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II umfasst mehr als 10 Milliarden Euro pro Jahr (reine Wohnkosten, ohne Kompensation der Ausgaben für Bildung und Teilhabe). Die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für Unterkunft und Heizung muss durch die Beseitigung der existierenden Rechtsunsicherheiten stabilisiert werden.

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier

1. Das Präsidium des Deutschen Städtetages begrüßt das Positionspapier „Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik“. Es stellt fest: Mit einer aktiven Wohnbauland- und Liegenschaftspolitik fördern die Städte eine nachhaltige und an den öffentlichen Interessen ausgerichtete Wohnungspolitik. Hierzu zählen unter anderen
 - das Zusammenwirken mit einer kommunalen Wohnungswirtschaft, die den Wohnungsbau aktiv befördert, sowie der freien Wohnungswirtschaft und privaten Eigentümern in lokalen Bündnissen für bezahlbares Wohnen und Bauen,
 - bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse und eine gemeinwohlorientierte Bodenvorrats- und Vergabepolitik,
 - der bedarfsgerechte Einsatz der zur Verfügung stehenden Instrumente zur Flächensicherung und zum Mieterschutz,
 - prozessoptimierte Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren.
2. Das Präsidium fordert den Bund auf, bessere Voraussetzungen für eine antizyklische, nachhaltige und zukunftsgerichtete Wohnungs- und Bodenpolitik zu schaffen, um mehr Wohnbauflächen aktivieren und nachfragegerechte Angebote für breite Schichten der Bevölkerung entwickeln zu können.
3. Im Bereich der Wohnungspolitik sieht das Präsidium u.a. das Erfordernis, dass der Bund
 - den sozialen Wohnungsbau weiter mitverantwortet und Bund und Länder die soziale Wohnraumförderung verstetigen und ausbauen,
 - die Ziele der Wohnungsbau-Offensive weiter verfolgt und das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen fortführt,
 - eine Investitionszulage für den Bau preisgünstiger Mietwohnungen, gegebenenfalls ergänzt um eine steuerliche Sonderabschreibung sowie eine differenzierte Eigentumsförderung auflegt und Ansprüche an Modernisierungen im Bestand flexibilisiert,
 - das Mietrecht für einen gerechten Interessenausgleich zwischen Vermietern und Mietern weiterentwickelt, das Wohngeld dynamisiert und die Kosten der Unterkunft eindeutiger gestaltet.
4. Im Bereich der Bodenpolitik sieht das Präsidium u.a. das Erfordernis, dass der Bund
 - und die Länder sich im Umgang mit ihren eigenen potenziellen Wohnbauflächen dem Gemeinwohlprinzip verpflichten,
 - das Gemeinwohlprinzip stärker im Bodenrecht verankert,
 - den Zugriff der Kommunen auf Bauflächen über das besondere Städtebaurecht, erweiterte Vorkaufsrechte und ggf. einen Wohnbaulandfonds verbessert,
 - das Abwägungsgebot im Bauplanungsrecht wieder stärker in den Mittelpunkt der Konfliktbewältigung stellt.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Bundesanstalt Immobilienaufgaben (2017): Richtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) zur verbilligten Abgabe von Grundstücken (VerbR), Stand 06.04.2017. Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2015) (Hrsg.): Forschung im Blick 2015/2016. Bonn.

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2015/Forschung-im-Blick-15-16_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=4 zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2016) (Hrsg.):

Wohnungsgenossenschaften als Partner der Kommunen. Bonn.

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2016/wohnungsgenossenschaften-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 zuletzt abgerufen am 08.08.2017



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2017) (Hrsg.): Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen in ausgewählten Handlungsfeldern. Bonn.

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/lokale-buendnisse-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 zuletzt abgerufen am 08.08.2017



Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2017)

(Hrsg.): Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur sogenannten Mietpreisbremse in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten. Berlin. Studie des Instituts für Wohnen und Umwelt (IWU), Darmstadt und der F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/SharedDocs/Downloads/DE/Studie_Wirksamkeit_MPB.pdf?__blob=publicationFile&v=1 zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017) (Hrsg.): Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Forschungsbericht 478.

http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-478-niedrige-aufloesung.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit (BMUB) (2017) (Hrsg.): Bericht des Expertengremiums zum

Umsetzungsstand der Wohnungsbau-Offensive. Berlin.

www.bmub.bund.de/N54291/ zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Bundesstiftung Baukultur (2017) (Hrsg.): Baukulturbericht Stadt und Land 2016/2017. Potsdam.

https://www.bundesstiftung-baukultur.de/sites/default/files/medien/78/downloads/bbk_bkb-2016_17_low_1.pdf zuletzt abgerufen am 13.09.2017



Deutscher Bundestag (2017a): Umsetzung mieten- und wohnungspolitischer Instrumente zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums. Wissenschaftliche Dienste. Sachstand. Berlin.

<https://www.bundestag.de/blob/504140/647d18ca01590b764728c3f78082e134/wd-7-019-17-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Deutscher Bundestag (2017b): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 18/13120. Berlin.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/131/1813120.pdf> zuletzt abgerufen am 13.09.2017



Deutscher Städtetag (2013) (Hrsg.): Positionspapier des Deutschen Städtetages zum Wohnraummangel in Deutschland. Berlin und Köln.

<http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/065527/index.html> zuletzt abgerufen am 09.08.2017.



Deutscher Städtetag (2014a) (Hrsg.): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin und Köln. <http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/068886/index.html>, zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Deutscher Städtetag (2014b) (Hrsg.): Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin und Köln.

<http://www.staedtetag.de/fachinformationen/stadtentwicklung/070434/index.html>, zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Deutscher Städtetag (2016) (Hrsg.): Wohnraumförderung für breite Schichten der Bevölkerung. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 30. November 2016, 411. Sitzung in Essen.

<http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/080405/index.html> zuletzt abgerufen am 08.08.2017



Deutscher Städtetag (2017a) (Hrsg.): Weiterentwicklung der Anforderungen an die Strom- und Wärmeeffizienz. Eckpunktepapier des Deutschen Städtetags. Berlin und Köln.

http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/eckpunktepapier_waermeeffizienz_dst_jan_2017.pdf zuletzt abgerufen am 08.08.2017



Deutscher Städtetag (2017b) (Hrsg.): Rundschreiben zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt – "Bauplanungsrechtsnovelle 2016". Berlin und Köln.

<http://extranet.staedtetag.de/dst/extra/stadtentwicklung/081568/> zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Dransfeld, Egbert; Hemprich, Christian (2017): Kommunale Boden und Liegenschaftspolitik - Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.).

<http://www.forum-bauland.nrw.de/downloads/kobolipo.pdf> zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Empirica AG (2015): Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster. Studie im Auftrag des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. Berlin.

Franke, Thomas; Pätzold, Ricarda; Reimann, Bettina; Strauss, Wolf-Christian; zur Nedden, Martin (2017): Kommunalen Umgang mit Gentrifizierung. Praxiserfahrung aus acht Kommunen. Edition Difu, Bd. 15. Berlin.

Hans Böckler Stiftung (2017) (Hrsg.): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“. Berlin/Düsseldorf.
https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf zuletzt abgerufen am 13.09.2017



Holm, Andrej; Horlitz, Sabine; Jensen, Inga (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Zweiter Teil der Arbeitsstudie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlin.
https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_5-17_Neue_Wohnungsgemeinnuetzigkeit.pdf zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2017) (Hrsg.): Wohnungsmangel in den Städte, Leerstand auf dem Land. IW-Kurzberichte 44.2017. Köln.
<https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/philipp-deschermeier-ralph-henger-bjoern-seipelt-michael-voigtlaender-wohnungsmangel-in-den-staedten-leerstand-auf-dem-land-342975> zuletzt abgerufen am 08.08.2017.



Institut für Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ) (2015): Abb. III 62: Kosten der Leistungen nach dem SGB II nach Leistungsart und Kostenträger 2006 – 2014 nach Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ), 2015.
http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII62.pdf zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Kuhnert, Jan; Leps, Olof (2015): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum. Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen. Hannover

Prognos (2017): Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Endbericht der Studie zum Wohnungsbautag 2017 im Auftrag des Verbändebündnis Wohnungsbau. Stuttgart und Freiburg.
https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/Prognos_Studie_Wohnungsbautag_2017.pdf zuletzt abgerufen am 08.08.2017



Runkel, Peter (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Chancen, Risiken, Zuständigkeiten und Alternativen. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. und des Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland-Westfalen e.V. (VdW Rheinland-Westfalen). Berlin und Düsseldorf.
http://www.vdw-rw.de/fileadmin/publikationen/Gutachten/Gutachten_Runkel_VdW-RW_komplett.pdf zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Spars, Guido (2017): Gutachten zur wohnungspolitischen und sozialpolitischen Einschätzung einer „Neuen Wohngemeinnützigkeit“ in Deutschland. Gutachten für den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland-Westfalen e.V. und den BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. Düsseldorf und Berlin.

http://www.vdw-rw.de/fileadmin/publikationen/Gutachten/Gutachten_Spars_VdW-RW_komplett.pdf zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017): Genehmigte Wohnungen im 1. Halbjahr 2017. Pressemitteilung Nr. 283 vom 17.08.2017

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/08/PD17_283_31111.html zuletzt abgerufen am 12.09.2017



von Einem, Eberhard (2016) (Hrsg.): Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in der Not. Wiesbaden. Springer Vs.

von Lojewski, Hilmar (2013): Zum Verhältnis von sozialer Durchmischung, Segregation und Gentrifizierung. Artikel aus: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Jg. 5, Nr. 4, 2013.

https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2013/4_2013/FWS_4_13_von_Lojewski.pdf zuletzt abgerufen am 07.08.2017



von Lojewski, Hilmar (2016): Deutscher Bundestag. Öffentliches Fachgespräch im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Wortprotokoll der 96. Sitzung am 09.11.2016. Berlin.

<https://www.bundestag.de/blob/488894/f9854830c34e8fc231cfec2192a0e789/protokoll-18-96-data.pdf> zuletzt abgerufen am 07.08.2017



Herausgeber

Deutscher Städtetag

Autoren/Autorinnen

- Sebastian Klöppel, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Städtetages
- Hilmar von Lojewski, Beigeordneter der Deutschen Städtetages
- Dr.-Ing. Timo Munzinger, Referent des Deutschen Städtetages
- Eva Maria Niemeyer, Hauptreferentin des Deutschen Städtetages

Mitarbeit der Mitglieder und Gäste folgender Fachkommissionen

- FK Wohnungswesen
- FK Baurecht
- FK Liegenschaften
- FK Stadtentwicklungsplanung
- FK Stadtplanung und Städtebau

Ansprechpartner/in in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordneter Hilmar von Lojewski

Wissenschaftlicher Mitarbeiter Sebastian Klöppel, E-Mail: sebastian.kloepfel@staedtetag.de

Referent Dr.-Ing. Timo Munzinger, E-Mail: timo.munzinger@staedtetag.de

Hauptreferentin Eva Maria Niemeyer, E-Mail: evamaria.niemeyer@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-313-6

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, September 2017

Hauptgeschäftsstelle Berlin, Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin, Tel. 030 37711-0, Fax 030 37711-139
Hauptgeschäftsstelle Köln, Gereonstraße 18 - 32, 50670 Köln, Tel. 0221 3771-0, Fax 0221 3771-128
Internet: www.staedtetag.de, E-Mail: post@staedtetag.de