

Wohnraumversorgung als kommunale Aufgabe heute

Gesine Kort-Weiher

Während der Wohnungspolitik noch vor wenigen Jahren in Anbetracht weitgehend entspannter Wohnungsmärkte ein eher geringer Stellenwert beigemessen wurde, ist das Thema Wohnraumversorgung seit einiger Zeit wieder mehr in den Fokus gerückt: Die rückläufige Bautätigkeit führt inzwischen speziell in den prosperierenden Großstädten wieder zu einer Verknappung des Wohnungsangebots, die Ziele von Klimaschutz und Energieeinsparung erfordern verstärkte Anstrengungen bei der energetischen Sanierung des Wohnungsbestands, eine wachsende Zahl älterer Menschen benötigt bedarfsgerechten, bezahlbaren Wohnraum mit den entsprechenden Betreuung- und Serviceangeboten. Nicht zuletzt: Trotz einer insgesamt guten Wohnraumversorgung ist eine große Zahl von Haushalten weiterhin auf Unterstützungsleistungen angewiesen. So erhielten im Jahr 2009 4 Mio. Bedarfsgemeinschaften Unterkunftleistungen nach dem SGB (Sozialgesetzbuch) II und SGB XII und weitere 1 Mio. Haushalte Wohngeld. Insgesamt bezogen damit rund 12% aller Haushalte finanzielle Hilfen für ihre Wohnraumversorgung.¹ Alle diese Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass der Wohnungspolitik mittlerweile wieder mehr Bedeutung beigemessen wird.

1 Bedeutung und Inhalte kommunaler Wohnungspolitik

Ein attraktives, bedarfsgerechtes und bezahlbares Wohnungsangebot für alle Bevölkerungsschichten und Haushaltstypen in einem lebenswerten Wohnumfeld und in intakten Wohnquartieren hat große Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit der Städte. In Anbetracht der demographischen Entwicklung wird die Konkurrenz zwischen den Städten und Gemeinden um die schrumpfende Bevölkerung – insbesondere um junge Haushalte, um Haushalte mit Kindern – zunehmen. Und während für die interregionale Wanderung das Arbeitsplatzangebot in den meisten Fällen der ausschlaggebende Faktor ist, kommt einem geeigneten Wohnungsangebot für das intraregionale Wanderungsverhalten wesentliche Bedeu-

tung zu. Insofern leistet eine aktive und vorausschauende Wohnungspolitik einen wichtigen Beitrag zur Stadtentwicklung. Zugleich hat eine ausreichende Versorgung mit Wohnraum, insbesondere im preiswerten Segment, auch erhebliche sozialpolitische Bedeutung. Kommunale Wohnungspolitik muss beiden Aspekten gerecht werden, ihre Aufgabe erschöpft sich daher nicht allein in der Förderung und anschließenden Belegung von Sozialwohnungen. Die inhaltlichen Schwerpunkte kommunaler Wohnungspolitik differieren dabei je nach örtlicher Wohnungsmarktlage:

Neubaubedarf und Bestandsinvestitionen

Im Unterschied zu früheren Jahren, in der eine starke Abwanderung aus den Städten in das benachbarte Umland die Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung prägte, hat das Wohnen in der Stadt in den letzten Jahren an Attraktivität gewonnen. Dies schlägt sich in entsprechendem Bevölkerungszuwachs nieder. So haben die großen Städte in Deutschland einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaft (DIW) zufolge² zwischen 2008 und 2009 im Durchschnitt fast 3% Einwohner hinzugewonnen. Dies führt dort – zusammen mit dem anhaltenden Trend zu einer Verkleinerung der Haushalte – zu einer steigenden Wohnungsnachfrage, mit der die Neubautätigkeit der letzten Jahre nicht Schritt halten konnte: Deutschlandweit ging die Zahl der Baufertigstellungen laut Statistischem Bundesamt von 602 757 fertig gestellten Wohnungen im Jahr 1995 kontinuierlich zurück und erreichte 2009 mit nur noch 158 987 fertiggestellten Wohnungen ihren Tiefpunkt. Zwar war 2010 ein leichter Anstieg zu verzeichnen, dennoch verharrt die Neubautätigkeit mit 159 832 Wohnungen weiter auf einem sehr niedrigen Niveau. Dementsprechend bleibt auch die Wohnbautätigkeit in den Städten hinter den Erfordernissen zurück. Dies verdeutlichen folgende Beispiele: Die Stadt Nürnberg hat im Zeitraum von 2010 bis 2025 einen Wohnbaubedarf von insgesamt 37 500 Wohneinheiten (WE) errechnet, was einem jährlichen Neubaubedarf von 2 500 WE entspricht. Dem standen jedoch

Gesine Kort-Weiher
Deutscher Städtetag
Lindenallee 13-17
50968 Köln
E-Mail: gesine.kort-weiher@
staedtetag.de

reale Fertigstellungszahlen von lediglich 1 125 WE im Jahr 2009 und 1 063 WE im Jahr 2010 gegenüber.³ In Frankfurt am Main blieb die Zahl der 2009 erbauten Wohnungen mit 2 232 WE zwar nur leicht unter dem errechneten Neubaubedarf von 2 400 WE, dennoch vergrößerte sich auch hier die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage.⁴ Für Köln wurde im Rahmen des Wohnungsgesamtplans für den Zeitraum von 2000 bis 2015 ein jährlicher Neubaubedarf von 3 800 WE ermittelt. Die tatsächlichen Fertigstellungszahlen in den letzten Jahren liegen jedoch im Schnitt um 1 000 WE unter diesen Zielzahlen.⁵ Ähnliche Lücken zwischen Neubaubedarf und Baufertigstellungen gibt es auch in anderen Städten.

In vielen prosperierenden Großstädten hat die seit Mitte der 1990er Jahre rapide rückläufige Neubautätigkeit im Wohnungsbau zu einer Wiederanspannung der Märkte und zu steigenden Mieten geführt. So sind insbesondere in den Städten München, Stuttgart, Hamburg, im Rhein-Main-Gebiet und entlang der Rheinschiene in Nordrhein-Westfalen laut dem Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung⁶ überproportional hohe Mieten zu verzeichnen. Speziell die großen Großstädte sind zudem von überdurchschnittlichen Mietpreissteigerungen betroffen.⁷

In den Städten mit Bevölkerungswachstum und steigender Wohnungsnachfrage sind daher verstärkte Anstrengungen erforderlich, die Neubautätigkeit z. B. durch die Bereitstellung von Wohnbauflächen, durch gezielte Ansprache von Investoren, durch Beratung über staatliche Förderangebote und ggf. eigene kommunale Förderprogramme anzukurbeln.

Unabhängig von der jeweiligen Ausgangslage am örtlichen Wohnungsmarkt müssen zudem die nötigen Investitionen in den altersgerechten Umbau des Wohnungsbestands und in die energetische Ertüchtigung der Wohngebäude initiiert, begleitet und ggf. gefördert werden.

Soziale Wohnraumversorgung

Auch weiterhin bleibt die soziale Wohnraumversorgung ein wichtiges Anliegen kommunaler Wohnungspolitik. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat 2006 – trotz der seinerzeit weitgehend entspannten Wohnungsmarktlage – auf die

Bedeutung einer sozialen Wohnraumversorgung und der sozialen Wohnraumförderung für einkommensschwache Haushalte hingewiesen.⁸ An diesem Befund hat sich seitdem nichts geändert; das Thema hat durch die Entwicklungen in den vergangenen Jahren vielmehr an Relevanz gewonnen. Wie eingangs bereits dargestellt, erhalten bundesweit rund 5 Mio. Haushalte finanzielle Hilfen für ihre Wohnraumversorgung entweder als Wohngeld oder als Unterkunftsleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII. Hinzu kommen weitere 3 Mio. Haushalte im Niedrigeinkommensbereich⁹, die zwar keine staatlichen Hilfen beziehen, aber ebenfalls auf die Versorgung mit preiswertem Wohnraum angewiesen sind. Der hohe Bedarf an preiswertem Wohnraum wird auch durch die Wohnungsamtsleiter vieler Großstädte bestätigt. Sie berichten, dass etwa 40 bis 50 % aller Haushalte nach ihrem Einkommen zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt sind. Der Unterstützungsbedarf von Haushalten mit geringem Einkommen wird auch durch den Wohngeld- und Mietenbericht 2010 belegt. Danach betrug die durchschnittliche Mietbelastungsquote aller Haushalte 22 %, während sie sich bei den Wohngeldempfängern auf 40 % vor Wohngeld (nach Wohngeld 28 %) belief.¹⁰ Der steigenden Zahl einkommensschwacher Haushalte steht dabei ein sinkendes Angebot an preiswerten Wohnungen gegenüber: Die notwendigen Modernisierungs- und Anpassungsmaßnahmen im Wohnungsbestand führen zu steigenden Mieten. Zugleich geht das Angebot an Sozialwohnungen seit Jahren zurück. Es hat sich allein zwischen 2002 und 2009 Schätzungen zufolge nahezu halbiert und belief sich 2009 auf einen Bestand von gut 1,8 Mio. geförderter Mietwohnungen. Damit betrug der Anteil der gebundenen Mietwohnungen bundesweit weniger als 8 % des Mietwohnungsbestands, wobei die Versorgungsquote örtlich stark differiert.

Um die bestehende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage nach preiswertem Wohnraum zu schließen, müssen die Anstrengungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus – flankierend zu den finanziellen Hilfen für die betroffenen Haushalte – durch eine Ausweitung des gebundenen Wohnungsbestands intensiviert werden: In angespannten Wohnungsmärkten ist der Neubau von Sozialwohnungen erforderlich, um einkommensschwächere

und am Markt benachteiligte Haushalte mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen. Auf allen Wohnungsmärkten bedarf es einer Bestandsförderung, um den Mietpreisanstieg infolge der energetischen Sanierung und des demographiegerechten Umbaus des Wohnungsbestands sozial verträglich abzufedern und Verdrängungseffekte zu vermeiden. Um diese Aufgaben erfolgreich bewältigen zu können, sind die Städte auf eine auskömmliche finanzielle Ausstattung der Wohnraumförderprogramme der Länder dringend angewiesen. Dementsprechend hat sich der Deutsche Städtetag nachdrücklich für eine Fortführung der den Ländern im Zuge der Föderalismusreform für Zwecke der Wohnraumförderung gewährten Kompensationszahlungen des Bundes ausgesprochen.

Erhalt preisgünstigen Wohnraums und Modernisierungsanforderungen

Der Umbau und die Modernisierung des Wohnungsbestands stehen auch im Zusammenhang mit dem Erhalt preisgünstigen Wohnraums im Fokus der Städte. Denn es sind gerade die preiswerten Bestände, die von Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen betroffen sind.

Mit Blick auf die schon jetzt hohe Mietbelastung und die eingeschränkte Mietzahlungsfähigkeit vieler Haushalte muss die Anpassung der Bestände mit Augenmaß betrieben werden. Dies gilt vor allem für die im Rahmen der Klimaschutz- und Energiepolitik angestrebte energetische Modernisierung des Wohnungsbestands. Bei allem berechtigten Bemühen um eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes und die langfristige Sicherung der Energieversorgung darf hier die soziale Dimension nicht aus dem Auge verloren werden. Denn die Steigerung der Nettokaltmieten wird in aller Regel nicht sofort im vollen Umfang durch entsprechende Einsparungen bei den Heizkosten kompensiert. So werden in einer neuen Studie von InWIS anhand eines Fallbeispiels für die energetische Erneuerung eines 1950er-Jahre-Gebäudes modernisierungsbedingte monatliche Mieterhöhungen von – je nach erreichtem energetischem Standard – 1,70 € bis 2,04 € pro m² und Monat errechnet.¹¹ Dem stehen aber auf Basis des Energieverbrauchsausweises errechnete Einsparungen – wiederum je nach energetischem Standard – von lediglich 0,27 € bis 0,70 €

gegenüber.¹² Andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Dieser Effekt muss in die Überlegungen und Entscheidungen zu den Zielen, Vorgaben, Standards und zur finanziellen Förderung der energetischen Modernisierung des Wohnungsbestands einbezogen werden. Auch die für den altersgerechten Umbau der Wohnungen formulierten Ziele, Anforderungen und Förderbestimmungen sollten stets hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Tragbarkeit der Wohnkosten überprüft und ggf. kritisch hinterfragt werden.

Neue Herausforderungen durch geänderte Anbieterstrukturen

In zunehmendem Maße stellen die Auswirkungen einer veränderten Anbieterstruktur die Städte vor neue wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Probleme und Herausforderungen:

Seit Ende der 1990er Jahre, insbesondere aber in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends ist es zu umfangreichen Verkäufen großer Wohnungsportfolios gekommen, die zu veränderten Anbieterstrukturen auf den Wohnungsmärkten beigetragen haben. Im Zuge der Verkäufe wurden u.a. Werkswohnungsbestände, öffentliche und kommunale Wohnungsbestände durch Finanzinvestoren erworben – zunächst solchen aus dem angelsächsischen Ausland, später auch aus Kontinentaleuropa.¹³ Die zur Realisierung der mit dem Erwerb verbundenen hohen Renditeerwartungen verfolgten Strategien der Erwerber blieben nicht ohne Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte der betroffenen Städte. Im Rahmen eines Erfahrungsaustauschs in den zuständigen Fachgremien des Deutschen Städtetages klagten die Städte u.a. über erhebliche Mieterhöhungen, das Fehlen von Ansprechpartnern für die Städte und Mieter, rückläufige bzw. ausbleibende Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie die sinkende bzw. fehlende Bereitschaft, sich an Maßnahmen zur Quartiersaufwertung zu beteiligen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es nicht bei allen Finanzinvestoren im gleichen Ausmaß zu Problemen kommt. Die Strategien der Erwerber hatten nach Angaben der Gremienmitglieder u.a. punktuell hohe Leerstände, hohe Fluktuation, zunehmende soziale Segregation sowie negative Auswirkungen auf das Wohnumfeld und Einbußen bei der Wohnqualität zur

Folge. Mit den Auswirkungen auf die Wohnraumversorgung und Wohnqualität und auf die Entwicklung der Quartiere müssen sich die Städte auseinandersetzen und bei negativen Entwicklungen möglichst frühzeitig gegensteuern: durch intensive Beobachtung der örtlichen Marktentwicklung, durch Kooperation mit den Mietervereinen und den nachhaltig wirtschaftenden Wohnungsunternehmen sowie durch Nutzung der verfügbaren städtebaulichen, bauordnungsrechtlichen und wohnungsrechtlichen Instrumente.

Von den veränderten Anbieterstrukturen sind die Städte höchst unterschiedlich betroffen. In einer Reihe von Städten – vor allem im süddeutschen Raum – verfügen die ausländischen Fonds noch über so gut wie keine Wohnungsbestände, während es vor allem im Ruhrgebiet mittlerweile Städte gibt, in denen ausländische Finanzinvestoren über erhebliche Bestände am Wohnungsmarkt verfügen und sich die Auswirkungen auf die Wohnraumversorgung entsprechend massiv bemerkbar machen. Die starke Betroffenheit der nordrhein-westfälischen Städte hat dazu geführt, dass der Landtag NRW mit einstimmigem Beschluss vom 10.11.2010 eine Enquete-Kommission eingesetzt hat, die sich mit den Auswirkungen des Erwerbs großer Wohnungsportfolios durch ausländische Finanzinvestoren auf die Wohnungsmärkte und die Entwicklung der betroffenen Stadtquartiere auseinandersetzen soll.¹⁴

2 Neue Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung

Während die Wohnungspolitik in den Zeiten akuten und flächendeckenden Wohnraum Mangels im Wesentlichen auf die Versorgung der Bevölkerung mit einer ausreichenden Zahl an Wohnungen und damit weitgehend sektoral ausgerichtet war, haben sich die Anforderungen durch neue Aufgaben und Herausforderungen mittlerweile geändert:

Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung und Wohnraumkonzepte

Die zunehmende regionale und örtliche Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte und -teilmärkte führt dazu, dass die Entwicklung einheitlicher Strategien für die Be-

wältigung der wohnungspolitischen Aufgaben nicht mehr ausreicht. Undifferenzierte bundes- oder landesweite Konzepte und Förderangebote helfen nicht mehr weiter. Notwendig ist stattdessen zunächst eine genaue Bestandsaufnahme des örtlichen Wohnungsmarkts sowie die Analyse künftiger Entwicklungen und Bedarfe als Grundlage für die Festlegung von Zielen und Maßnahmen der jeweiligen kommunalen Wohnungspolitik. Kurz gesagt: Die sehr unterschiedliche Entwicklung der Wohnungsmärkte erfordert eine intensivere Auseinandersetzung mit den jeweiligen örtlichen Entwicklungen. Es empfiehlt sich daher die Erarbeitung kommunaler Wohnraumkonzepte.

Erhöhter Abstimmungsbedarf in der Verwaltung

Die Komplexität der Themen hat überdies zu einem erhöhten Abstimmungs- und Kooperationsbedarf in den Kommunen geführt. Die Abstimmung wohnungspolitischer Ziele und Strategien mit anderen Handlungsfeldern der Kommunalpolitik gewinnt aufgrund bestehender Schnittstellen und Spannungsfelder an Bedeutung:

Die Versorgung mit einer geeigneten Wohnung reicht zur Befriedigung der Wohnwünsche und -bedürfnisse der unterschiedlichen Haushalte und zur Sicherstellung einer sozial stabilen Entwicklung der einzelnen Stadtteile und Wohnquartiere nicht mehr aus. Erforderlich sind auch ein attraktives Wohnumfeld und die Bereitstellung der nötigen Infrastrukturen. So ist der altengerechte Umbau von Wohnungen noch kein Garant für ein möglichst langes selbstständiges Wohnen, wenn es an den nötigen Betreuungsangeboten, Ärzten, Apothekern, an wohnortnaher Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs und an einer geeigneten ÖPNV-Anbindung fehlt. Haushalte mit Kindern wiederum sind neben familiengerechtem Wohnraum auch auf eine gute Versorgung mit Kindergärten und Schulen und auf ein kindgerechtes Wohnumfeld mit Spiel- und Freiflächen angewiesen. Auch wird sich allein mit Investitionen in den Wohnungsbestand keine nachhaltige soziale Stabilisierung des Wohnquartiers erreichen lassen. Hier müssen flankierend Investitionen in den öffentlichen Raum sowie soziale Begleitmaßnahmen hinzukommen. Diese Beispiele unterstreichen das

Erfordernis einer ressortübergreifenden, integrierten Herangehensweise auch in der kommunalen Wohnungspolitik.

Erheblicher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf ergibt sich nicht nur in Bezug auf die Stadt- und Quartiersentwicklung, sondern auch im Hinblick auf andere Themenbereiche. Dies gilt beispielweise für die Festlegung der Höhe der Unterkunftskosten für Transferleistungsempfänger. Das Thema Kosten der Unterkunft (KdU) bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, Sozialpolitik und Kommunal финанzen mit jeweils unterschiedlichen Betrachtungsweisen und Zielen, zwischen denen ein angemessener Ausgleich gefunden werden muss. Während die für das Wohnungswesen verantwortlichen Mitarbeiter die Frage nach der Festlegung der Richtwerte vornehmlich unter Berücksichtigung der örtlichen Wohnungsmarktlage und unter Einbeziehung möglicher Auswirkungen auf die örtliche Mietentwicklung, die Wohnraumversorgung anderer Haushalte sowie auf die soziale Stabilität der Wohnquartiere beantworten werden¹⁵, wird der Sozialbereich sein Hauptaugenmerk auf soziale Aspekte und den Hilfe- und Unterstützungsbedarf der betroffenen Transferleistungshaushalte richten. Und der Kämmerer wird wiederum bestrebt sein, die Belastungen für den kommunalen Haushalt in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

Auch in weiteren Bereichen müssen Zielkonflikte gelöst werden. So wird es gerade in prosperierenden und bereits dicht besiedelten Großstädten zu unterschiedlichen Einschätzungen über die Verwendung der knappen Bauflächen kommen. Dort ist dann Überzeugungsarbeit erforderlich, um die Verwendung eines ausreichenden Anteils der zur Verfügung stehenden Grundstücke für die Wohnbebauung zu sichern, insbesondere für die Bebauung mit gefördertem Mietwohnungsbau.

Kooperation mit der Wohnungswirtschaft

Neben einer guten verwaltungsinternen Zusammenarbeit mit anderen Ressorts muss auch die Kooperation mit den Akteuren der Wohnungswirtschaft gesucht werden. Denn die Herausforderungen im Bereich der Wohnraumversorgung lassen sich nur im Zusammenwirken mit den Wohnungsunternehmen und den privaten Hauseigen-

tümern lösen. Dies gilt für die Aufgaben im Bereich des freifinanzierten oder geförder- ten Wohnungsneubaus ebenso wie beim demographiegerechten Umbau des Wohnungsbestands und der energetischen Sanierung oder in der Belegungspolitik.

Die Zusammenarbeit mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft wird mittlerweile in vielen Städten in Form von regelmäßigen runden Tischen zum Gedankenaustausch und zur Erörterung von anstehenden Problemen sowie durch Einbeziehung der Wohnungsunternehmen bei der Erarbeitung wohnungspolitischer Konzepte und der Umsetzung bestimmter Vorhaben erfolgreich praktiziert.

Dagegen erweist sich der Aufbau von Kooperationen mit den privaten Hauseigentümern als äußerst langwierig und zeitaufwändig. Dies liegt zum einen daran, dass die Städte hier im Unterschied zu den Wohnungsunternehmen einer sehr viel größeren Zahl von Einzeleigentümern gegenüberstehen, so dass sich allein aus quantitativen Gründen die Kommunikation mit ihnen schwierig gestaltet. Auch die örtlichen Vereine von Haus und Grund können diese Lücke kaum schließen, da längst nicht alle Hauseigentümer bei ihnen Mitglied sind. So sind dort nach Angaben von Haus & Grund Deutschland¹⁶ insgesamt 900 000 Mitglieder in 22 Landesverbänden und 900 Ortsvereinen organisiert. Dem stehen aber gut 15 Mio. Wohnungen von Selbstnutzern und gut 14,5 Mio. Mietwohnungen von privaten Vermietern gegenüber.¹⁷ Selbst wenn man davon ausgeht, dass ein kleiner Teil der Mitglieder auch über zwei oder mehr Wohnungen verfügt, verdeutlicht diese Diskrepanz den relativ niedrigen Organisationsgrad der privaten Eigentümer. Hinzu kommt, dass die Interessenlage der privaten Eigentümer im Unterschied zu den Wohnungsunternehmen wenig homogen und ihre Kenntnis über wohnungspolitische Entwicklungen und Erfordernisse in aller Regel gering ist. Trotz der bestehenden Hindernisse ist der Aufbau von Kommunikations- und Kooperationsstrukturen mit den privaten Vermietern alternativlos, denn in ihrem Eigentum befinden sich rund 60 % des Mietwohnungsbestands.¹⁸ Gelingt es nicht, auch sie zu Investitionen in die energetische Sanierung und in den altengerechten Umbau der Wohnungen zu bewegen, werden sich Bestandsmaßnahmen nicht in

der erforderlichen Größenordnung umsetzen lassen. Auch bei vielen Maßnahmen zur Imageverbesserung und sozialen Stabilisierung von Wohnquartieren sind die Kommunen auf die Mitwirkungsbereitschaft der privaten Eigentümer angewiesen.

3 Rahmenbedingungen für die kommunale Wohnungspolitik

Den alten und neuen Herausforderungen in der Wohnungspolitik müssen die Städte unter schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen begegnen:

Kommunale Finanzlage

Die kommunalen Einnahmen sind infolge der Wirtschaftskrise massiv eingebrochen, was – bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben – zu einem erheblichen Finanzierungsdefizit in den Jahren 2009 und 2010 sowie zu einem massiven Anstieg der Kassenkredite geführt hat.¹⁹ Zwar ist für 2011 nach den Ergebnissen der Steuerschätzung mit einem Wiederanstieg der kommunalen Einnahmen zu rechnen, dennoch sind die finanziellen Spielräume der Städte angesichts der weiter bestehenden Defizite, immer noch hoher Kassenkredite²⁰ und trotz guter Konjunktur weiter steigender Sozialausgaben nach wie vor äußerst beschränkt. Infolge der Lage der kommunalen Haushalte ist es auch im Bereich des Wohnungswesens zu Personalabbau sowie in den meisten Städten zu Einschränkungen bzw. einer Einstellung kommunaler Fördermaßnahmen gekommen, etwa bei der verbilligten Abgabe städtischer Grundstücke für den geförderten Wohnungsbau oder direkten Förderangeboten für bestimmte Haushalte.

Fördermittelkürzungen des Bundes

Zugleich hat auch der Bund im Rahmen seiner Haushaltskonsolidierung die für die Wohnraumversorgung, den Wohnungsbau und den Städtebau bereitgestellten Fördermittel massiv gekürzt:

Bereits 2011 ist es zu einer drastischen Kürzung der Städtebaufördermittel gekommen. Zwar konnte deren von der Bundesregierung zunächst geplante Halbierung von 610 auf 305 Mio. € durch den massiven Protest des Deutschen Städtetages und weiterer Verbände abgewendet werden. Dennoch wurden die Mittel auf 455 Mio. € reduziert.

In besonderem Maße ist das Programm „Soziale Stadt“ von den Kürzungen betroffen: Statt 90 Mio. € stehen dafür nur noch 28,5 Mio. € zur Verfügung. Zudem wurde das Programm auf die Förderung rein baulich-investiver Maßnahmen beschränkt und die Möglichkeit zur Umverteilung der Mittel zugunsten dieses Programms beseitigt.

Nach den vom Bundeskabinett beschlossenen Eckwerten für den Bundeshaushalt 2012 war zunächst eine weitere massive Kürzung der Städtebaufördermittel auf nur noch 265 Mio. € vorgesehen; nach derzeitigem Stand soll das Städtebauförderprogramm ein Volumen von 410 Mio. € haben. Dies entspricht bei weitem nicht der Fördersumme, die nach Einschätzung des Deutschen Städtetages erforderlich ist. Dieser hatte eine Anhebung mindestens auf das Niveau von 2010 gefordert.²¹

Auch im Bereich der KfW-Förderung ist es in den vergangenen Jahren zu erheblichen Einschnitten gekommen:

Nachdem die Mittel für die KfW-CO₂-Gebäudesanierung zwischen 2009 und 2011 von Jahr zu Jahr reduziert wurden, sollen für das kommende Jahr mit 1,5 Mrd. € wieder mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden. Dabei sollen die Mittel aber nicht mehr – wie in den vergangenen Jahren – aus dem Haushalt des Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Verfügung gestellt werden, sondern aus dem Energie- und Klimafonds. Es bleibt abzuwarten, inwieweit eine verlässliche Finanzierung durch den Fonds trotz des Atomausstiegs und des hiermit verbundenen Wegfalls von Zuflüssen möglich sein wird. In jedem Falle werden die Mittel in Anbetracht des ehrgeizigen Ziels der Bundesregierung, die jährliche Sanierungsrate auf 2% zu verdoppeln, nicht annähernd ausreichen.

Gänzlich eingestellt werden soll im kommenden Haushaltsjahr das KfW-Programm „Altersgerecht umbauen“, obwohl der aufgrund des demographischen Wandels bestehende Anpassungsbedarf auf eine Größenordnung von 2,5 Mio. Wohneinheiten und der Investitionsbedarf auf rd. 39 Mio. € geschätzt werden.

So unbestreitbar notwendig die Konsolidierung des Bundeshaushalts sein mag, klar ist auch, dass die anstehenden wohnungspolitischen Aufgaben von den Städten nur

bei einer ausreichenden finanziellen Förderung durch den Bund (und die Länder) bewältigt werden können. Die trotz der aktuellen Herausforderungen erfolgten Kürzungen sind umso unverständlicher, als durch die Fördermaßnahmen private Investitionen ausgelöst werden, die ein Vielfaches der eingesetzten Fördermittel betragen. Zudem wirken ständige Änderungen der Förderkonditionen und die Streichung eingeführter und bewährter Förderprogramme schon deshalb kontraproduktiv, weil Wohnungsunternehmen wegen der Langfristigkeit ihrer Investitionen auf Planungssicherheit angewiesen sind.

4 Fazit

Das Thema Wohnungspolitik gewinnt auf der kommunalen Ebene wieder an Bedeutung. Hintergrund sind die rückläufige Bautätigkeit mit sich vielerorts wieder abzeichnender Wohnraumknappheit, die erforderliche energetische Modernisierung und der demographiegerechte Umbau des Wohnungsbestands sowie ein sinkendes

Angebot an preisgünstigem Wohnraum bei gleichzeitig steigender Zahl von Haushalten mit Niedrigeinkommen und Transferleistungsbezug. Angesichts zunehmender regionaler und örtlicher Disparitäten auf den Wohnungsmärkten sind eine kommunale Wohnungsmarktbeobachtung und die Erarbeitung kommunaler Wohnraumkonzepte ebenso erforderlich wie eine regionale Differenzierung in der Förderung und stärkere Einflussmöglichkeiten der Kommunen bei der Entscheidung über die Vergabe staatlicher Fördermittel. Die zunehmende Komplexität der Aufgaben und bestehende Spannungsfelder zu anderen kommunalen Aufgabenbereichen führen zu einem – im Vergleich zu früheren Jahren – erhöhten Koordinierungsbedarf innerhalb der Verwaltung. Zudem bedarf es für die erfolgreiche Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele und Strategien einer frühzeitigen Einbeziehung und engen Kooperation mit den örtlichen Wohnungsmarktakteuren. Auch weiterhin gilt: Für die erfolgreiche Bewältigung der anstehenden wohnungspolitischen Aufgaben sind die Städte auf eine ausreichende finanzielle Förderung durch Bund und Länder angewiesen.

Anmerkungen

- (1) Die Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 2010. BT-Drs. 17/6280 (24.6.2011), S. 46, 47
- (2) Vgl. Geppert, K.; Gornig, M.: Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft großer Städte wächst. DIW-Wochenbericht Nr.19/2010, S. 2-10
- (3) Nürnberg, Wirtschaftsreferat: Wohnungsbericht 2010. – Nürnberg 2011
- (4) Frankfurt am Main, Amt für Wohnungswesen: Wohnungsmarktbericht 2010. – Frankfurt/M. 2010
- (5) Köln: Stadtentwicklung Köln: Wohnungsbauprogramm 2015. – Köln 2008
- (6) Die Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 2010, S. 31
- (7) Ebda., S. 38
- (8) www.staedtetag.de/10/pressecke/dst_beschluesse/artikel/2006/02/14/00120/index.html
- (9) Die Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 2010, S.23
- (10) Ebda., S.44, 67
- (11) InWIS Forschung & Beratung GmbH: Konzeptstudie „Wege aus dem Vermieter-Mieter-Dilemma“. Im Auftrag des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – Bochum 2011, S.59 (www.gdw.de/uploads/files/Service/InWIS%20-%20Wege%20aus%20dem%20Vermieter-Mieter-Dilemma.pdf)
- (12) Ebda., S. 60
- (13) Umfangreiche Informationen zu Umfang und Auswirkungen der Verkäufe in: BBR (Hrsg.): Veränderungen der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. – Bonn 2007. = Forschungen, Heft 124
- (14) Weitere Informationen: www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation_R2010/030-Parlament-und-Wahlen/015-Ausschuesse-und-Gremien/015-Enquete-Kommissionen/010-Wohnungswirtschaftlicher_Wandel/Inhalt.jsp
- (15) Einen guten Überblick über die Auswirkungen der KdU-Praxis auf die Wohnungsmärkte bietet: BMVBS/BBSR (Hrsg.): Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte die in der Schriftenreihe. – Bonn 2009. = Forschungen, Heft 142
- (16) www.hausundgrund.de
- (17) GdW Gesamtverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.: Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2010/2011. – Hamburg 2010, S. 24
- (18) Ebda., S. 25
- (19) Detaillierte Informationen zur Lage der Kommunalfinanzen in: Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2010. Köln 2010. = Der Städtetag (2010) H. 5
- (20) Pressedienst des Deutschen Städtetages vom 12. Mai 2011 (www.staedtetag.de/10/pressecke/pressedienst/index.html)
- (21) Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 9.2.2011 (www.staedtetag.de/10/pressecke/dst_beschluesse/artikel/2011/02/09/00317/index.html)

