



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte



Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Ansprechpartner

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Mathias Metzmacher
mathias.metzmacher@bbr.bund.de
Anna Maria Müther
annamaria.muether@bbr.bund.de

Bearbeitung

Quaestio Forschung & Beratung, Bonn
Bernhard Faller
Nora Wilmsmeier

Bezugsquelle

forschung.wohnen@bbr.bund.de
Stichwort: Kommunale Strategien

Stand

2012

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Gestaltung

Quaestio Forschung & Beratung, Bonn

Bildnachweis

Titelbild: Evi Blink
Fotos Innenteil: Nachweis direkt am Bild

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die von den Bearbeitern vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.



Liebe Leserinnen und Leser,

wohnungspolitische Themen und insbesondere die Wohnraumversorgung in dynamischen und hochpreisigen Städten und Regionen sind in der jüngeren Vergangenheit wieder verstärkt in die allgemeine öffentliche Debatte und Fachdiskussion gerückt. Mit dem zunehmenden Druck auf den Wohnungsmärkten und den daraus entstehenden Versorgungsengpässen hat die Wohnungspolitik auch auf Bundesebene wieder deutlich an Bedeutung gewonnen.

Vor diesem Hintergrund wurde das Forschungsprojekt „Kommunale Strategien zur Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte“ durchgeführt. Eingebettet in die Analyse auf Bundesebene werden die kommunalen Strategien und Handlungsansätze in den Fallstudienstädten München, Frankfurt a. M., Köln, Hamburg und Ingolstadt sowie der Referenzstadt Dortmund dargelegt. Darüber hinaus wird in der Studie diskutiert, wie verschiedene Investorengruppen für den dringend benötigten Mietwohnungsneubau gewonnen werden können.

Im Rahmen dieser Studie werden eine Vielzahl an Herausforderungen und den damit verbundenen Herangehensweisen und Lösungsstrategien aufgezeigt. Ich freue mich, dass mit der Veröffentlichung der Studie die vorliegenden Ergebnisse einen weiteren Erkenntnisgewinn für die wohnungspolitische Debatte bilden werden.

A handwritten signature in blue ink, reading 'H. Herrmann' in a cursive script.

Direktor und Professor Harald Herrmann

Inhalt

Kurzfassung	1
Abstract	6
1 Zielsetzung und Aufbau der Studie	11
1.1 Untersuchungsgegenstände und thematische Schwerpunkte der Studie	12
Themenkreis I: Kommunale Strategien zur Förderung des Mietwohnungsneubaus	12
Themenkreis II: Die Einbettung des Mietwohnungsneubaus in die sozial orientierte kommunale Wohnungs- politik und die Wohnungsmarktentwicklung	12
1.2 Aufbau und Methodik der Studie	12
2 Regionale Trends der Wohnungsmarktentwicklung und Wohnungspolitik der Fallstudienstädte	14
2.1 Demografische Rahmenbedingungen der Wohnungsmarktentwicklung	14
Die regionale Entwicklung der Bevölkerungszahlen (2007 bis 2011)	14
Zukünftige Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung	15
2.2 Wohnungsbautätigkeit in den Regionen	16
2.3 Mieten und Wohnkaufkraft im regionalen Vergleich	17
Regionale Mietpreisunterschiede	17
Bezahlbarkeit des Wohnens aus niedrigen Arbeitseinkommen	18
Fiskalische Lasten aus teuren Wohnungsmärkten: Beispiel KdU	20
2.4 Zwischenfazit: Erschwerte Bedingungen der Wohnungsversorgung in prosperierenden Städten	20
3 Fallstudien	22
3.1 Frankfurt am Main	22
Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung	22
Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion	24
Instrumente der Frankfurter Wohnungspolitik	25
Entwicklungstendenzen im geförderten Mietwohnungsbau	28
3.2 Hamburg	29
Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung	29
Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion	32
Instrumente der Hamburger Wohnungspolitik	33
Entwicklungstendenzen im geförderten Mietwohnungsbau	36
3.3 Ingolstadt	38
Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung	38
Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion	40

Instrumente der Ingolstädter Wohnungspolitik	41
Entwicklungstendenzen im geförderten Mietwohnungsneubau	41
3.4 Köln	43
Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung	43
Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion	45
Instrumente der Kölner Wohnungspolitik	47
Entwicklungstendenzen im geförderten Mietwohnungsbau	49
3.5 München	51
Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung	51
Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion	53
Instrumente der Münchener Wohnungspolitik	54
Kommunales Wohnungsbauprogramm für Benachteiligte am Wohnungsmarkt (KomProB)	55
Entwicklungstendenzen im geförderten Mietwohnungsbau	58
3.6 Stuttgart	60
Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung	60
Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion	62
Instrumente der Stuttgarter Wohnungspolitik	63
Entwicklungstendenzen im geförderten Wohnungsbau	66
3.7 Dortmund	67
Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung	67
Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion	71
Instrumente der Dortmunder Wohnungspolitik	73
Entwicklung im geförderten Mietwohnungsbau	73
4 Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik im Vergleich der Fallstudienstädte	76
4.1 Veränderte Rahmenbedingungen	76
4.2 Zentrale Trends der Wohnungsmarktentwicklung	77
Demografische Wachstumsdynamik und Wohnbauleistungen	77
Mieten und Mietenentwicklung im Vergleich	79
Innerstädtische Differenzierungsprozesse	80
4.3 Das Spektrum der sozial orientierten Wohnungspolitik in den Fallstudienstädten	83
Marktentwicklung und Maßnahmenspektrum	83
Rahmenbedingungen, Förderergebnisse und Marktanteile im Vergleich	86
Grundstücksbereitstellung für den geförderten Wohnungsbau	90
Ergänzende Maßnahmen zur Schaffung von Belegrechten und zur Wohnungsversorgung	91
4.4 Investoren im geförderten Mietwohnungsneubau	94
Investoren, Investitionsmotive und Förderstrategien	94

Wahrnehmung des geförderten Wohnungsbaus durch Investoren des freifinanzierten Wohnungsbaus	98
Erscheinungsbild des geförderten Wohnungsbaus	99
4.5 Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsneubaus	101
5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur sozialen Wohnungspolitik in wachsenden Städten	106
5.1 Einbettung der sozialen Wohnungspolitik in eine allgemeine Wachstumsstrategie	106
Abnehmende Bereitschaft zur Stadterweiterung	107
Innere Stadterweiterung durch Nachverdichtung	108
Innere Stadterweiterung durch Standort- und Quartiersentwicklung	109
Regionale Kooperation	109
5.2 Der geförderte Wohnungsbau und flankierende Instrumente	110
Geförderter Wohnungsbau im Kontext einer Wachstumsstrategie	110
Investorenansprache und Investorenbindung	111
Bodenpolitische Flankierung der Wohnungsbauförderung	112
5.3 Soziale Wohnungspolitik im Wohnungsbestand	113
Möglichkeiten und Zielkonflikte	113
Sicherungen von Belegrechten und Mietpreisbindungen im Bestand	114
Versorgung von Dringlichkeitsfällen	114
5.4 Schlussbemerkungen	115
Literaturliste	117
Anhang	121
Methodische Erläuterungen	123
Abgrenzung der Berufsgruppen im Niedriglohnbereich (Personalmarkt.de)	123
Modellrechnungen zur Bezahlbarkeit von Mietwohnungen durch Beispielhaushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen	124
Annahmen für die Modellrechnung zur Rendite von Wohnungsbauvorhaben	124
Liste der Expertengespräche	127

Abbildungen

Abbildung 1	Bevölkerungsentwicklung (2007 bis 2011)	14
Abbildung 2	Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung (2010 bis 2030)	15
Abbildung 3	Einwohnerentwicklung und Neubautätigkeit in den Landkreisen und kreisfreien Städten (2000 bis 2009)	16
Abbildung 4	Neu- und Wiedervermietungsflächen (Angebotsflächen, nettokalt)	17
Abbildung 5	Einkommen und Mietpreise in den kreisfreien Städten	18
Abbildung 6	Niedrige Arbeitseinkommen und Mietpreise (2010): Abweichung vom Bundesdurchschnitt für ausgewählte Städte	19
Abbildung 7	Anteil der SGB II-Empfänger an der Gesamtbevölkerung in den kreisfreien Städten (2010)	21
Abbildung 8	Finanzieller Aufwand für die KdU im Vergleich der kreisfreien Städte (2010)	21
Abbildung 9	Frankfurt: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und durchschnittlichem Einkommen	22
Abbildung 10	Entwicklung der Preisverteilung in Frankfurt/M. (Angebotsflächen 2005-2010)	23
Abbildung 11	Entwicklung der Baufertigstellungen in Frankfurt/M. und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)	24
Abbildung 12	Entwicklung der Vermittlungsquote in Frankfurt	27
Abbildung 13	Entwicklung des Sozialwohnungsbestands in Frankfurt / M. (2000-2009)	28
Abbildung 14	Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Frankfurt/M. (2000-2009)	28
Abbildung 15	Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau im Verhältnis zu den gesamten Baufertigstellungen in Frankfurt/M. (2005-2009)	29
Abbildung 16	Entwicklung der Baufertigstellungen in Hamburg und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)	30
Abbildung 17	Preisentwicklung von Wohnungsbaugrundstücken für den Geschosswohnungsbau in Hamburg (2005 bis 2010)	31
Abbildung 18	Entwicklung der Preisverteilung in Hamburg (Angebotsflächen 2005-2010)	31
Abbildung 19	Hamburg: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und mittlerem Einkommen	32
Abbildung 20	Entwicklung und Prognose des Sozialwohnungsbestands in Hamburg (2000-2009 / 2015-2020)	36
Abbildung 21	Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Hamburg (2003-2009)	37
Abbildung 22	Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau in Hamburg (2005-2009)	37
Abbildung 23	Bauherrn im geförderten Mietwohnungsneubau in Hamburg	37
Abbildung 24	Baufertigstellungen in Ingolstadt und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)	38
Abbildung 25	Entwicklung der Preisverteilung in Ingolstadt (Angebotsflächen 2005-2010)	39
Abbildung 26	Ingolstadt: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und mittlerem Einkommen	40
Abbildung 27	Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes in Ingolstadt (2000-2009)	42
Abbildung 28	Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Ingolstadt (2000-2009)	42
Abbildung 29	Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau in Ingolstadt (2005-2009)	42

Abbildung 30	Köln: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und mittlerem Einkommen	43
Abbildung 31	Entwicklung der Preisverteilung in Köln (Angebotsmieten 2005-2010)	44
Abbildung 32	Baufertigstellungen in Köln und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)	44
Abbildung 33	Leitlinien, Ziele und Handlungsfelder des Wohnungsgesamtplanes Köln	46
Abbildung 34	Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes in Köln (2000-2009)	50
Abbildung 35	Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Köln (2000-2009)	50
Abbildung 36	Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau in Köln (2005-2009)	50
Abbildung 37	Entwicklung der Baufertigstellungen in München und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)	52
Abbildung 38	Entwicklung der Preisverteilung in München (Angebotsmieten 2005-2010)	52
Abbildung 39	München: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für Beispielhaushalte mit niedrigem und durchschnittlichem Einkommen	53
Abbildung 40	Verfahrensschritte beim Ankauf von Belegungsrechten	56
Abbildung 41	Entwicklung des Sozialwohnungsbestands in München (2000-2009)	58
Abbildung 42	Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in München (2000-2009)	59
Abbildung 43	Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Wohnungsneubau in München (2007-2010)	59
Abbildung 44	Entwicklung der Baufertigstellungen in Stuttgart und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)	60
Abbildung 45	Stuttgart: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und mittlerem Einkommen	61
Abbildung 46	Entwicklung der Preisverteilung in Stuttgart (Angebotsmieten 2005-2010)	62
Abbildung 47	Aufbau und Komponenten des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells (SIM)	63
Abbildung 48	Entwicklung des Sozialwohnungsbestands in Stuttgart (2000-2009)	66
Abbildung 49	Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsbau in Stuttgart (2000–2009)	66
Abbildung 50	Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Stuttgart (2005-2009)	67
Abbildung 51	Entwicklung der Baufertigstellungen in Dortmund und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)	68
Abbildung 52	Dortmund: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und mittlerem Einkommen	69
Abbildung 53	Entwicklung der Preisverteilung in Dortmund (Angebotsmieten 2005-2010)	70
Abbildung 54	Entwicklung des Sozialwohnungsbestands in Dortmund (2000-2009)	73
Abbildung 55	Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Dortmund (2000-2009)	73
Abbildung 56	Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Wohnungsneubau (2005-2009)	74
Abbildung 57	Einwohnerentwicklung in den Wohnungsmarktregionen (1996-2000 / 2001-2005 / 2006-2009, prozentual)	77
Abbildung 58	Entwicklung der Bautätigkeit von Ein- und Zweifamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern in den Wohnungsmarktregionen (1996-2000 / 2001-2005 / 2006-2009)	78

Abbildung 59	Mietpreisverteilung in den Fallstudienstädten (2010)	79
Abbildung 60	Angebotsmieten 2010 (Median) und Entwicklung der Angebotsmieten 2005-2010 in den Stadtteilen der Fallstudienstädte (ohne Dortmund)	81
Abbildung 61	Entwicklung des Anteils des Sozialwohnungsbestandes am gesamten Wohnungsbestand (2000-2009)	82
Abbildung 62	Synopse der sozialorientierten Wohnungspolitik in den Fallstudienstädten	84
Abbildung 63	Neubautätigkeit und Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau (2005 bis 2009)	86
Abbildung 64	Abweichung der Fördermieten von durchschnittlichen Angebots- sowie Neubaumieten (2010)	88
Abbildung 65	Vergleich der Förderergebnisse im sozialen Mietwohnungsbau (2005 bis 2009)	90
Abbildung 66	Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Köln (2007-2011, Typ A) nach Mietpreis und Anteil SGB II-Empfänger der Stadtteile	101
Abbildung 67	Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Köln (2007-2011, Typ A)	102
Abbildung 68	Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Stuttgart (2007-2011)	103
Abbildung 69	Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Hamburg (2007-2011)	104
Abbildung 70	Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Stuttgart (2007-2011) nach Mietpreis der Stadtteile	105
Abbildung 71	Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Hamburg (2007-2011) nach Mietpreis der Stadtteile	106

Tabellen

Tabelle 1	Eckpunkte der Eigentumsförderung in Hessen (Stand 2011)	27
Tabelle 2	Entwicklung der hilfebedürftigen Haushalte mit Dringlichkeitsschein	34
Tabelle 3	Eckpunkte der Eigentumsförderung in Hamburg (Stand 2011)	35
Tabelle 4	Eckpunkte der Eigentumsförderung in Bayern (Stand 2011)	41
Tabelle 5	Entwicklung der Anträge auf Wohnberechtigungsscheine	47
Tabelle 6	Erteilte Wohnberechtigungsscheine nach Dringlichkeitsrang	48
Tabelle 7	Eckpunkte der Eigentumsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen (Stand 2011)	49
Tabelle 8	Anzahl der Vormerkungen für Sozialwohnungen und der Wohnungsvermittlungen	57
Tabelle 9	Eckpunkte der Eigentumsförderung in Bayern (Stand 2011)	57
Tabelle 10	Entwicklung der vorgemerkten Wohnungssuchenden und der Wohnungsvergaben	64
Tabelle 11	Durchschnittliche Wartezeiten in Monaten von der Antragsstellung bis zur Wohnungsvermittlung	64
Tabelle 12	Eckpunkte der Eigentumsförderung des Landes Baden-Württemberg (Stand 2011)	65
Tabelle 13	Übersicht über wohnungspolitische Instrumente aus dem Masterplan 2004	70
Tabelle 14	Eckpunkte der Eigentumsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen (Stand 2011)	72
Tabelle 15	Angebotsmieten 2005 und 2010: Spektrum und Entwicklung in den Fallstudienstädten	80
Tabelle 16	Einkommensgrenzen für die Wohnberechtigung in Wohnungen, die im Rahmen der Wohnraumförderung der Länder gefördert werden	88
Tabelle 17	Förderbarwerte für den sozialen Mietwohnungsneubau je m ²	89
Tabelle 18	Modellrechnungen zur Einkommensrendite von gefördertem und frei finanziertem Wohnungsbau in Abhängigkeit von der Lagequalität	96
Tabelle 19	Annahmen für die Berechnung der Einkommensrendite von gefördertem und ungefördertem Wohnungsbau	126

Kurzfassung

Hintergrund und Zielsetzung

In letzter Zeit werden Wohnungsmarktengepässe in dynamischen Stadtregionen verstärkt beobachtet. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Modelle diskutiert, wie der geförderte Wohnungsbau zur Entlastung des Wohnungsmarktes beitragen kann. Die vorliegende Studie¹ analysiert zunächst, wie sich die Situation in den dynamischen Stadtregionen darstellt, wie sich das Angebot und die Nachfrage entwickelt und was besondere Merkmale dieser Wohnungsmarktregionen sind. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang, wie die lokale Wohnungsmarktsituation interpretiert wird, welche Instrumente eingesetzt werden und wie und welche Investoren im geförderten Wohnungsbau aktiv sind.

Die Rolle des geförderten Wohnungsbaus vor dem Hintergrund differenzierter Wohnungsmärkte

Ursprung des sozialen Mietwohnungsneubaus war die Wohnungsknappheit in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. Der soziale Mietwohnungsneubau war dabei das zentrale Instrument der Angebotsausweitung im unteren Preissegment und diente dazu, niedrige und mittlere Einkommensgruppen ausreichend mit Wohnraum zu versorgen.

Die aktuellen Entwicklungen haben dazu geführt, dass sich die Wohnungsmärkte seitdem deutlich differenziert haben und z. T. starke regionale Unterschiede auftreten, woraus sich veränderte Handlungserfordernisse ergeben. Neben stagnierenden und schrumpfenden Regionen mit Wohnungsüberhängen gibt es Wohnungsmärkte in dynamischen Stadtregionen, die durch Engpässe und Preissteigerungen gekennzeichnet sind.

Dabei unterscheiden sich die Wohnungsbauaktivitäten nicht nur zwischen Wachstums- und Schrumpfungsregionen. Auch innerhalb der dynamischen Wachstumsregionen ist die Neubauintensität heterogen und folgt nicht immer der demographischen Wachstumsdynamik.

Dies zeichnet sich auch in der Entwicklung der Mietpreise ab. Während einige Regionen Deutschlands durchschnittliche Angebotsmieten 50 % unterhalb des Bundesdurchschnitts aufweisen, liegen die wirtschaftlichen und demographischen Wachstumsregionen bis zu 100 % über dem Durchschnitt.

Für die Bezahlbarkeit des Wohnens sind jedoch nicht allein die Mietpreise, sondern auch die regionalen Einkommensverhältnisse von Bedeutung. In den Analysen dieser Studie zeigt sich, dass auch die zum Teil regional höheren Einkommen nicht ausreichen, um die erhöhten Mietpreise in den Wachstumsregionen zu kompensieren. Dies gilt umso deutlicher für Haushalte, die in Segmenten mit niedrigen Einkommen beschäftigt sind.

Aus der Summe dieser Entwicklungen ergibt sich, dass die Versorgung unterer Einkommensgruppen auf engen Wohnungsmärkten der Wachstumsregionen weiterhin eine wichtige Aufgabenstellung bleibt. Wie sich in den Fallstudien zeigt, weisen sie dennoch spezifische Ausgangssituationen und individuelle Handlungserfordernisse auf.

Methodisches Vorgehen

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden sieben Fallstudien zu kommunalen Strategien der Versorgung von einkommensschwachen Haushalten durchgeführt. Hierfür wurden Expertengespräche geführt und kommunale und Landesförderprogramme in den wachsenden Metropolregionen München, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln und Stuttgart ausgewertet. Darüber hinaus wurden Ingolstadt als kleinere wachsende Großstadt und Dortmund als Referenz einer schrumpfenden Großstadt untersucht. Im Vordergrund der Fallstudien stehen Instrumente, Umfang und Bedeutung des geförderten Mietwohnungsneubaus vor Ort sowie dessen Einbettung in die lokale Wohnungspolitik.

Ergebnisse der Fallstudien

Frankfurt/Main

Nach München zeichnet sich Frankfurt durch den teuersten Mietwohnungsmarkt der Fallstudienstädte aus. Allerdings sind die Preise zwischen 2005 und 2010 nur moderat gestiegen. Der wohnungspolitische Diskurs wird von zwei Facetten geprägt. Zum einen der Diskussion über Stadtteile, in denen verstärkt Aufwertungs Tendenzen und eine damit verbundene Verdrängung der ansässigen Bevölkerung zu beobachten ist. Zum anderen die allgemeine Diskussion über Versorgungsengpässe von niedrigen Einkommensgruppen und sozial benachteiligten Haushalten auf dem Wohnungsmarkt.

(1) Die Untersuchung umfasst den Zeitraum bis 2011. Demgemäß beziehen sich die nachfolgenden Aussagen und Bewertungen des wohnungspolitischen Handelns in den Fallstudienstädten auf diesen Zeitraum. Auf die seitdem in den Wachstumsregionen weiter gestiegenen Wohnungsengpässe insbesondere für einkommensschwächere Haushalte haben etliche der 2007 ausschließlich für die soziale Wohnraumförderung zuständigen Länder mit einer Neuausrichtung ihrer Förderschwerpunkte und Förderintensität reagiert.

Die Stadt beteiligt sich, auch über die vom Land Hessen geforderte Finanzierung von 10.000 € pro Wohneinheit hinaus, finanziell am geförderten Mietwohnungsneubau. Hierzu wurden bisher die Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe genutzt, die jedoch 2011 vom Land Hessen abgeschafft wurde.

Neben dem Mietwohnungsneubau bietet die Stadt Programme zur mittelbaren Belegung und dem Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand an, die jedoch einen abnehmenden Wirkungsgrad entfalten, da die Bestandshalter in Frage kommende Bestände bereits eingebracht haben. Dennoch werden die Programme in Frankfurt vergleichsweise häufig nachgefragt. Durch den Ausgleich der Differenz von Fördermiete zur ortsüblichen Vergleichsmiete und der Möglichkeit, die zusätzliche Aufwandspauschale auch zu Beginn komplett auszuführen, ist der Ankauf von Belegungsbindungen auch für kleinere Privateigentümer interessant und wird von ihnen in Anspruch genommen.

Die Bewilligungszahlen für geförderte Mietwohnungen sind im Vergleich der Fallstudienstädte gering. Deutlicher wird dies noch vor dem Hintergrund, dass die Bautätigkeit in Frankfurt insgesamt sich eher im Mittelfeld der Vergleichsstädte befindet.

Hamburg

Hamburg ist durch ein stetiges Bevölkerungswachstum gekennzeichnet. Gleichzeitig blieb die Bautätigkeit in den letzten Jahren verhalten, was zu starken Preissteigerungen in allen Preissegmenten geführt hat. Für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen ist nur ein sehr geringer Anteil des Wohnungsmarktangebots bezahlbar. Auch die Bewilligungszahlen von geförderten Wohnungen waren insbesondere zwischen 2005 und 2008 gering. Dazu hat auch eine stärkere Bestandsorientierung der kommunalen Unternehmen beigetragen.

Als Reaktion auf diese Entwicklung wurden die Konditionen für geförderten Wohnungsbau verbessert und die Förderung stärker auf Neubau konzentriert (ausschließliche Förderung von Ersterwerb in der Eigentumsförderung). Darüber hinaus wird die Baulandbereitstellung forciert und die Bezirke im „Vertrag für Hamburg“ zur Intensivierung des Wohnungsbaus zur Erreichung des gesetzten Mengenziels verpflichtet. Mit der kommunalen SAGA GWG wurde eine Zielzahl für das Neubauvolumen vereinbart.

Neben der Neubauförderung für Mietwohnungen besteht in Hamburg ein Programm zum Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand, das jedoch nur eine geringe Nachfrage findet.

Als Besonderheit der Liegenschaftspolitik werden städtische Grundstücke nach Bewertung der Konzeptqualität vergeben. Auch soziale Faktoren spielen dabei eine Rolle. Vorgesehen ist, dass mindestens 20 % im geförderten Wohnungsbau realisiert werden soll.

Ingolstadt

Ingolstadt ist zwar die kleinste der Fallstudienstädte, weist aber nach München das höchste Bevölkerungswachstum auf. Die wohnungspolitische Diskussion ist in Ingolstadt stärker von der Notwendigkeit zur Schaffung von hochwertigem Wohnraum, als von Versorgungsproblemen von Haushalten mit niedrigem Einkommen geprägt. Dies erklärt sich auch aus einem relativ hohen Anteil von Sozialwohnungen am Wohnungsbestand bei gleichzeitig geringer Quote von Transferempfängerhaushalten. Dennoch zeigen sich zwischen 2005 und 2009 deutliche Mietpreisanstiege und die Versorgung für Haushalte mit niedrigen Einkommen gestaltet sich schwieriger.

Zentrales Instrument der sozial orientierten Wohnungspolitik in Ingolstadt ist das städtische Wohnungsunternehmen. Wohnungspolitische Leitlinien oder Konzepte liegen darüber hinaus nicht vor. Ein Handlungskonzept, das jedoch ebenfalls die Baulandschaffung für hochwertigen Wohnraum fokussieren wird, ist in Planung. Als Instrument des geförderten Wohnungsbaus wird ausschließlich die Landesförderung angewandt. Diese wird jedoch intensiv genutzt, so dass sich Ingolstadt bei den Bewilligungszahlen pro 1.000 Einwohner im oberen Mittelfeld der Fallstudienstädte bewegt. Im Verhältnis zur insgesamt hohen Bautätigkeit spielt der geförderte Wohnungsneubau allerdings eine untergeordnete Rolle.

Köln

Die wirtschaftliche und demographische Wachstumsdynamik der letzten Jahre ist in Köln geringer ausgeprägt als in den anderen Fallstudienstädten. In Relation dazu war die Bautätigkeit in diesem Zeitraum hoch. Dies hat auch dazu beigetragen, dass die Mietpreise zwischen 2005 und 2010 stabil geblieben sind.

Der Wohnungsgesamtplan 2004 fokussierte vor dem Hintergrund steigender Umlandwanderung insbesondere den Einfamilienhausbau und die Eigentumbildung. Die soziale Wohnungspolitik hatte einen untergeordneten Stellenwert. Dies änderte sich bereits 2009 mit Aufstellung des Handlungskonzepts preiswerter Wohnungsbau, in dem u. a. eine Zielzahl von 1.000 geförderten Wohnungen pro Jahr festge-

legt wurde. Auch im aktuell erarbeiteten Stadtentwicklungskonzept Wohnen bildet die sozial orientierte Wohnungspolitik einen Fokus; u.a. wird die Einführung des Modells der sozialgerechten Bodennutzung in Köln diskutiert. Bereits im Frühjahr 2012 wurde zur Ergänzung der bisher ausschließlich genutzten Landesförderung ein kommunales Förderprogramm beschlossen. Obwohl die Zielzahl von 1.000 Wohnungen bisher nicht erreicht werden konnte, sind die Bewilligungszahlen im Vergleich der Fallstudienstädte und auch gemessen an der gesamten Bautätigkeit in Köln hoch.

Die Stadt Köln verfügt im Rahmen ihres städtischen Wohnungsversorgungsbetriebs über einen direkten Zugriff auf rund 3.000 Wohnungen, die zur Versorgung von Dringlichkeitsfällen dienen. Aufgrund dessen konnte die Belegungspraxis vergleichsweise frei geregelt werden. Gleichzeitig wird eine intensive Investorenansprache und Öffentlichkeitsarbeit für den geförderten Wohnungsbau betrieben. Im Ergebnis finden sich in Köln auch mehr private Investoren im geförderten Wohnungsbau als in den Vergleichsstädten.

München

Die Stadt München ist durch einen hohen Nachfragegedruck auf dem Wohnungsmarkt gekennzeichnet. Sie weist zwar die höchste Bautätigkeit der Fallstudienstädte auf aber zugleich auch das höchste Bevölkerungswachstum. Daher haben die hohen Bauleistungen keine nachhaltige Entlastungswirkung auf dem Markt gezeigt. München hat weiterhin deutschlandweit die höchsten Mietpreise, welche in allen Preissegmenten weiterhin steigen.

Vor dem Hintergrund des seit Jahren herrschenden Problemdrucks ist die Münchener Wohnungspolitik bereits seit dem ersten Handlungskonzept „Wohnen in München“ 1989 stark sozial orientiert. Das hohe Engagement verbindet sich mit einem hohen finanziellen Aufwand und einem ausdifferenzierten Instrumentenbündel.

Hervorzuheben ist die Begleitung der Förderangebote durch eine Grundstücksmobilisierung durch die sozialgerechte Bodennutzung. Hierbei ist u. a. vorgesehen, dass 30 % des geschaffenen Wohnbaurechts im geförderten Wohnungsbau zu realisieren sind. In den Experten- und Investoreninterviews hat sich gezeigt, dass dieses Instrument gut bei den Investoren eingeführt ist und eine breite Akzeptanz erzielt. In der Praxis werden die entsprechenden Wohnbauflächen oftmals an die kommunalen Gesellschaften übergeben, die hier sozialen Wohnungsbau errichten oder die Bewirtschaftung übernehmen.

Grundlage für die Umsetzung des Instruments ist ein breiter politischer Konsens, nur dann Baurecht zu schaffen, wenn der Grundstückseigentümer bzw. Investor Auflagen akzeptiert. Unterstützt durch die sozialgerechte Bodennutzung sind die Bewilligungszahlen in München im Verhältnis zu den Vergleichsstädten hoch. Allerdings nehmen die geförderten Wohnungen bei der insgesamt hohen Bautätigkeit einen geringen Anteil ein.

Stuttgart

Trotz einer vergleichsweise geringen Bautätigkeit (insb. Einfamilienhausbereich) bei gleichzeitigem Bevölkerungswachstum sind die Mietpreise in Stuttgart in den letzten Jahren nur moderat gestiegen. Die Nachfrage scheint hier auch in das Umland abzufließen. Dennoch liegen die durchschnittlichen Mietpreise annähernd auf dem Hamburger Niveau.

Größeren Stellenwert als dem geförderten Mietwohnungsneubau wird der Eigentumsförderung beigemessen. Hier bestehen zusätzlich zur Landesförderung zwei kommunale Förderprogramme. Mit dem Fokus auf die Eigentumsförderung gehen geringe Förderzahlen von Mietwohnungen einher. Diese sind unter den Fallstudienstädten die niedrigsten.

Seit 2011 wird das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell erprobt. Vorrangiges Ziel ist, den Wohnungsneubau zunehmend auf die innere Stadt zu konzentrieren. Es beinhaltet aber auch eine Quote von 20 % geförderter Wohnungen auf Neubauf Flächen. Allerdings fehlt hier im Vergleich zur Münchener sozialgerechten Bodennutzung der umfassende Konsens zur Umsetzung, so dass die Quotierung bisher kaum zum Tragen kommt. Weitere wohnungspolitische Konzepte oder Handlungsprogramme liegen in Stuttgart nicht vor.

Dortmund

Wie in anderen Städten des Ruhrgebietes ist auch in Dortmund die Einwohnerzahl rückläufig. Auch der Wohnungsmarkt ist dadurch vergleichsweise entspannt. Die Fallstudie stellt damit einen Gegenpol zu den übrigen wachsenden Städten dar.

Seit den 90er Jahren bemüht sich die Stadt intensiv um eine Forcierung des wirtschaftlichen Strukturwandels zur Unterstützung einer positiven wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung. In diesem Zuge wurde auch die Baulandbereitstellung ausgeweitet, so dass Dortmund gemessen an der Bevölkerungsentwicklung eine hohe Bautätigkeit aufweist. Den-

noch sind keine nennenswerten Leerstände entstanden, da durch die offensive Angebotspolitik insbesondere die Umlandwanderung verringert werden konnte.

Durch diese Rahmenbedingungen ist die Versorgung von Haushalten mit geringem Einkommen in Dortmund vergleichsweise unproblematisch. Entsprechend stehen in der Wohnungspolitik auf Grundlage des kommunalen Wohnkonzeptes 2009 die Stärkung bestehender, teils sozial und wohnungswirtschaftlich schwieriger Quartiere sowie die kleinteilige Bereitstellung von Bauland in den Quartieren im Vordergrund. Für die Wohnungsbauförderung bestehen in Dortmund keine kommunalen Programme. Dennoch sind die Förderzahlen aus dem Landesprogramm hoch. Die Intensität der Eigentumsförderung liegt sogar höher als in den meisten Vergleichsstädten. Der geförderte Wohnungsbau wird vorrangig genutzt, um innovative Wohnkonzepte umzusetzen (z. B. beim altersgerechten Wohnen). Der „normale“ geförderte Mietwohnungsneubau ist nach Einschätzung der Akteure vor Ort zur Angebotsausweitung und Versorgung von Gruppen niedriger Einkommen nicht mehr notwendig.

Gesamtbewertung der kommunalen Strategien

Soziale Wohnungspolitik hat in Wachstumsregionen an Bedeutung gewonnen

Noch zu Beginn der 2000er Jahre war die Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene im Allgemeinen stärker auf die Angebotsschaffung für Mittelschichten (insb. Familien) und verbesserte Möglichkeiten der Eigentumsbildung ausgerichtet. Mit dem stärkeren Druck auf die städtischen Wohnungsmärkte hat die soziale Wohnungspolitik wieder an Bedeutung gewonnen. Die Städte Frankfurt/M., Köln, München und Stuttgart haben über die Landesförderung hinaus kommunale Förderprogramme umgesetzt.

Neben der Neubauförderung finden zum Teil auch Instrumente zur Schaffung von Belegungsbindungen im Bestand Anwendung (Ankauf von Belegungsbindungen, mittelbare Belegung, Modernisierungsförderung). Die Nachfrage dieser Programme bleibt aber überwiegend verhalten. Für die Kommune ist insbesondere der Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand mit hohen Kosten verbunden. Gleichzeitig ist die Schaffung bzw. Verlängerung von Belegungsbindungen für Eigentümer gerade dann attraktiv, wenn es sich um Bestände in einfachen Lagen handelt, für die ohnehin nur geringe Mietpreise verlangt wer-

den können, wodurch eher Mitnehmereffekte entstehen.

Kommunale und sozial orientierte Investoren als Hauptakteure des geförderten Wohnungsbaus

In den Fallstudien zeigt sich ebenfalls, dass als Investoren für geförderten Wohnungsbau hauptsächlich kommunale Wohnungsunternehmen aktiv werden. Renditeorientierte Unternehmen fragen die Förderangebote kaum nach. Bei der Gegenüberstellung der Renditen im frei finanzierten und geförderten Mietwohnungsbau zeigt sich, dass der geförderte Wohnungsbau insbesondere in mittleren und guten Lagen zumeist nicht mit dem frei finanzierten mithalten kann. In den letzten Jahren hat sich der Neubau von Geschosswohnungen allerdings vor allem auf diese Lagen konzentriert. Hinzu kommt, dass oftmals Vorbehalte seitens der Investoren gegen die Mieterklientel des geförderten Wohnungsbaus geäußert wurden, verbunden mit ggf. entstehenden höheren Bewirtschaftungskosten.

Unterschiedliche Förderanreize aus den jeweiligen Landesprogrammen

Die jeweiligen Förderanreize ergeben sich aus der Ausgestaltung der Landesprogramme. Diese schlagen sich auch in den Bewilligungszahlen nieder. Hamburg, Frankfurt/M. und Stuttgart zeigen bei vergleichsweise geringen Anreizen der Landesförderung nur geringe Förderintensitäten bezogen auf die Einwohnerzahl, während München, Ingolstadt und Köln bei höheren Förderanreizen auch höhere Bewilligungszahlen aufweisen. In Köln kommt hinzu, dass sich der geförderte Wohnungsbau auch in mittleren Lagen gegenüber dem frei finanzierten Wohnungsbau rentiert.

Das kommunale Engagement in der sozialen Wohnungspolitik und der Wohnungsbauförderung leitet sich aus dem Zusammenspiel der Anreizwirkung der jeweiligen Landesprogramme und der lokalen Marktsituation ab. Bei letzterem ist vorrangig von Bedeutung, ob die Kommune einen Großteil der sozialen Wohnungsver-sorgung der gesamten Region schultern muss oder ob sich diese, wie in Frankfurt, stärker auf mehrere Zentren verteilt.

Rentabilität des geförderten Wohnungsbaus stark lageabhängig

Entsprechend der Rentabilität gegenüber dem frei finanzierten Wohnungsbau wird geförderter Wohnungsbau in den Fallstudienstädten überwiegend in einfachen Lagen mit niedrigem

Mietpreisniveau realisiert. Allerdings handelt es sich dabei nicht um die absoluten Niedrigpreisquartiere. Diese sind meist bereits durch hohe Sozialwohnungsanteile und soziale Probleme belastet, so dass sie als Investitionsstandort ausgeschlossen werden.

Quotierung des geförderten Wohnungsbaus

Um Grundstücke für geförderten Wohnungsbau zu mobilisieren und auch an Standorten mittlerer und guter Lagequalität eine soziale Mischung zu generieren, wird in München die sozialgerechte Bodennutzung und ähnlich in Stuttgart das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell praktiziert. Dabei wird oftmals diskutiert, ob die Verpflichtung zur Errichtung geförderten Wohnungsbaus und damit auch die Nähe von frei finanzierten Wohnungsbauprojekten zu Sozialwohnungen ein Hemmnis für die Realisierung von (frei finanzierten) Wohnungsbauprojekten ist. In den im Rahmen der Studie geführten Expertengesprächen wurde jedoch deutlich, dass die sozialgerechte Bodennutzung in München eine breite Akzeptanz findet.

Gleichzeitig wird von Investoren die Nähe zu Sozialwohnungsbeständen nicht als Hemmnis bewertet, vorausgesetzt diese entsprechen architektonisch dem aktuellen Stand und zeichnen sich durch eine differenzierte Belegungspraxis aus. Nur bei Projekten im Luxussegment kann aufgrund der notwendigen Alleinstellungsmerkmale ein benachbarter Sozialwohnungsbestand ggfs. ein Ausschlusskriterium sein. Insofern lässt sich die These, dass geförderter Wohnungsbau frei finanzierten verdrängt, nicht bestätigen.

Dennoch lassen sich auch problematische Aspekte von Instrumenten analog zur Münchner sozialgerechten Bodennutzung vermuten. Nicht zu belegen aber durchaus nachvollziehbar ist die These, dass die verringerten Gewinne des Investors auf den Endpreis der Wohnungen aufgeschlagen werden und somit lediglich eine Umverteilung zulasten der Käufer- bzw. Mieterhaushalte stattfinden würde. Weiterhin führt die sozialgerechte Bodennutzung zwar kleinräumig zu einer sozialen Mischung, es werden jedoch weniger frei finanzierte Wohnungen im jeweiligen Projekt realisiert, deren potenzielle Käufer weiterhin auf dem Markt agieren. So kann sich die kaufkräftigere Nachfrage statt auf das Neubauprojekt stärker auf (benachbarte) Bestandsgebäude verlagern und dort Aufwertungs- und Preissteigerungsprozesse auslösen. Die zunehmende Entmischung würde so nur räumlich verlagert.

Wohnungsmarkteingänge können nur über eine allgemeine Angebotsausweitung behoben werden

In der Studie wird deutlich, dass die zielgruppenspezifischen Instrumente im sozialen Wohnungsbau für die jeweilige Zielgruppe durchaus ihre Wirkung zeigen. Angepasst auf die lokalen Gegebenheiten spielt der soziale Wohnungsbau weiterhin eine wichtige Rolle und dient dazu, die Versorgung mit sozial gebundenen Wohnungen vor Ort sicherzustellen. Dabei müssen die Rahmenbedingungen und Restriktionen auf den örtlichen Wohnungsmärkten, die Wechselwirkungen mit den übrigen Segmenten des Wohnungsmarktes und das Verhalten der lokalen Akteure sorgfältig beachtet werden. Allerdings kann der geförderte Wohnungsbau nicht eine unzureichende allgemeine Wohnungsbauintensität, die zu Versorgungsengpässen auf dem Wohnungsmarkt führt, ausgleichen. Entscheidend für die angemessene Versorgung mit Wohnraum ist somit auch der Wohnungsneubau zur allgemeinen Entlastung des Wohnungsmarktes und die Einbettung des sozialen Wohnungsbaus in eine allgemeine Wachstumsstrategie.

Abstract

Background and objective

Recently, housing market shortages in dynamic city regions are being monitored more closely and increasingly discussed. In connection with this, various models are under discussion as to how subsidized housing construction can contribute towards relieving the residential real-estate market. This study² initially analyses the structure of the situation in dynamic city regions, how supply and demand are developing, and what peculiarities affect these regional housing markets. Of particular interest in connection with this is how the local housing market situation is interpreted, what instruments are used, and how (and which) investors become active in subsidized housing construction.

The role of subsidized housing construction in relation to differentiated housing markets

New construction for low income rental housing has its origins in the first decades following World War II. New construction of low income rental housing was the central instrument for increasing supply in the lower price segment and served to supply low and medium income groups with sufficient housing.

The current developments have had the effect that regional housing markets have since then become significantly differentiated, in part resulting in highly accentuated differences that call for changes in policy direction. In addition to stagnating and shrinking regions with housing surpluses, there are housing markets in dynamic urban regions that are characterized by shortages and price increases.

In relation to this, housing construction activities are not only differentiated between regions of growth and decline. Even within dynamic growth regions, new construction intensity is heterogeneous and does not always mirror the demographic and economic growth dynamics.

This is also reflected in the development of rent prices. Whereas certain regions within Germany have average asking rent prices at 50 % below the federal average, the economic and demographic growth regions are as much as 100 % above the average.

But housing affordability is not only determined by rent prices but also by regional income conditions. The analyses in this study demonstrate that the partially higher regional incomes are also not sufficient to compensate the increased rent prices in the growth regions. This is all the

more pronounced for households employed in low income segments.

The overall impact of these developments is that the supply for low income groups in tight housing markets within growth regions continues to be an important area of activity. As the case studies show, these nevertheless have specific in-going positions and individual policy requirements.

Methodical approach

The research project conducted seven case studies of municipal strategies to supply low income housing. This involved conducting expert interviews and evaluating municipal and state funding programs in the expanding metropolitan regions of Munich, Frankfurt/Main, Hamburg, Cologne, and Stuttgart. In addition, the investigation focused on Ingolstadt as a smaller, growing city, and on Dortmund as a reference for a city in decline. The case studies reviewed the instruments, scope and significance of local subsidized new rental construction and its integration into the local housing policy.

Results of the case studies

Frankfurt/Main

After Munich, Frankfurt is the most expensive rental housing market in the case studies. However, prices have risen only moderately between 2005 and 2010. The residential policy discussion is characterized by two aspects. On the one hand, this entails the discussion about city districts featuring a pronounced upgrading, along with the associated displacement of the local population. And on the other, it involves the general discussion about supply shortages for low income groups and socially disadvantaged households in the housing market.

Above and beyond the subsidies of EUR 10,000 per residential unit stipulated by the State of Hesse, the city is financially involved in publicly subsidized new residential rental constructions. In 2011 the State of Hesse abolished a toll on higher income residents living in social housing ("Fehlbelegungsabgabe"). Until then, the proceeds from that toll were used for social housing subsidies by the city of Frankfurt.

In addition to the construction of social housing, the city offers programs to ensure low income housing in existing dwellings. The occupancy of low income households and a maximum rent

(2)
The study covers the period to 2011. Accordingly, the following statements and assessments related to housing policy direction in the case study cities refer to this period. A large number of the Federal States exclusively responsible for subsidizing low-income housing in 2007 have responded to the continuing housing shortage in the growth regions – specifically for low income households – with a realignment of their funding focus and funding intensity.

is guaranteed by the owner and therefore either directly subsidized or as compensation a subsidy on the construction of another (higher income) housing is granted. However these subsidies are showing declining effectiveness since the owners had already declared the qualifying dwelling stock. These programs are nevertheless in popular demand in Frankfurt. The gap between the maximum rent of subsidized dwellings and the locally typical baseline rent is compensated. Furthermore an allowance for additional expenses is granted. Therefore the programs are also of interest to small private owners, who frequently take advantage of these.

The approval figures for subsidized rental housing are relatively low in comparison to case study cities. This is further accentuated given the background that the construction activity in Frankfurt is rather toward the middle of the pack among the compared cities.

Hamburg

Hamburg is characterized by consistent population growth. At the same time, construction activity has been rather muted in recent years, which has resulted in significant price increases across all price segments. Only a very small share of the available housing market is affordable for households with low and medium incomes. And the approval figures for subsidized housing were also low, particularly between 2005 and 2008. A greater focus of municipal owned building companies on existing housing inventory also contributed to this.

As a reaction to these developments, the terms for subsidized housing construction were improved, and the subsidies had a greater focus on new construction (exclusive subsidizing of initial purchases in homeownership subsidy). Moreover, more energy is expended on making construction land available, and counties are required to attain the established volume objectives through the „Contract for Hamburg“ intended to intensify housing construction. The municipal SAGA GWG established a target figure for new construction volume.

In addition to a new construction subsidy for rental housing, Hamburg has a program to purchase occupancy commitments for existing housing, which however is seeing only low demand. As a peculiarity of the construction lot policy, city properties are awarded based on an assessment of the quality of the investors development concept. Social factors also play a role in this. The objective is that at least 20 % is allocated to subsidized housing construction.

Ingolstadt

While Ingolstadt is the smallest of the case study cities, it has the highest population growth after Munich. The housing policy discussion in Ingolstadt places a greater focus on the need to create high-quality residential space than on supply problems for low income households. This is also explained by a relatively high proportion of low income housing in the housing inventory, combined with a low ratio of transfer recipient households. Nevertheless, the period between 2005 and 2009 is characterized by significant rent increases, and the supply for low income households has become more difficult.

The municipal owned building company is the central instrument for Ingolstadt's low income housing policy. Beyond this, there are no housing policy guidelines or concepts. However, a policy concept that will also place a focus on creating construction land for high-quality residential space is pending. State subsidies are the exclusive instrument for subsidized residential construction. But these are used vigorously, so that Ingolstadt is positioned in the upper middle range of the case study cities with respect to the approval figures per 1,000 inhabitants. However, in relationship to the high overall construction activity, subsidized new residential construction plays a subordinate role.

Cologne

The economic and demographic growth dynamics of recent years is less pronounced in Cologne than in other case study cities. In relationship to this, the construction activity was high during this period. This also contributed to the fact that rent prices remained relatively stable between 2005 and 2010.

Given the context of increasing suburban growth, the „*Wohnungsgesamtplan*“ (overall housing plan) in 2004 specifically focused on single-family residential construction and on establishing property ownership. Low income housing policy played a subordinate role. This already changed in 2009 with the adoption of a policy concept for affordable housing construction, which, among others, established a target figure of 1,000 subsidized residences per year. Even the „*Stadtentwicklungskonzept Wohnen*“ (city development plan on housing) currently under development places a focus on low income oriented housing policy; among others, the discussion centers on the introduction of a model for „*sozialgerechte Bodennutzung*“ (socially equitable land use) in Cologne. A municipal subsidy program was already adopted in spring of 2012 to supplement the previous exclusive re-

liance on state subsidies. Although the target figure of 1,000 residences has not been attained as of yet, the approval figures in Cologne are relatively high in comparison to the case study cities, and also as measured against overall construction activity.

As part of its municipal housing supply operation, the city of Cologne has direct access to roughly 3,000 residences that are used as availability for urgent cases. Accordingly, the occupancy policy of other social housing could be regulated with some degree of comparative flexibility. Concurrently, the city is maintaining close contact to investors and is engaged in public relations initiatives for social housing. As a result, Cologne also has more private investors in subsidized housing construction than the comparison cities.

Munich

The city of Munich is characterized by high unfilled demand for the housing market. While it has the highest level of construction activity among the case study cities, it also has the highest population growth. Consequently, the high construction output has had no long term relief impact on the market. Munich continues to have the highest rent prices throughout Germany, which continued to increase in all price segments.

Given that this problem has intensified for years, the Munich housing policy has had a strong social focus since the first policy concept "*Wohnen in München*" (Living in Munich) in 1989. The high level of commitment is associated with significant financial expenditures, and a highly differentiated set of instruments.

A notable development is the support for subsidy programs by means of mobilizing construction lots based on a "*sozialgerechte Bodennutzung*" (socially equitable land use) concept. Among others, this provides that 30 % of the approved residential construction permits are allocated to subsidized housing construction. Expert and investor interviews have shown that this instrument has been well-established with investors, and also achieves broad acceptance. In practice, the corresponding residential construction land is frequently transferred to municipal owned building companies who then build low income housing or operate the buildings.

The basis for implementing the instrument is a broad political consensus to only award construction permits when the land owner and/or investor is willing to accept restrictions. Supported by the "*sozialgerechte Bodennutzung*" policy, the approval figures in Munich are high in

relation to the comparison cities. However, in view of the high level of total construction activity, subsidized housing represents a relatively small share.

Stuttgart

In spite of the comparatively low level of construction activity (in particular single-family residences) and concurrent population growth, the rent prices in Stuttgart have shown only moderate increases in recent years. Here as well, demand appears to be redirected toward the suburbs. Nevertheless, the average rent prices are nearly at the levels in Hamburg.

Promoting property ownership is given a higher priority than subsidized new rental housing construction. Two municipal subsidy programs for homeownership exist in addition to the state subsidies. The focus on promoting property ownership is accompanied by low subsidy figures for rental housing. They are the lowest among case study cities.

Stuttgart has been testing the "*Stuttgarter Innenentwicklungsmodell*" (inner-city planning model) since 2011. The primary objective is to increasingly focus new housing construction on the inner-city. It also contains a quota of 20 % for subsidized housing on new construction land. However, in comparison to Munich's "*sozialgerechte Bodennutzung*", this is not supported by a comprehensive implementation consensus, with the effect that the quota has had very little impact. Stuttgart has no other housing policy concepts or implementation programs.

Dortmund

As is the case in other cities in the Ruhr region, the population in Dortmund is also in decline. Accordingly, the housing market is comparatively relaxed. The case study therefore represents a counterbalance to the remaining growing cities.

Since the 90s, the city has placed significant focus on intensifying structural economic change in support of a positive economic and demographic development. As part of this, construction land availability was expanded, so that Dortmund has had a high level of construction activity as measured against population development. Nevertheless, this has not resulted in noteworthy increases of vacancies, since the plus of supply in the city has contained suburbanization.

As a result of these framework conditions, the supply of low income housing is comparatively unproblematic in Dortmund. Based on the

housing policy on the basis of the 2009 “*Kommunales Wohnkonzept*” (municipal housing concept), the focus is on bolstering existing, partially difficult city quarters with respect to social and real estate business parameters, as well as the provision of small construction plots in the city quarters. The city of Dortmund maintains no municipal programs for housing construction subsidies. Nevertheless, the subsidy figures from the state program are high. The intensity of subsidizing homeownership is even higher than in most comparison cities. Subsidized housing construction is primarily employed to implement innovative housing concepts (e.g. housing for seniors) Based on an estimation by the local constituents, because of overall low rent prices the subsidies for new rental housing construction are no longer needed to expand the supply, and to provide low income housing.

Overall assessment of municipal strategies

Low income housing policy has gained in significance in growth regions

As late as the beginning of the 2000's, municipal housing policy was generally more focused on generating supply for middle-class residents (in particular families), and on improved options for homeownership. With the increasing pressure on municipal housing markets, low income housing policy has regained in significance. The cities of Frankfurt/Main, Cologne, Munich, and Stuttgart have implemented municipal subsidy programs to supplement state subsidies.

In addition to new construction subsidies, there is also a partial use of instruments to arrange social housing in existing dwellings (direct subsidies, indirect subsidies for construction of another (higher income) housing or renovation subsidies). However, the demand for these programs continues to be essentially muted. In particular, the acquisition of occupancy commitments for existing housing is associated with high costs for municipalities. At the same time, establishing and/or extending occupancy commitments is attractive for owners particularly when this involves existing housing in low-end locations. These can generally only demand low rent prices, and are more likely to drive windfalls.

Municipal and low income oriented investors are the primary constituents for subsidized housing construction

The case studies also demonstrate that primarily municipal owned building compa-

nies become active as investors for subsidized housing construction. Profit oriented companies have shown very little interest in subsidy programs. When comparing financial returns for subsidized rental housing construction and for housing financed on the open market, the analysis shows that subsidized housing construction is generally not able to attain the levels achieved by construction financed on the open market, particularly for mid-level or high-end locations. However, in recent years new construction of apartment houses has focused primarily on these locations. This is compounded by frequently voiced reservations from investors against the renting clientele of social housing, in combination with potentially higher operating expenses.

Varying degrees of subsidy incentives from the respective state programs

The respective subsidy incentives result from the configuration of the state programs. These are also reflected in the approval figures. Hamburg, Frankfurt/Main, and Stuttgart show only relatively low subsidy intensity in relation to the population at comparatively low incentives from state subsidies, whereas Munich, Ingolstadt, and Cologne demonstrate higher approval figures in the face of higher subsidy intensities. Cologne also has the added benefit that subsidized housing construction is profitable compared to housing construction financed in the open market, even in mid level locations.

The municipal commitment for low income housing policies and housing construction subsidies is derived from the interaction between the incentive impact of the respective state programs and the local market situation. With respect to the latter, the primary significance is whether the municipality must bring to bear the majority share of low income housing supply for the entire region, or whether this is largely distributed among several centers, as is the case in Frankfurt.

Profitability of subsidized housing construction is significantly location dependent

Corresponding to the profitability compared to housing construction financed in the open market, subsidized housing construction is largely implemented by case study cities in low-end locations at low rent levels. However, this does not involve the absolute low end price city sections. These are mostly already heavily burdened by a high proportion of low-income housing and social problems, and are therefore disregarded as investment locations.

Imposing quotas on subsidized housing construction

In order to mobilize land for subsidized housing construction and to also generate a social blend for mid and high-end locations, Munich has implemented the *“sozialgerechte Bodennutzung”* policy, while Stuttgart has similarly implemented the *“Stuttgarter Innenentwicklungsmodell”*. This has frequently given rise to the discussion as to whether the commitment to build subsidized housing – along with the associated proximity of housing construction projects financed in the open market to low-income housing – represents an impediment for (open market financed) housing construction projects. However, while conducting interviews with experts as part of the study, it became apparent that the socially equitable land use policy in Munich is finding broad acceptance.

At the same time, investors do not regard low-income housing developments as impediments, provided these are architecturally up to date and are managed based on a differentiated occupancy policy. A neighboring low-income housing development may be an exclusion criterion only for projects in the luxury segment due to their need for a unique selling proposition. Accordingly, the proposition that subsidized housing construction displaces housing financed on the open market cannot be confirmed.

Nevertheless, there are hints that instruments analogous to Munich’s *“sozialgerechte Bodennutzung”* policies contain problematic aspects. While the proposition that the lower profits for investors result in a premium on the end price of the residence cannot be proven, it is certainly plausible. The consequence of this would be a redistribution at the expense of buyers and/or renting households. Moreover, while the *“sozialgerechte Bodennutzung”* policy creates a social blend in small areas, fewer apartments within each project are available for higher income households. These potential buyers continue to actively scour the market. As a result, the more affluent demand may transfer to a (neighboring) existing quarter and trigger valuation and price increases there, instead of being allocated to the new construction project. The increasing segmentation would therefore only be physically transferred.

Residential market shortages can only be remedied with a general increase in supply

The study clearly demonstrates that the target-group specific instruments for low-income housing construction have a measurable impact on the respective target group. When adapted to local circumstances, low-income housing construction continues to play an important role, and serves to ensure the local supply of affordable housing. This involves a careful consideration of framework conditions and restrictions on local housing markets, along with the interaction with the remaining segments of the housing market, including the conduct of the local stakeholders. Nevertheless, subsidized housing construction cannot compensate generally insufficient housing construction activity, which causes supply shortages in the housing market. It is therefore essential to also generate new housing construction as a means to supply adequate levels of living space and to generally defuse the housing market, while also embedding low-income housing construction into the overall growth strategy.

1 Zielsetzung und Aufbau der Studie

Die Wohnungspolitik der ersten drei bis vier Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg war primär an dem Ziel orientiert, die unteren und mittleren Einkommensgruppen ausreichend mit Wohnraum zu versorgen und ihnen den Marktzugang zu erhalten. Dies folgte aus der Erfahrung, dass die Märkte allein nicht in der Lage waren, das enorme Nachfragewachstum zeitnah zu bewältigen. Der soziale Mietwohnungsneubau war dabei über Jahrzehnte das zentrale politische Instrument einer zielgruppenbezogenen Angebotsausweitung. Er wurde mit dem richtigen Argument begründet, dass die Märkte vorrangig Nachfrager mit höherem Einkommen bedienen und das zusätzliche Angebot in Form freigesetzter Bestandswohnungen erst verzögert und abgeschwächt die ökonomisch schwächeren Haushalte erreicht. Ein gezielter Neubau für Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen war von daher eine geeignete Lösung. Die damit verbundene Belegungs- und Mietpreisbindung sollte zusätzlich sicherstellen, dass die Wohnungen für die Zielgruppe zur Verfügung stehen.

Die regional ehemals relativ einheitliche Wohnungsmarktentwicklung hat sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend ausdifferenziert. Demografische Wachstumsdynamik und Preisniveaus für das Wohnen unterscheiden sich regional erheblich. Folgerichtig unterscheiden sich auch die Wohnraumförderprogramme der Länder je nach Situation auf den regionalen Wohnungsmärkten.

Eine im Auftrag des BMVBS erstellte Studie stellt fest, dass in Wachstumsregionen primär der Neubau preiswerter Wohnungen gefördert wird, während in Regionen mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten die Wohnraumförderung vor allem auf die vorhandenen Bestände ausgerichtet ist. Hier wird überwiegend die Anpassung von Wohnungen an zeitgemäße Wohnverhältnisse gefördert, z. B. durch energetische Sanierungen oder altersgerechte Umbaumaßnahmen. Ziel ist, sanierten Wohnraum auch für einkommensschwache Haushalte bezahlbar zu machen.³ Darüber hinaus wird der geförderte Wohnungsbau teilweise eingesetzt, um stadtentwicklungspolitische Zielvorstellungen in ihrer Umsetzung zu unterstützen, z. B. als Pionierinvestition im Interesse der sozialen Durchmischung der Quartiere.

Die Wohnraumförderung ist als Baustein eines Gesamtkonzeptes aus Subjekt- und Objektförderung zu sehen. Einkommensschwache Haushalte werden in großem Umfang von der öffent-

lichen Hand bei den Wohnkosten in Form von Wohngeld oder durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung unterstützt. Diese Instrumente wirken jedoch ausschließlich im Bestand und sind somit nicht geeignet, akute Versorgungsengpässe zu überwinden. Sie bedürfen daher der Ergänzung durch wirksame investive Instrumente.

Im Zuge der deutlichen konjunkturellen Erholung der Wirtschaft und des strukturellen Bedeutungsgewinns der Metropolen gibt es seit einiger Zeit neue Wohnungsknappheiten und deutliche Mietpreissteigerungen in den dynamisch wachsenden Städten. Damit ist die Notwendigkeit einer Ausweitung des Angebots an preiswertem Wohnraum vor allem in den großen Zentren (z. B. Berlin, Hamburg, München, Köln) besonders dringlich geworden.

Die Neubauförderung bedarf der Umsetzung und Unterstützung vor Ort. Die betroffenen Gemeinden müssen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass geförderter Wohnungsneubau für einkommensschwächere Haushalte auch realisiert werden kann. Das hierfür notwendige preiswerte Bauland oder die entsprechenden Baurechte sind allerdings vielerorts ein gravierender Engpassfaktor. In den dynamischen Großstädten führt der Nachfragedruck privater Investoren auf geeigneten Baugrundstücken häufig zu einem Preisniveau, auf dem geförderter Mietwohnungsneubau kaum noch finanzierbar ist. Können Bauland oder Baurechte nicht im erforderlichen Umfang bereitgestellt werden, müssen andere Strategien angewandt werden, die nach rein ökonomischen Maßstäben als „second best“ Lösungen angesehen werden. Sie sind dennoch vielerorts unverzichtbar, um preiswerten Wohnungsbau für die Zielgruppen auch an innerstädtischen Standorten möglich zu machen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Studie das Ziel, derartige aktuelle Strategien der wachsenden Städte zu erheben und aufzubereiten. Weiterhin sollen die Ansprache und das Verhalten verschiedener Investorengruppen im geförderten Mietwohnungsneubau beleuchtet werden. Eine wichtige Rolle spielen hier die kommunale Bauland- und Belegungspolitik sowie der Einsatz eigener kommunaler Fördermittel und der damit verbundenen Instrumente.

Die betroffenen Städte konzipieren zunehmend ergänzende und flankierende Instrumente für die soziale Wohnungspolitik. Dabei beschreiten sie in Abhängigkeit von der lokalen Marktsitu-

(3)
Vgl. RegioKontext; Plan und Praxis: Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung. – Berlin 2011, S. 12 ff.

ation unterschiedliche Wege mit individuellen Fördermodellen und Belegungskonzepten. Anliegen der Studie ist, die unterschiedlichen kommunalen Strategien im Rahmen von Fallstudien herauszuarbeiten und zu vergleichen.

1.1 Untersuchungsgegenstände und thematische Schwerpunkte der Studie

Themenkreis I: Kommunale Strategien zur Förderung des Mietwohnungsneubaus

Der hohen Bedeutung in der wohnungspolitischen Praxis folgend gilt das Hauptaugenmerk der Studie der Förderung des sozialen Mietwohnungsneubaus. Zwar haben sich im Zuge der Föderalismusreform (2006)⁴ die Zuständigkeiten verändert und es kommt perspektivisch zu einer Ausdifferenzierung der Förderangebote auf Landesebene, doch bleiben die hohe Bedeutung und die grundsätzliche Förderlogik (günstige Darlehen verbunden mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung als Gegenleistung des Investors) weitgehend erhalten. In welchem Umfang geförderter Mietwohnungsneubau realisiert wird und welche Bedeutung er für die Wohnungsversorgung übernimmt, ist jedoch nicht allein von den Landesförderrichtlinien und den damit verbundenen Bestimmungen (Darlehenskonditionen, Höhe der zulässigen Miete bzw. Fördermiete, Bindungsfristen) abhängig. Wichtig sind darüber hinaus die lokalen Bedingungen. In diesem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung,

- welche Investitionsalternativen der lokale Markt für Wohnungsbauinvestoren bietet (und ob es dementsprechend ein ausreichendes Investoreninteresse gibt),
- welche flankierenden Instrumente die Kommunen zur Förderung des sozialen Mietwohnungsneubaus einsetzen,
- wie die Kommunen mit den (potenziellen) Wohnungsbauinvestoren kooperieren und wie sie von den Belegungsrechten Gebrauch machen.

Themenkreis II: Die Einbettung des Mietwohnungsneubaus in die sozial orientierte kommunale Wohnungspolitik und die Wohnungsmarktentwicklung

Die Förderung des sozialen Mietwohnungsneubaus ist jedoch nur eine Facette der kommunalen Wohnungspolitik. Sie ist eingebettet in verschiedene andere wohnungspolitische Aktivitäten und wird wirksam in einem spezifischen Marktumfeld. Von daher ist ergänzend auch zu

erfassen,

- wie sich die Förderung des sozialen Mietwohnungsneubaus in die jeweilige kommunale Wohnungspolitik einfügt und welche ergänzenden Instrumente (z. B. Ankauf von Belegungsrechten oder Eigenheimförderung) mit welcher Intensität jeweils eingesetzt werden,
- welche Entwicklungen und Strukturmerkmale die lokalen Wohnungsmärkte insbesondere im Bereich des preisgünstigen Wohnens prägen.

Schon vor dem Übergang der Wohnraumförderung auf die Länder ab 2007 haben diese jeweils spezifische Wege in der Wohnungsbauförderung beschritten.⁵ Auch die Kommunen haben sich schon seit längerem auf den Weg gemacht, eigene wohnungspolitische Strategien zu formulieren. In einigen Kommunen gibt es eine lange Tradition aktiver kommunaler Wohnungspolitik, andernorts hat dieser Prozess erst (wieder) begonnen und verbindet sich vielfach mit der Ausarbeitung „kommunaler wohnungspolitischer Handlungskonzepte“. Dieser Prozess ist heute bei weitem nicht abgeschlossen. Insofern handelt es sich bei der vorliegenden Studie um eine Momentaufnahme in der Umorientierung von der staatlich konzipierten zu einer stärker kommunal verantworteten sozialen Wohnungspolitik.

Dabei vor allem die Wachstumsstädte ins Blickfeld zu nehmen, bietet einerseits den Vorteil einer Ähnlichkeit in den Ausgangsbedingungen und den adäquaten Lösungen (Übertragbarkeit). Andererseits verbindet sich dies auch mit der Einschätzung, dass gerade die Wachstumsstädte nach wie vor im Bereich der sozialen Wohnungspolitik einen besonderen Handlungsbedarf haben.

1.2 Aufbau und Methodik der Studie

Kern der Untersuchung sind die sieben Fallstudienstädte. Ausgewählt wurden auf der Basis einer Vorrecherche die Städte Hamburg, Köln, Frankfurt/M., Stuttgart, München sowie als kleinere Großstadt Ingolstadt. Die ausgewählten Städte sind durch hohe bis sehr hohe Mieten charakterisiert. Von daher ist zu erwarten, dass besonders in diesen Städten Probleme der Wohnungsversorgung für Haushalte mit niedrigerem Einkommen auftreten. Anders ist Dortmund als siebte Fallstudienstadt zu charakterisieren. Das Wohnen ist hier nicht zuletzt aufgrund der Wachstumsschwäche der vergangenen Jahrzehnte günstiger. Im Kontext dieser Stu-

(4) Im Zuge der Föderalismusreform wurde zum 1. September 2006 u. a. die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung auf die Länder übertragen. Vorher erfolgte die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung auf Bundesebene in Abstimmung mit den Ländern. Falls die Länder keine eigenständigen landesrechtlichen Regelungen treffen, hat das Wohnraumförderungsgesetz des Bundes (WoFG) weiterhin Bestand. Einige Länder haben bereits eigenständige Wohnraumförderungsgesetze erlassen (z. B. Bayern, Hamburg). Hierdurch können sie weitestgehend frei festlegen, wie sie die Mittel für die soziale Wohnraumförderung einsetzen (z. B. Schwerpunkt auf Mietwohnungsneubau, Belegungsankauf im Bestand oder Eigenheimförderung). Ferner liegt – im Zuge der Föderalismusreform – die Zuständigkeit der Finanzierung bei den Ländern und löst somit auf Dauer die Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern ab. Die wegfallenden Finanzmittel des Bundes werden zunächst durch Kompensationszahlungen des Bundes (jährlich 518 Mio. € an die Länder) ausgeglichen. Von 2007 bis 2013 werden diese Mittel zweckgebunden ausgezahlt.

(5) Einen Überblick dazu gibt das im Auftrag des BBSR erarbeitete Gutachten „Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung“

die wurde Dortmund als Referenzstadt aus zwei Gründen ausgewählt. Einmal lassen sich die Wirkungen des günstigeren Wohnungsmarktes auf die Wohnungsbauförderung und die Wohnungspolitik zeigen. Hinzu kommt, dass die Stadt Dortmund seit Jahren durch eine besonders engagierte Wohnungspolitik auf sich aufmerksam macht.

Das folgende Grundlagenkapitel (Kap. 2) konzentriert sich auf die aktuellen Veränderungen der Wohnungsmärkte mit Blick auf Aspekte wie: demografische Rahmenbedingungen der Wohnungsmarktentwicklung, Angebotsausweitung auf dem Wohnungsmarkt sowie die Bezahlbarkeit des Wohnens und regionale Mietpreisunterschiede.

Im dritten Kapitel wird die bisherige Entwicklung des Wohnungsmarktes in den untersuchten Städten mit Blick auf den geförderten Mietwohnungsneubau betrachtet und die Förderprogramme und Maßnahmen der Städte beschrieben. Hierbei werden verschiedene Aspekte betrachtet:

- Zum einen die Marktentwicklung, die im Wesentlichen auf statistischen Analysen basiert und untersucht, ob Haushalte mit niedrigerem Einkommen überhaupt einen Marktzugang bzw. welche Wahlfreiheiten sie haben und welche Einkommensbelastungen sie für eine angemessene Wohnungsverordnung akzeptieren müssen.
- Weiterhin werden die entwickelten Instrumente im kommunalen wohnungspolitischen Handeln dargestellt. Dies reicht von der sozialen Wohnungsbauförderung und der ggf. mit ihr verbundenen Liegenschaftspolitik über Fragen der Belegungspolitik bis hin zur Wohnungsmarktbeobachtung.
- Schließlich werden die Konturen der wohnungspolitischen Debatte herausgearbeitet und offene Punkte diskutiert. Hierzu wurden Gespräche mit Fachpolitikern und anderen lokalen Experten geführt sowie vorhandene Unterlagen (wohnungspolitische Grundlagenpapiere, Zeitungsberichte, Beschlussvorlagen, Rats- und Ausschussprotokolle etc.) ausgewertet.

Die Querauswertung aus den Fallstudien erfolgt im vierten Kapitel. Die Ausrichtung und Rahmenbedingungen im geförderten Mietwohnungsneubau sowie ergänzende kommunale Maßnahmen bilden den Schwerpunkt der vergleichenden Betrachtung. Im abschließenden Kapitel 5 werden zentrale Empfehlungen für die Ausrichtung der sozialen Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene abgeleitet.

Für die Studie wurden unterschiedliche Datenquellen herangezogen, Literatur ausgewertet und insgesamt 56 Gespräche mit unterschiedlichen Experten geführt (s. Übersicht im Anhang). Hierzu gehören insbesondere

- die städtischen Dienststellen für die Wohnungsbauförderung, Stadtplanung, Liegenschaften, Wohnraumvermittlung etc.,
- die mit Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik befassten Sprecher der Ratsfraktionen und
- weitere lokale Wohnungsmarktakteure und Interessengruppen wie Wohnungsbauinvestoren, kommunale Wohnungsunternehmen oder auch Mietervereine.

In einem gesonderten Untersuchungsbaustein wurden zusätzlich Investoren interviewt, die hauptsächlich im frei finanzierten Wohnungsbau der Untersuchungsstädte engagiert sind.

Von besonderem Wert für die Durchführung der Fallstudien waren dabei jeweils die, in den Städten benannten, zentralen Kontaktpersonen. Sie waren Ansprechpartner bei Fachfragen, behilflich bei der Datenbeschaffung und nicht zuletzt eine wichtige Unterstützung bei der Anbahnung von Expertengesprächen innerhalb und außerhalb der Verwaltung.

In den Fallstudienstädten wird zum Teil von einer aktuell stärkeren Marktanspannung und steigenden Preisen berichtet. Sowohl die Datenauswertung als auch die Interviews dieser Studie erfolgten im Jahr 2011. Solche neueren Entwicklungstrends werden daher hier nicht abgebildet.

2 Regionale Trends der Wohnungsmarktentwicklung und Wohnungspolitik der Fallstudienstädte

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die demographische Entwicklung und Situation der Wohnungsmärkte. Dabei wird sowohl Deutschland insgesamt aber im Vergleich hierzu auch die Rahmenbedingungen in den sieben Fallstudienstädten dargestellt. Deutlich wird eine starke regionale Ausdifferenzierung sowohl der demographischen Entwicklung als auch der Wohnungsmärkte.

Bei der Betrachtung der Wohnungsmärkte wird insbesondere die Frage der Bezahlbarkeit des Wohnens in den Vordergrund gerückt. Hier zeigt sich für die Fallstudienstädte (mit Ausnahme Dortmunds) eine vergleichsweise problematische Situation.

2.1 Demografische Rahmenbedingungen der Wohnungsmarktentwicklung

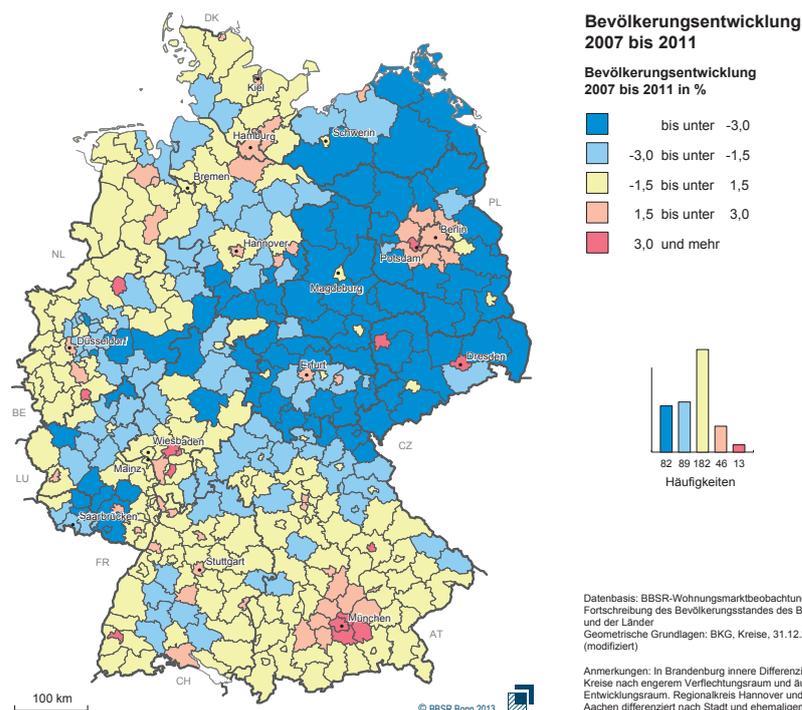
Die regionale Entwicklung der Bevölkerungszahlen (2007 bis 2011)

Die Wohnungsmarktentwicklung der 1990er Jahre stand im Zeichen der deutschen Wieder-

vereinigung sowie der Zuwanderung aus Polen, der ehemaligen Sowjetunion und aus anderen Ländern Osteuropas. Dies löste zumindest im Westen eine kräftige Zusatznachfrage aus. Die neuen Länder mussten recht bald Bevölkerungsverluste hinnehmen und erleben bis heute eine Umstrukturierung des Wohnungsmarktes. Nachholende Suburbanisierungsprozesse und Wohneigentumsbildung, Abwertung und Abriss des industriellen Wohnungsbaus sowie eine langsam einsetzende Wiederbelebung der lange vernachlässigten Innen- und Altstädte sind die wichtigsten Facetten der damit verbundenen Wohnungsmarktentwicklung.

Die 2000er Jahre sind hingegen stärker von einem demografischen Wandel geprägt, der insbesondere mit der Alterung der Bevölkerung und schrumpfenden Bevölkerungszahlen verbunden wird. Im Zeitraum 2007 bis 2011 – dies zeigt die unten stehende Karte – waren die eindeutig wachsenden Regionen schon in der Minderheit. Mehrheitlich stagnieren oder sinken die Bevölkerungszahlen. Neben Ostdeutschland sind es die altindustriellen Regionen des Westens sowie große Teile der eher peripheren Regionen, die sich mit Schrumpfungsprozessen aus-

Abbildung 1
Bevölkerungsentwicklung (2007 bis 2011)



einandersetzen müssen. Wohnungsleerstände belasten städtebaulich einzelne Quartiere oder auch ganze Kleinstädte und Dörfer. Hinzu kommt eine Ausdünnung der Versorgungsangebote sowie der Infrastrukturen, so dass auch in dieser Hinsicht neue Wege zur Sicherung der Lebensqualität beschritten werden müssen.

Diese Stagnations- und Schrumpfungsprozesse sind mittlerweile weit im öffentlichen Bewusstsein verbreitet. Zeitgleich zu diesen Herausforderungen sehen sich auf der anderen Seite die dynamischen Regionen nach wie vor – und angesichts neuer Wohnungsmarktengepässe verstärkt – der Aufgabe der Wachstumsbewältigung gegenüber. Dies trifft insbesondere auf den Süden und Südwesten Deutschlands zu. Aber auch Berlin, Hamburg und das Emsland können als demografische Wachstumsregionen beschrieben werden. Hinzu kommen Südhessen (mit Frankfurt/M.) und die Rheinschiene (Köln, Düsseldorf, Bonn). Allgemein lässt sich feststel-

len, dass in den genannten Regionen insbesondere die Kernstädte gewachsen sind. Dies sichtbare Muster aus demografischer Schrumpfung, Stagnation und Wachstum ist vor allem ein Ergebnis der wirtschaftlichen Dynamik der Regionen. Wirtschaftlich erfolgreiche Regionen bieten eine steigende Zahl an Arbeitsplätzen und können dementsprechend Einwohner und die von ihnen gebildeten Haushalte anziehen bzw. binden.

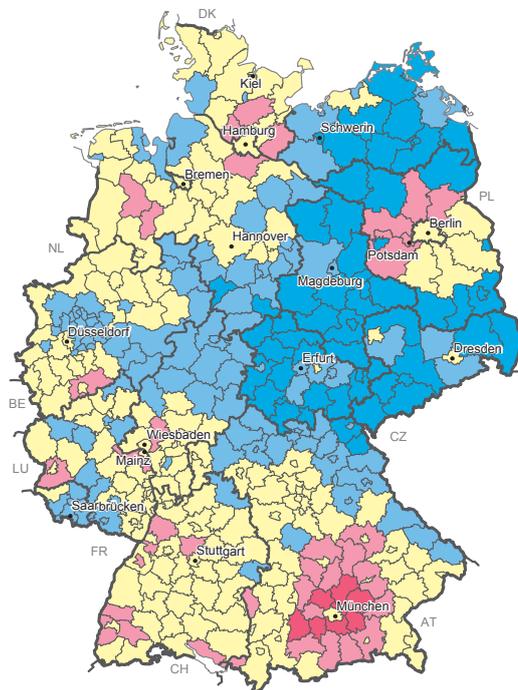
Zukünftige Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Schon in der jüngeren Zeit ist das Bevölkerung- und Haushaltswachstum hinter dem Wert vorhergehender Dekaden zurückgeblieben. Für die schrumpfenden und stagnierenden Städte gilt schon heute, dass Wohnungsüberschüsse und Leerstände die Preise dämpfen. Relativ zu den Einkommen sinken die Wohnungsmieten und es entsteht ein Nachfragermarkt.

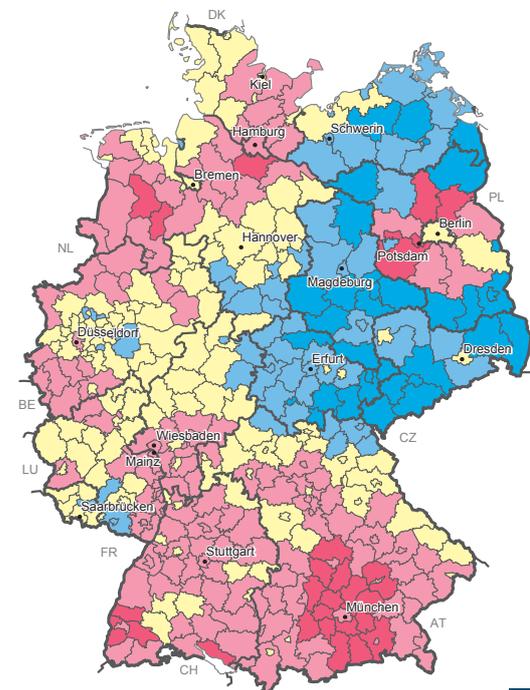
Abbildung 2
Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung (2010 bis 2030)

Entwicklung der Bevölkerung und Haushalte 2010 bis 2030

Bevölkerung

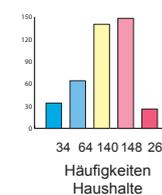
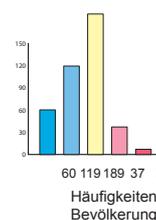


Haushalte



Entwicklung insgesamt von 2010 bis 2030 in %

Dark Blue	bis unter -15
Blue	-15 bis unter -5
Yellow	-5 bis unter 5
Pink	5 bis unter 15
Red	15 und mehr



Datenbasis: BBSR-Bevölkerungs- und Haushaltsprognose 2030/ROP

Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2010

Quelle: BBSR (2013)

Probleme der Wohnungsversorgung werden reduziert. Aber auch in dynamischen Regionen, die aktuell von der erhöhten Einwanderung insbesondere aus südeuropäischen Ländern profitieren, wird das demografisch bedingte Nachfragewachstum langfristig zurückgehen.

Nach den Haushaltsprognosen des BBSR wird bis zum Jahr 2030 für 174 Kreise und kreisfreie Städten (von insgesamt 412) ein Wachstum der Haushaltszahlen von 5 % oder mehr erwartet. Dabei gilt auch hier, dass eine Abschwächung des Wachstums im Zeitverlauf zu erwarten ist und auch die wachsenden Regionen nach 2030 in eine Stagnation und spätere Schrumpfung einschwenken.

2.2 Wohnungsbautätigkeit in den Regionen

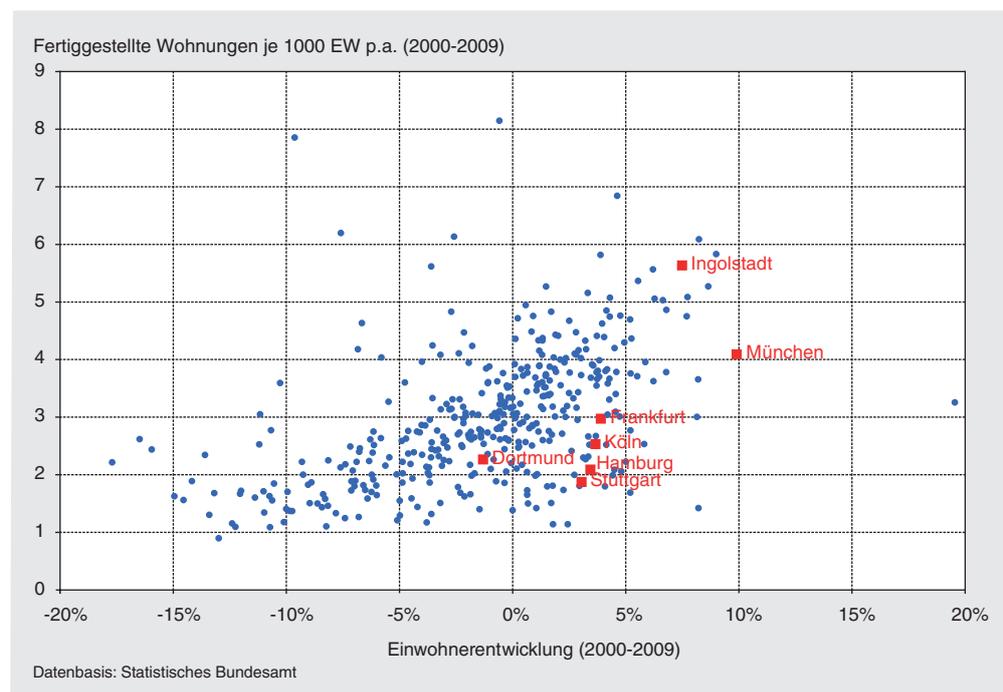
Die 2000er Jahre waren nicht nur in demografischer Hinsicht ein Jahrzehnt verhaltenen Wachstums, sondern zugleich auch von ungewöhnlich lang anhaltenden konjunkturellen Problemen geprägt. Ein konjunkturelles Zwischenhoch ab 2006 wurde bereits 2007/8 von der Finanzmarktkrise unterbrochen. Zu diesem Zeitpunkt wurde mit der üblichen Zeitverzögerung gerade sichtbar, dass Lohnzuwächse zu einer Belebung der Wohnungsmarktnachfrage führen könnten. Die Zahl der Baugenehmigungen zog an, ohne jedoch einen entsprechen-

den Ausschlag in den darauf folgenden Fertigstellungszahlen zu erzeugen. Die projektierten Vorhaben wurden teilweise nicht realisiert.

Während die Fertigstellungszahlen in den 1990er Jahren mehrfach Jahreswerte von 500.000 Wohnungen überschritten, war bis 2001 ein Absturz von diesem hohen Niveau zu beobachten. Die 2000er Jahre zeigten eine geringe Wohnungsbautätigkeit mit noch fallenden Werten. Dies ist einerseits als Normalisierung nach dem Bauboom, andererseits aber auch als Anpassung an die fast durchgängig schwierige konjunkturelle Situation während der 2000er Jahre zu interpretieren. Ab 2007 wurden jährlich weniger als 200.000 Wohnungen fertiggestellt. Pro 1.000 Einwohner wurden 2001 noch ca. 3,5 Wohneinheiten errichtet. Dieser Wert ist gegen Ende des Jahrzehnts auf unter 2 gesunken. Allerdings zeigt sich für die 2000er Jahre auf regionaler Ebene ein sehr breites Spektrum, das in etwa der demografischen Wachstumsdynamik folgt.

Die höchsten Neubautintensitäten (siehe Abb. 3) erreichen neben den Wachstumsregionen insbesondere die Ferienregionen an der Küste. Allerdings ergeben sich bei vergleichbarer demografischer Wachstumsdynamik im Einzelfall ganz erhebliche Unterschiede in der Bautensität. So befinden sich auf dem Wachstumsniveau der drei Fallstudienstädte Köln, Hamburg und Stuttgart (3 bis 4 % zwischen 2000 und 2009) andere Kreise mit erheblich höheren Wohnungs-

Abbildung 3
Einwohnerentwicklung und Neubautätigkeit in den Landkreisen und kreisfreien Städten (2000 bis 2009)



Quelle: Quaestio

bauleistungen. Dabei handelt es sich in der Regel jedoch um Umlandkreise, die das nicht baulich umgesetzte Wachstum der Kernstädte aufnehmen. Eine auf die jüngsten Jahre beschränkte Darstellung würde eine Angleichung in den Wohnungsbauleistungen zwischen den Kernstädten und ihren Umlandregionen zeigen. Die beginnenden 2000er Jahre waren noch stärker von der vorhergehenden Wachstumsperiode mit einer in die Umlandbereiche „überlaufenden“ Bautätigkeit geprägt. Dies gilt für die ausgehenden 2000er Jahre nicht mehr in gleicher Weise.⁶

2.3 Mieten und Wohnkaufkraft im regionalen Vergleich

Regionale Mietpreisunterschiede

Fast zu einer Selbstverständlichkeit ist der Umstand geworden, dass die Städte und insbesondere die Großstädte zum Wohnen besonders teuer sind.⁷ Allerdings unterscheiden sich die Wohnkosten nicht nur zwischen Stadt und Land bzw. zwischen kleineren und größeren Städten, sondern auch zwischen Ost und West, Nord und Süd usw.

Der für Deutschland erkennbare Flickenteppich der Wohnkosten spiegelt vor allem das räumliche Muster der ökonomischen und damit verbundenen demografischen Dynamik (insbesondere Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung) wider. Die ökonomisch und demografisch wachstumsstarken Regionen der Rhein-Schiene, Süddeutschlands sowie Hamburg erreichen die höchsten Preise. Dabei strahlen die Metropolen deutlich in die Regionen aus. Die Wohnungspreise betragen in den teuersten Regionen mehr als das Doppelte des Bundesdurchschnitts und in den günstigsten Regionen nur die Hälfte des Bundesdurchschnitts.⁸ Der ökonomische Erfolg sowie das damit verbundene demographische Wachstum und der Druck auf den Wohnungsmarkt lässt sich jedoch nicht auf die Metropolregionen beschränken. Oftmals übersehen wird, dass auch einige kleinere Großstädte vor diesem Hintergrund zunehmend angespannte Wohnungsmärkte aufweisen, wie etwa Ingolstadt, Mainz und Paderborn. Hinzu kommen Städte, die als Hochschulstandort eine hohe Zuwanderung von jungen Haushalten haben, die sich ebenfalls durch einen entsprechenden Druck auf den Wohnungsmarkt bemerkbar macht.

Die wirtschaftliche Dynamik der Regionen stärkt die Nachfrage nach Wohnungen in zweierlei Hinsicht:

- Einmal entsteht eine Zuwanderung, die dazu führt, dass mehr Haushalte mit Wohnungen versorgt werden müssen.
- Zudem verbinden sich mit dem wirtschaftlichen Erfolg der Regionen auch höhere Einkommen, die sowohl in einer erhöhten Flächennachfrage (größere Wohnungen) als auch in erhöhten Qualitätsansprüchen (bessere Standorte, höhere Ausstattungsstandards) wirksam werden können.

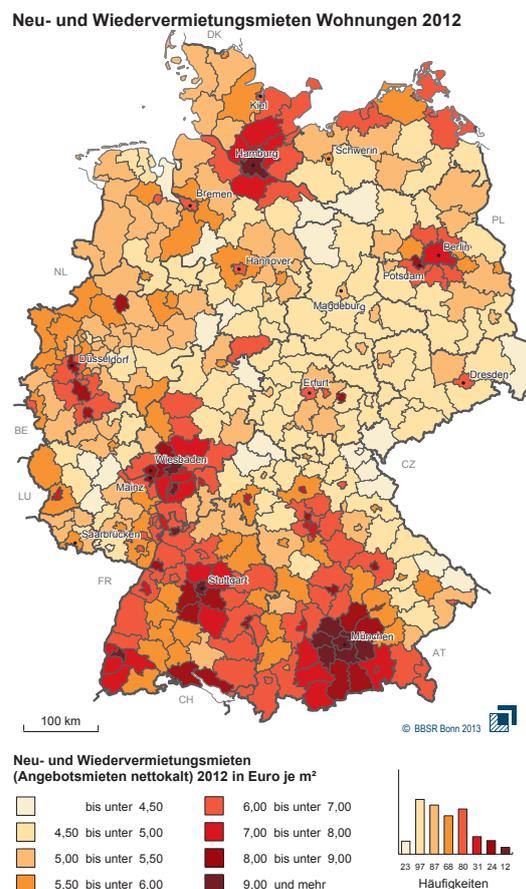
Im Ergebnis kann es zu höheren Preisen aufgrund verbesserter Wohnungsqualitäten kommen oder aber – dies ist die wahrscheinlich bedeutsamere Komponente – aufgrund einer unzureichenden Angebotsausweitung und einer nur partiell gelingenden Wachstumswälti-

(6) Dies wird für die untersuchten Fallstudienstädte detaillierter gezeigt (siehe Kap. 3) und bestätigt sich ferner in den Auswertungen des BBSR (Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland).

(7) Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Städte längst nicht mehr sinnvoll mit ihren administrativen Grenzen charakterisiert werden können, müsste man heute durchgehend von Stadtregionen oder in Bezug zum Thema von städtisch geprägten Wohnungsmarktregionen sprechen.

(8) So ermittelt z.B. F&B (Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH) im 2011 vorgestellten Wohnindex für die Stadt und den Landkreis München Indexwerte von 213 bzw. 216 während die Schlusslichter Werte von knapp über 50 aufweisen (z. B. Görlitz mit 52,8). (Veröffentlicht unter <http://www.spiegel.de/flash/flash-25143.html>; Abruf 12.04.2011).

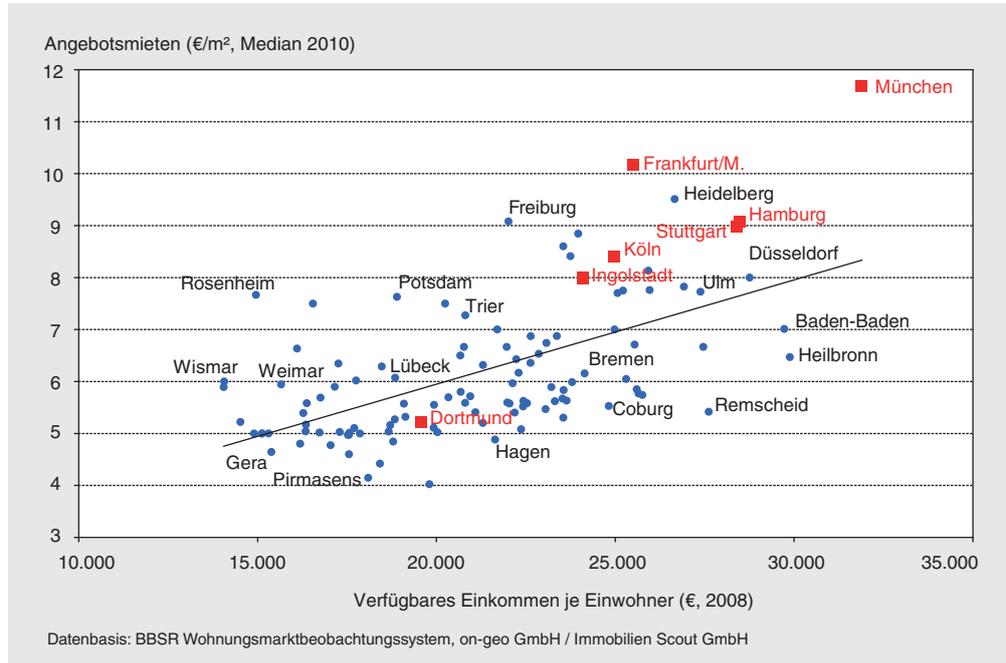
Abbildung 4
Neu- und Wiedervermietungsmieten (Angebotsmieten, nettokalt)



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise (modifiziert), 31.12.2010
Anmerkungen:
In Brandenburg innere Differenzierung der Kreise nach engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum. Regionalkreis Hannover und Städteregion Aachen differenziert nach Stadt und ehemaligem Umlandkreis.

Quelle: BBSR (2013)

Abbildung 5
Einkommen und Mietpreise in den kreisfreien Städten



(9) So weist Boelhouwer (2005) für die Niederlande nach, dass die kräftige Preissteigerung in den Niederlanden aus einer Kombination von gesteigerter Nachfrage (Wirtschaftswachstum, ausgeweitete Förderung auf der Nachfrageseite) und neuen Restriktionen auf der Angebotsseite (Planungsrestriktionen, reduzierte Förderung auf der Angebotsseite) entstanden sind. Glaeser, Gyourko u. Saks (2005a, 2005b) zeigen für eine Auswahl von Städten in den USA, dass die Hauspreise zu einem hohen Anteil von "land use regulations" und insofern von Restriktionen auf der Angebotsseite bestimmt werden.

(10) Da die amtlichen Statistiken – sofern sie überhaupt auf lokaler Ebene verfügbar sind – in der Regel den Einkommensbezug aus Arbeit und Transfers nicht unterscheiden bzw. entsprechende Sonderauswertungen aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht möglich sind, findet sich in der Literatur bislang keine entsprechende Darstellung. Deswegen wird hier auf eine Sonderauswertung, die in Kooperation mit einer privatwirtschaftlich betriebenen Gehaltsdatenbank (PersonalMarkt GmbH) entstanden ist, zurückgegriffen. Bei der PersonalMarkt GmbH handelt es sich um einen Dienstleister, der sich sowohl an Arbeitgeber wie auch Arbeitnehmer richtet und als Datenbasis über einen großen Bestand von auswertbaren Arbeitsverträgen / Arbeitsverhältnissen verfügt. Jährlich können ca. 200.000 Arbeitsverhältnisse ausgewertet werden. Auf dieser Basis können unterschiedliche Berufsgruppen und Qualifikationsniveaus unterschieden werden. Für die eigens im Rahmen der vorliegenden Studie angefertigte Sonderauswertung wurden zunächst dem unteren Einkommenssegment zurechenbare Berufsgruppen und Qualifikationsniveaus ausgewählt. Der nach Berufsgruppen gewichtete Durchschnitt der von diesen Berufen/Qualifikationen erzielten Einkommen wurde bundesweit gemittelt und indiziert (=100), so dass für eine große Zahl von Regionen oder Städte mit einer ausreichenden Datenbasis die jeweilige Abweichung vom Bundesdurchschnitt ermittelt werden kann. Eine Übersicht zu den Berufsgruppen findet sich im Anhang.

Quelle: Quaestio

ung.⁹ Die hohen Preise in den Wachstumsregionen sind vor allem Knappheitspreise im Sinne von einer quantitativ ungünstigen Angebots-/Nachfragerelation (so z. B. aktuell in Berlin aufgrund hoher Zuwanderung bei gleichzeitig eher geringeren Einkommen und eher verhaltener ökonomischer Dynamik). Es ist zudem aber auch zu beobachten, dass die hohen Preise und die daraus resultierenden Wohnungsversorgungsprobleme mit dem ökonomischen Erfolg der Regionen einhergehen. So korrelieren hohe Mietpreinsniveaus auffällig gut mit den durchschnittlichen Einkommen in den Regionen. Die oben stehende Darstellung vergleicht die Durchschnittseinkommen der Wohnbevölkerung mit dem Mietniveau und lässt einen linearen Zusammenhang der beiden Parameter erkennen. Allerdings wird auch deutlich, dass die Höhe der Einkommen und damit der wirtschaftlichen Erfolge einer Region nicht allein über die Miethöhe entscheidet. So liegt Frankfurt/M. bezüglich der Durchschnittseinkommen ungefähr auf einer Höhe mit Leverkusen, Nürnberg, Mainz oder Aachen. Die Frankfurter Mieten sind indes deutlich höher als in den genannten Städten. München bildet bekanntermaßen die Spitze des Mietpreinsniveaus in Deutschland, dicht gefolgt nicht nur von Frankfurt/M., sondern auch von kleineren Städten wie Heidelberg, Freiburg oder Ingolstadt. Die durchschnittlichen Einkommen der Düsseldorfer Haushalte liegen fast auf dem Münchener Niveau, die Mietpreise in Düsseldorf sind jedoch ca. 4 €/m² niedriger als die Münchener. Die Bezahlbarkeit des Wohnens

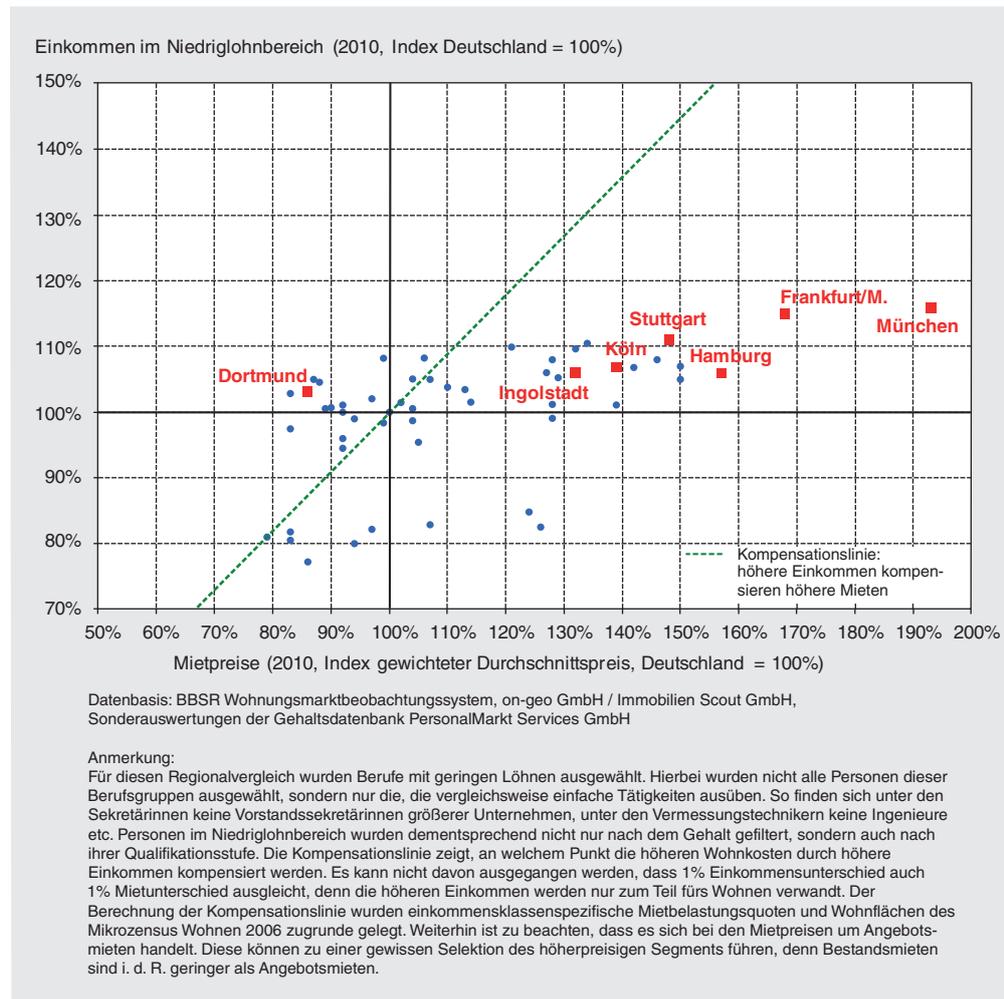
unterscheidet sich dementsprechend deutlich.

Bezahlbarkeit des Wohnens aus niedrigen Arbeitseinkommen

Es ist naheliegend, dass Probleme der Wohnungsversorgung aus der Kombination von geringen Einkommen und hohen Wohnungsmieten entstehen. Ob bzw. in welchem Maß die Arbeitseinkommen, speziell im Bereich eher niedriger Löhne, die höheren Wohnkosten ausgleichen können, ist bislang jedoch nicht näher untersucht.¹⁰

Um das Segment der niedrigen Arbeitseinkommen abzugrenzen, wurden Berufsgruppen und innerhalb dieser Berufsgruppen Qualifikationsniveaus ausgewählt, die eher niedrige Arbeitseinkommen erzielen. So wurden bspw. innerhalb der Berufsgruppe „Sekretärin“ die Vorstandssekretärinnen in Großkonzernen ausgeschlossen oder innerhalb der Berufsgruppe Vermessungstechniker die Vermessungsingenieure. Insgesamt wurden so 55 Berufsgruppen mit den jeweilig zugeordneten Qualifikationsniveaus ausgewählt. Hierzu zählen z. B. Pflegekräfte, Bandarbeiter, Automobilverkäufer, Friseure, Steuer- und Reisefachangestellte. Bezogen auf eine Vollzeitstelle beträgt das jährliche Bruttogehalt der so ausgewählten Berufe im Bundesdurchschnitt knapp 25.000 €. Die Spannweite reicht von 18.000 € (Friseure) bis knapp unter 30.000 € (Produktion von Printmedien, TV und Funkproduktion).

Abbildung 6
Niedrige Arbeitseinkommen und Mietpreise (2010): Abweichung vom Bundesdurchschnitt für ausgewählte Städte



Quelle: Quaestio

Ausgehend vom Bundesdurchschnitt (=100 %) dieser niedrigen Einkommen reichen die regionalen Unterschiede in den niedrigen Arbeitseinkommen von knapp 80 % in verschiedenen ostdeutschen Kreisen bis zu 115 % in München. Aus der oben stehenden Abbildung wird zugleich ersichtlich, dass die Mietpreise (hier Angebotsmieten 2010) eine weitaus größere Spannweite aufweisen. Die Preise der dargestellten Großstädte weichen vom Bundesdurchschnitt (=100) ebenfalls knapp 20 %-Pkte nach unten ab, jedoch in einer nennenswerten Gruppe um 40 bis 60 %-Pkte nach oben. Frankfurt/M. und München markieren die Spitzenwerte. Insgesamt gilt offenbar, dass die Arbeitseinkommen nur unterproportional auf die regionalen Lebenshaltungskosten reagieren.¹¹

Die Frage, ob höhere Mieten durch höhere Arbeitseinkommen ausgeglichen werden, ist jedoch nicht allein durch die Messung der regionalen Abweichung vom Bundesdurchschnitt zu beantworten. Entscheidend ist vielmehr, welche

absoluten Beträge im Bereich des Einkommens und der Miete damit verbunden sind. Die entsprechenden Zusammenhänge können in einer Modellrechnung verdeutlicht werden: Geht man ausgehend vom Bundesdurchschnitt davon aus, dass 10 % mehr Arbeitseinkommen brutto rd. 190 € monatlich entsprechen und davon nach Abzug von 30 % Abgaben rund 130 € netto bleiben, erhöht dies die Kaukraft des Haushalts entsprechend.¹² Unterstellt man, dass der Haushalt 27 % oder 36 € dieses Zuwachses für das Wohnen auszugeben bereit ist und eine Wohnung von 67 m² bewohnt, könnte dieser Haushalt ca. 50 ct/m² Mietsteigerung verkraften.¹³ In der Stadt, die 10% mehr Arbeitseinkommen generiert, dürfen die Mieten unter den hier skizzierten Modellannahmen knapp 8,5 % höher sein. Dieser Zusammenhang ist in Abbildung 6 durch die „Kompensationslinie“ dargestellt. Alle Städte rechts der Kompensationslinie weisen dementsprechend (für den Modellhaushalt) ein ungünstiges Verhältnis von Einkommen zu Mieten auf. Mit zunehmendem Abstand von der Kom-

(11) Nicht berücksichtigt sind die Berufe des öffentlichen Dienstes, für die anzunehmen ist, dass die Gehälter noch weniger auf die regionalen Lebenshaltungskosten reagieren.

(12) Die Abgabenbelastung hängt insbesondere vom Haushaltstyp (Ehepaar, Kinder etc.) und von der genauen Einkommenshöhe ab. Der angesetzte Wert von 30% repräsentiert in etwa die Mitte der unterschiedlichen Konstellationen.

(13) Die Annahmen für die Wohnfläche und die Mietbelastung (27%) orientieren sich an den Durchschnittswerten aus dem Mikrozensus Wohnen 2006.

pensationslinie wird das Verhältnis ungünstiger. Erwartungsgemäß sticht München durch ein besonders ungünstiges Verhältnis heraus. Um die mehr als 90 % vom Durchschnitt abweichenden Mietpreise zu kompensieren, müsste das Arbeitseinkommen gegenüber dem Bundesdurchschnitt mehr als verdoppelt werden. Tatsächlich weichen die Arbeitseinkommen der betrachteten Gruppe jedoch nur gut 15 % nach oben ab. Aber auch die anderen Fallstudienstädte ordnen sich in den Bereich der sehr ungünstigen Mietpreis-Einkommens-Relationen ein. Die Referenzstadt Dortmund befindet sich als Repräsentant einer eher wachstumsschwachen und günstigen Stadt hingegen auf der linken Seite der Kompensationslinie und bietet insofern ein vergleichsweise günstiges Verhältnis von Einkommen und Miete. Die Städtegruppe mit niedrigen Einkommen besteht aus ostdeutschen Städten mit Potsdam und Jena am rechten, ungünstigen Rand.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass Haushalte, die in Hochpreisstädten ein niedriges Einkommen erzielen, einen noch höheren Anteil ihres Einkommens für das Wohnen aufwenden müssen oder ihren Wohnkonsum erheblich einschränken müssen. Dies kann mit einer Verlagerung des Wohnstandortes in Richtung schlechtere/periphere Lagen, mit schlechterer Ausstattung oder aber mit einem Verzicht auf Wohnfläche (kleinere Wohnungen) einhergehen.

Fiskalische Lasten aus teuren Wohnungsmärkten: Beispiel KdU

Grundsätzlich gilt, dass Haushalte mit geringen Einkommen und Haushalte in Städten mit teuren Wohnungsmärkten sich zu einem geringeren Anteil aus eigener Kraft mit Wohnraum versorgen können. Der Staat springt hier mit einer entsprechenden Unterstützung ein. Seit der SGB II – Reform 2005 ist das wichtigste Instrument dazu die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU).¹⁴ Insgesamt wendet der Staat hierfür ca. 16 Mrd. € jährlich auf (SGB II und SGB XII). Im Empfängerkreis des SGB II entfallen rd. 38 % aller Leistungen auf das Wohnen (Kosten der Unterkunft und Heizung). Da die Kosten der Unterkunft in Abhängigkeit von der Wohnungsmarktsituation sehr unterschiedlich ausfallen, hat der Gesetzgeber – im Gegensatz zu den Regelleistungen – die Verantwortung an die Kommunen übergeben. Die Kommunen finanzieren den größten Teil der Kosten der Unterkunft und legen demzufolge auch fest, welche Wohnung für welche Haushaltsgröße als „angemessen“ bewertet und demnach auch bezahlt wird.

Die prosperierenden Städte müssen zwar höhere Mieten tragen, können aber die SGB II-Empfänger aufgrund ihres geringeren Anteils an allen Haushalten eher auf die preislich und qualitativ unteren Segmente konzentrieren. Im Ergebnis zeigt sich, dass nicht die Höhe der Miete über den Gesamtaufwand für die Kosten der Unterkunft entscheidet, sondern vor allem der Anteil der Transferempfänger. Städte mit teuren Wohnungsmärkten müssen aufgrund der geringeren Zahl von KdU-Empfängerhaushalten insgesamt eine geringere Last schultern, als Städte mit günstigem Wohnungsmarkt und hoher Arbeitslosigkeit. Ganz ohne Wirkung bleiben die teuren Wohnungsmärkte jedoch nicht, wie die folgenden Abbildungen zeigen.

2.4 Zwischenfazit: Erschwerte Bedingungen der Wohnungsversorgung in prosperierenden Städten

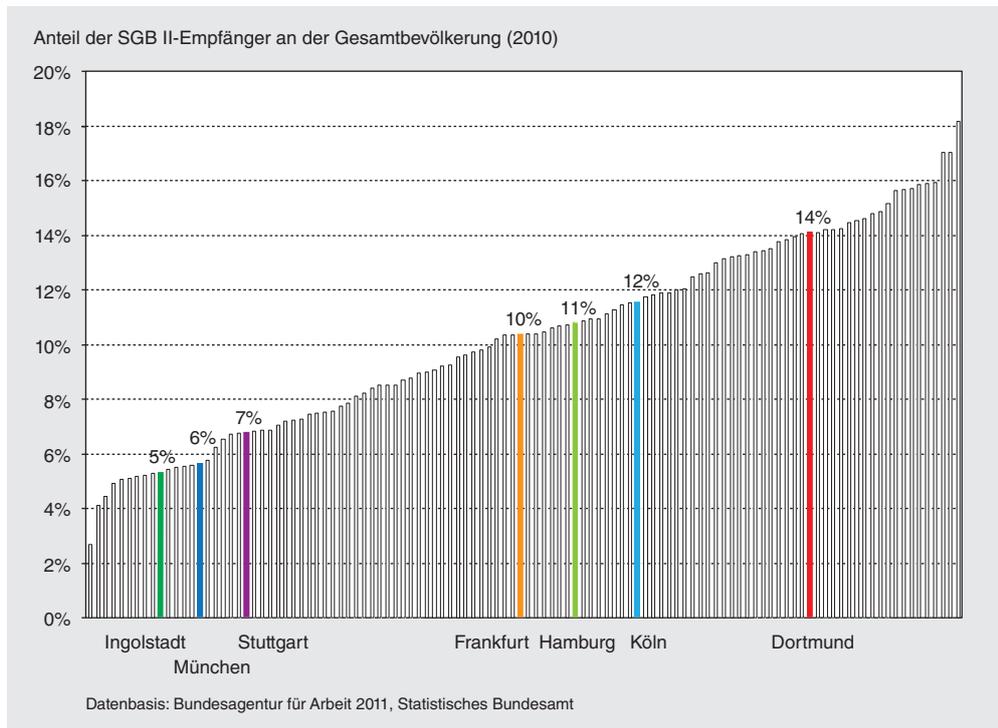
Die Wohnungsmarktentwicklung ist in Deutschland im letzten Jahrzehnt in insgesamt „ruhigeren Bahnen“ verlaufen. Dabei haben sich demografische und wirtschaftlich-konjunkturelle Effekte überlagert. Die Wohnungsnachfrage blieb verhalten, die Bautätigkeit hat sich auf einem niedrigen Niveau eingependelt. Im internationalen Vergleich hat sich der deutsche Wohnungsmarkt auch bei den Preisen nur wenig bewegt.

Dieser Grundtrend ist jedoch von erheblichen regionalen Unterschieden geprägt. Demografische Schrumpfung, geringe Bautätigkeit und Wohnungsleerstände werden zu den Grundcharakteristika einer zunehmenden Zahl von Regionen. Nicht alle demografischen Wachstumsräume zeigen gleichzeitig hohe Preise. So wachsen Berlin oder das Emsland, ohne jedoch durch besonders hohe Wohnungsmieten charakterisiert zu sein. Potsdam oder Heidelberg sind durch hohe Preise und eine starke demografische Dynamik gekennzeichnet. Die dorthin orientierten Haushalte können jedoch von günstigeren großstädtischen Wohnungsmärkten in der Nachbarschaft profitieren.

Die ausgewählten Fallstudienstädte sind mit Ausnahme der Referenzstadt Dortmund jedoch wachstumsstark und zugleich teuer. Die hohen Preise werden jedoch nicht durch höhere Einkommen kompensiert, so dass insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen deutlich schlechtere Bedingungen für die Wohnungsversorgung vorfinden. Dies ist – wie die folgenden Fallstudien zeigen – vor Ort Anlass, in einem besonderen Maße wohnungspolitisch tätig zu werden.

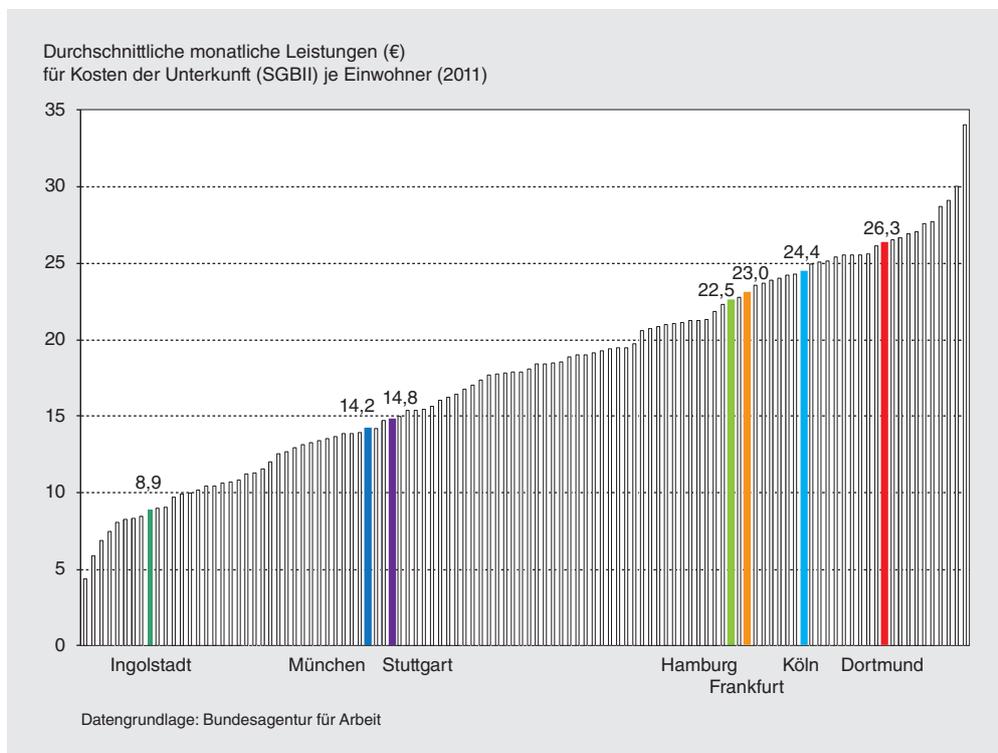
(14) Das Instrument der „Kosten der Unterkunft und Heizung“ ist auch hinsichtlich seiner Wohnungsmarkteinflüsse umfassend dargestellt in BMVBS, 2009a.

Abbildung 7
Anteil der SGB II-Empfänger an der Gesamtbevölkerung in den kreisfreien Städten (2010)



Quelle: Quaestio

Abbildung 8
Finanzieller Aufwand für die KdU im Vergleich der kreisfreien Städte (2010)



Quelle: Quaestio

3 Fallstudien

3.1 Frankfurt am Main

Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung

Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung

Die Entwicklung Frankfurts ist stark durch die wirtschaftliche Dynamik im Dienstleistungsbereich geprägt. Eine große Anzahl an (internationalen) Unternehmenssitzen insbesondere aus dem Finanzsektor findet sich in Frankfurt am Main. Nachdem die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zunächst Anfang der 2000er Jahre aufgrund des Beschäftigungsabbaus (Dotcomkrise) rückläufig war, stieg sie seit 2006 wieder an.¹⁵

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei den Einwohnerzahlen: Zu Beginn der 2000er Jahre stagnierte die Bevölkerungszahl und seit Mitte des Jahrzehnts kommt es wieder zu Zuwächsen. Im Zeitraum 2000 bis 2009 ist Frankfurt um 25.000 Einwohner bzw. 4 % gewachsen.

Die dynamische Entwicklung wirkt sich auch auf das Wohnen in Frankfurt aus. Akteure vor Ort beschreiben für die letzten Jahre eine zunehmende Knappheit von Wohnraum und eine oftmals unzureichende Wohnraumversorgung.

Weiterhin wird eine zunehmende Polarisierung zwischen den Stadtteilen beobachtet, bei der sich zunehmend deutlich Segregationsprozesse in einzelnen Stadtteilen abzeichnen. Der Konzentration von Quartieren mit großem Sozialwohnungsbestand und Wohnungen im unteren Preissegment stehen Quartiere mit hochpreisigem Angebot gegenüber. Mittlere Preislagen und eine Mischung der Sozialstruktur gehen zunehmend verloren.

Preise und Bezahlbarkeit des Wohnens

Die Angebotsmieten von rd. 10 €/m² (Median 2010) am Frankfurter Wohnungsmarkt liegen im Vergleich der Fallstudienstädte auf einem hohen Niveau, lediglich München befindet sich hier auf einem höheren Preisniveau. Die Angebotsmieten in Frankfurt liegen damit 68 % oberhalb des Bundesdurchschnitts. Die Verdienste der Berufsgruppen mit niedrigen Einkommen liegen allerdings nur 15 % über dem Bundeschnitt, so dass die erhöhten Wohnkosten nicht durch höhere Einkommen aufgefangen werden können. Hinzu kommt ein vergleichsweise hoher Anteil an Transferempfängern (rd. 10 % der Gesamtbevölkerung beziehen SGB II). Dies führt in Kombination mit den hohen Mietpreisen dazu, dass Frankfurt wie auch Köln oder Hamburg relativ hohe Lasten für die Unterbrin-

(15) Frankfurter Statistik aktuell Nr. 4/2009

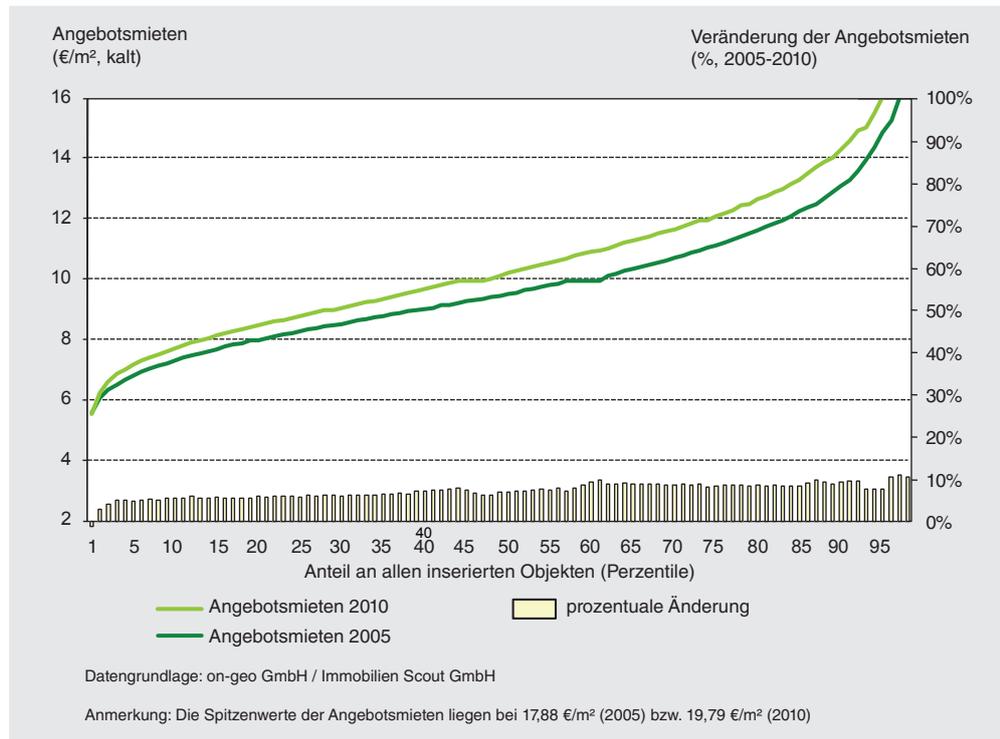
Abbildung 9 Frankfurt: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und mittlerem Einkommen

		Eigenschaften der Beispielhaushalte					Erreichbare Perzentile des Wohnungsmarktes		
		HH-Nettoeinkommen	durchschnittliche Mietbelastung (Nettokaltmiete)	errechnete Zahlungsbereitschaft	durchschnittliche Nettokaltmiete (€/m ²)	Wohnfläche (m ²)	Status quo	Anpassung 1: Mietbelastung + 10 %	Anpassung 2: Mietbelastung +10% Wohnfläche -10%
	1-Personenhaushalt niedriges Einkommen	978 €	35%	342 €	6,46	53	3	21	62
	1-Personenhaushalt durchs. Einkommen	1.610 €	24%	386 €	6,55	59	3	42	75
	2-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.610 €	25%	403 €	6,08	66	2	33	62
	2-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.760 €	18%	497 €	7,21	69	11	77	91
	4-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.840 €	25%	460 €	6,24	74	1	30	52
	4-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.990 €	20%	598 €	6,61	91	3	49	65

Datengrundlage: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, on-geo GmbH / Immobilien Scout GmbH, Mikrozensus Wohnen 2006, Deutscher Mieterbund

Anmerkung: Methodische Erläuterungen zur Beispielrechnung finden sich im Anhang

Abbildung 10
Entwicklung der Preisverteilung in Frankfurt/M. (Angebotsmieten 2005-2010)



Quelle: Quaestio

gung der SGB II-Empfänger (KdU) tragen muss.

Unter den gegebenen Bedingungen ist es für Haushalte mit niedrigem Einkommen nur eingeschränkt möglich, sich mit Wohnraum zu versorgen. Die Modellrechnung in Abb. 9 zeigt, dass z. B. ein Zweipersonenhaushalt mit einem Nettoeinkommen von gut 1.600 € und einem Wohnflächenbedarf von 66 m² nahezu keine Wohnungsangebote findet (2 %), wenn er immerhin 25 % des Einkommens für die Miete aufwenden will (Status quo). Steigert dieser Haushalt seine Zahlungsbereitschaft auf 35 % des Nettoeinkommens (Anpassung 1) hat er im unteren Drittel des Wohnungsmarktes eine gewisse Wahlfreiheit. Verzichtet er darüber hinaus auf 10 % Wohnfläche kann er sich auch eine mittlere Wohnqualität erschließen (Anpassung 2).

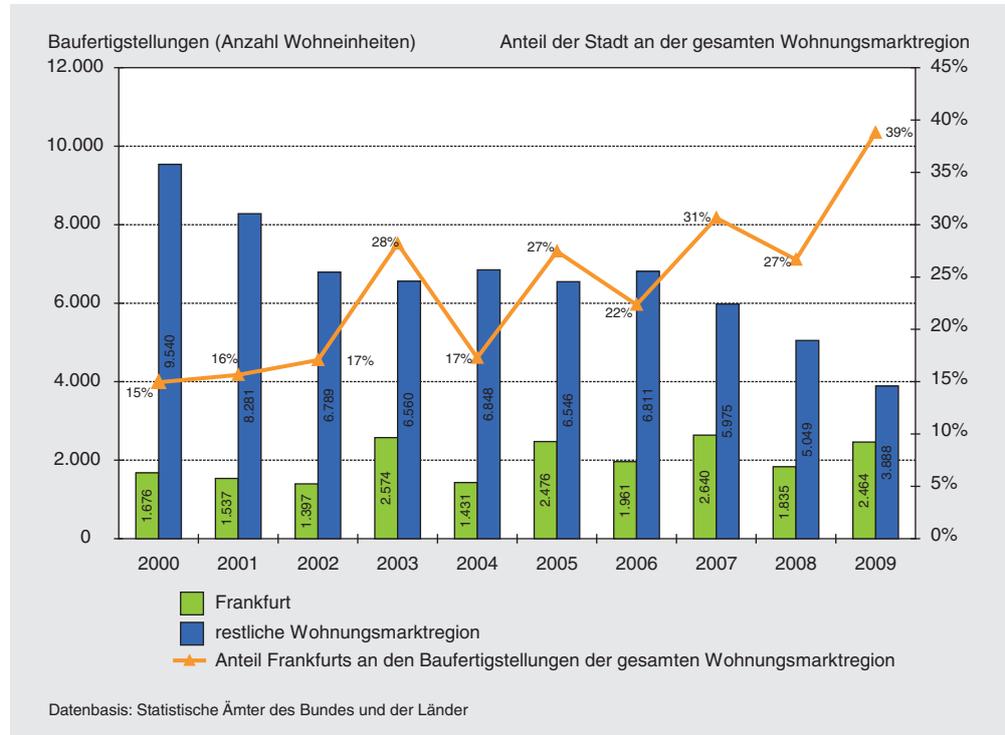
Trotz des insgesamt teuren Wohnungsmarktes ist festzustellen, dass die Angebotsmieten mit 7,3 % zwischen 2005 und 2010 nominal nur moderat gestiegen sind. Dies entspricht den Einkommenssteigerungen im gleichen Zeitraum, so dass im Durchschnitt real keine Preissteigerung vorliegt. Die Mietpreissteigerungen fallen zwischen den Preissegmenten leicht unterschiedlich aus. Im unteren Drittel liegt die Preissteigerung bei 5 % (2005-2010), wogegen im oberen Drittel die Angebotsmieten um 9 % (2005-2010) gestiegen sind (vgl. Abb. 10).

Bautätigkeit

Im Vergleich der Fallstudienstädte liegt Frankfurt mit durchschnittlich rd. drei Fertigstellungen pro 1.000 Einwohner p.a. (2000-2009) im mittleren Bereich. In den 2000er Jahren konnten die Baufertigstellungszahlen zwar nicht nennenswert gesteigert werden und schwanken zwischen 1.397 und 2.640 Fertigstellungen (2000-2009 durchschnittlich rd. 2.000 Fertigstellungen). Allerdings ist der Anteil an der Bautätigkeit der gesamten Wohnungsmarktregion gestiegen, da in der restlichen Wohnungsmarktregion rückläufige Baufertigstellungszahlen zu beobachten sind (vgl. Abb. 11).

Die Verfügbarkeit geeigneter Grundstücke ist ein limitierender Faktor für die Angebotsausweitung und Schaffung neuen Wohnraums. Die Akteure vor Ort beschreiben eine Grundstücksknappheit, wobei die Qualitäten der verfügbaren Flächen eine große Rolle spielen. Besonders attraktive Grundstücke in integrierten Lagen sind knapp. Einige Gesprächspartner äußern, dass die Flächen grundsätzlich vorhanden seien, allerdings für andere Zwecke vorgehalten werden oder die Baurechtschaffung viel Zeit benötigt.

Abbildung 11
Entwicklung der Baufertigstellungen in Frankfurt/M. und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)



Quelle: Quaestio

Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion

Die Stadt Frankfurt/M. orientiert sich an ihren wohnungspolitischen Leitlinien aus dem Jahr 2005. Durch einen Beirat aus Experten (u.a. Wohnungswirtschaft, Caritas, Investitionsbank Hessen) wurde die Erarbeitung der Leitlinien in der Verwaltung begleitet. In den Leitlinien sind Zielvorstellungen und Grundsätze sowie Zielgruppen festgelegt. Weiterhin werden Aussagen zum Wohnungsbestand und -bedarf, der allgemeinen Quartiersentwicklung und der Zusammenarbeit mit (kommunalen) Wohnungsunternehmen getroffen. Die Leitlinien dienen als Basis für die weitere Wohnungspolitik und setzen dabei einen klaren Fokus auf eine sozialverträgliche Entwicklung. Basierend auf den wohnungspolitischen Leitlinien hat das Stadtplanungsamt 2008 ein 5-Jahres-Programm entwickelt. Ziele sind – analog zu den wohnungspolitischen Leitlinien – ein ausreichendes Wohnangebot für alle Bevölkerungsschichten und die soziale Stabilität in den Quartieren („Wohnen als Motor der Stadtentwicklung“). Hierzu werden folgende Punkte formuliert:

- Wohnbautätigkeit stabilisieren und versteigen: Die Grundstücksbereitstellung soll dabei in erster Linie über Nachverdichtung und Flächenkonversion erfolgen.

- Ausreichende Zahl geförderter Wohnungen sichern: Jährlich laufen ca. 800 Belegungsbindungen aus. Über den Neubau geförderter Wohnungen soll diesem Trend entgegengewirkt werden. Die jährliche Neubaurate ist auf 2.000 Wohneinheiten festgelegt, davon 600 Wohneinheiten im geförderten Wohnungsbau. Von diesen 600 Wohneinheiten sollen 300 Wohnungen entsprechend der Landesförderung (niedrige Einkommensgruppen), 150 Wohnungen für mittlere Einkommensbezieher und 150 Wohnungen für die Eigentumbildung niedriger und mittlerer Einkommensgruppen realisiert werden. Weiterhin wird der Ankauf von Belegungsrechten im Bestand von jährlich 500 Wohneinheiten, z. T. mit unbefristeter Bindung, angestrebt.
- Wohnungsbestand verbessern: Die Reduzierung des Energiebedarfs und die Senkung der Verbrauchskosten im Wohnungsbestand ist ein weiteres Ziel im 5-Jahres-Programm. Allerdings soll preisgünstiger Wohnraum über die Zurückhaltung bei sonstigen mietpreissteigernden Modernisierungsmaßnahmen gesichert werden. Hierzu soll eine Vor-Ort-Beratung erfolgen.
- Innovative Modelle fördern: Innovative Wohnmodelle wie Bauherrengruppen und Generationenwohnen aber auch Ge-

nossenschaften sollen gefördert werden.

- Qualitätssicherung im Wohnungsbau durch Planungs-, Bau- und Förderberatung.

Das mit den Leitlinien verbundene bzw. daraus hervorgehende Instrumentenbündel der sozialen Wohnungspolitik ist relativ differenziert. Im Vergleich zur Neubauförderung bleiben die Fallzahlen in den unterschiedlichen Verfahren zur Belegrechtssicherung im Bestand jedoch gering, wenngleich die Fallzahlen beim Ankauf von Belegrechten leicht ausgedehnt werden konnten. Umso schwerer wiegt, dass die Anreizwirkung für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus recht schwach bleibt und in der Folge auch nur geringe Bewilligungszahlen zustande kommen.

Die öffentliche Debatte wird in Frankfurt/M. derzeit stärker von den Umwälzungen in den Innenstadtquartieren als von den gesamtstädtischen Wohnraumversorgungsproblemen bestimmt. Zahlungskräftige „Professionals“ aus der Dienstleistungswirtschaft sind Anlass für aufwändige Modernisierungen und treiben somit entsprechende Preissteigerungen voran. Allerdings sind die Ausgangsniveaus in den betroffenen Lagen bereits so hoch, dass hier nach Einschätzung der befragten Experten vor allem (akademisch geprägte) Mittelschichten und weniger Niedrigeinkommensbezieher von der Verdrängung betroffen sind. Aus dieser Richtung werden Forderungen nach der verstärkten Anwendung von Bestandsschutzinstrumenten laut, um so den Mietpreisanstieg aufzuhalten.

Nach der Wahrnehmung der Experten vor Ort sind die derzeit noch preiswerten Quartiere nicht in gleichem Maße von einem Mietpreisanstieg betroffen und bleiben insofern vorerst als (relative) Niedrigpreisbereiche erhalten. Die Versorgungsfunktion von relativ stadtnahen Quartieren wird jedoch geschwächt. Aufgrund der gegebenen Mieterhöhungsspielräume fallen die aus der Bindung fallenden Wohnungen relativ zügig aus dem preiswerten Segment heraus. In der Folge droht eine noch stärkere Konzentration des preiswerten Wohnungsmarktes auf die schlechten Lagen und die städtebaulich problematischen Quartiere.

Die Stadt Frankfurt/M. ist aufgrund ihrer engen administrativen Grenzen ähnlich wie Stuttgart in hohem Maße von der Zusammenarbeit in der Region abhängig. Anders als in anderen Regionen sind im Umkreis größere Städte vorhanden, die ebenfalls einen nennenswerten Anteil des Wohnungsbestandes im geförderten Mietwohnungsbau aufweisen (z. B. Offenbach 7,1 % des Wohnungsbestands). Gleichzeitig schaffen diese ein städtisches Wohnungsangebot bei gleich-

zeitig niedrigeren Mietpreisen als Frankfurt. Sie entlasten Frankfurt in dieser Hinsicht stärker als dies beim „Speckgürtel“ in der Region München oder Hamburg der Fall ist.

Instrumente der Frankfurter Wohnungspolitik

Wohnraumförderung des Landes Hessen

Zielgruppe der Wohnraumförderung des Landes sind Haushalte, die sich auf dem Wohnungsmarkt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Ca. 35 % der Frankfurter Bevölkerung fallen unter die Förderbestimmungen.

Die Landesförderung erfolgt über ein zinsvergünstigtes Darlehen. Als einziges Bundesland reicht das Land Hessen die Förderung unter der Bedingung der kommunalen Mitfinanzierung aus. Die Kommunen sind verpflichtet sich mit mindestens 10.000 € pro Wohneinheit an der Finanzierung zu beteiligen. In 2009 wurden in Hessen so knapp 19 % der Fördersummen durch kommunale Mittel finanziert. Die Stadt Frankfurt hat sich bisher auch darüber hinaus mit einer Aufstockung der Mittel um ein Drittel finanziell beteiligt. Hierfür wurden die Mittel aus der Fehlbelegungsabgabe genutzt. Mit der Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe durch das Land Hessen im Juli 2011 besteht diese Finanzierungsquelle nicht mehr.

Die Fördermiete ist mit 5 €/m² im Vergleich zu den weiteren Fallstudienstädten niedrig angesetzt. Nachgefragt wird das Programm vorwiegend von Wohnungsbaugesellschaften. Private Vermieter und Genossenschaften nutzen es weniger.

Mittelbare Belegung

Als alternatives Programm zur klassischen Belegungsbindung besteht das Förderprogramm der „mittelbaren Belegung“. Hierbei werden zu den bestehenden Konditionen des geförderten Mietwohnungsneubaus Neubauprojekte subventioniert. Allerdings unterliegen die neu geschaffenen Wohneinheiten nicht der Bindung, sondern der Stadt werden Belegungsrechte in freien bzw. frei werdenden Bestandswohnungen eingeräumt. Anhand der Ausstattung, Lage und des Modernisierungsstands (festgelegte Mindestanforderungen) wird ein Faktor bestimmt, wie viele Bestandswohnungen für eine Neubauwohnung bereitgestellt werden müssen. Die für den geförderten Neubau gestellten Ersatzwohnungen unterliegen den Förderbedingungen des Landes und der Stadt. Die Bestandswohnungen stehen dem Amt für Wohnungswesen für

die Versorgung registrierter Wohnungssuchender zur Verfügung.

Grundsätzlich kann das Programm von allen Bestandhaltern in Anspruch genommen werden. Allerdings ist es primär für „größere“ Bestandhalter attraktiv, die einen Teil ihres preisgünstigen Wohnraums bereitstellen können und an anderer Stelle Neubauprojekte entwickeln. Vorwiegend wird das Programm von (kommunalen) Wohnungsunternehmen genutzt.

Ankauf von Belegungsrechten

Wie bei der mittelbaren Belegung werden auch beim Ankauf von Belegungsrechten Belegungsbindungen in Bestandsgebäuden geschaffen. Dabei erwirbt die Stadt Frankfurt von Eigentümern Belegungsrechte in Bestandswohnungen. Diese stehen dem Amt für Wohnungswesen für die Belegung mit registrierten Wohnungssuchenden zur Verfügung.

Die Mieter zahlen im Regelfall eine Fördermiete von 5 €/m². Die Differenz zur ortsüblichen Vergleichsmiete wird durch die Stadt Frankfurt übernommen. Festgelegt wird die ortsübliche Vergleichsmiete nach einer Wohnungsbegehung und auf Basis des Mietspiegels durch die Förderstelle. Der Vermieter erhält zusätzlich eine Aufwandspauschale von 10 €/m² je Bindungsjahr. Dieser Betrag kann wahlweise einmalig oder periodisch (z. B. halbjährlich) ausbezahlt werden. Das Programm wird von verschiedenen Investorentypen nachgefragt. Neben den klassischen Akteuren im sozialen Wohnungsbau nehmen auch Privatpersonen das Programm in Anspruch. Attraktiv ist für sie die Möglichkeit der Auszahlung der Aufwandspauschale sowie den Differenzbetrag zwischen ortsüblicher Miete und Fördermiete bereits zu Beginn der Förderung. Teilweise wird dieser Betrag auch als Teil des Eigenanteils beim Bestandserwerb eingesetzt.

Belegungspraxis

Wohnungssuchende, die eine geförderte Wohnung beziehen möchten, müssen sich beim Amt für Wohnungswesen registrieren. Voraussetzungen für die Registrierung sind zum einen die festgelegten Einkommensgrenzen und zum anderen die Bindung an Frankfurt (mindestens ein Jahr in Frankfurt gemeldet bzw. den Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatz in Frankfurt). Weiterhin muss der Haushalt in seiner derzeitigen Wohnsituation unzureichend untergebracht sein (Wohnungsgröße oder eine höhere Mietbelastungsquote als 30 % bezogen auf das bereinigte Bruttogehalt). Die Wohnungsvermittlung erfolgt nach Dringlichkeit und Dauer der

Registrierung. Es sind drei Dringlichkeitsstufen festgelegt:

- Stufe 1: Der vordringlichsten Stufe sind 35,1 % der Wohnungssuchenden (2009) zugeordnet. Hierzu zählen vor allem Wohnungssuchende, die bereits ihre Wohnung verloren haben, zur Räumung verpflichtet oder in Heimen untergebracht sind sowie vorgemerkte Wohnungssuchende, die bereits durchgängig mehr als drei Jahre registriert sind.
- Stufe 2: In der zweiten Dringlichkeitsstufe finden sich u. a. Familien, die besonders beengt wohnen und Antragssteller, deren Mietverhältnis gekündigt wurde. Diese Gruppe umfasst 27,9 % der registrierten Wohnungssuchenden (2009). Darüber hinaus kann ein Haushalt nach einer durchgängigen Wartezeit von zwei Jahren in die zweite Dringlichkeitsstufe aufsteigen.
- Stufe 3: Die weiteren Bewerber sind der dritten Dringlichkeitsstufe zugeordnet und haben 2009 einen Anteil von 34,9 % der registrierten Wohnungssuchenden eingenommen.

Die Belegung einer geförderten Wohnung (Belegungs- und Mietpreisbindung) erfolgt durch das Amt für Wohnungswesen. Von den registrierten Wohnungssuchenden werden dem Vermieter drei Haushalte vorgeschlagen, aus denen er sich einen Haushalt aussuchen kann, allerdings nicht muss. Falls der Vermieter keinen der Haushalte auswählt, erfolgt ein erneuter Dreivorschlag. Hierdurch wird dem Vermieter eine gewisse Freiheit bei der Mieterauswahl eingeräumt. Gleichzeitig kann das Amt für Wohnungswesen die Belegung mit Steuern. Frei werdende Wohnungen werden durch den Eigentümer beim Amt für Wohnungswesen gemeldet und neu vergeben.

In den „Wohnungspolitischen Leitlinien“ wurde die Zielzahl von 2.500 Wohnungsvermittlungen p. a. festgelegt. Die Zahl der Vermittlungen war in den 2000er Jahren mit 2.400-2.700 pro Jahr recht stabil. Allerdings lag die Vermittlungsquote¹⁶ nur zwischen 30 und 50 %. Vorbehalte der Vermieter gegenüber bestimmten Gruppen erschweren u. a. kinderreichen ausländischen Familien, Alleinerziehenden und Wohnungslosen die Vermittlung. Das Amt für Wohnungswesen beobachtet, dass zunehmend Bewerber mit Transfereinkommen oder Insolvenzproblemen von Vermietern abgelehnt werden.

(16) Verhältnis der vermittelten Haushalte zu den registrierten Wohnungssuchenden am Jahresende

Fehlbelegungsabgabe

Der Fehlbelegungsabgabe kam in Frankfurt bis zur Abschaffung von Seiten des Landes (Juli 2011) eine hohe Bedeutung innerhalb der Förderung zu, denn hieraus konnten Mittel für den geförderten Wohnungsbau bzw. kommunale Programme gewonnen werden (2010: 6 Mio. €). Die Fehlbelegungsquote lag in Frankfurt bei durchschnittlich 12-13 %, allerdings bei großzügiger Bemessung (Einkommengrenzen um mehr als 40 % überschritten). Die Einnahmen durch die Abgabe mussten innerhalb von 2 Jahren zweckgebunden verwendet werden, wobei 10 % beim Amt für Wohnungswesen verblieben (Verwaltungsaufwand) und 90 % in die Förderung flossen. Von Seiten der Stadt wird die Abschaffung kritisch gesehen, weil kein weiteres handhabbares Instrumentarium vorliegt, um der Fehlbelegung entgegenzuwirken und die bisher erzielten Einnahmen nicht mehr in die Förderung fließen können.

Mittelstandsprogramm

Das Mittelstandsprogramm ist ein rein kommunal subventioniertes Programm und erfolgt über ein zinsloses Darlehen. Zielgruppe des Programms sind Haushalte mit mittlerem Einkommen, insbesondere Familien und Senioren. Die Belegung erfolgt unmittelbar über den Vermieter. Das Amt für Wohnungswesen prüft, ob die vom Mieter vorgeschlagenen Mietinteressenten die Voraussetzungen für den Bezug einer geförderten Wohnung erfüllen und ob demnach einem Mietvertragsabschluss zugestimmt werden kann. Die Fördermiete orientiert sich an der ortsüblichen Marktmiete, welche von der Förderstelle projektbezogen festgelegt wird und diese einkommensabhängig um max. 35 % unterschreitet. Erfahrungsgemäß ergeben sich Mieten zwischen 6,14-7,50 €/m². Zurzeit sind 19 Vermieter gelistet, die sich überwiegend aus Wohnungsgesellschaften und Privaten zusammensetzen (Stand 2011).

Quoten für den geförderten Wohnungsbau bei Neubauprojekten

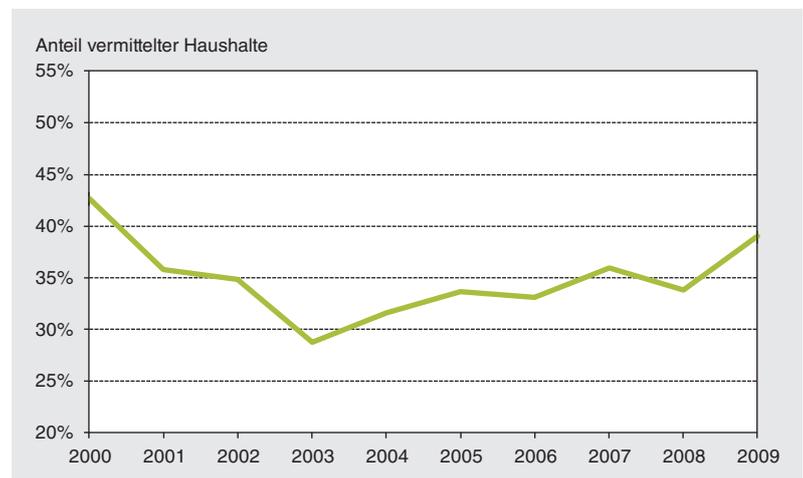
Bei der Realisierung von Neubauprojekten strebt die Stadt Frankfurt an, 30 % der Fläche für den geförderten Wohnungsbau zu reservieren. Allerdings ist dies innerhalb der Verwaltung und Politik kein Konsens, so dass es sich um Einzelfallentscheidungen handelt. In geeigneten Fällen sollen 15 % des Flächenanteils für die Wohnraumförderung des Landes und 15 % für das Mittelstandsprogramm reserviert werden. Umgesetzt wurde dieses Verfahren allerdings bisher nur in einem Fall (Stand 2011). An-

gedacht ist auch, in Einzelfällen die vorzeitige Auszahlung der Fördermittel zur Unterstützung beim Grunderwerb zu prüfen. Weiterhin sollen Kosten für aufwendige Altlastenbeseitigungen und Abbruch- bzw. Verlagerungsmaßnahmen gefördert werden, um entsprechende Neubauprojekte zu unterstützen.

Eigentumsförderung

In den 2000er Jahren beschränkte sich die Eigentumsförderung in Frankfurt im Wesentlichen auf den Neubau. Grundsätzlich sieht die Landesförderung auch die Förderfähigkeit des Erwerbs von Bestandsobjekten zur eigenen Nutzung vor. Ab 2009 wurden in Frankfurt auch Gebrauchtobjekte zur Selbstnutzung gefördert.

Abbildung 12
Entwicklung der Vermittlungsquote in Frankfurt



Quelle: Wohnungsmarktbericht 2010 der Stadt Frankfurt an.M.

Tabelle 1
Eckpunkte der Eigentumsförderung in Hessen (Stand 2011)

Zielgruppe	Familien, Generationenwohnen, Behinderte
Gegenstand der Förderung	Bau und Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum Kauf von Gebrauchtimmobiliien zur Selbstnutzung
Einkommengrenzen (Jahresbruttoeinkommen)	1-Personen-Haushalt: 20.000 € 2-Personen-Haushalt: 28.000 € zzgl. für jede weitere Person: 6.600 € zzgl. für jedes Kind: 550 €
Eigenleistungen	mind. 15 % (inkl. Fremdmittel) davon mind. 10 % Geldmittel oder Wert des eigenen Grundstücks
Darlehen	50 % der Gesamtkosten (max. 65.000 €) zzgl. Grundstückskosten in Höhe von max. 50.000 €
Darlehensbedingungen	Zinssatz: marktüblicher Zinssatz abzüglich 40 % Zinsbindung: 10 Jahre (verlängerbar, danach Anpassung an den Kapitalmarktzins) Kosten: einmalig 1 % (wird einbehalten) jährl. Tilgung: zwischen 1,0 % und 2,5 %
Bereitgestellte Mittel	Im Jahr 2011 wurden in Hessen für den Neubau von 342 Eigentumswohnungen/-häusern 12.170.623 € bewilligt. Für den Bestandserwerb von 351 Wohnungen/Häusern wurden insgesamt 13.719.114 € bewilligt.
Datengrundlage: Förderrichtlinien des Landes Hessen	

Quelle: Quaestio

Mit 0,05 Bewilligungen je 1.000 Einwohner in der Eigenheimförderung (Neubau / 2002-2009) liegt diese jedoch auf einem vergleichsweise geringen Niveau, so dass die Effekte auf die Bestandsausweitung klein sind.

Modernisierung von Mietwohnungen

Im Rahmen des Förderprogramms zur Modernisierung von Mietwohnungen, werden Belegungs- und Mietpreisbindungen geschaffen. Die Wohnungen stehen für eine Dauer von zehn Jahren für untere Einkommensgruppen nach dem Hessischen Wohnraumförderungsgesetz zur Verfügung. Bei Wohnungen, die sich bereits in der Be-

legungs- und Mietpreisbindung befinden, wird der Bindungszeitraum um weitere zehn Jahre verlängert.

Gefördert werden die Modernisierung von Mietwohnungen (bauliche Maßnahmen wie: Verbesserung des Wohnungszuschnittes, natürliche Belichtung und Belüftung, Beheizung, Energie- und Wasserversorgung) und die Umgestaltung von Außenanlagen durch bauliche Maßnahmen einschließlich der Beseitigung von baulichen Hindernissen für behinderte Menschen. Weiterhin sind Instandsetzungsmaßnahmen, wenn sie im Zusammenhang mit wohnwertverbessernden Modernisierungsmaßnahmen stehen, förderfähig.

Entwicklungstendenzen im geförderten Mietwohnungsbau

Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes

Wie in den anderen Fallstudienstädten ist auch in Frankfurt, durch die höhere Anzahl von Wohnungen, die aus der Bindung fallen, gegenüber den neu geschaffenen Belegungsbindungen, eine kontinuierliche Abnahme des Sozialwohnungsbestandes zu beobachten. Zwischen 2000 und 2009 hat der Sozialwohnungsbestand um rd. 11.000 Wohneinheiten auf rd. 30.000 Wohnungen abgenommen. Gemessen am gesamten Wohnungsbestand hat der Sozialwohnungsbestand einen Anteil von 8,5 % (2009).

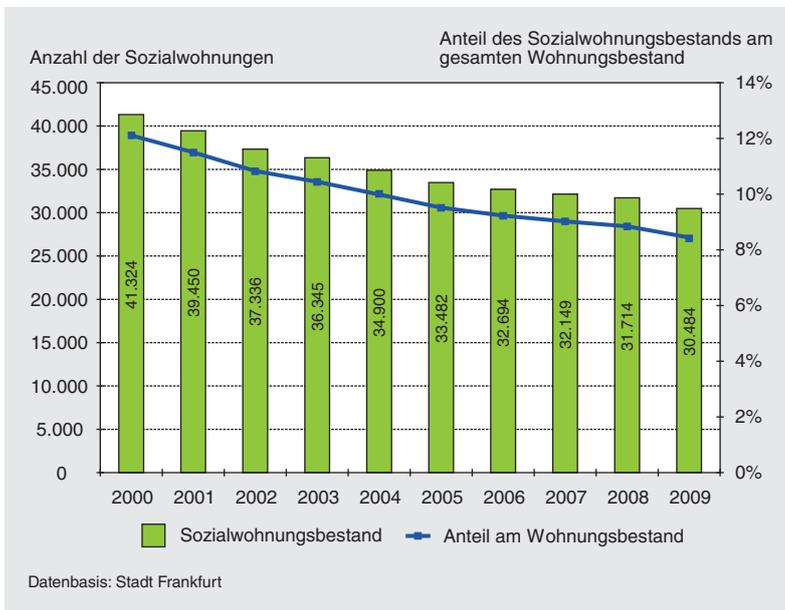
Die Prognosen der Stadt Frankfurt gehen von einem weiteren Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes bis 2030 um 7.000 Wohneinheiten aus.¹⁷ Allerdings hat die Stadt mit den Wohnungsbaugesellschaften 1999 einen Kooperationsvertrag („Frankfurter Vertrag“) geschlossen, der diese verpflichtet nicht oder nicht mehr öffentlich geförderte Wohnungen vordringlich an Wohnungssuchende zu vermieten, die zum Bezug geförderter Wohnungen berechtigt sind. Damit soll verhindert werden, dass Wohnungen, die aus der Bindung fallen, nicht mehr für diese Mieterklientel zur Verfügung stehen.

Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau

Die Bewilligungszahlen im geförderten Mietwohnungsneubau variieren in den 2000er Jahren stark. Mit durchschnittlich 0,3 Bewilligungen je 1.000 Einwohner (2005-2009) bewegt sich Frankfurt im geförderten Mietwohnungsneubau im unteren Bereich der Fallstudienstädte. Lediglich Dortmund und Stuttgart liegen darunter. Auch im Verhältnis zur gesamten Bautätigkeit in Frankfurt sind die Bewilligungen geförderter Wohnungen gering. Hier nimmt Frank-

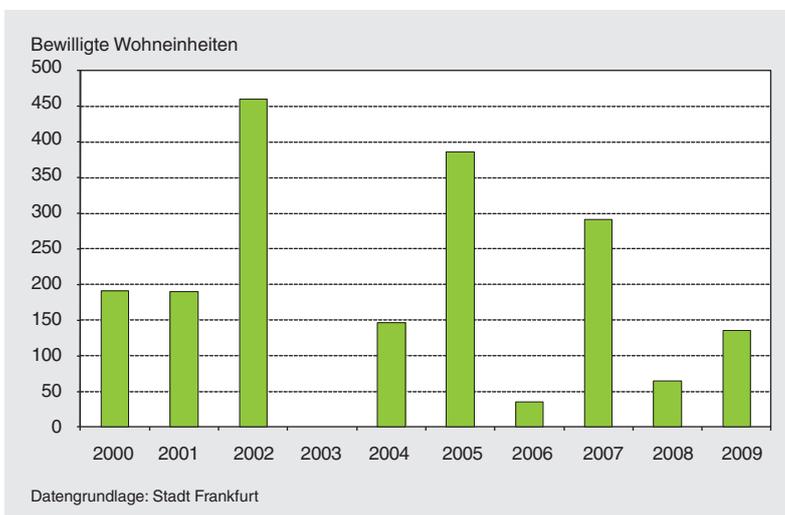
(17) Da das Bindungsende nicht in allen Fällen erfasst wurde und Bindungen durch vorzeitige Rückzahlungen früher auslaufen können, handelt es sich hier um eine grobe Schätzung (Stadt Frankfurt am Main: Wohnungsmarkt Bericht 2009, S. 54).

Abbildung 13 Entwicklung des Sozialwohnungsbestands in Frankfurt / M. (2000-2009)



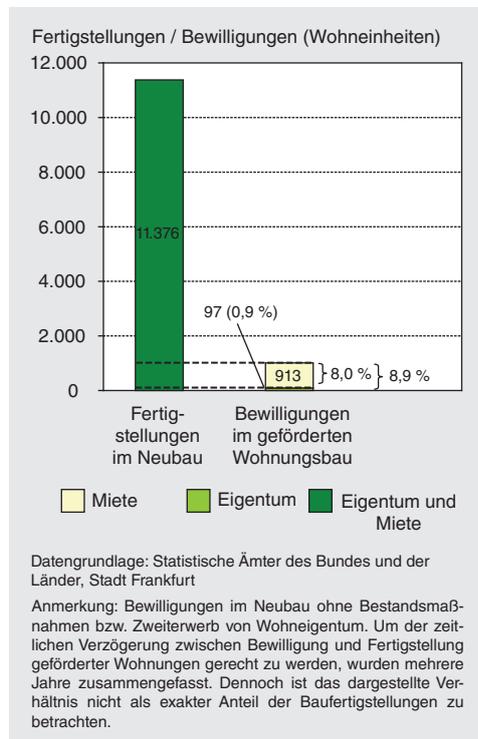
Quelle: Quaestio

Abbildung 14 Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Frankfurt/M. (2000-2009)



Quelle: Quaestio

Abbildung 15
Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau im Verhältnis zu den gesamten Baufertigstellungen in Frankfurt/M. (2005-2009)



Quelle: Quaestio

furt unter den Fallstudienstädten sogar die hinterste Position ein. Für die Eigentumsmaßnahmen (Neubau) trifft das noch verstärkt zu.

Akteure im geförderten Mietwohnungsbau

In der klassischen Wohnraumförderung (Landesförderung) sind kommunale und im „öffentlichen Umfeld befindliche“ Wohnungsunternehmen die wesentlichen Akteure. Private Investoren und auch Genossenschaften finden sich hier nur vereinzelt. Die lokalen Akteure begründen diese Zurückhaltung mit dem festgelegten Bindungszeitraum und den Bedenken bzgl. des zu erwartenden Mieterklientels sowie einem generell schlechten Image des geförderten Wohnungsbaus. Durch die hohe Mitbestimmung als Vermieter beim Belegungsverfahren ist es allerdings möglich, einseitigen Belegungsstrukturen entgegenzuwirken.

Die kommunalen Programme werden hingegen auch von anderen Investorentypen nachgefragt. So finden sich im Mittelstandsprogramm häufig Genossenschaften. Es ist davon auszugehen, dass dieses Programm eher der Mitgliederstruktur der Genossenschaften entspricht und diese in erster Linie die Bedürfnisse ihrer Mitglieder abdecken möchten (geförderter Wohnungsbau nicht unbedingt als primäres Ziel). Im kommunalen

Förderprogramm zum Ankauf von Belegungsrechten im Bestand können auch Privatpersonen aktiviert werden. Hierzu hat die Stadt Frankfurt verschiedene Aktionen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt (z. B. Pressearbeit, Plakataktion).

3.2 Hamburg

Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung

Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung

Wirtschaftlich ist Hamburg noch in den 1980er Jahren als Folge eines wirtschaftsstrukturellen Wandels eher unterdurchschnittlich gewachsen. Seit den 90er Jahren hat sich das Bild verändert. Mit der Vereinigung hat Hamburg ein erweitertes Hinterland hinzugewonnen, die Internationalisierung hat den auf Handel und die damit verbundenen Dienstleistungen spezialisierten Wirtschaftsstandort zusätzlich stabilisiert. Nicht zuletzt konnte Hamburg als attraktive Großstadt auch unabhängig von bestehenden Spezialisierungen von der Entwicklung zur Wissens- und Dienstleistungsstadt profitieren. Hamburg hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten wirtschaftlich aufgeholt und belegt heute in entsprechenden Rankings zur Wirtschaftskraft regelmäßig vordere Plätze. Dies betrifft die Einkommen der Einwohner ebenso wie die Wertschöpfung pro Erwerbstätigen.

Die Bevölkerungsentwicklung Hamburgs ist von einem relativ stetigen Wachstum gekennzeichnet. Ende der 1980er Jahre hatte Hamburg 1,6 Mio. Einwohner, gegen Ende der 2000er Jahre waren es mit rund 1,8 Mio. fast 200.000 Menschen mehr. Eine kräftige Zuwachswelle wurde auch in Hamburg bis 1993 durch die Vereinigung und die Öffnung des Ostens ausgelöst. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre stagnierte die Bevölkerungszahl. Parallel wuchs die Umlandwanderung, so dass in der zweiten Hälfte der 90er Jahre fast 10.000 Menschen jährlich an das Umland verloren gingen. In den 2000er Jahren hat sich wiederum eine positive Entwicklung eingestellt. Von 2000 bis 2009 wuchs die Bevölkerung durchschnittlich um 0,4 % jährlich. Gleichzeitig haben die Bevölkerungsluste an das Umland abgenommen. Der negative Wanderungssaldo mit dem Umland blieb unter 6.000 Personen jährlich. Die Prognosen der Hansestadt Hamburg gehen auch weiterhin von einer leicht steigenden Bevölkerungszahl bis 2025 aus.

Angestrebt wird, das angestrebte Wachstum der Stadt stärker in den gegebenen Siedlungsstruk-

turen umzusetzen. Daher wird nach der Entwicklung der Hafencity, die zu Beginn primär dem freifinanzierten, hochwertigen Wohnungsbau vorbehalten war, mit dem „Sprung über die Elbe“ der Versuch unternommen, vormals problematische Stadtteile (Veddel, Wilhelmsburg, Kirchdorf) unter dem neuen Namen „Elbinsel“ für eine immobilienwirtschaftliche und auch wohnungswirtschaftliche Entwicklung vorzubereiten. Einen Meilenstein stellt die Internationale Bauausstellung 2013 dar.

Bautätigkeit

Unabhängig von diesen weithin bekannten Leitprojekten der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung gilt, dass die Wohnungsbauleistungen in Hamburg in den 2000er Jahren mit durchschnittlich 2,13 Fertigstellungen pro 1.000 Einwohner (2000-2009) relativ gering waren. Dies gilt insbesondere für den Neubau von Mehrfamilienhäusern. Aus dem Bauboom der 1990er Jahre kommend, war der Anfang der 2000er Jahre noch von einem Rückgang geprägt. Seit 2002 pendeln die jährlichen Fertigstellungen im Wohnungsneubau um einen Wert von 3.000 Einheiten. In München oder Frankfurt/M. werden relativ zur Bevölkerungszahl ungefähr doppelt so viele Wohnungen gebaut. Die Akteure vor Ort beobachten, dass durch die geringen Neubauzahlen der Markt „fühlbar enger geworden ist“.

Auch für Hamburg ist kennzeichnend, dass sich

die regionale Bautätigkeit zunehmend stärker auf die Stadt konzentriert. Der Anteil der Stadt an allen Fertigstellungen der Region hat zugenommen und beträgt heute fast 50 %.

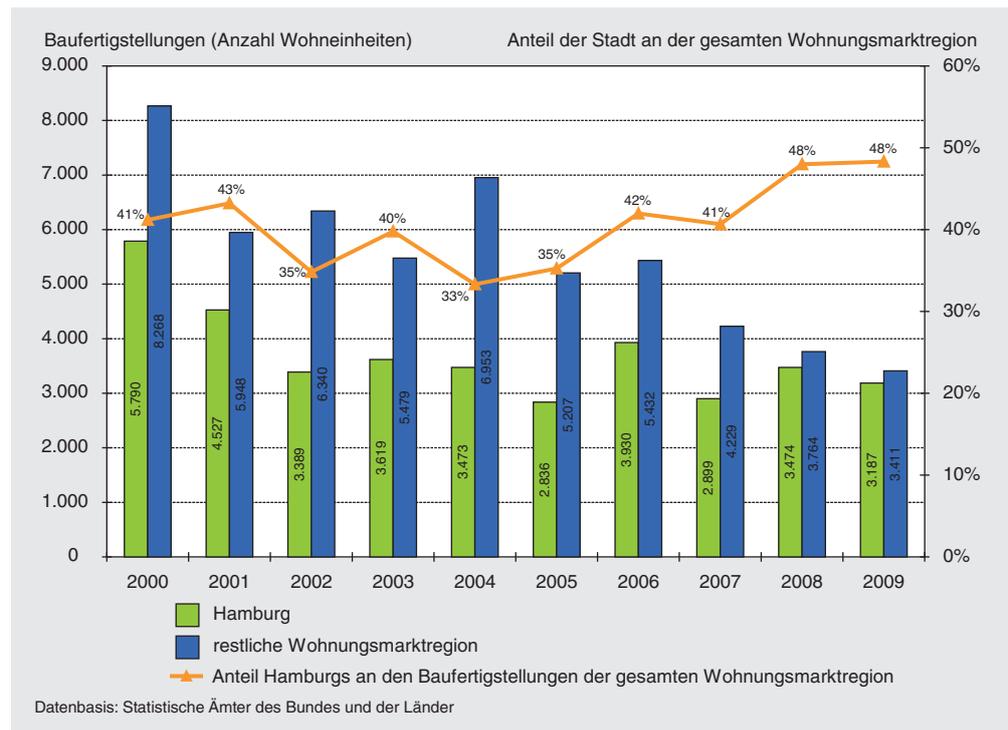
Auch in Hamburg begrenzt die Verfügbarkeit geeigneter Grundstücke das Neubauvolumen. Nach Einschätzung der lokalen Akteure entsteht durch die Fokussierung auf die Innenentwicklung eine verstärkte Grundstücksknappheit. Oftmals spielt auch die Qualität der angebotenen Grundstücke eine Rolle. So werden einzelne (städtische) Grundstücke auf dem Markt nicht nachgefragt, weil die Qualitäten für eine wohnungswirtschaftliche Projektentwicklung nicht ausreichen.

Preise und Bezahlbarkeit des Wohnens

Die zunehmende Grundstücksknappheit schlägt sich in steigenden Preisen für Wohnungsbaugrundstücke nieder. Im Bereich der guten und mittleren Lagequalitäten haben sich die Preise zwischen 2005 und 2010 nahezu verdoppelt (siehe Abb. 17). Die mäßigen Lagequalitäten sind für die Investoren wenig interessant. Insofern blieben die Preise hier konstant.

In der Folge der relativ geringen Bautätigkeit kam es in Hamburg auch zu besonders kräftigen Mietpreissteigerungen. Im Vergleich der Fallstudienstädte verzeichnet Hamburg den stärksten Mietpreisanstieg zwischen 2005 und 2010

Abbildung 16
Entwicklung der Baufertigstellungen in Hamburg und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)

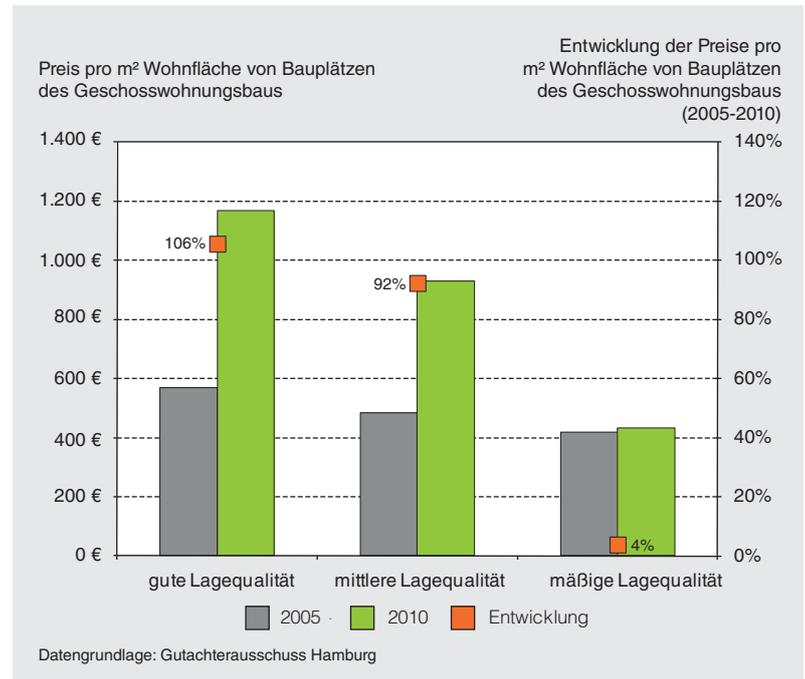


Quelle: Quaestio

(15,3 %). Die stärksten Preissteigerungen ergeben sich – wie auch in den weiteren Fallstudienstädten – im hochpreisigen Segment. In diesem Preissegment bilden vornehmlich der Neubau und insbesondere Projekte wie die Hafencity einen wichtigen Faktor. Aber auch im unteren und mittleren Preissegment kam es zu kräftigen Preissteigerungen, so dass man auch hier Wirkungen zunehmender Wohnungsmarktpässe konstatieren kann.

Trotz einer traditionell hohen Bedeutung der Wohnungsbauförderung für das Neubauge-schehen¹⁸ bleibt der Hamburger Wohnungsmarkt im Vergleich der Großstädte und der Fallstudienstädte somit teuer. Die Angebotsmieten von gut 9 €/m² (2010)¹⁹ werden in Deutschland nur von München, Frankfurt/M. und Heidelberg übertroffen. Zwar wird durch den relativ hohen Anteil geförderter Wohnungen ein Grundstock günstiger Wohnungen vorgehalten, doch muss der Berechtigtenkreis auch in Hamburg ganz überwiegend auf dem „normalen Wohnungsmarkt“ untergebracht werden. Auf Basis der aktuellen Angebotsmieten ergibt sich, dass der Hamburger Mietwohnungsmarkt ca. 50 % über dem Bundesdurchschnitt angesiedelt ist. Im Bereich der niedrigen Arbeitseinkommen kann Hamburg den Bundeswert jedoch nur um knapp 9 % übertreffen. Gleichzeitig muss die Stadt einen im Vergleich der Fallstudienstädte hohen Anteil von Transferemp-

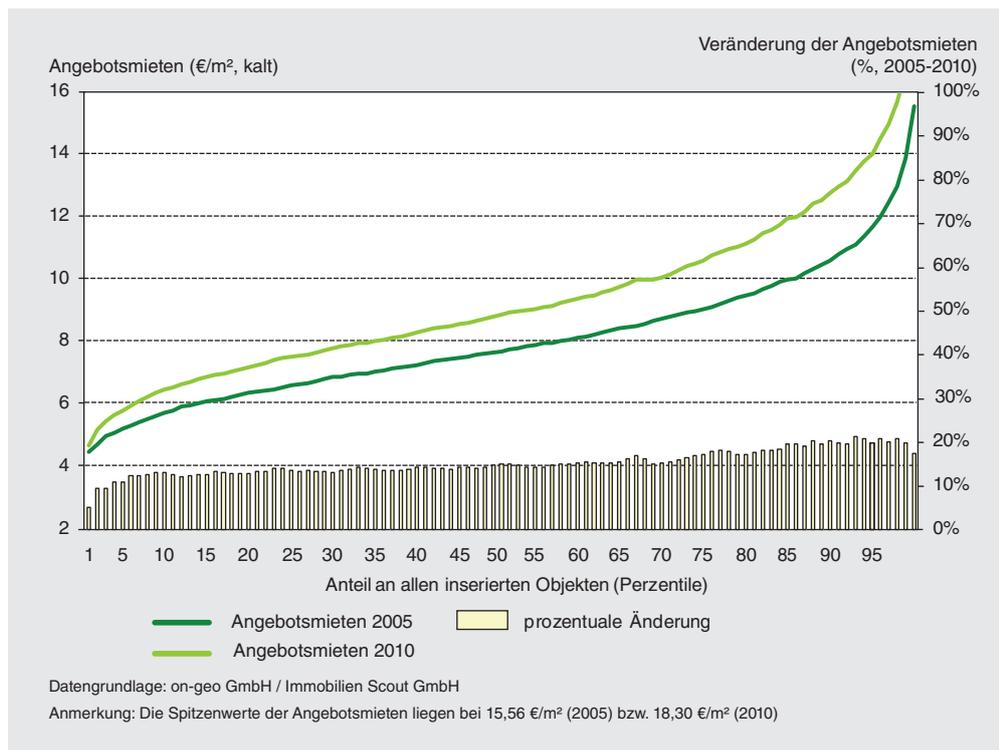
Abbildung 17
Preisentwicklung von Wohnungsbaugrundstücken für den Geschosswohnungsbau in Hamburg (2005 bis 2010)



Quelle: Quaestio

fängerhaushalten unterbringen (knapp 11 % der Gesamtbevölkerung beziehen Leistungen nach SGB II). Ähnlich wie in Köln oder Frankfurt/M. führt dies zu einem relativ hohen fiskalischen Aufwand (vgl. Kap. 2.3).

Abbildung 18
Entwicklung der Preisverteilung in Hamburg (Angebotsmieten 2005-2010)



Quelle: Quaestio

(18) Bis in die 80er Jahre betrug der Anteil der geförderten Wohnungen an allen Fertigstellungen in Hamburg fast zwei Drittel, in den 90er Jahren waren rund die Hälfte aller neuen Wohnungen öffentlich gefördert und noch in den 2000er Jahren wird ein Anteil von einem Drittel erreicht (siehe: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Wohnungsbauentwicklungplan, Drucksache 19/2995, S: 11).

(19) Median der Angebotsmieten.

Abbildung 19

Hamburg: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und durchschnittlichem Einkommen

		Eigenschaften der Beispielhaushalte				Wohnfläche (m ²)	Erreichbare Perzentile des Wohnungsmarktes		
		HH-Nettoeinkommen	durchschnittliche Mietbelastung (Nettokaltmiete)	errechnete Zahlungsbereitschaft	durchschnittliche Nettokaltmiete (€/m ²)		Status quo	Anpassung 1: Mietbelastung + 10 %	Anpassung 2: Mietbelastung +10% Wohnfläche -10%
	1-Personenhaushalt niedriges Einkommen	910 €	35%	318 €	6,01	53	2	26	65
	1-Personenhaushalt durchs. Einkommen	1.498 €	24%	360 €	6,09	59	3	47	77
	2-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.498 €	25%	375 €	5,65	66	3	38	66
	2-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.568 €	18%	462 €	6,70	69	13	79	89
	4-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.712 €	25%	428 €	5,80	74	4	35	57
	4-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.782 €	20%	556 €	6,15	91	6	55	68

Datengrundlage: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, on-geo GmbH / Immobilien Scout GmbH, Mikrozensus Wohnen 2006, Deutscher Mieterbund

Anmerkung: Methodische Erläuterungen zur Beispielrechnung finden sich im Anhang

Quelle: Quaestio

Für Bezieher niedriger Einkommen ist es insofern nicht leicht, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Unter den Annahmen der oben stehenden Modellrechnungen ergibt sich, dass erst eine kräftige Steigerung der akzeptierten Einkommensbelastung durch die Miete eine gewisse Wahlfreiheit ermöglicht. Dies gilt selbst für Haushalte mit eher durchschnittlichem Einkommen.

Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion

Die Hamburger Stadtentwicklungspolitik stand in der ersten Hälfte der 2000er Jahre insbesondere im Zeichen des Leitbildes „Wachsende Stadt“. Als Bestandteil dieser Wachstumsstrategie und komplementär zu den wirtschaftspolitischen Zielen wurde auch die Wohnungspolitik eingeordnet. Baulandbereitstellung und Familienorientierung standen dabei programmatisch im Fokus. Ein Sofortprogramm fokussierte den Einfamilienhausbau und die Wohneigentumsbildung. Zu Beginn der 2000er Jahre wurde zudem die Eigentumsförderung auf Bestandsobjekte ausgeweitet. Der Anteil der Bestandsobjekte in der Eigentumsförderung wuchs bis 2008 auf über 50 %. Neben den Finanz- und Konjunkturkrisen wurde der Wohnungsneubau auch durch diese stärkere Bestandsorientierung der Förderung sowie eine stärkere Fokussierung der Wohnungsunternehmen auf die eigenen Bestände gehemmt. Darüber hinaus wurde das hohe En-

gagement in der Baulandentwicklung nicht durchgehalten. In der Folge blieben die Neubauvolumen relativ gering.

Bei relativ robuster wirtschaftlicher und demografischer Entwicklung hat dies in Hamburg zu einer zunächst unterschwellig dann jedoch zunehmend thematisierten Anspannung des Wohnungsmarktes geführt. In der öffentlichen Diskussion wird dabei insbesondere die, durch Modernisierung und begleitenden Mietpreiserhöhung in Gang gebrachte, Aufwertung und soziale Umwälzung in den ehemals preiswerten, gut gelegenen Stadtteilen diskutiert (z. B. St. Georg, Ottensen). Die partielle Rücknahme der Bestandsorientierung in der Förderung (insbesondere Eigentumsförderung) zugunsten des Wohnungsneubaus war eine erste Reaktion auf die Wahrnehmung der entstehenden Engpässe am Wohnungsmarkt. Die Ausweitung der Subventionsbarwerte und eine Anpassung der Förderkonditionen zieht sich als zweite Linie durch die jüngere Wohnungspolitik Hamburgs. In Zuge dessen wurden die Fördermieten und die Einkommensgrenzen der Förderung erhöht (zuletzt 30 % über den Einkommensgrenzen des WoFG). Die auf 120 Mio. € erhöhten Subventionsbarwerte und die in 2010 erreichte Programmzahl von 1.200 geförderten Wohnungen sollen dabei in 2011 und 2012 verstetigt werden.

In 2009 wurde erstmals der Wohnungsbauentwicklungsplan erstellt, der 2011 fortgeschrie-

ben wurde. Unter der Gesamtstrategie für den Wohnungsbau mit dem Leitbild „Wachsen mit Weitsicht“ wurden auch Zielzahlen für den Wohnungsbau insgesamt und den geförderten Wohnungsbau formuliert. Trotz der in den letzten fünf Jahren ausgeweiteten Bewilligungsvolumen im geförderten Wohnungsbau und der entsprechend erhöhten Neubauleistungen ist der Wohnungsbau insgesamt in Hamburg auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau geblieben. Die im Wohnungsbauentwicklungsplan formulierte Zielzahl von 6.000 Einheiten wurde in den vergangenen Jahren bei weitem nicht erreicht. So ist die Grundstücks- und Baulandbereitstellung für den Wohnungsbau – als dritte Linie der jüngeren Wohnungspolitik – erneut in den Fokus gerückt. In Hamburg ergibt sich bei der Umsetzung derartiger Mengenziele die besondere Schwierigkeit, dass die Bauleitplanung in der Zuständigkeit der Bezirke liegt und hier keine unmittelbare Verpflichtung entsteht, den gesamtstädtischen Zielvorstellungen gemäß zu handeln.

Auch um den gesamtstädtischen Vorgaben mehr Geltung zu verschaffen, wurde im Frühjahr 2010 zunächst ein städtischer Wohnungsbaukoordinator direkt unterhalb der Senatorin eingesetzt. Das Mengenziel von 6.000 Wohnungen wurde zudem im Sommer 2011 in einem zwischen Senat und Bezirken geschlossenen „Vertrag für Hamburg“ festgehalten. Im Vorfeld haben die sieben Bezirke entsprechende Beschlüsse zur Intensivierung des Wohnungsbaus gefasst und sollen diese in konkrete Handlungsprogramme übersetzen. Der Senat verpflichtet sich seinerseits, die Rahmenbedingungen für eine Ausweitung des geförderten Wohnungsbaus auf 2.000 Wohnungen pro Jahr (30 % des gesamten Neubaus) zu schaffen und insbesondere die SAGA GWG zu einer Steigerung der Neubauleistungen auf 1.000 Wohnungen anzuregen. In der Folge soll auch die weitere Wohnungswirtschaft zu einem „Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ gewonnen werden. Im Vertrag wird ferner geregelt, dass die Bezirke zusätzliches Personal und darüber hinausgehende finanzielle Anreize erhalten. Auf der anderen Seite bestehen Berichtspflichten gegenüber dem in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt angesiedelten Wohnungsbaukoordinator. Er erhält zudem die Funktion eines Schlichters und Moderators bei Konflikten und sonstigen Umsetzungshindernissen. Dies ist auch Bestandteil einer angestrebten Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.

In der weiteren Umsetzung stellt sich – dies ist auch in einem von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt im Januar 2012 durch-

geführten Expertenworkshop deutlich geworden – insbesondere die Frage nach der städtischen Ausrichtung der Wohnungsbaupolitik. Die Wohnungsbaureserven in den nachgefragten sehr guten Lagen und Stadtteilen wurden in den vergangenen Jahren bereits weitgehend genutzt. Die weitere Grundstücksmobilisierung wird dort von steigenden Preisen vorangetrieben und bedarf keiner über die Baurechtschaffung hinausgehenden planerischen Begleitung. Zumal bestehen Zweifel, dass die sehr hochpreisigen Neubauangebote eine spürbare Entlastungswirkung im mittleren und unteren Segment erzeugen können. Da eine großmaßstäbige Stadterweiterung als Lösung kaum in Betracht kommt, geraten die bisher weniger attraktiven Übergangslagen in das Blickfeld.²⁰ Hier mangelt es bislang aufgrund vorhandener qualitativer Defizite an Investoreninteresse. Diese Stadtteile in ihrer inneren Entwicklungsfähigkeit zu stärken, würde erhebliche Anstrengungen in einem Schulterschluss von öffentlichem, privatwirtschaftlichem und bürgerschaftlichem Handeln erfordern. Die von der IBA 2013 vorangetriebene Entwicklung der Elbinseln kann zwar als Labor für derartige Entwicklungsstrategien gelten, ist aufgrund des hohen Aufwands jedoch kaum als Regelpolitik einer wohnungswirtschaftlichen Stadtteilentwicklung anzuwenden. Von daher drängt sich ausgehend vom „Vertrag für Hamburg“ schließlich die Frage auf, mit welcher Arbeits- und Kostenteilung derartige Entwicklungspartnerschaften als Grundlage einer wohnungswirtschaftlichen Stadtentwicklungsstrategie in mittleren Lagen realistischerweise verbunden werden können.

Instrumente der Hamburger Wohnungspolitik

Wohnraumförderung des Landes Hamburg

Der Schwerpunkt der Wohnraumförderung des Landes Hamburg liegt auf der Förderung von Familien und Paaren. So ist bspw. festgelegt, dass der Anteil angemessener Wohnungen für Familien und Paare bei einem geförderten Bauvorhaben mindestens 50 % der Wohneinheiten ausmachen soll. Die Förderung erfolgt über zinsgünstige Darlehen, welche sich aus einem pauschalisierten Darlehensbetrag für Bau- und Nebenkosten (1.100 €/m²) sowie Zuschlägen für Grundstückskosten sowie ggf. Pkw-Stellplätzen zusammensetzen. Zusätzlich wird ein Aufwendungszuschuss von 1 €/m² monatlich für den Förderzeitraum gewährt. Die Bindungsdauer ist mit 15 Jahren vergleichsweise gering. Ein Programm zur Verlängerung der Darlehenslaufzeit und damit der Bindungsdauer befindet sich in

(20)

Es handelt sich hierbei um städtische Teilräume, in denen das Preisniveau bislang nicht ausreicht, um rentabel freifinanzierter Neubau zu errichten. Als Ursache hierfür kommen unterschiedliche Defizite in Frage, von nicht ausreichenden Infrastrukturen oder überforderten Schulen bis zu einer zu einseitigen sozialschwachen Bevölkerungsstruktur verbunden mit einem negativen Image. Gleichzeitig handelt es sich oftmals um Bereiche mit vorhandenen Wohnungsbaupotenzialen.

der Vorbereitung (Mietwohnungen ab Baujahr 2003, Inanspruchnahme dementsprechend ab 2018 möglich).

Ankauf von Belegungsrechten im Bestand

Weiterhin sieht die Stadt Hamburg ein Programm zum Ankauf von Belegungsrechten im Bestand vor. Hierbei erwirbt das zuständige Bezirksamt vom Vermieter einer Bestandswohnung das Recht, für die Wohnung Belegungsvorschläge mit integrationsbedürftigen Haushalten zu machen. Die Höhe des Zuschusses, der dem Eigentümer zu den Mietkosten gewährt wird, ist abhängig von der Bindungsdauer. Hier sind zwei Modelle vorgesehen:

- **Programm A:** einmalige Belegungsrechte einer ungebundenen Mietwohnung mit einer Mietpreisbindung von höchstens 10 Jahren / einmaliger Zuschuss von 15.000 € je Wohneinheit (Auszahlung: 7.500 € bei Bezug, 7.500 € nach einem Jahr).
- **Programm B:** langfristige Belegungsrechte mit einer Förderlaufzeit von 20 Jahren / einmaliger Zuschuss von 25.000 € je Wohneinheit.

Bisher konnte das Programm jedoch nur geringe Nachfrage generieren und dies überwiegend bei sozialen Trägern, Vereinen, Verbänden und Institutionen, die sich bereits in diesem Themenfeld bewegen. Langfristige Belegungsbindungen

(Programm B) konnten bisher nicht eingerichtet werden (Stand 2011) und sind auch zukünftig eher fraglich. Das Programm A erweist sich mit der einmaligen Belegungsbindung und der gleichzeitig relativ hohen Subvention für die Eigentümer als attraktiver.

Belegungspraxis

Die Belegung einer Sozialwohnung erfolgt in Hamburg unmittelbar über den Vermieter. Hierbei muss der Mieter lediglich einen Wohnberechtigungsschein nachweisen.

Nach den Aussagen der städtischen Experten ist das kommunale Wohnungsunternehmen SAGA GWG mit ca. 130.000 Wohnungen (ca. ein Fünftel des Gesamtbestandes) nicht nur als Bestandhalter die dominante Größe, sondern gemeinsam mit den Genossenschaften auch Partner für die Kooperation zu Fragen der sozial orientierten Belegung. Die SAGA GWG hält 40 % der Hamburger Sozialwohnungsbestände. Zwischen der Stadt und insgesamt 10 Wohnungsunternehmen, darunter die SAGA besteht ein Kooperationsvertrag, der unter anderem eine Vereinbarung zur Unterbringung von Dringlichkeitsbewerbern beinhaltet. Im Gegenzug erhielt die SAGA eine größere Flexibilität bei der Belegung von Sozialwohnungen, die nicht durch Dringlichkeitsfälle belegt werden.

Einen Dringlichkeitsschein können Haushalte erhalten, die dringend auf angemessenen Wohnraum angewiesen sind und sich nicht aus eigener Kraft mit Wohnraum versorgen können. Somit sind sie zum Bezug einer sogenannten WA-Sozialwohnung (Sozialwohnungen, die Dringlichkeitsscheinbewerbern vorbehalten sind / 2010: 59.821 WA-Wohnungen von insgesamt 101.392 Sozialwohnungen) berechtigt. Zu dieser Gruppe gehören Haushalte, die kurzfristig aus ihrer aktuellen Wohnung ausziehen müssen (z. B. wg. Kündigung) so genannte „vordringlich Wohnungssuchende“. Bei den zuständigen Bezirksamtern werden diese vermerkt und bei der Wohnungssuche unterstützt. Darüber hinaus gehören zu den Beziehern von WA-Sozialwohnungen Wohnungslose, d.h. Haushalte die in Unterküften untergebracht sind. Diese werden über die Sozialbehörde vermittelt. Die Versorgungsquote der Haushalte mit Dringlichkeitsschein zeigt bei abnehmenden Fallzahlen eine sinkende Tendenz (siehe Tab. 2).

Weiterhin wird in Hamburg ein „Integrationszuschuss für Mietwohnungen“ für folgende Zielgruppen gewährt:

- Menschen mit psychischen oder seelischen Erkrankungen,

Tabelle 2
Entwicklung der hilfebedürftigen Haushalte mit Dringlichkeitsschein

Jahre	anerkannte Fälle	versorgte Haushalte	unversorgte Fälle (Stichtag 31.12.)	Versorgungsquote 1)
1995	12.478	7.070	9.294	56,7
1996	9.636	6.393	5.834	66,3
1997	7.929	4.492	4.816	56,7
1998	6.222	3.486	3.500	56,0
1999	4.926	2.747	3.016	55,8
2000	4.549	2.419	2.997	53,2
2001	5.255	1.909	3.669	36,3
2002	6.424	2.253	4.861	35,1
2003	6.506	2.423	4.292	37,2
2004	6.079	2.507	3.741	41,2
2005	5.663	2.352	3.347	41,5
2006 2)	4.608	1.689	2.621	36,7
2007 2)	4.826	1.947	3.257	40,3
2008 2)	5.345	1.835	3.024	34,3
2009 2)	5.680	1.991	3.703	35,1

1) Verhältnis der versorgten Haushalte zu den anerkannten Fällen; in den mit Wohnraum versorgten Fällen sind jedoch auch vordringlich Wohnungssuchende enthalten, deren Anerkennung aus dem Jahr davor stammt.

2) Fallzahlen ohne Fachstellenklientel mit Dringlichkeitsbestätigung

Quelle: Fortschreibung des Wohnungsbauentwicklungsplans Hamburgs

- Menschen mit geistigen oder mehrfachen Behinderungen, die alleine Leben können und wollen,
- Menschen, die aus stationären Einrichtungen kommen und nun eigenen Wohnraum beziehen können,
- unterstützungsbedürftige junge Erwachsene.

Die Versorgung von Wohnungslosen konnte in den letzten Jahren verbessert werden. Dies ist im Wesentlichen auf einen Kooperationsvertrag mit der Wohnungswirtschaft (SAGA GWG und Genossenschaften) zurückzuführen.

Liegenschaftspolitik: Ausschreibungsverfahren nach Konzeptqualitäten

Beim Verkauf städtischer Grundstücke wird verstärkt das Ausschreibungsverfahren nach Konzeptqualitäten angewendet. Entschieden wird hierbei zu 30 % nach dem Preis (mind. den vom Gutachterausschuss nach Bodenrichtwert errechneten) und zu 70 % nach der Konzeptqualität. Hierzu wurden sozialpolitische Kriterien festgelegt, die u. a. den geförderten Wohnungsbau betreffen. Je nach Lage wird ein prozentualer Anteil für den geförderten Wohnungsbau festgelegt. Angestrebt wird eine Quote von 30 %, die aber je nach Projekt flexibel gehandhabt wird. Der Anteil von gefördertem Wohnungsbau kann sowohl durch geförderte Mietwohnungen als auch durch geförderte Eigentumswohnungen erfüllt werden. Die Einführung einer generellen Quote für städtische Grundstücke wird jedoch nicht angestrebt.

Kooperationsvertrag mit Wohnungsunternehmen und Genossenschaften

Die Stadt Hamburg schließt mit Wohnungsunternehmen und Genossenschaften Kooperationsverträge ab mit dem Ziel, die Versorgung und Integration sozial benachteiligter Gruppen bzw. von Wohnungsnotfällen zu verbessern. Es werden keine neuen Belegungsrechte im Rahmen der Kooperationsvereinbarung geschaffen, sondern vielmehr vorhandene Ressourcen durch gezielte Abstimmung und Steuerung besser genutzt. Die Behörde für Soziales und Familie hat aus diesem Grund in Zusammenarbeit mit den Bezirksamtern jeweils eine Dienststelle eingerichtet, um eine effektive und angemessene Hilfe von Betroffenen sicherzustellen.

Die Wohnungsunternehmen und Genossenschaften verpflichten sich im Rahmen des Kooperationsvertrages, die Umsetzung des Wohnungsbauentwicklungsplans zu unterstützen und in enger Kooperation mit den Ämtern für

eine bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen zu sorgen. Weiterhin verpflichten sie sich, anerkannte vordringlich Wohnungssuchende, die ihnen vom Bezirksamt benannt werden, angemessen in ihrem Wohnungsbestand unterzubringen. Die Wohnungssuchenden werden unmittelbar allen Kooperationspartnern benannt, so dass eine zeitnahe Unterbringung wahrscheinlicher wird. Die Anzahl der unterzubringenden Haushalte bemisst sich nach der Anzahl der frei werdenden bzw. bezugsfertigen Wohnungen.

Die Erfolge im Rahmen des Kooperationsvertrages sind gut. 2009 wurden 1.607 obdach- und wohnungslose Haushalte verzeichnet, die in Wohnraum gezogen sind. 754 davon wurden durch die Fachstellen nach dem Kooperationsvertrag vermittelt.

Tabelle 3
Eckpunkte der Eigentumsförderung in Hamburg (Stand 2011)

Zielgruppe	keine Einschränkungen der Zielgruppe
Gegenstand der Förderung	Bau und Ersterwerb (max. 2 Jahre nach Fertigstellung) von: Einzel-, Doppel- und Reihenhäusern; Eigentumswohnungen
Einkommensgrenzen (Jahresbruttoeinkommen)	1 Erwachsene: 12.000 € 2 Erwachsene: 18.000 € 1 Erwachsener + 1 Kind: 19.000 € 1 Erwachsener + 2 Kinder: 24.100 € 1 Erwachsener + 3 Kinder: 29.200 € 2 Erwachsene + 1 Kind: 23.100 € 2 Erwachsene + 2 Kinder: 28.200 € 2 Erwachsene + 3 Kinder: 33.300 €
Eigenleistungen	mind. 15 % (Geldmittel, Grundstücke und Gebäudeteile, Selbsthilfe) davon mind. 6 % Geldmittel
Darlehen	bei Antragstellern, deren Gesamteinkommen die Einkommensgrenze um mindestens 10 % unterschreitet: 800 €/m ² -Wohnfläche um nicht mehr als 20 % überschreitet: 700 €/m ² -Wohnfläche um nicht mehr als 40 % überschreitet: 500 €/m ² -Wohnfläche um nicht mehr als 70 % überschreitet: 300 €/m ² -Wohnfläche Familienzuschlag für alle Haushalte, die die Einkommensgrenze um nicht mehr als 70 % überschreiten: Ehepaare oder auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften ohne Kinder: 10.000 € Familien mit 1 Kind: 15.000 € Familien mit 2 Kindern: 20.000 € Familien mit 3 Kindern: 32.000 € zzgl. jedes weitere Kind: 7.000 € Zuschlag für Schwerbehinderte: bei Anpassungsmaßnahmen nach DIN 18025 (Teil 1): max. 12.000 € bei Anpassungsmaßnahmen nach DIN 18025 (Teil 2): max. 10.000 €
Darlehenskonditionen	Laufzeit: 30 Jahre Zinssatz: 0,6 % Zinssatzbindung: 5 Jahre (danach Anpassung an den Kapitalmarktzins) Kosten: einmalig 1 % (wird einbehalten) jährl. Tilgung: in den ersten 20 Jahren 2 % (danach 5 %)
Bereitgestellte Mittel	Im Jahr 2010 wurden in Hamburg Darlehen in der Höhe von 28,77 Mio. € für den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen bewilligt. Hierdurch wurden 267 Ein- und Zweifamilienhäuser und 40 Eigentumswohnungen gefördert.
Datengrundlage: Förderrichtlinien des Landes Hamburg	

Quelle: Quaestio

Eigentumsförderung

Die Eigentumsförderung war in Hamburg bis Anfang der 2000er Jahre i. W. auf den Neubau begrenzt und insofern auch darauf ausgerichtet, eine Angebotsausweitung zu erreichen. Mit dem WoFG 2003 wurde sie jedoch auf den Bestand ausgeweitet. In der Folge wurden die Gebrauchtobjekte zur bestimmenden Größe in der Eigentumsförderung. Bereits der letzte Senat hat die Gebrauchtobjekte wieder aus der Förderung herausgenommen und somit wieder die Angebotsausweitung in den Vordergrund gerückt.

Während der 1990er Jahre wurde noch rund die Hälfte der geförderten Neubauobjekte auf städtischen Flächen errichtet. Dieser Anteil ist bis 2009 aufgrund mangelnder kommunaler Flächen auf 10 bis 15 % gesunken.

Die Einkommensgrenzen wurden mit 70 % über den Bundeswerten relativ hoch angesetzt. Zuletzt erfolgte eine Anpassung der Kostenobergrenze bei Passivhäusern von 360.000 auf 380.000 €.

Begrenzt wird die Reichweite der Förderung trotz entsprechender Zusatzdarlehen (Eigenkapitalersatz) durch die oftmals unzureichenden Eigenkapitalreserven der Haushalte. Während auch der Bestandserwerb gefördert wurde, konnten die reservierten Fördermittel im Eigentumsprogramm, die zur Förderung von 500 Einheiten ausreichen, vollständig umgesetzt. Inzwischen werden jährlich nur noch ca. 200 Wohneinheiten im Neubau gefördert.

Modernisierung von Mietwohnungen

Bei der Förderung von Modernisierungs- bzw. Umbaumaßnahmen wird in Hamburg zwischen den Programmen A bis D unterschieden. Das Programm A fördert energetische Sanierungen, in deren Kontext jedoch keine Belegungsbindungen geschaffen werden. Die Programme B-D sehen hingegen die Schaffung von Belegungsbindungen vor. Der Bindungszeitraum richtet sich nach den unterschiedlichen Teilprogrammen:

- Teilprogramm B: Förderung von umfassenden Energiespar- und Modernisierungsmaßnahmen, die mit 10 Bindungsjahren einhergehen.
- Teilprogramm C: Entspricht der Förderung des Mietwohnungsneubaus, bezieht sich jedoch auf die Schaffung von neuen Mietwohnungen durch Zusammenlegung von Wohnungen sowie Anbau und Ausbau von Gebäuden. Es werden 15 Bindungsjahre angesetzt.
- Teilprogramm D: Förderung von Energiespar-, Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in Sanierungsgebieten. Die Förderung wird aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert. Je nach Maßnahme ist die Förderung mit Bindungszeiträumen zwischen 12 und 21 Jahren verbunden.

Im Jahr 2011 wurden in Hamburg für das Teilprogramm B Zuschüsse in Höhe von 6,4 Mio. € geleistet. Hierdurch wurden 336 Wohnungen gefördert.

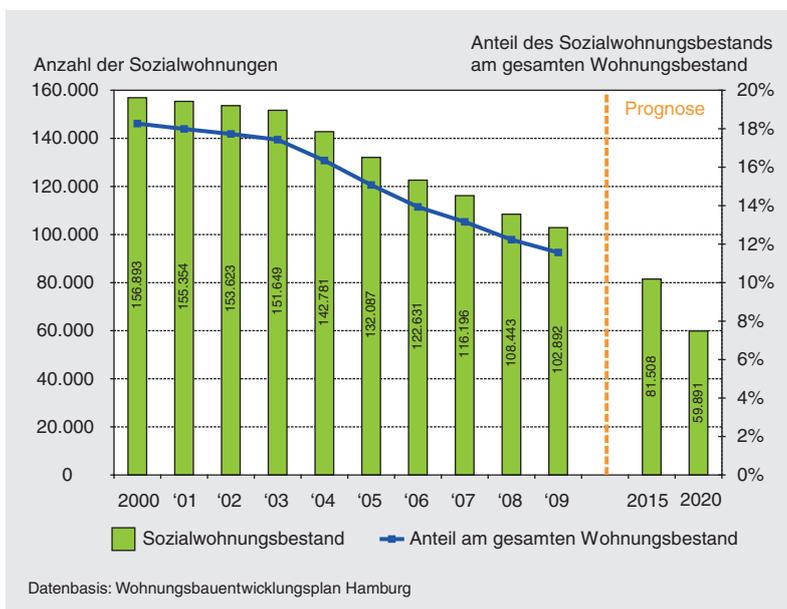
Entwicklungstendenzen im geförderten Mietwohnungsbau

Entwicklung des Sozialwohnungsbestands

Auch in Hamburg ist der Trend des Abschmelzens von Belegungsbindungen deutlich zu erkennen. Wie in den anderen Fallstudienstädten kann das Auslaufen der Belegungsbindungen nicht durch den Neubau bzw. den Ankauf neuer Belegungsrechte aufgefangen werden. Von 2000 bis 2009 ist die Zahl der Belegungsbindungen in Hamburg um rund 54.000 Wohneinheiten zurückgegangen. Die Prognosen der Stadt Hamburg gehen davon aus, dass sich der Bestand bis 2020 gegenüber 2000 um rund 60 % auf rund 60.000 Sozialwohnungen verringern wird.

Von den lokalen Experten wird zwar die Gefahr gesehen, dass das Ende der Bindung zu einer Anpassung an das allgemeine Mietniveau führt. Da sich die Wohnungen zu großen Teilen in einfachen und preiswerten Gebieten befinden, werden hier jedoch nur begrenzte Spielräume

Abbildung 20
Entwicklung und Prognose des Sozialwohnungsbestands in Hamburg (2000-2009 / 2015-2020)



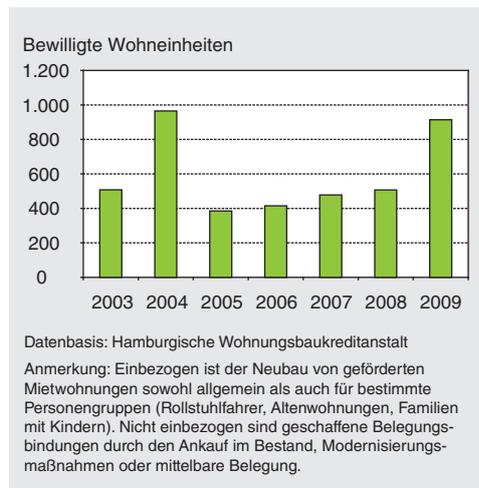
Quelle: Quaestio

me für Mieterhöhungen vorhanden sein. Insofern bleiben die Wohnungen oftmals dem preiswerten Segment erhalten.

Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau

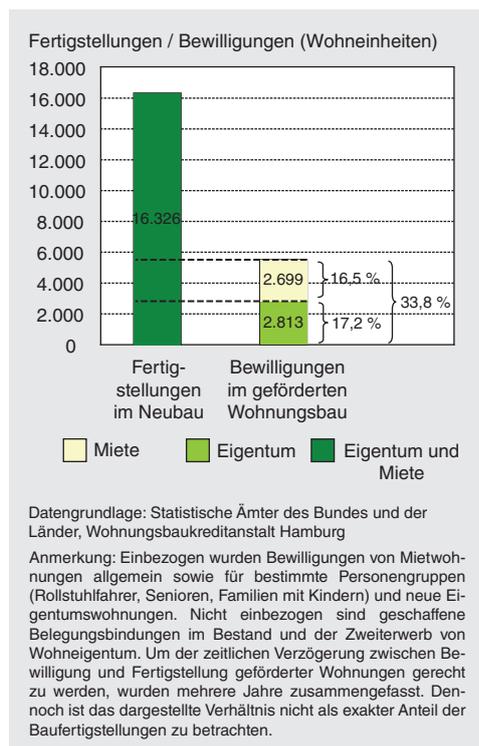
Unter den analysierten Fallstudienstädten weist Hamburg mit 0,34 Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau je 1.000 Einwohner

Abbildung 21
Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Hamburg (2003-2009)



Quelle: Quaestio

Abbildung 22
Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau in Hamburg (2005-2009)



Quelle: Quaestio

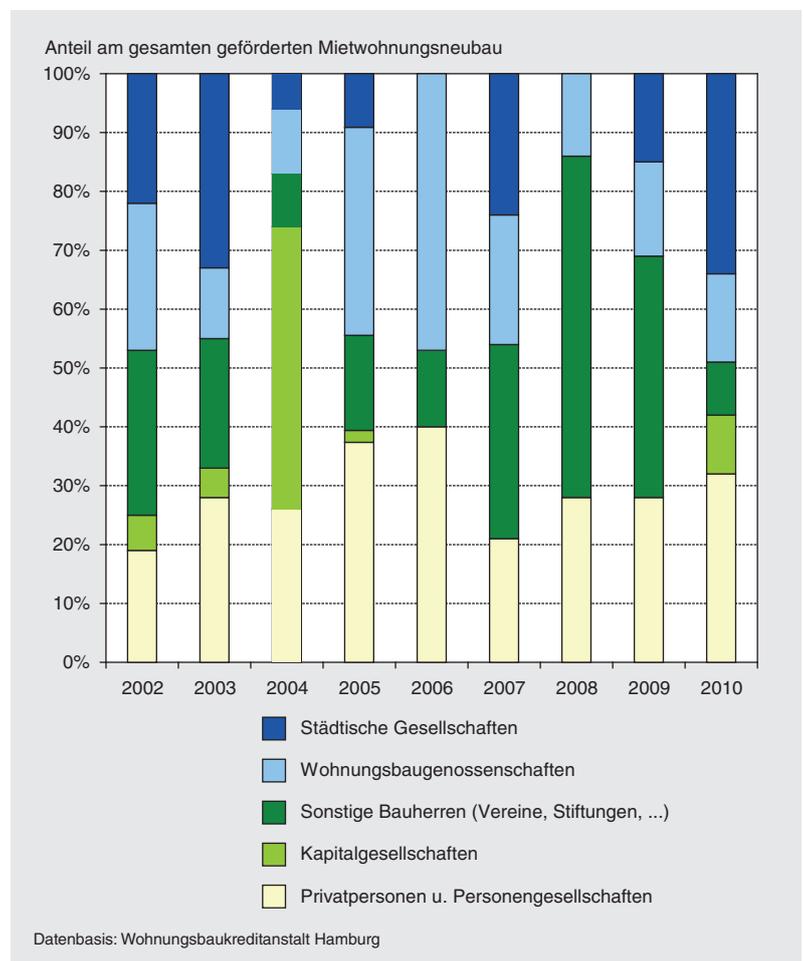
(2003-2009) Förderzahlen im mittleren Bereich auf. Insbesondere zwischen 2005 und 2008 waren die Bewilligungszahlen gering. Durch eine schrittweise Anpassung der Förderkonditionen (z. B. Anhebung der Einkommensgrenzen) zeigt sich seit 2009 ein deutlicher Anstieg.

Die zunächst relativ gering erscheinenden Bewilligungszahlen müssen jedoch vor dem Hintergrund der geringen Bautätigkeit im gleichen Zeitraum betrachtet werden. Im Verhältnis zu den gesamten Baufertigstellungen nimmt der geförderte Wohnungsbau eine wichtige Rolle ein. Hier liegt Hamburg im Vergleich zu den anderen Fallstudienstädten auf einer vorderen Position.

Investoren und Akteure der Wohnraumförderung

Die Wohnraumförderung kann in Hamburg grundsätzlich von jeder Person bzw. jedem Unternehmen in Anspruch genommen werden. Traditionell ist jedoch die SAGA GWG die tragende Säule des geförderten Wohnungsneubaus.

Abbildung 23
Bauherren im geförderten Mietwohnungsneubau in Hamburg



Quelle: Quaestio

baus in Hamburg. Deren stärkere Konzentration auf die Probleme der bestehenden Siedlungen hat mit dazu beigetragen, dass der geförderte Neubau in den vergangenen Jahren an Bedeutung verloren hat.

Die städtischen Gesellschaften (insb. SAGA) haben in den 2000er Jahren zum Teil gar keinen geförderten Neubau realisiert oder nahmen zumindest nur einen kleinen Anteil an allen geförderten Neubaumaßnahmen ein. Demgegenüber waren in den 2000er Jahre die privaten Eigentümer und Genossenschaften von größerer Bedeutung. Diese realisierten etwa in 2005 und 2006 über 60 % des geförderten Mietwohnungsneubaus.

In den kommenden Jahren soll sich die SAGA GWG nach dem Willen des Senats wieder stärker im Neubau engagieren. Dabei wurde als Zielzahl ein Neubauvolumen von 1.000 Wohnungen pro Jahr vereinbart. Eine bevorzugte Vergabe städtischer Grundstücke an die SAGA GWG wird ebenfalls vorgesehen. Insbesondere bei schwierigen Grundstücken soll eine Direktvergabe erfolgen.²¹ Diese Vereinbarung hat sich bereits 2010 mit einem höheren Anteil der städtischen Gesellschaften unter den Bauherren bemerkbar gemacht. In 2011 wurde dieser mit 44 % der neu gebauten geförderten Mietwohnungen nochmals vergrößert.

3.3 Ingolstadt

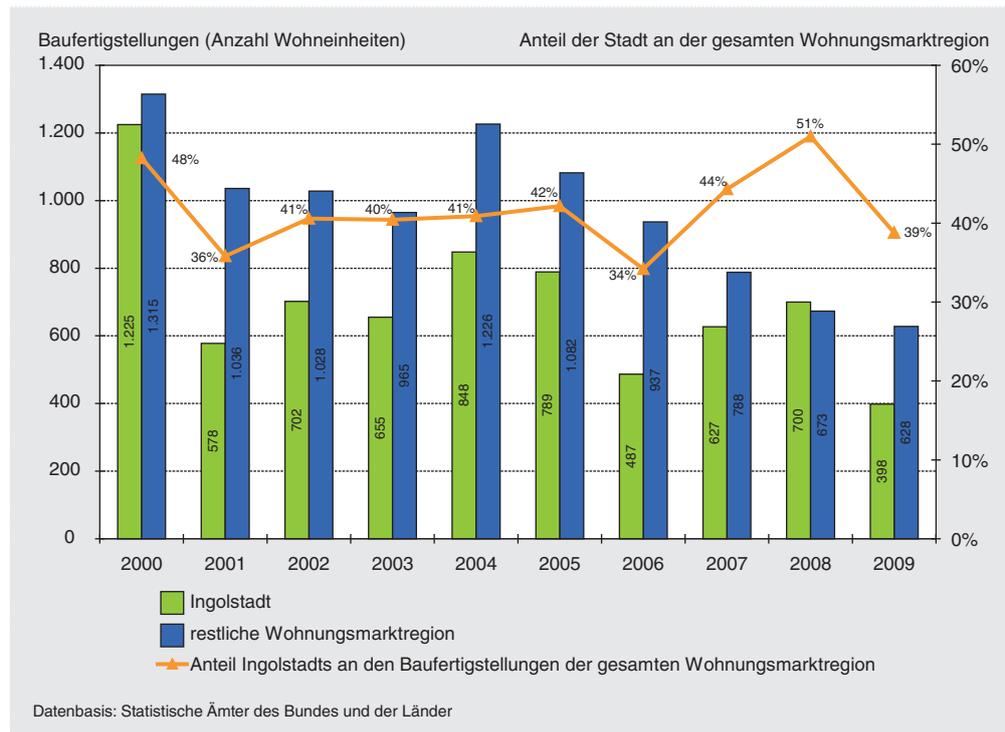
Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung

Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung

Ingolstadt ist mit rund 125.000 Einwohnern (2010) die kleinste der Fallstudienstädte und weist deshalb andere Strukturen und Handlungsschwerpunkte auf. Die Entwicklung Ingolstadts ist sehr dynamisch. Erst 1989 überschritt die Stadt die Marke von 100.000 Einwohnern. Im Zeitraum von 2000 bis 2009 hat die Bevölkerungszahl um 7,5 % zugenommen. Lediglich München weist ein höheres Bevölkerungswachstum unter den Fallstudienstädten auf.

Die Dynamik Ingolstadts basiert vornehmlich auf der wirtschaftlichen Entwicklung. Hier ist vor allem die Ansiedlung des Automobilherstellers Audi in der Nachkriegszeit zu nennen, welcher unmittelbar eine große Anzahl an Arbeitsplätzen unterschiedlicher Qualifikationsstufen bereitstellt (rd. 32.000 Mitarbeiter / 2011). Daneben haben sich auch Zulieferbetriebe angesiedelt. Weiterhin haben auch Unternehmen anderer Branchen, wie die Media-Saturn-Holding, ihren Hauptsitz in Ingolstadt.

Abbildung 24
Baufertigstellungen in Ingolstadt und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)



(21) Siehe: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg; Drucksache 19/8515, S.18 (u. a. Fortschreibung des Wohnungsbauentwicklungsplanes 2011).

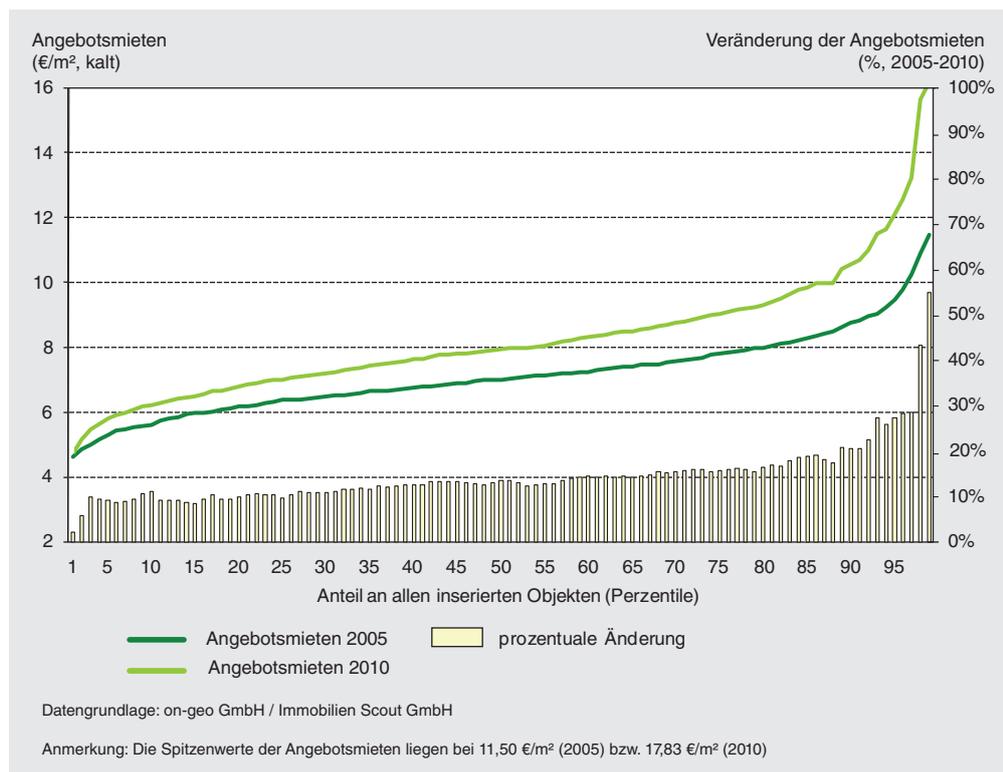
Bautätigkeit

Vordringlicher als die Schaffung von preisgünstigen Wohnungsangeboten, wird in Ingolstadt die Schaffung von attraktivem und hochwertigem Wohnraum gesehen. Dieses Segment erfährt nicht zuletzt aufgrund der dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung eine hohe Nachfrage, ist aber nur in geringem Maße vorhanden. So baut beispielsweise „Die Gemeinnützige“ seit mehreren Jahren verstärkt freifinanzierten hochwertigen Wohnraum (Nettokaltmieten rd. 9 €/m²). Von rund hundert neu geschaffenen Wohneinheiten der „Gemeinnützigen“ pro Jahr sind mittlerweile etwa 60 % frei finanziert. Der Fokus liegt somit auf der, an verschiedenen Segmenten ansetzenden, Angebotsausweitung.

Die Verfügbarkeit und Baurechtschaffung von Grundstücken stellt sich laut Politik und Verwaltung – gegenüber den weiteren Fallstudienstädten – unproblematisch dar. Die Flächenpotenziale sind vorhanden und die Baurechtschaffung erfolgt in ausreichendem Maß. Dies spiegelt sich in der Bautätigkeit wider, die im Vergleich der Fallstudienstädte hoch ist (2006-2009: Mehrfamilienhäuser: 2,4 / Ein- und Zweifamilienhäuser: 2,1 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner). Die relativ zu den anderen Untersuchungsstädten kleine Großstadt zeigt bei der Bautätigkeit keine ausgeprägten Unterschiede zum Umland.

Abbildung 25

Entwicklung der Preisverteilung in Ingolstadt (Angebotsmieten 2005-2010)



Quelle: Quaestio

Preise und Bezahlbarkeit des Wohnens

Aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung und dem damit vergleichsweise hohen Arbeitsplatzangebot (für verschiedene Qualifikationsniveaus) ist der Anteil der SGB II-Empfänger in Ingolstadt gering. Dies gilt mit rund 5 % an der Gesamtbevölkerung (2010) sowohl im Vergleich der Fallstudienstädte, als auch bei der Gesamtbetrachtung der Kreise und kreisfreien Städte (vgl. Abb. 7). Ingolstadt liegt mit etwa 8 €/m² (Median 2010) zwar auf einem niedrigeren Mietpreinsniveau als die weiteren Fallstudienstädte, im bundesweiten Vergleich ist das Preisniveau jedoch hoch und bewegt sich nahezu auf dem Niveau der vielfach größeren Stadt Köln.

Trotz der vergleichsweise hohen Bautätigkeit, kam es auch in Ingolstadt zu einem Preisanstieg auf dem Wohnungsmarkt. Aufgrund des hohen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums sind auch hier Knappheitstendenzen zu erkennen. Die Angebotsmieten sind zwischen 2005 bis 2010 um 14,7 % gestiegen. Die stärksten Preissteigerungen ergeben sich im oberen Drittel der Angebotsmieten (durchschnittlich 21,4 %). Im unteren Drittel können Preissteigerungen von durchschnittlich 9,6 % beobachtet werden.

Da Ingolstadt einen vergleichsweise hohen Sozialwohnungsanteil (2010: rd. 11 % des Wohnungsbestands) und gleichzeitig einen gerin-

Abbildung 26

Ingolstadt: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und mittlerem Einkommen

		Eigenschaften der Beispielhaushalte					Erreichbare Perzentile des Wohnungsmarktes		
		HH-Nettoeinkommen	durchschnittliche Mietbelastung (Nettokaltmiete)	errechnete Zahlungsbereitschaft	durchschnittliche Nettokaltmiete (€/m ²)	Wohnfläche (m ²)	Status quo	Anpassung 1: Mietbelastung + 10 %	Anpassung 2: Mietbelastung +10% Wohnfläche -10%
	1-Personenhaushalt niedriges Einkommen	901 €	35%	315 €	5,96	53	2	25	73
	1-Personenhaushalt durchs. Einkommen	1.484 €	24%	356 €	6,04	59	3	55	81
	2-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.484 €	25%	371 €	5,60	66	2	44	85
	2-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.544 €	18%	458 €	6,64	69	19	93	98
	4-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.696 €	25%	424 €	5,75	74	12	68	87
	4-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.756 €	20%	551 €	6,09	91	14	86	93

Datengrundlage: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, on-geo GmbH / Immobilien Scout GmbH, Mikrozensus Wohnen 2006, Deutscher Mieterbund

Anmerkung: Methodische Erläuterungen zur Beispielrechnung finden sich im Anhang

Quelle: Quaestio

gen Anteil an Transferempfängern hat, kann davon ausgegangen werden, dass ein relativ hoher Anteil der Haushalte mit niedrigem Einkommen oder Transfereinkommen mit günstigem Wohnraum versorgt werden kann. Gleichwohl beschreibt die kommunale Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft zum Teil längere Wartezeiten von Seiten der wohnungssuchenden Haushalte. Die Wahlfreiheit von Niedrigeinkommensbeziehern auf dem frei finanzierten Wohnungsmarkt ist trotz des im Durchschnitt niedrigeren Preisniveaus eingeschränkt, wie die oben stehende Beispielrechnung zeigt. Dies ist u. a. auf die geringe Preisspreizung auf dem Wohnungsmarkt Ingolstadts zurückzuführen. Aufgrund der Stadtgröße verfügt Ingolstadt über homogenere Teilräume, weshalb eine geringe Preisspanne in den Angebotsmieten zu erwarten ist. Die Hälfte der Wohnungsangebote lagen im Jahr 2010 zwischen 7 €/m² bis unter 9 €/m² und rund 70 % zwischen 6 €/m² bis unter 9 €/m².

Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion

Das zentrale Instrument der sozial orientierten Wohnungspolitik in Ingolstadt ist das städtische Wohnungsunternehmen. Mit einem relativ hohen Marktanteil und niedrigen durchschnittlichen Mieten kann es in einem überdurchschnittlichen Maße zur Sicherung von preiswertem Wohnraum beitragen und damit

bei vergleichsweise gering ausgeprägten sozialen Problemen einen hohen Beitrag zur Lösung der Wohnraumversorgungsprobleme erbringen. Dies gilt auch für den Neubau von geförderten Mietwohnungen.

Vor diesem Hintergrund richtet sich das Hauptaugenmerk der Ingolstädter Wohnungspolitik auf die Grundstücksmobilisierung für höherwertigen Wohnungsbau. Dabei ist in den letzten Jahren auch der innerstädtische Geschosswohnungsbau stärker in den Mittelpunkt gerückt. Die Wohnungspolitik steht hier jedoch konzeptionell am Anfang. Ein Handlungskonzept, das ebenfalls einen Schwerpunkt auf Wohnraum für eine zahlungskräftige Klientel legen soll, soll ggf. noch erarbeitet werden. Auch eine in Auftrag gegebene Analyse des Wohnungsmarktes ist zu dem Ergebnis gekommen, dass insbesondere eine Ausdifferenzierung des Wohnungsangebotes, mit einer Anreicherung durch alternative Eigentumsformen, anvisiert werden sollte.

Nennenswerte soziale Probleme (z. B. Entstehung von Brennpunkten, Segregation) werden insgesamt in Ingolstadt nicht gesehen und daher hier auch keine Notwendigkeit für wohnungspolitisches Handeln. Zwar gibt es drei Fördergebiete der „Sozialen Stadt“, aber auch hier konnte innerhalb weniger Jahre durch bauliche Maßnahmen eine Aufwertung erfolgen. Verschärfte soziale Probleme werden von den Gesprächspartnern auch in diesen Gebieten nicht gesehen.

Instrumente der Ingolstädter Wohnungspolitik

Einkommensorientierte Förderung des Landes Bayern

Über kommunale Programme verfügt die Stadt nicht, so dass im Mietwohnungsneubau ausschließlich die Landesförderung greift. Auch zukünftig befinden sich keine Programme in Planung. In Anspruch genommen wird die Landesförderung vor allem vom kommunalen Wohnungsunternehmen. Private Investoren und Genossenschaften sind nach Einschätzung der Gesprächspartner kaum aktiv. Dies wird jedoch nicht nur auf die wirtschaftliche Rentierlichkeit, sondern vielmehr auf die damit verbundenen Belegungsstrukturen und Bindungszeiträume zurückgeführt.

Belegungspraxis

Zurzeit sind etwa 2.400 Wohnungsinteressenten (Stand 10/2011) bei der „Gemeinnützigen“ vorgemerkt. Hierbei handelt es sich jedoch primär um Umzugswünsche z. B. aufgrund von Haushaltsvergrößerungen bzw. -verkleinerungen. Die Versorgung dringlicher Fälle ist laut Aussage der Gesprächspartner sichergestellt.

In Ingolstadt erfolgt die Belegung von geförderten Mietwohnungen unmittelbar über die Eigentümer. Der Mieter muss lediglich den Wohnberechtigungsschein nachweisen. Die Zahl der Haushalte, die einen Wohnberechtigungsschein erhalten haben, zeigt eine leicht steigende Tendenz (2004: 1.302 / 2006: 1.268 / 2008: 1.438).

Eine Vormerkdatei bzw. Wohnraumvermittlung, die bei der Stadt Ingolstadt angesiedelt ist, gibt es nicht. Das Bayerische Wohnraumförderungsgesetz sieht für Ingolstadt keinen erhöhten Wohnraumbedarf vor, so dass die Stadt nicht verpflichtet ist, eine Wohnraumvermittlung zu betreiben. Wohnungssuchende Haushalte erhalten von der Stadt Ingolstadt Informationsmaterial und eine Liste der möglichen Ansprechpartner für die Vergabe von Sozialwohnungen. Vormerk- bzw. Wartelisten werden bei den Wohnungsunternehmen bzw. Bestandshaltern von Sozialwohnungen geführt.

Eigentumsförderung

Förderberechtigt sind Haushalte mit mindestens einem Kind, so dass Familien und Alleinerziehende die Zielgruppe bilden. Grundsätzlich sieht die Landesförderung den Neubau sowie den Bestandserwerb vor. Vor dem Hintergrund der Angebotsausweitung ist die Förderung von Neubaumaßnahmen bzw. der Ersterwerb relevant. Ingolstadt bewegt sich mit 0,2 Be-

Tabelle 4
Eckpunkte der Eigentumsförderung in Bayern (Stand 2011)

Zielgruppe	Haushalte mit mind. 1 Kind
Gegenstand der Förderung	Bau und Erwerb von Eigenwohnraum; bauliche Maßnahmen zur Anpassung an die Belange von Menschen mit Behinderung
Einkommensgrenzen (Jahresbruttoeinkommen)	1-Personen-Haushalt: 28.060 € 2-Personen-Haushalt: 42.340 € zzgl. für jede weitere Person: 9.280 € zzgl. für jedes Kind: 1.420 €
Eigenleistungen	25 % (aus Geldmitteln oder vorhandenem Grundstück) bei mehr als 3 Kindern auch geringer möglich (mind. 15 %)
Darlehen	30 % der förderfähigen Kosten bei Neubau 35 % der förderfähigen Kosten bei Kauf eines gebrauchten Hauses
Darlehenskonditionen	Zinssatz: 0,5 % Zinssatzbindung: 15 Jahre (danach Anpassung an den Kapitalmarktzins, max. 7 %) Kosten: einmalig 1 % im ersten und zweiten Jahr jährl. Tilgung: erste 2 Jahre tilgungsfrei, ab 3. Jahr 1 %, bei gebrauchten Häusern 2 %
Bereitgestellte Mittel	Bayern (2011) abgerufenes Darlehensvolumen: 250,9 Mio. € geförderte Wohneinheiten: 2.924
Datengrundlage: Förderrichtlinien des Landes Bayern	

Quelle: Quaestio

willigungen je 1.000 Einwohnern (Neubau 2000-2009) auf einem mittleren bis hohen Niveau innerhalb der Fallstudienstädte.

Modernisierung von Mietwohnungen

Im Rahmen der Landesförderung Bayerns zur Modernisierung von Mietwohnungen können Maßnahmen in Kombination mit den folgenden KfW-Programmen gefördert werden:

- Energieeffizient Sanieren
- Altersgerecht Umbauen

Dabei wird der Zinssatz der KfW durch Landesmittel weiter vergünstigt. Darüber hinaus werden Modernisierungsmaßnahmen, die bis 2011 durch das KfW-Programm „Wohnraum Modernisieren“ gefördert wurden, weiterhin durch Landesmittel gefördert.

Die Förderbedingungen sehen vor, dass die Wohnungen für zehn Jahre Haushalten mit Wohnberechtigungsschein vorbehalten sind. Insofern können in diesem Programm neue Belegungsrechte geschaffen bzw. bestehende verlängert werden.

Entwicklungstendenzen im geförderten Mietwohnungsneubau

Entwicklung des Sozialwohnungsbestands

Auch in Ingolstadt ist das Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes deutlich zu erkennen. Gemessen am gesamten Wohnungsbestand befindet sich der Sozialwohnungsbestand aller-

dings auf einem vergleichsweise hohen Niveau (2009: rd. 11 %). Trotzdem können die neu geschaffenen Sozialwohnungen das Auslaufen der Belegungsbindungen nicht kompensieren, so dass auch in Zukunft von einer weiteren Abnahme der Belegungsbindungen auszugehen ist. Insgesamt gilt jedoch, dass der Sozialwohnungsbestand aufgrund der relativ hohen Bewilligungszahlen langsamer schrumpft als in den Vergleichsstädten (Ausnahme Stuttgart), so dass Ingolstadt heute mit Hamburg und Dortmund die höchsten Anteile unter den Fallstudienstädten aufweist.

Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau

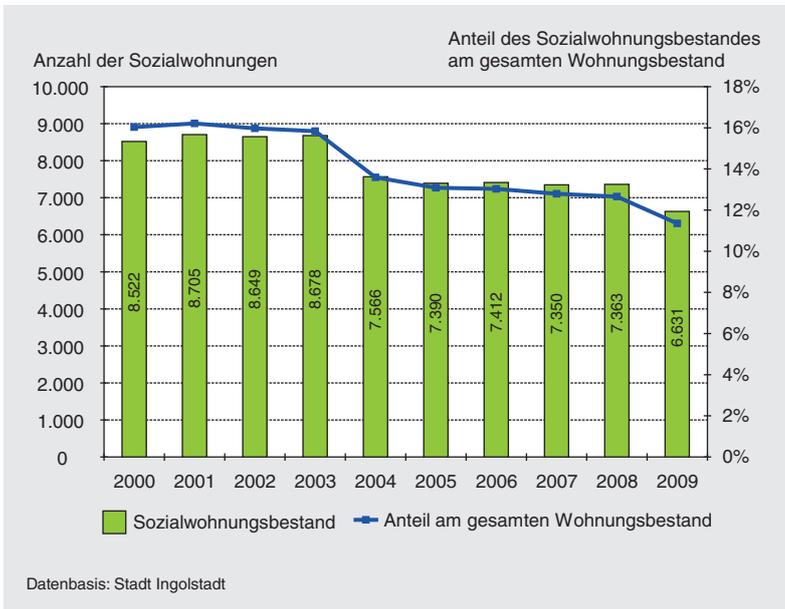
Im Verlauf der 2000er Jahre hat die Zahl der bewilligten geförderten Wohneinheiten stark geschwankt. 2008/2009 konnte die Zahl der Bewilligungen von geförderten Mietwohnungen deutlich gesteigert werden. Mit durchschnittlich 0,5 Bewilligungen je 1.000 Einwohner (2005-2009) liegt Ingolstadt im oberen Mittelfeld der Fallstudienstädte.

Obwohl die Zahl der bewilligten geförderten Mietwohnungen absolut im vorderen Bereich der Fallstudienstädte liegt, macht sie aufgrund der hohen Zahl von Baufertigstellungen insgesamt nur einen geringen Anteil bei der Schaffung von Wohnraum aus. Einen geringeren Anteil der Baufertigstellungen weist allein die Stadt Frankfurt auf.

Wesentliche Akteure bei der Schaffung von geförderten Mietwohnungen sowie der Bestandshaltung und Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte ist die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft. Weiterhin verfügt das St. Gundekar-Werk Eichstätt über einen nennenswerten Sozialwohnungsbestand. Private Investoren realisieren eher im Einzelfall kleinere Förderprojekte.

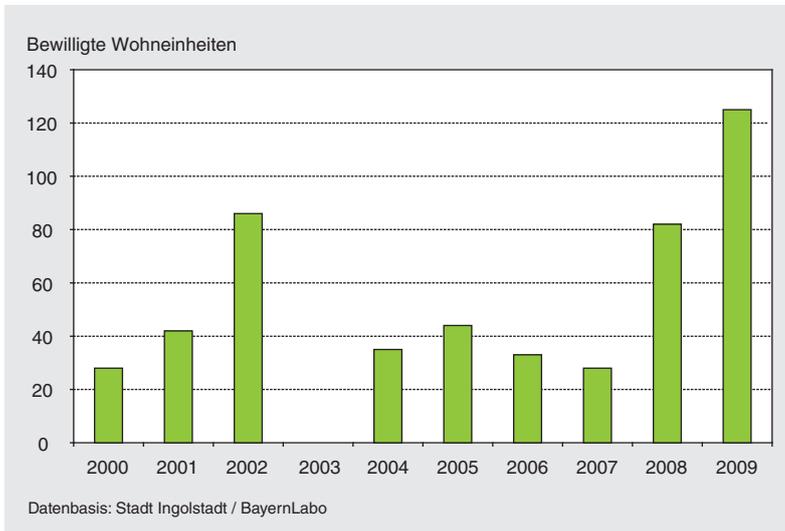
Die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft ist ein wesentlicher Akteur bei der Wohnraum-

Abbildung 27 Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes in Ingolstadt (2000-2009)



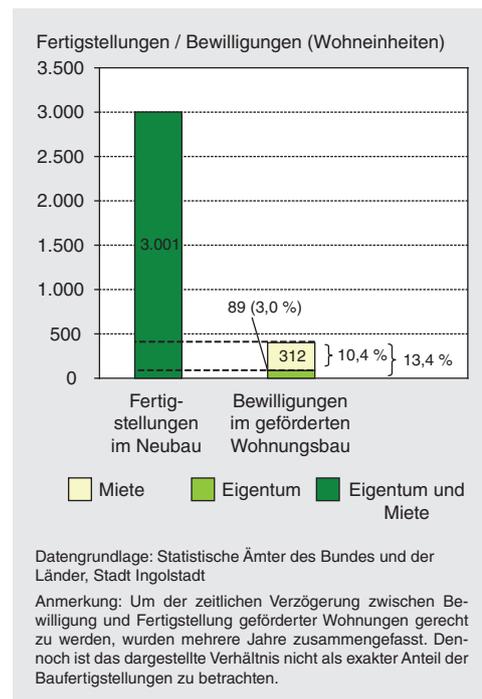
Quelle: Quaestio

Abbildung 28 Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Ingolstadt (2000-2009)



Quelle: Quaestio

Abbildung 29 Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau in Ingolstadt (2005-2009)



Quelle: Quaestio

versorgung, insbesondere für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Sie verfügt über 6.500 Wohneinheiten (rd. 11 % des Wohnungsbestandes), von denen rund die Hälfte gefördert und damit in der Belegungsbindung ist. Dies entspricht 64 % der gesamten Sozialwohnungen (2009). Mit einer durchschnittlichen Miete von 4,50 €/m² liegen diese unter den durchschnittlichen Angebotsmieten (Median 2010: 7,95 €/m²). Insbesondere angesichts der geringen Arbeitslosigkeit und des damit geringen Anteils von Transferempfängerhaushalten übernimmt das kommunale Wohnungsunternehmen bereits in wesentlichem Umfang die Aufgaben der Bereitstellung preiswerten Wohnraums.

3.4 Köln

Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung

Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung

Die Wirtschafts- und Stadtentwicklungsgeschichte der letzten Jahrzehnte ist in Köln, stärker als in den anderen Wachstumsstädten, mit den Auswirkungen der industriellen Schrumpfung verbunden gewesen. Abgesehen vom Vereinigungsboom schien erstmals zu Beginn der 2000er Jahre eine Situation erreicht, bei der die Wachstumskräfte der expandierenden Bran-

chen gegenüber den Schrumpfungstendenzen dominant wurden. Allerdings muss sich Köln bei der Bindung von Arbeitsplätzen mehr als andere Städte mit der Konkurrenz benachbarter Dienstleistungsstädte auseinandersetzen. Insbesondere Düsseldorf hat als Landeshauptstadt, Stadt des Finanzgewerbes, Stadt der Mode und Kunst und nicht zuletzt als Heimat wichtiger Großkonzerne eine starke Stellung. Aber auch das südlich benachbarte Bonn ist eine etablierte Dienstleistungsstadt, die sich in ihrer Wirtschaftsentwicklung zunehmend aus den Begrenzungen des öffentlichen Sektors gelöst hat.

Preise und Bezahlbarkeit des Wohnens

Die wirtschaftliche und demografische Wachstumsdynamik der Stadt Köln ist geringer als in den Vergleichsstädten. Dennoch ist Köln im bundesweiten Vergleich mit den beiden benachbarten Großstädten Düsseldorf und Bonn und dem dazugehörigen Umland eindeutig als Hochpreisregion für das Wohnen zu identifizieren (vgl. Kap. 4.2). Der Median der Angebotsmieten ist mit 8,52 €/m² (2010) zwar unterhalb der Vergleichsstädte angesiedelt. Über den Kreis der untersuchten Städte hinaus gibt es jedoch kaum Städte in Deutschland mit teureren Wohnungsmärkten. Als kleinere Großstädte übertreffen lediglich Freiburg und Heidelberg das Kölner Preisniveau.

Abbildung 30

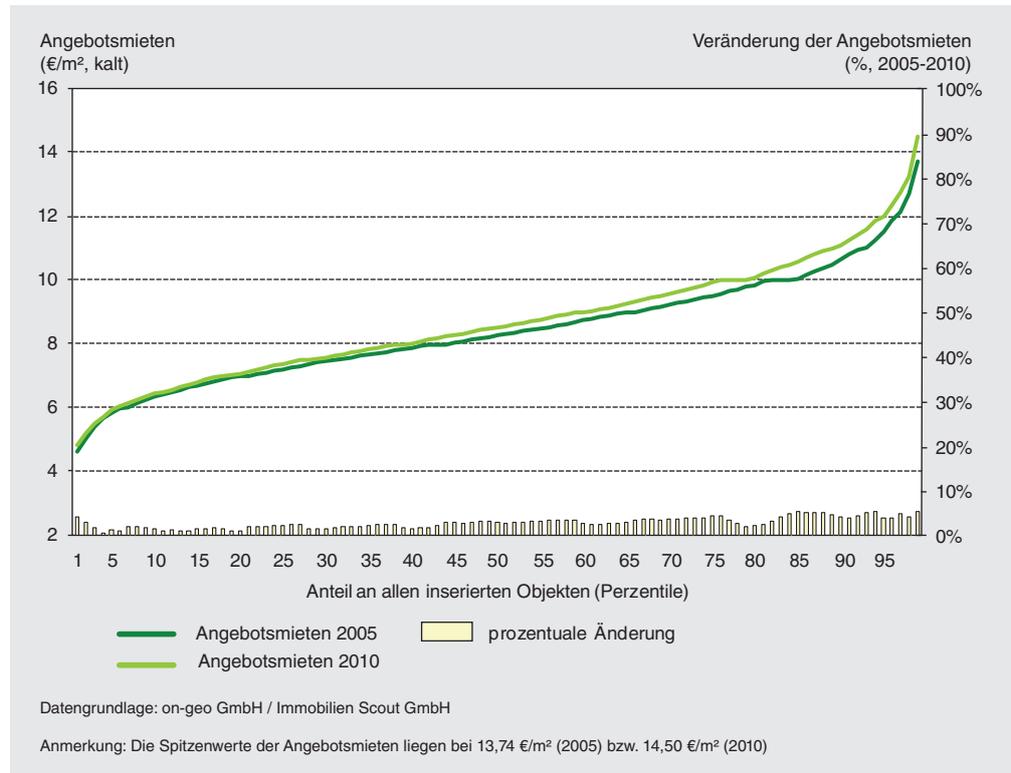
Köln: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und mittlerem Einkommen

		Eigenschaften der Beispielhaushalte				Erreichbare Perzentile des Wohnungsmarktes			
		HH-Nettoeinkommen	durchschnittliche Mietbelastung (Nettokaltmiete)	errechnete Zahlungsbereitschaft	durchschnittliche Nettokaltmiete (€/m ²)	Wohnfläche (m ²)	Status quo	Anpassung 1: Mietbelastung +10%	Anpassung 2: Mietbelastung +10% Wohnfläche -10%
	1-Personenhaushalt niedriges Einkommen	908 €	35%	318 €	6,00	53	5	31	72
	1-Personenhaushalt durchs. Einkommen	1.495 €	24%	359 €	6,08	59	5	54	85
	2-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.495 €	25%	374 €	5,64	66	5	49	77
	2-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.563 €	18%	461 €	6,69	69	21	90	97
	4-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.709 €	25%	427 €	5,79	74	5	53	77
	4-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.777 €	20%	555 €	6,14	91	10	74	88

Datengrundlage: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, on-geo GmbH / Immobilien Scout GmbH, Mikrozensus Wohnen 2006, Deutscher Mieterbund

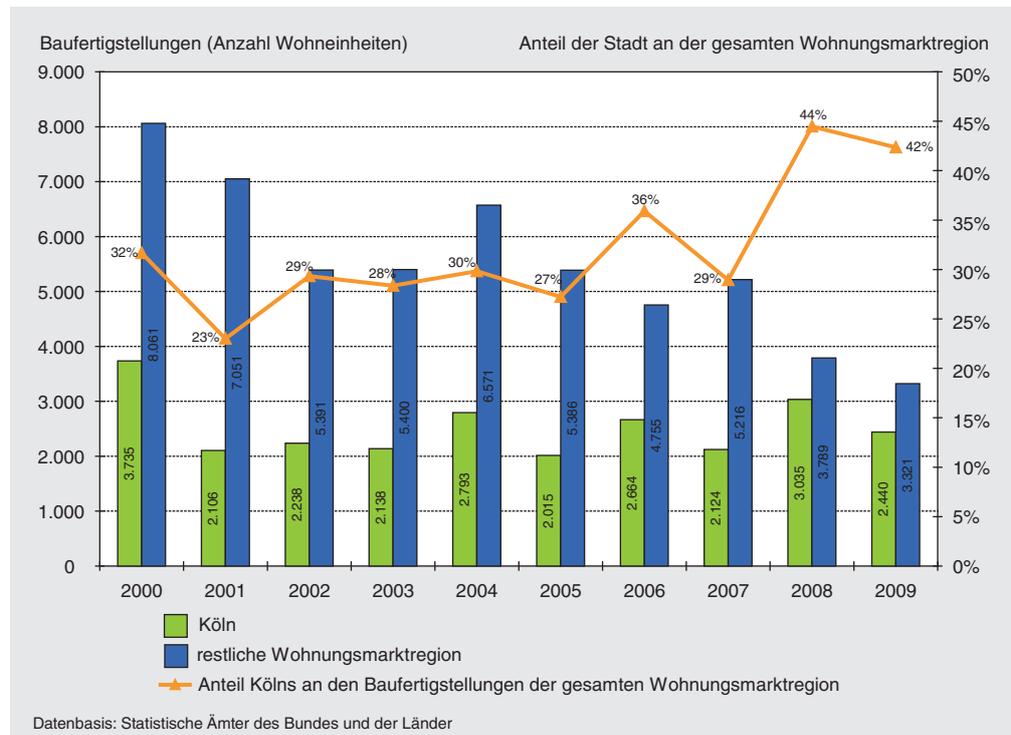
Anmerkung: Methodische Erläuterungen zur Beispielrechnung finden sich im Anhang

Abbildung 31
Entwicklung der Preisverteilung in Köln (Angebotsmieten 2005-2010)



Quelle: Quaestio

Abbildung 32
Baufertigstellungen in Köln und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)



Quelle: Quaestio

Von daher gilt für den Kölner Wohnungsmarkt, ebenso wie für die anderen analysierten Städte, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen Schwierigkeiten in der Wohnraumversorgung haben. Die Arbeitseinkommen im Bereich der einfachen Berufe und Qualifikation liegen nur knapp 10 % über dem Bundesdurchschnitt, die Mietpreise (Angebotsmieten) befinden sich jedoch knapp 40 % über dem Bundesdurchschnitt. Für Köln gilt angesichts der etwas schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung, dass ein vergleichsweise hoher Anteil von SGB II-Empfängern (knapp 12 % der Einwohner) in einem relativ teuren Wohnungsmarkt unterzubringen ist. Von daher muss die Stadt Köln für die Kosten der Unterkunft einen relativ hohen Aufwand betreiben: Die für SGB II-Haushalte übernommenen Mieten liegen mit durchschnittlich 6 €/m² trotz des günstigeren Wohnungsmarktes auf gleichem Niveau wie in Stuttgart oder Hamburg. Der Gesamtaufwand ist in Köln mit circa 300 € pro Einwohner (p. a.) höher als in den meisten Vergleichsstädten (Ausnahme Dortmund).

Die Wohnungsmarktentwicklung des vergangenen Jahrzehnts war einerseits von einigen spektakulären Neubauprojekten wie dem Rheinahafen geprägt, verlief andererseits aber in relativ ruhigen Bahnen. Die Wahrnehmung der meisten Wohnungsmarktakteure und Gesprächspartner richtet sich stark auf derartige Neubauvorhaben, die sich zunehmend auf hochwertige Lagen und zahlungskräftige Zielgruppen konzentrieren. Von daher dominiert die Einschätzung, dass es einen kräftigen Preisauftrieb am Kölner Wohnungsmarkt gegeben hat. Diese oft artikulierte Meinung findet jedoch, abseits der durchschnittlichen Verkaufspreise für Neubau und der Erstvermietungsrenten, keine Entsprechung in der realen Entwicklung der Jahre 2005 bis 2010.

In fast allen Segmenten des Bestandsmarktes sind die Preise in den letzten 5 bis 10 Jahren stabil geblieben. Gravierende Ausschläge nach oben können nicht beobachtet werden. Für den Mietwohnungsmarkt zeigt das die nebenstehende Abbildung. Hier wird für den Zeitraum 2005 bis 2010 sichtbar, dass die Angebotsmieten nominal nahezu stagnierten. In dieser Hinsicht unterscheidet sich Köln von den anderen untersuchten Städten (Ausnahme Dortmund).

Für alle Städte gilt, dass die Knappheits- und die damit verbundene Preisentwicklung am Wohnungsmarkt durch die schwache konjunkturelle Entwicklung beeinflusst wurde. Die gegenüber den Vergleichsstädten etwas geringere wirtschaftliche Entwicklungsdynamik kommt

noch hinzu. Gemessen an der verhaltenen regionalökonomischen und demografischen Dynamik war die Bautätigkeit in Köln jedoch eher hoch. Auch dies dürfte sich in den letzten Jahren dämpfend auf die Preisentwicklung ausgewirkt haben.

Bautätigkeit

In den vergangenen 15 Jahren war zu beobachten, dass die Wachstumsdynamik bei Bevölkerung und Bautätigkeit im Umland abgenommen und in der Stadt Köln umgekehrt zugenommen hat. Heute sind die Bauleistungen und die Bauintensität in Köln auf einem mit dem Umland vergleichbaren Niveau. Die peripher und in den Achsenzwischenräumen gelegenen Orte der Wohnungsmarktregion zeigen aufgrund der schwächeren Nachfrage der letzten Jahre bereits Preisrückgänge beim Wohnen. Unabhängig von den hier beschriebenen Tendenzen gilt nach wie vor, dass der städtische Wohnungsmarkt in Köln im deutschlandweiten Vergleich zu den teuersten zählt.

Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion

Anfang 2004 wurde der Kölner Wohnungsgesamtplan beschlossen, in dessen Folge auch das Wohnungsbauprogramm erstellt wurde. Das Wohnungsbauprogramm stellt dabei i. W. die baulandpolitische Umsetzung des Wohnungsgesamtplanes dar. Die Diskussionen zum Wohnungsgesamtplan standen unter dem Eindruck der Wohnungsmarkt- und Wohnungsbauentwicklungen im Übergang der 90er zu den 2000er Jahren. Der auslaufende Bauboom der 1990er Jahre und die kräftige Umlandwanderung dieser Zeit waren Anlass, insbesondere im Segment der Eigentumsbildung und des Einfamilienhausbaus tätig zu werden. Insofern wurde diesem Segment im Wohnungsgesamtplan eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Eine kräftige Ausweitung der entsprechenden Baulandbereitstellung sollte diesen Teilmarkt beleben, die Umlandwanderung bremsen und partiell auch die benachbarten Teilmärkte entlasten. Das Hauptaugenmerk lag darauf, die Stadt Köln als Wohnstandort wettbewerbsfähiger zu machen. Die Leitlinien und Ziele sind in Abbildung 33 zusammengefasst.

Die Bauleistungsziele des Wohnungsgesamtplanes wurden am oberen Rand des wahrscheinlichen Korridors orientiert. Dies sollte den quantitativen Rahmen einer offensiven Angebotspolitik bilden. Die Diskussion der sozialen Wohnungspolitik hatte zu dieser Zeit einen untergeordneten Stellenwert. Der geförderte Woh-

Abbildung 33
Leitlinien, Ziele und Handlungsfelder des Wohnungsgesamtplanes Köln



Quelle: Stadt Köln, Wohnungsgesamtplan 2003

Wohnungsbau wurde als eine Teilfacette der Angebotsausweitung im Bereich Wohnen verstanden und dabei mit einer Zielzahl von „bis zu 1.000 Wohnungen“ jährlich verbunden. Eine über die Landesförderung hinausgehende instrumentelle Unterfütterung dieses Ziels (z. B. durch eigene kommunale Förderprogramme) wurde nicht diskutiert und folglich auch nicht vorgesehen.

Im Nachhinein wird der Politikansatz des Wohnungsgesamtplanes in weiten Teilen der Verwaltung und teilweise auch in der Kommunalpolitik kritisch bewertet. Insbesondere wird von verschiedenen Seiten ein „Scheitern der Angebotspolitik“ konstatiert, da weder die Zielzahlen im Bereich der Bauleistungen noch eine spürbare Entlastung im preiswerten Wohnungsmarkt erreicht wurden. In den derzeit laufenden Diskussionen zum „Stadtentwicklungskonzept Wohnen“ als Nachfolger des Wohnungsgesamtplans, wird ferner beklagt, dass verschiedene Ziele des Wohnungsgesamtplanes nicht ausreichend instrumentiert wurden (z. B. Bevorzugung integrierter Standorte / Innenentwicklung) und Teile der Beschlüsse nicht konsequent umgesetzt

wurden (regionale Kooperation, Wohnstandortmarketing). Von daher besteht die Absicht, bei der Aufstellung des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen ein höheres Maß an innerer Konsistenz zwischen Zielen, Maßnahmen/Instrumenten und bereitstehenden wohnungspolitischen Ressourcen (inkl. Verwaltungskapazitäten) zu erreichen.

2009 wurde in Köln das „Handlungskonzept preiswerter Wohnungsbau“ erarbeitet und beschlossen. Wesentlich ist die Bekräftigung des Ziels, jährlich 1.000 geförderte Mietwohnungen zu errichten. Das Handlungskonzept spricht neben dieser zentralen Zielsetzung zunächst Empfehlungen für die soziale Wohnungspolitik aus, die im weiteren Fortgang zum Teil weiter ausgearbeitet bzw. geprüft, mit konkreten Instrumenten unterlegt und nach Möglichkeit beschlossen werden sollen. Ein Teil dieser Diskussionen fließt dabei in die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen ein, dessen Fertigstellung Ende 2013 erwartet wird. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Studie zeichnen sich insbesondere folgende Neuerungen ab:

- Bereits beschlossen wurde eine Erhöhung der Zielzahl geförderter Wohnungen (Typ A) auf städtischen Wohnungsbaugrundstücken (von 25 % auf 30 %). Damit verbindet sich weiterhin ein Preisnachlass von 20 %. Diese Quote soll im Jahresdurchschnitt erreicht werden, so dass im Einzelfall (z. B. bei bereits vorhandenen Konzentrationen) abgewichen werden kann.
- Schon auf der Basis eines Ratsbeschlusses vom 14.12.2006 wurde die Verwaltung beauftragt, nach dem Münchener Vorbild eine Kölner Richtlinie zur sozialgerechten Bodennutzung zu erarbeiten. Bei den im Rahmen dieser Studie geführten Gesprächen wurden die Chancen zur Einführung eines vergleichbaren Modells von Verwaltungsseite eher negativ beurteilt. Die (in geringer Zahl) befragten Wohnungsmarktakteure zeigten sich – trotz möglicher unternehmerischer Nachteile – aus sozialpolitischen Überlegungen heraus offen für derartige Regelungen.
- Unabhängig vom „Handlungskonzept preiswerter Wohnungsbau“ wurde im Mai 2012 zunächst für die Laufzeit von 5 Jahren ein kommunales Programm zur Wohnraumförderung beschlossen. Dieses soll die Landesmittel aufstocken, da diese zur Förderung der beschlossenen 1.000 geförderter Wohneinheiten pro Jahr nicht ausreichen. Im Förderprogramm wurden 35 Mio. Euro bereitgestellt.

Über die genannten Aspekte hinaus werden im „Handlungskonzept preiswerter Wohnungsbau“ unterschiedliche Facetten der Grundstücksbereitstellung thematisiert und somit empfohlen: Beschleunigung der Baulandentwicklung und Grundstücksmobilisierung, Bevorzugung der Innenentwicklung im geförderten Wohnungsbau sowie bevorzugte Weitergabe von Grundstücken an Genossenschaften. Gefordert werden auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft bei Belegungsfragen sowie die Entwicklung von Instrumenten zum Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand. Weiterhin soll die Werbung und die Investorenansprache für den geförderten Wohnungsbau ausgeweitet werden. Geprüft werden soll die Bereitschaft des Landes NRW, die Konditionen im Bereich der energetischen Sanierung zu verbessern. Im Rahmen einer ausgeweiteten regionalen Zusammenarbeit sollen schließlich die Umlandkommunen überzeugt werden, sich stärker im geförderten Wohnungsbau zu engagieren.

Im „Handlungskonzept preiswerter Wohnungsbau“ und in anderen Vorarbeiten ist bereits ein Thema angelegt, das nun wahrscheinlich zu einem wichtigen Fokus des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen wird. Unter der Überschrift „quartiersorientierte Wohnungspolitik“ wird der Übergang von einer auf Stadterweiterung und Neubau fokussierten Wohnungspolitik zu einer Wohnungspolitik vorbereitet, die sich auf die vorhandenen Quartiere richtet und insofern eher kleinräumig agiert. Damit verbinden sich Themen der Nachverdichtung und Grundstücksmobilisierung im Innenbereich, wie auch Anreize zur Anpassung der Wohnungsbestände an veränderte Wohnbedürfnisse. Angesichts der zunehmenden Segregation muss dabei jeweils in den Quartieren eine spezifische Vorgehensweise gefunden werden, die für die unterschiedlichen Teilräume eine sozial ausgewogene Entwicklung ermöglicht. Hoheitliche Instrumente verlieren in diesem Kontext an Bedeutung. Umso wichtiger wird der kleinräumig organisierte Schulterschluss von öffentlicher Hand, Wohnungsmarktakteuren und Zivilgesellschaft.

Instrumente der Kölner Wohnungspolitik

Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Förderung zur Schaffung von Mietwohnungsneubau setzt in Köln zurzeit bei der Landesförderung an und wird durch ein eigenes kommunales Programm ergänzt. Die Zielgruppe bilden Haushalte mit niedrigem Einkommen, die sich auf dem Wohnungsmarkt nicht

aus eigener Kraft versorgen können. Gefördert wird über ein zinsgünstiges Darlehen (0,5 % Zinsen innerhalb des Bindungszeitraums, max. 6 % nach Auslauf der Bindung). Das Programm unterscheidet zwischen zwei Einkommensgruppen, zwischen denen der Investor wählen kann und nach denen sich die Förderhöhe richtet. Im Programm A darf bspw. ein Einpersonenhaushalt die Einkommensgrenze von 17.000 € p. a. nicht überschreiten, während er im Programm B bis zu 40 % über den Einkommensgrenzen liegen kann. Insgesamt erfährt das Programm eine gute Nachfrage. Die Förderkontingente reichten in den letzten Jahren nicht aus, um die Nachfrage zu bedienen.

Kommunales Förderprogramm

Das im Mai 2012 beschlossene kommunale Förderprogramm soll die Landesförderung aufstocken, damit ausreichende Mittel vorhanden sind, um die angestrebten 1.000 geförderte Wohnungen pro Jahr zu realisieren. Das Programmvolumen des städtischen Programms liegt hierfür bei 35 Mio. €. Zusätzlich zu der Förderung von Darlehen analog zur Landesförderung wurde ein Förderatlas zur räumlichen Steuerung der Förderung beschlossen. Ziel ist es, Anreize dafür zu schaffen, dass gerade in Stadtteilen mit einem geringen Anteil von Sozialwohnungen, geförderte Wohnungen realisiert werden. Hierzu wird für die Realisierung von geförderten Wohnungen der Verkehrswert des Grundstücks bezuschusst.²² In Stadtteilen mit weniger als 10 % geförderte Wohnungen beträgt der Zuschuss 20 % des Grundstückswertes, in Stadtteilen mit weniger als 15 % geförderte Wohnungen 15 %.

Im Förderprogramm ist auch der Ankauf von Mietpreis- und Belegungsbindungen im Be-

Tabelle 5
Entwicklung der Anträge auf
Wohnberechtigungsscheine

Antragszahlen WBS		
Jahr	Anträge insgesamt	Vorgänge Rang 1-6 (Anteil an gesamten Anträgen)
2000	19.026	5.685 (19,88 %)
2001	18.728	5.395 (28,81 %)
2002	19.339	5.315 (27,48 %)
2003	19.245	4.866 (25,28 %)
2004	18.712	4.677 (24,99 %)
2005	17.512	4.520 (25,81 %)
2006	16.635	4.472 (26,88 %)
2007	14.560	4.090 (28,09 %)
2008	15.363	4.459 (29,02 %)
2009	15.998	4.825 (30,16 %)
2010	16.306	5.022 (30,80 %)

(22)
Der Förderatlas bezieht sich auf den Ankauf privater Grundstücke. Für städtische Grundstücke wird analog ein Rabatt gewährt.

stand vorgesehen. Hierfür wurden 1 Mio. € bereitgestellt, es bestehen jedoch noch keine weiteren Festlegungen zu Umsetzung. Ein Modell für dieses Teilprogramm soll noch ausgearbeitet werden.

Belegungspraxis

Über die zentrale Servicestelle beim Amt für Wohnungswesen kann zum einen ein Wohnberechtigungsschein beantragt werden und zum anderen erfolgt hier die Unterstützung bei der Wohnungsvermittlung. Die Anträge für einen Wohnberechtigungsschein sind in den 2000er Jahren insgesamt rückläufig, allerdings zeigte sich zwischen 2007 und 2010 wieder ein leichter Anstieg.

Nach überschlägigen Berechnungen der Stadt Köln, wären im Jahr 2009 47 % der Kölner Haushalte (rd. 531.200 Haushalte) nach den Richtlinien des Landes zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt.

Die Wohnraumvermittlung soll nach sozialer Dringlichkeit erfolgen. Deswegen hat die Stadt Köln einen Dringlichkeitskatalog entwickelt, bei der sie zwischen dreizehn Dringlichkeitsrängen unterscheidet. Der Dringlichkeitsrang verdeutlicht die soziale Notlage. Voraussetzung für die Einordnung eines WBS-Antragstellers in einen Dringlichkeitsrang ist, dass der Bürger mindestens zwei Jahre in Köln gemeldet ist bzw. bei einem Rückzug nach Köln nicht mehr als zwei Jahre abwesend war.

Im Rahmen der zwischen der Arbeitsgemeinschaft Kölner Wohnungsunternehmen und der Stadt Köln getroffenen Belegungsvereinbarung (März 2009) bilden hohe Dringlichkeitsränge je-

doch kein bindendes Kriterium für die Mieterauswahl. Ziel der Belegungsvereinbarung ist es, den geförderten Wohnungsbau für Investoren attraktiver zu gestalten, was im Wesentlichen mit einer weniger restriktiven Belegungspraxis einhergeht. Nach ersten Erfahrungen und Rückmeldungen zur Wirkung des Kooperationsvertrags zieht die Stadt Köln eine positive Bilanz.

Wohnungsversorgungsbetrieb

Die Versorgung von Wohnungsnotfällen oder Problemhaushalten erfolgt in Köln über den städtischen Wohnungsversorgungsbetrieb. Dieser verfügte zum Ende 2008 über rund 3.000 Wohnungen. Hierzu gehören ca. 700 geförderte Mietwohnungen sowie darüber hinaus gesonderte Einrichtungen wie Obdachlosenheime. Dabei ist eine Zunahme der „Normalwohnungen“ zu Lasten der Obdachloseneinrichtungen festzustellen.

Eigentumsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Eigentumsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen richtet sich ausschließlich an Familien sowie Haushalte mit Schwerbehinderten. Förderfähig sind sowohl Neubau- wie auch Bestandsobjekte, die einen gewissen Energiestandard erfüllen. Im Sinne der Angebotsausweitung sind ausschließlich geförderte Neubauobjekte relevant. Mit durchschnittlich 0,19 Bewilligungen je 1.000 Einwohner (Neubau 2000-2009) befindet sich die Eigentumsförderung in Köln auf einem mittleren Niveau.

Tabelle 6
Erteilte Wohnberechtigungsscheine nach Dringlichkeitsrang

Erteilte WBS nach Dringlichkeitsrang			
Dringlichkeitsränge	2009	2010	%
1 Akut unbewohnbare Wohnung	58	11	-81
2 Akute oder drohende Obdachlosigkeit	1.531	1.639	+7
3 Familienzusammenführung/Familientrennung	826	829	+0,4
4 Gravierende gesundheitliche Einschränkungen	675	649	-4
5 Wesentlich zu kleine Wohnung, mind. 3 Pers. mehr als Wohnräume	773	796	+3
6/12 Jobcenter attestiert unangemessene Unterkunftskosten/Umzug erforderlich	818	920	+12
7 Schlechte bauliche Wohnbedingungen/Pendler über 50 km	791	852	+8
8 Zwei Personen mehr als Wohnräume zur Verfügung stehen	993	967	-3
9 Gesundheitliche Gründe	145	166	+14
10 Eine Person mehr als Wohnräume zur Verfügung stehen	1.086	1.050	-3
11 Miete im Verhältnis zum Nettoeinkommen zu hoch	61	109	+79
12 Miete überschreitet die Mietobergrenze (siehe Rang 6/12)	1	2	+100
13 Alle übrigen Wohnungssuchenden nach WFNG NRW	8.069	8.138	+1

Quelle: Stadt Köln (2011): Wohnen in Köln, S. 31

Modernisierung von Mietwohnungen

Das Landesprogramm Nordrhein-Westfalens zur Modernisierung von Mietwohnungen fördert bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz im Wohnungsbestand. Im Rahmen dieser Förderung werden Belegungsrechte geschaffen. Bei Neubezug dürfen die Wohnungen für 10 bis 15 Jahre (je nach gewähltem Zeitraum der Zinsverbilligung) ausschließlich von Haushalten mit Wohnberechtigungsschein bezogen werden.

Entwicklungstendenzen im geförderten Mietwohnungsbau

Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes

Trotz der aktuellen Belegung und des intensiven Bemühens in der Investorenakquise dominiert in Köln die Einschätzung, dass der mit dem „Handlungskonzept preiswerter Wohnungsbau“ (2009) erneut bekräftigte Zielwert von jährlich 1.000 Einheiten im geförderten Mietwohnungsbau nur schwer erreicht werden kann. Mit dem Beschluss des kommunalen Förderprogramms stehen nun, trotz der Kürzungen der Mittel für den geförderten Wohnungsbau des Landes (2011/2012) jedoch ausreichend Fördermittel zur Verfügung, so dass die Realisierung des Förderziels nicht mehr an der Reichweite der verfügbaren Fördermittel scheitert.

Allerdings zeigen die Prognosen zum erwarteten Bindungsauslauf des geförderten Wohnungsbestands, dass bis 2019 knapp 1.300 Einheiten jährlich erforderlich wären, um ein weiteres Abschmelzen des Bestandes an belegungsgebundenen Wohnungen zu verhindern.

Damit würde sich auch bei einer Erreichung der Zielzahl von 1.000 Wohneinheiten eine Entwicklung fortsetzen, die seit über 20 Jahren in Gang ist. Noch 1990 verfügte Köln über einen Sozialwohnungsbestand von ca. 100.000 Einheiten. Dies entsprach 22 % des gesamten Wohnungsbestandes. Seit 2000 hat sich der Sozialwohnungsbestand noch einmal um rund 25.000 Einheiten auf 8 % reduziert. Diese Entwicklung wird in Köln wie auch in den anderen Städten in zweifacher Hinsicht als ein Verlust an Handlungsfähigkeit bei der sozialen Wohnraumversorgung erlebt:

- Erstens wird die preisdämpfende Wirkung geschwächt, da die geförderten Wohnungen nach Berechnungen der Stadt etwa 3 €/m² günstiger vermietet werden als vergleichbare „freie“ Wohnungen. Die Stadt Köln geht davon aus, dass die aus der Bindung fallenden Wohnungen mit Zeitverzögerung an die marktüblichen Mietprei-

Tabelle 7

Eckpunkte der Eigentumsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen (Stand 2011)

Zielgruppe	Haushalte mit Kindern oder Schwerbehinderten
Gegenstand der Förderung	Neubau oder Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum; Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum durch Ausbau oder Erweiterung eines Gebäudes; Erwerb eines vorhandenen Eigenheims, das nach 1995 gebaut wurde (oder Energiestandards erfüllt); Erwerb eines vorhandenen Eigenheims in Kombination mit baulichen Maßnahmen zur energetischen Verbesserung
Einkommensgrenzen (Jahresbruttoeinkommen)	1-Personen-Haushalt: 26.678 € Alleinerziehend mit 1 Kind: 38.950 € 2-Personen-Haushalt: 38.041 € 2-Personen-Haushalt mit 1 Kind: 40.011 € zzgl. jedes weitere Kind: 8.030 €
Eigenleistungen	k. A.
Darlehen	Neubauförderung: 40.000-105.000 € je nach Lage des Objekts und Anzahl der Kinder im Haushalt Köln: Haushalt ohne Kinder: 90.000 € mit 1 Kind: 95.000 € mit 2 Kindern: 100.000 € mit 3 Kindern: 105.000 € zzgl. 5.000 € für jedes weitere Kind Dortmund: Haushalt ohne Kinder: 75.000 € mit 1 Kind: 80.000 € mit 2 Kindern: 85.000 € mit 3 Kindern: 90.000 € zzgl. 5.000 € für jedes weitere Kind Förderung vorhandenen Wohnraums: 28.000-73.500 € je nach Lage des Objekts und Anzahl der Kinder im Haushalt
Darlehensbedingungen	Zinssatz: 1.-5. Jahr: 0 % bei Neubau, 0,5 % bei Erwerb vorhandenen Wohnraums 6.-15. Jahr: 3,5 % (Senkung je nach Einkommensverhältnis auf vorherigen Stand) 16.-20. Jahr: 2 % über dem Basiszinssatz (mind. 3,5 %, max. 6 %, Senkung je nach Einkommensverhältnis möglich) ab 21. Jahr: 6 % (Senkung je nach Einkommensverhältnis möglich) Kosten: jährlich 0,5 % jährl. Tilgung: 1 % bei Neubau 2 % bei Erwerb vorhandenen Wohnraums
Datengrundlage: Förderrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen	

Quelle: Quaestio

se angepasst werden. Bei Wohnungen, die sich an ohnehin einfachen und preisgünstigen Standorten befinden, wird dies demnach im Vergleich zu hochwertigen Standorten nur zu geringen Preissteigerungen führen.

- Zweitens werden Probleme bei der Unterbringung von Problemhaushalten thematisiert, da die verfügbaren Belegrechte relativ stark auf den geförderten Wohnungsbau konzentriert sind. Zum Ende 2008 konnte die Stadt Köln hierbei auf ca. 3.000 Wohnungen des städtischen Wohnungsversorgungsbetriebs sowie auf die „Belegrechtsvertragswohnungen“ zurückgreifen (ca. 8.500, davon knapp 6.000 im geförderten Bestand).²³

(23)

Siehe: Stadt Köln (2009): Preiswerter Wohnraum in Köln. Daten und Fakten zum Bedarf. S. 12 (Kölner Statistische Nachrichten 6/2009)

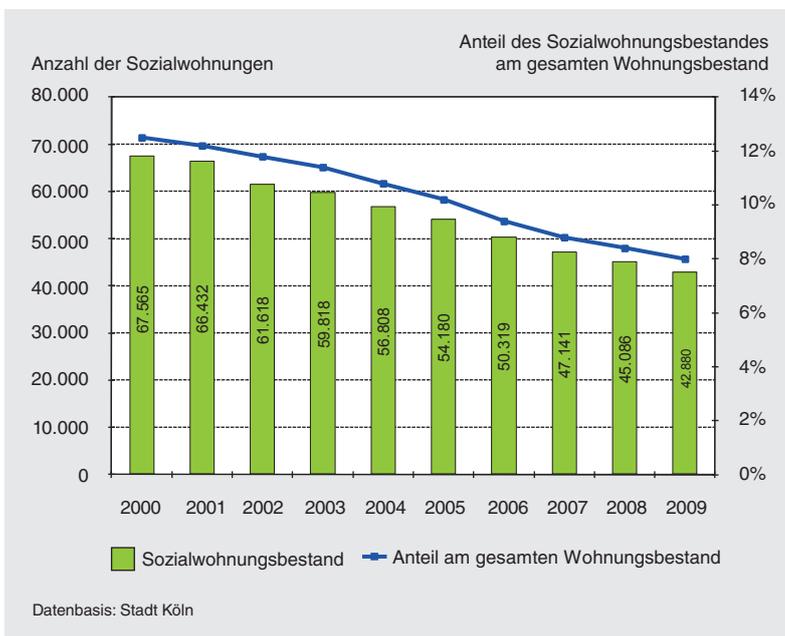
Bei den Belegrechtsvertragswohnungen erhält die Stadt in Abweichung von der auf den Neubau zielenden Belegungsvereinbarung (freie Wahl innerhalb der WBS-Haushalte) ein unmittelbares Belegrecht und kompensiert dies u.a. durch Übernahme des Mietausfallrisikos.

Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsbau

Bereits der Wohnungsgesamtplan 2003 sah eine Bautätigkeit im geförderten Mietwohnungsbau von bis zu 1.000 Einheiten vor. Tatsächlich wurden im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2009 jährlich rund 700 Einheiten fertiggestellt. Ausgehend von einem Niveau von knapp 1.000 Einheiten (2000/2001) zeigte sich dabei eine fallende Tendenz, so dass im Mittel der Jahre 2007/2008 nur noch 331 geförderte Wohnungen errichtet wurden. Die Fertigstellungen lagen 2009 und

auch 2010 jedoch deutlich darüber (863 Wohneinheiten 2009, 804 Wohneinheiten 2010). Nach Aussagen der Stadt Köln waren die bereitstehenden Fördermittel bisher nicht ausreichend, die am geförderten Wohnungsbau interessierten Investoren (vorhandene Förderanträge) zu bedienen. Mit dem kommunalen Förderprogramm wurden kürzlich die finanziellen Voraussetzungen geschaffen, die angestrebten 1.000 Wohneinheiten zu realisieren. Köln liegt im Vergleich der Fallstudienstädte mit knapp 0,7 Bewilligungen je 1.000 Einwohner (2005-2009) auf einem hohen Niveau. Dieses zeigt sich auch im Verhältnis der Bewilligungen zu den gesamten Baufertigstellungen. Auch hier liegt Köln im oberen Bereich der Fallstudienstädte.

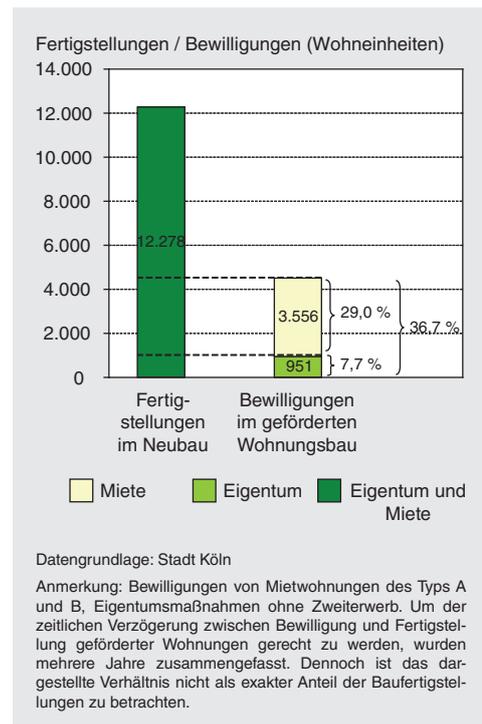
Abbildung 34
Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes in Köln (2000-2009)



Veränderungen in der Investorenzusammensetzung

Während in früheren Jahrzehnten die sozial orientierten Wohnungsunternehmen (kommunale und genossenschaftliche) den geförderten Wohnungsbau in Köln eindeutig dominierten, zeigen diese nach wie vor Zurückhaltung im Neubau. Wenn Neubau realisiert wird, geschieht dies nicht mehr selbstverständlich im geförderten Wohnungsbau. Insofern weist die Stadt Köln darauf hin, dass eine Umschichtung zu privaten Investoren stattgefunden hat und insbesondere die aktuelle Belegung in Zusam-

Abbildung 36
Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau in Köln (2005-2009)



Quelle: Quaestio

Abbildung 35
Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Köln (2000-2009)



Quelle: Quaestio

Quelle: Quaestio

menhang mit privaten Wohnungsbauvorhaben steht. Diese Umschichtung und Belebung ist in ihren Ursachen nicht eindeutig zu erklären. Allerdings ergeben sich aus den Gesprächen und Analysen dieser Studie unterschiedliche Hinweise, die ein insgesamt plausibles Erklärungsmuster liefern. Bei den Wohnungsunternehmen hat in den letzten Jahren eine stärkere Konzentration auf die Weiterentwicklung der Bestände stattgefunden. Demgegenüber deutet sich bei privaten Wohnungsunternehmen als Ergebnis der Finanzkrise ein Übergang zu risikoärmeren Investments (wie geförderte Mietwohnungen) an, die – sofern sie im Bestand des Investors bleiben – auch zur Stärkung der Eigenkapitalbasis herangezogen werden können. Gleichzeitig werden in Köln nach Jahren hoher Bautätigkeit Engpässe in der Verfügbarkeit hochwertiger Grundstücke deutlich.²⁴ Dementsprechend zeigen sich auch kräftige Preissteigerungen bei Grundstücken in sehr guten Lagen. Hieraus resultiert wahrscheinlich eine Verlagerung der Bautätigkeit an weniger begehrte Standorte, bei denen auch aus normalen Renditeüberlegungen heraus der geförderte Wohnungsbau zu einer interessanten Alternative wird.

Darüber hinaus bemüht sich die Stadt Köln seit einigen Jahren darum, den geförderten Wohnungsbau für private Investoren attraktiver zu machen. Hierzu gehört in erster Linie das Bestreben, die architektonische und städtebauliche Qualität der Anlagen zu heben und damit sichtbar zu machen, dass eine rentable Verwertung nach dem Ende der Bindungsfrist möglich ist (und nicht durch den Zwang zu einer einfachen Bauausführung behindert wird). Dies wird unterstützt durch reduzierte Bindungsfristen der NRW-Landesförderung, wonach der Investor zwischen einer Bindungsperiode von 15 oder 20 Jahren wählen kann. Hinzu kommt eine Kooperationsvereinbarung mit der Wohnungswirtschaft, in der die Stadt Köln auf die direkte Belegung verzichtet, so dass der Investor weitgehende Freiheiten hat, einen passenden Haushalt aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten (WBS) zu wählen.²⁵ In diesem Zusammenhang wird in Köln regelmäßig darauf verwiesen, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten ca. 47 % aller Haushalte umfasst und somit weit in den Bereich der „Normalhaushalte“ hineinreicht. Durch intensive Kontaktpflege und Öffentlichkeitsarbeit bis hin zur Messepräsenz (ExpoReal) werden diese Sachverhalte kommuniziert.

3.5 München

Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung

Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung

Seit mehreren Jahrzehnten gehören Kernstadt und Region München zu den Regionen mit der höchsten Wirtschaftsdynamik in Deutschland. Der regionale Arbeitsmarkt benötigt ständig Arbeitskräfte von außerhalb, so dass Stadt und Region eine kontinuierliche Zuwanderung erleben. Zwischen 2000 und 2009 hatte die Stadt München mit 10 % Bevölkerungszuwachs die mit Abstand größte Wachstumsdynamik unter den Vergleichsstädten. Dabei kann es fast als eine Grunderfahrung gelten, dass der Wohnungsmarkt nur schwer mit dem wirtschaftlichen Wachstum Schritt halten kann und so Wohnungsmarktengpässe und damit verbundene Preissteigerungen vorprogrammiert scheinen. Von daher ist es ein ebenfalls seit längerer Zeit gewohnter Umstand, dass München die teuerste Stadt zum Wohnen in Deutschland ist.

Bautätigkeit

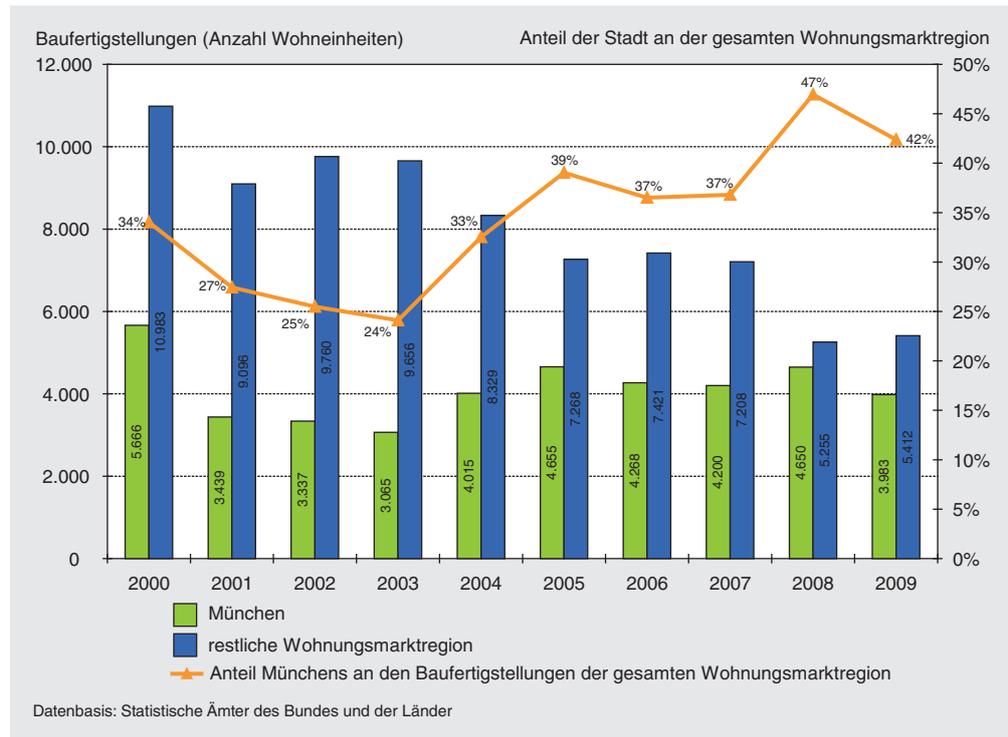
Mit gut 4 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr wurde in München zwischen 2000 und 2009 fast doppelt so viel gebaut wie in Hamburg oder Stuttgart. Auch zu Köln (ca. 2,5 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner) besteht ein beträchtlicher Abstand. Ausgehend von der hohen Dichte der Stadt und hohen Grundstückspreisen bleibt der Einfamilienhausanteil erwartungsgemäß geringer als in den anderen Städten. Die Bauleistungen im Bereich des Geschosswohnungsbaus heben sich dadurch umso stärker ab. In absoluten Werten werden in München mehr Wohnungen gebaut als im deutlich größeren Hamburg. Auch in München gilt, dass sich die Wohnungsbauleistungen der Region während der 2000er Jahre tendenziell stärker auf die Stadt konzentriert haben (vgl. Abb. 37).

Die höheren Bauleistungen korrelieren mit dem stärkeren Bevölkerungszuwachs. Die Region München ist in den letzten 10 Jahren um gut 0,5 % jährlich gewachsen. Dabei unterscheidet sich das Wachstumstempo kaum zwischen Stadt und Umland. Die anderen Untersuchungsregionen wachsen in etwa halb so schnell (Ausnahme: Die Region Dortmund schrumpft mit ca. 0,3 % p.a.). Im letzten Fünfjahreszeitraum sind die Städte spürbar schneller gewachsen als das Umland, so dass man im Umland von Hamburg, Stuttgart oder Köln einzelne Gemeinden mit einer Stagnations- oder Schrumpfungss-

(24) Bei der lokalen Expertenbefragung wird als zentrales Hemmnis der Wohnungsbauentwicklung der Grundstücksangel beklagt (vgl. Stadt Köln: Wohnungsmarkt Köln - Expertenbefragung 2011). Da die Stadt Köln mit Recht darauf verweist, dass baureife Grundstücke in ausreichender Zahl vorhanden sind, kann man davon ausgehen, dass hier insbesondere ein Mangel an hochwertigen Grundstücken gemeint ist.

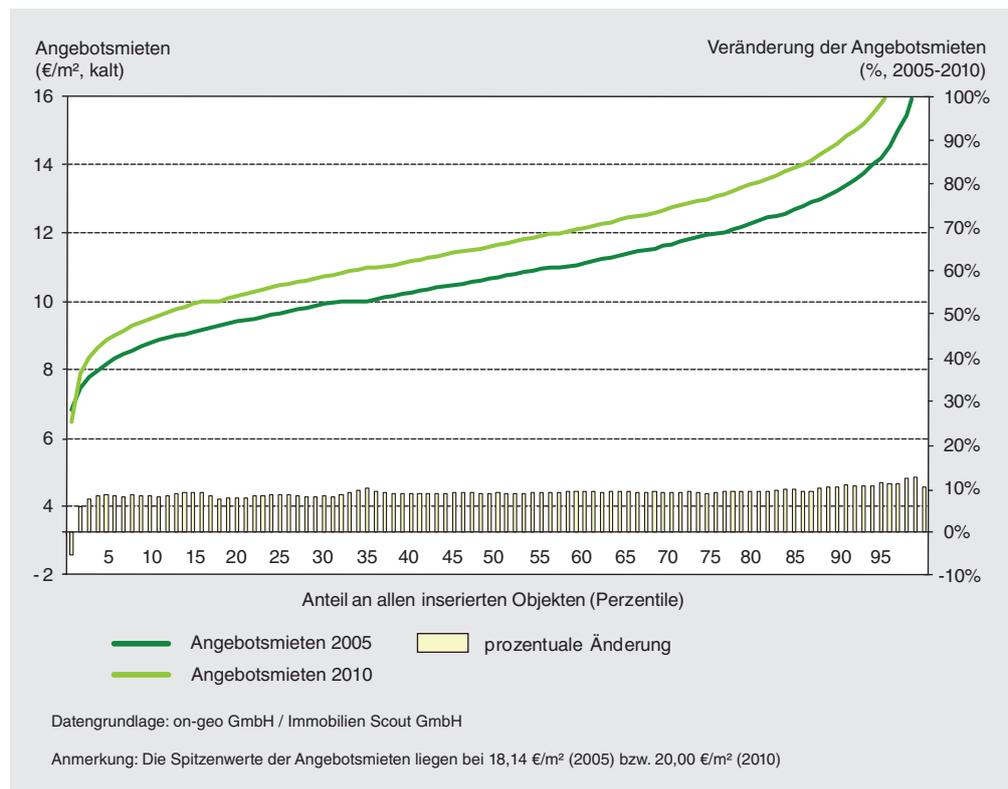
(25) Als weiterer Beitrag zur Attraktivitätssteigerung wirkt auch in NRW die Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe.

Abbildung 37
Entwicklung der Baufertigstellungen in München und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)



Quelle: Quaestio

Abbildung 38
Entwicklung der Preisverteilung in München (Angebotsmieten 2005-2010)



Quelle: Quaestio

Abbildung 39
München: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und durchschnittlichem Einkommen

		Eigenschaften der Beispielhaushalte					Erreichbare Perzentile des Wohnungsmarktes		
		HH-Nettoeinkommen	durchschnittliche Mietbelastung (Nettokaltmiete)	errechnete Zahlungsbereitschaft	durchschnittliche Nettokaltmiete (€/m ²)	Wohnfläche (m ²)	Status quo	Anpassung 1: Mietbelastung + 10 %	Anpassung 2: Mietbelastung +10% Wohnfläche -10%
	1-Personenhaushalt niedriges Einkommen	985 €	35%	345 €	6,51	53	0	1	14
	1-Personenhaushalt durchs. Einkommen	1.623 €	24%	389 €	6,60	59	0	4	37
	2-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.623 €	25%	406 €	6,12	66	0	2	24
	2-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.782 €	18%	501 €	7,26	69	0	55	87
	4-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.854 €	25%	464 €	6,28	74	0	5	27
	4-Personenhaushalt durchs. Einkommen	3.013 €	20%	603 €	6,66	91	0	20	48

Datengrundlage: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, on-geo GmbH / Immobilien Scout GmbH, Mikrozensus Wohnen 2006, Deutscher Mieterbund
Anmerkung: Methodische Erläuterungen zur Beispielrechnung finden sich im Anhang

Quelle: Quaestio

symptomatik finden kann. In der Region München gilt dies (noch) nicht.

Preise und Bezahlbarkeit des Wohnens

Bei der hohen Wachstumsdynamik haben auch die vergleichsweise hohen Bauleistungen keine Entlastungswirkung im Münchener Wohnungsmarkt erzeugen können. Die Mietpreisteigerungen zwischen 2005 und 2010 erreichen zwar nicht ganz die Hamburger Werte, doch ist auch der Wohnungsmarkt in München noch einmal teurer geworden. Mit einer durchschnittlichen Angebotsmiete von 11,67 €/m² (Median 2010) nimmt er nach wie vor die Spitzenposition in Deutschland ein. Die Angebotsmieten sind im Fünfjahreszeitraum zwischen 2005 und 2010 um knapp 9 % gestiegen, wobei die Preissteigerungen relativ gleichmäßig im gesamten Wohnungsmarkt sichtbar werden.

Selbst Facharbeiter oder mittlere Angestellte des öffentlichen Dienstes sind mit ihrem Einkommen kaum in der Lage, eine Wohnung in München zu finanzieren. Für die Berufsgruppen mit niedrigen Einkommen verbindet sich dies mit folgenden Eckwerten: In München liegen die Verdienste der einfachen Berufe ca. 17 % über dem Bundesdurchschnitt, während die Mieten derzeit knapp 95 % über dem Bundesdurchschnitt angesiedelt sind (siehe Kap. 2.3). Dies führt – wie die oben stehende Modellrechnung zeigt – dazu, dass die Haushalte mit nied-

rigem und durchschnittlichem Einkommen, in einem erheblichen Maße ihre Ansprüche reduzieren (z. B. kleinere Wohnungen) oder ihre Mietzahlungsbereitschaft erhöhen müssen, um überhaupt Zugang zum Wohnungsmarkt zu erhalten. Der Einstiegspreis in München ist mit 7,50 €/m² ungefähr so hoch wie der Spitzenpreis in Dortmund.

Die regionalwirtschaftliche Stärke führt zugleich jedoch zu geringeren Soziallasten. Der Anteil der SGB II-Empfänger an allen Einwohnern ist mit knapp 6 % nur halb so hoch wie in Köln. In der Konsequenz ergibt sich, dass die Stadt München trotz der sehr hohen Mieten eine vergleichsweise geringe fiskalische Last für die Kosten der Unterkunft (SGB II) zu tragen hat (siehe Kap. 2.3).

Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion

Der Jahrzehnte andauernde hohe Problemdruck und die vergleichsweise gute fiskalische Handlungsfähigkeit sind die Basis für die Wohnungspolitik in München. Bereits 1989 wurde mit „Wohnen in München I“ das erste kommunale Handlungsprogramm aufgestellt. In relativ kurzer Folge wurden die Handlungsprogramme fortgeschrieben bzw. ausgehend von neuen Aufgaben weiterentwickelt, so dass zum Jahresbeginn 2012 bereits „Wohnen in München V“ vorliegt.

Die Stadt München zeigt ein hohes Engagement im Bereich der sozial orientierten Wohnungspolitik, verbunden mit einem erheblichen finanziellen Mitteleinsatz. Für den kommenden Fünfjahreszeitraum (2012-2016) werden im Haushalt kommunale Mittel für den geförderten Wohnungsbau von bis zu 475 Mio. € und Mindererlöse aus Grundstücksverkäufen in Höhe von 325 Mio. € eingeplant. Hinzu kommen Mittelzuweisungen von Bund und Land von ca. 255 Mio. €.²⁶

Zudem wurde in München ein breites Spektrum unterschiedlicher Instrumente entwickelt. Die Wohnungsbauförderung wird von entsprechenden Instrumenten der Grundstücksmobilisierung begleitet. Die Münchener „Sozialgerechte Bodennutzung“ (SoBoN) wurde schon in den vergangenen Jahren mancherorts, z. B. in Köln, diskutiert und mittlerweile vom „Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM)“ nachgeahmt. Trotz des „Zwangscharakters“ äußern sich selbst die befragten Investoren überwiegend positiv über die SoBoN, da auch sie die Notwendigkeit anerkennen, geförderten Wohnungsbau zu realisieren und dabei in Rechnung stellen, dass auf anderem Wege kaum Grundstücke und Investitionen zu mobilisieren wären.

Die Münchener Wohnungspolitik zeigt seit dem ersten Handlungsprogramm „Wohnen in München I“ einen Politikwechsel von einer zeitweisen Mittelschichten- und Eigentumsorientierung Ende der 1990er Jahre zur verstärkten Sozialorientierung und gefördertem Mietwohnungsbau in den ausgehenden 2000er Jahren. Zentraler Antrieb für die laufende konzeptionelle Anpassung der kommunalen Strategien an veränderte Marktverhältnisse und die Ausdifferenzierung der kommunalen Förderprogramme ist die zwar konjunkturell variable, aber dennoch dauerhafte Engpass- und Hochpreissituation. Dabei geht es um die Adressierung unterschiedlicher Ziele und Zielgruppen, wobei man sich zunehmend bemüht, für Niedrigeinkommensbezieher durch verbesserte Förderkonditionen und neue Instrumente (z. B. Ankauf von Belegungsrechten im Bestand) Versorgungsmöglichkeiten zu sichern. Für den geförderten Wohnungsbau wird aktuell eine Zielzahl von 1.200 bis 1.600 Wohnungen pro Jahr formuliert. Darüber hinaus sollen weitere 200 Wohnungen zusammen mit Genossenschaften und Baugemeinschaften auch jenseits der Fördergrenzen realisiert werden.

Auch über den geförderten Wohnungsbau hinaus besteht das Ziel, ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Wohnungsangebot zu schaffen. Dies hat angesichts der Marktsituation eine besondere Dringlichkeit. In den Handlungsprogrammen Wohnen I bis V wird der zu-

sätzliche Wohnungsbedarf relativ kontinuierlich mit 7.000 Wohnungen jährlich beziffert. Im jüngsten Handlungsprogramm (Wohnen in München V) verbindet sich dies mit der Vorstellung, für 3.500 Wohnungen neue Baurechte zu schaffen.²⁷ Der erkannte Bedarf liegt dabei deutlich über den Wohnungsbauleistungen der vergangenen Jahre.

Als ungelöstes Problem wird auch in München die zunehmende Gentrifizierung diskutiert. Restbestände günstigen Wohnraums werden durch Modernisierung bzw. Sanierung dem mittleren und preiswerten Segment entzogen. Immer größere Bereiche der Stadt werden so zu homogenen Hochpreiszonen, so dass sich Haushalte mit mittlerem Einkommen kaum mehr an diesen Standorten halten können. Die in dieser Hinsicht vorhandenen Instrumente werden jedoch von befragten Experten und auch in „Wohnen in München V“ als unzureichend eingestuft. Alternative planerische Instrumente, um dieser in der Öffentlichkeit zunehmend diskutierten Problematik entgegenzuwirken, gibt es bisher nicht.

Trotz der vielfältigen Bemühungen und des hohen finanziellen Engagements in München wurde eine grundsätzliche Verbesserung oder Entspannung des Wohnungsmarktes in den vergangenen Jahren nicht erreicht und ist auch derzeit nicht in Sicht. Die soziale Wohnungspolitik bleibt in München auf mittlere Sicht ein zentrales Handlungsfeld zur Kompensation der sozialen Folgewirkungen des unzureichend bewältigten Wachstums der Stadt.

Instrumente der Münchener Wohnungspolitik

Wohnraumförderung des Landes Bayern / Einkommensorientierte Förderung (EOF)

Die Stadt München greift zunächst auf das Landesprogramm zurück und ergänzt dieses durch verschiedene kommunale Programme. Die Wohnraumförderung des Landes erfolgt über zinsvergünstigte Darlehen. Darüber hinaus wird eine Zusatzförderung gewährt, die der Differenz der zumutbaren Miete für den Mieter (5,25 €/m²) und der höchstzulässigen Miete für den Vermieter (orientiert an der ortsüblichen Vergleichsmiete, derzeit werden meist 9 €/m² angesetzt) entspricht. Da die Landesmittel oftmals nicht für die Summe der Anträge ausreichen, werden sie mit kommunalen Mitteln aufgestockt.

Nachgefragt wird das Programm vorwiegend durch die kommunalen Wohnungsunternehmen. Im Rahmen der sozialgerechten Boden-

(26) Da es sich um die Mittelansätze des Kommunalhaushaltes handelt ist eine Vergleichbarkeit mit den von anderen Städten nachgewiesenen Programmvolumen oder Förderbarwerten nicht gegeben.

(27) Um die Zielzahl zu erreichen, müssten folglich 3.500 Wohnungen jährlich auf bestehenden Baurechten realisiert werden.

nutzung sind auch weitere Investoren, die in der Regel frei finanzierten Wohnungsbau (insbesondere Bauträger) realisieren, aktiv. Anfänglich gab es in der Münchener Wohnungswirtschaft Akzeptanzmängel des Programms bei der Umstellung des ersten Förderwegs auf die einkommensorientierte Förderung (Landesförderung). Mit zunehmender Erfahrung in der Umsetzung findet das Programm nach Einschätzung der lokalen Akteure mittlerweile gute Akzeptanz.

Allgemeines Programm der kommunalen Wohnraumförderung (KomProA)

Das allgemeine Programm der kommunalen Förderung ist aufgrund des hohen Bedarfs an Mietwohnungsraum für die unteren Einkommensgruppen, als Ergänzung zur einkommensorientierten Förderung (Landesförderung) eingerichtet worden. Aus diesem Grund werden in der Regel nur Wohnungen für die Einkommensstufe 1 (entsprechend der Landesförderung) gefördert. Die Einkommensstufen 2 und 3 werden im Einzelfall für eine stabile Sozialstruktur hinzugezogen. Die Förderung erfolgt über ein zinsfreies Darlehen und überwiegend auf städtischen Grundstücken mit einer Bindungsdauer von 40 Jahren. Als reine KomProA-Förderung wird das Programm lediglich von den kommunalen Wohnungsunternehmen nachgefragt. Meist wird es als Ergänzung zur Landesförderung in Anspruch genommen.

Kommunales Wohnungsbauprogramm für Benachteiligte am Wohnungsmarkt (KomProB)

Mit dem kommunalen Programm für Benachteiligte am Wohnungsmarkt sollen vorrangig akut wohnungslose, mietfähige Haushalte versorgt werden. Die Wohnungen stehen dem Sozialreferat langfristig (Bindungsdauer: 40 Jahre) zur Direktbelegung zur Verfügung. Die geschaffenen Wohneinheiten sollen idealerweise stadtweit verteilt sein, kleinteilige Strukturen aufweisen (10-30 Wohnungen) und über eine sozialorientierte Hausverwaltung verfügen. Die Haushalte werden mindestens ein Jahr bei der Integration unterstützt, um sozial verträgliche Strukturen aufzubauen. Die Förderung erfolgt über ein zinsvergünstigtes Darlehen.

Jährlich wird die Schaffung von 125 Wohneinheiten in diesem Programm angestrebt. Die tatsächlichen Bewilligungen lagen zwischen 2002 und 2005 bei durchschnittlich 70 pro Jahr. Trotz einer Steigerung zwischen 2005 und 2009 (474 geförderten Wohneinheiten p.a.) konnte die Zielzahl nicht erreicht werden. Investoren in diesem Programm sind zurzeit überwiegend kleinere private Bauträger. Zukünftig sollen aber

auch die kommunalen Gesellschaften stärker in diesem Programm aktiv werden. Die Verfügbarkeit und Auswahl der Grundstücke gestalten sich oftmals schwierig. Weiterhin ist die Akzeptanz der Nachbarschaft zu Beginn der Maßnahmen meist gering. Im Rahmen von Informationsveranstaltungen und ähnlichen Maßnahmen wird dem erfolgreich entgegengewirkt.

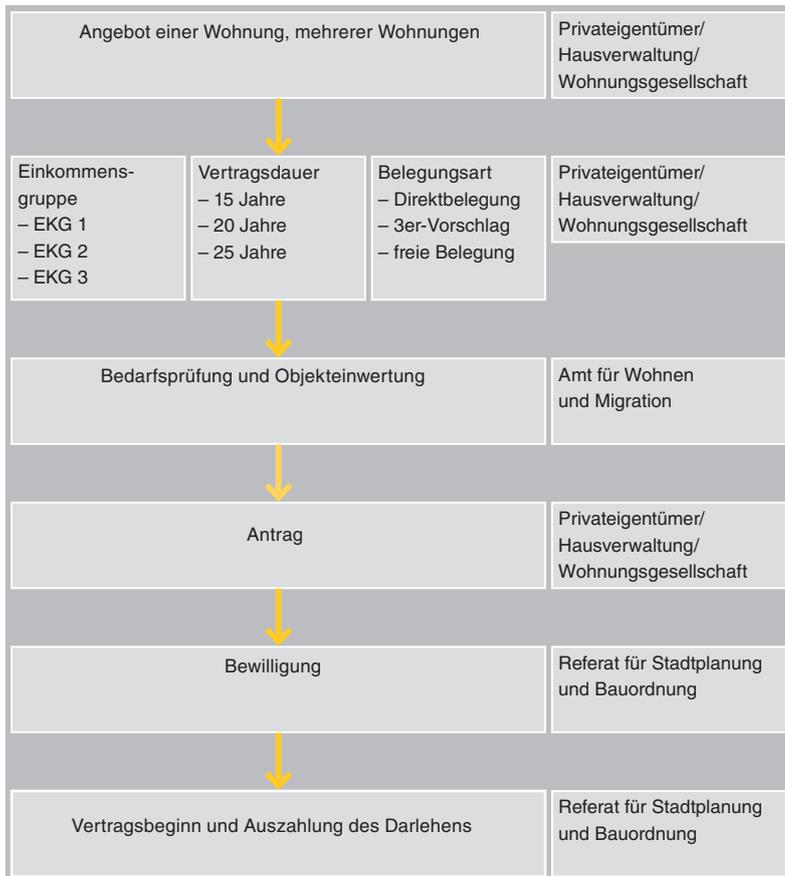
Kommunales Wohnungsbauprogramm – Clearinghäuser (KomProC)

In Clearinghäusern wird Haushalten, die bereits wohnungslos sind bzw. in Pensionen oder Notquartieren untergebracht sind, zeitweise möblierter Wohnraum sowie weitere Unterstützung zur Verfügung gestellt. Ziel ist es, die Wohnperspektiven (z. B. Unterbringung in Wohnungen von KomProB) des betreffenden Haushaltes zu klären und Notquartiere für Wohnungslose abzubauen. Grundsätzlich soll dies innerhalb von sechs Monaten erfolgen. Das Clearinghaus soll als zentraler Ort des Clearing- und Hilfsprozesses dienen und bietet auch sozialpädagogische Beratung. Im Gegensatz zu den klassischen Notunterkünften stehen den Haushalten abgeschlossene Wohneinheiten zur Verfügung, welche mit einer Küche ausgestattet und voll möbliert sind. Weiterhin werden Gemeinschaftsräume, Büros für das Fachpersonal und Lageräume benötigt.

Das Programm ist noch relativ jung, so dass bisher lediglich vier Clearinghäuser gebaut wurden (Stand 2011). Grundsätzlich zeigen private Bauträger und Wohnungsunternehmen kein Interesse am Programm. Zwei der vier Clearinghäuser befinden sich in kommunalem Besitz und wurden vom kommunalen Wohnungsunternehmen für die Stadt gebaut. Ein weiteres Clearinghaus wurde durch einen privaten Bauträger realisiert, der allerdings sozialpolitisch aktiv ist. Das vierte Haus wurde vom katholischen Siedlungswerk gebaut. Erfahrungsgemäß dauert der Planungs- und Realisierungsprozess eines Clearinghauses vier Jahre.

Die Situation der akuten Wohnungslosigkeit hat sich verbessert. 2004 waren noch rund 7.000 Wohnungslose gemeldet. Bis 2008 konnte die Zahl auf etwa 3.570 (davon ca. 950 Kinder) reduziert werden. Die Stadt München führt dies auch auf das kommunale Wohnungsbauprogramm zurück. Seit 2009 steigt die Zahl der Wohnungslosen jedoch wieder leicht an. Die Fluktuation in den Clearinghäusern war sehr gering. Lediglich in zwei von 388 Fällen musste dem Mieter wegen Mietunfähigkeit gekündigt werden. Zwei Drittel der Haushalte sind nach sechs Monaten in eine Wohnung mit dauerhaftem Mietverhältnis gezogen.

Abbildung 40
Verfahrensschritte beim Ankauf von Belegungsrechten



Quelle: Landeshauptstadt München (Hrsg.): Das kommunale Wohnungsbauprogramm in München. - München 2009, S. 41

Kommunales Wohnungsbauprogramm zum Ankauf von Belegungsrechten (KomProBR)

Das Ziel, dem Abschmelzen des Sozialwohnungsbestands entgegenzutreten und günstigen Wohnraum zu schützen, wird in München – neben dem Neubau geförderter Wohnungen – über den Ankauf von Belegungsrechten im Bestand verfolgt. Belegungsrechte und Wohnungen mit Mietpreisbindung sollen auf einem konstanten Niveau von 80.000 Wohnungen gehalten werden.

Zum einen werden Belegungsrechte für einzelne Wohnungen privater Vermieter angekauft, zum anderen für ganze Wohnanlagen, in denen die städtischen Belegungsrechte auslaufen. Allerdings kommen für dieses Programm nur frei werdende Wohnungen in Betracht. Bei belegten Wohnungen, die aus der Bindung fallen, wird versucht die Mietpreisentwicklung sozial vertäglich zu vereinbaren.

Besonders dringlich ist die Versorgung der unteren Einkommensgruppen, weshalb der Verkauf von Belegungsrechten für dieses Segment von der Landeshauptstadt höher honoriert wird. Grundsätzlich soll jedoch für Haushalte

mit niedrigem bis mittlerem Einkommen preiswerter Wohnraum zur Verfügung gestellt werden. Der Eigentümer kann zwischen drei Einkommensgruppen sowie Belegungszeiträumen und Belegungsarten wählen. Anhand dessen bemisst sich die Förderhöhe. Mit „Wohnen in München V“ wurden die Konditionen weiter verbessert, um die Zielzahl von 200 Einheiten jährlich erreichen zu können.

Sozialgerechte Bodennutzung

Die 1994 eingeführte sozialgerechte Bodennutzung zielt zum einen auf die Mobilisierung von Grundstücken für den geförderten Wohnungsbau. Darüber hinaus soll dadurch die „Münchener Mischung“ erhalten bleiben, d. h., dass auch in Neubaugebieten eine breite Streuung verschiedener Einkommensgruppen und entsprechender Wohnungsangebote vorhanden sein soll. Grundlage ist der breit getragene politische Konsens, nur dann Baurecht zu schaffen, wenn sich die Grundstückseigentümer bzw. Entwickler vorab verpflichten, Auflagen zu akzeptieren. Hierüber wird u. a. erfolgreich gewährleistet, dass auf privaten Grundstücken geförderter Wohnungsbau (30 % des neu geschaffenen Wohnbaurechts, davon 20 % für niedrige und 10 % für mittlere Einkommensgruppen bzw. geförderte Eigentumsmaßnahmen) realisiert wird. Zwischen 1994 und 2010 wurden 108 SoBoN-Bebauungspläne mit insgesamt 31.610 Wohneinheiten und davon 8.620 geförderte Wohneinheiten auf den Weg gebracht. Bei kommunalen Flächen sollen 50 % im geförderten Wohnungsbau (30 % einkommensorientierte Förderung, 20 % München Modell-Miete) realisiert werden. Die Quoten für den geförderten Wohnungsbau auf kommunalen und insbesondere auf privaten Flächen sind das zentrale Rückgrat für die unterschiedlichen Förderprogramme in München. Ohne die so hergestellte Grundstücksverfügbarkeit wäre der geförderte Wohnungsbau nach Einschätzung der meisten Akteure in München kaum im bisherigen Umfang realisierbar.

München Modell-Miete

Über das kommunale Förderprogramm sollen Haushalte mit mittleren Einkommen angemessen mit Wohnraum versorgt werden. Den Investoren wird ein vergünstigtes städtisches Grundstück (375 €/m² Geschossfläche) zur Verfügung gestellt und diese verpflichten sich im Gegenzug, eine festgelegte Eingangsmiete (projektbezogen zwischen 7,50 und 10,20 €/m²) einzuhalten sowie die Belegung durch Haushalte mit mittlerem Einkommen durchzuführen. Zusätzlich kann ein vergünstigtes Darlehen in An-

Tabelle 8
Anzahl der Vormerkungen für Sozialwohnungen
und der Wohnungsvermittlungen

	Anzahl der Vormerkungen	Anzahl der Wohnungsvermittlungen
2002	13.769	4.303
2003	12.652	4.156
2004	11.122	5.211
2005	10.713	4.490
2006	9.088	4.462
2007	10.525	4.522
2008	10.735	4.859
2009	11.263	3.703
2010	10.599	3.906
2011	10.490	3.062
Durchschnitt	11.095	4.267

Quelle: Stadt München

spruch genommen werden. Die Belegung erfolgt unmittelbar über den Vermieter. Die Mieter weisen ihre Berechtigung mittels eines Berechtigungsscheins nach.

Nachgefragt wird das Programm von privaten Investoren, (jungen) Genossenschaften und den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften. Von den Akteuren vor Ort wird das Modell Miete als attraktives Programm beschrieben. Einen limitierenden Faktor bildet allerdings die Verfügbarkeit geeigneter städtischer Grundstücke.

Belegungspraxis

In München wurden die im Rahmen der Landesförderung bereitgestellten Sozialwohnungen bis 2012 nach fünf unterschiedlichen Einkommensstufen vergeben, inzwischen wurden diese auf drei Stufen reduziert. Für Haushalte, deren Einkommen die Stufe 1 überschreitet wird die zumutbare Miete um 1 €/m² bzw. 2 €/m² beim Überschreiten von Stufe 2 erhöht.

Für die Einkommensstufe 1 verfügt die Stadt über ein Benennungsrecht, welches sie über einen Dreivorschlag durch das Sozialreferat regelt. Die Vermittlungsreihenfolge richtet sich neben der Wartezeit vor allem nach der sozialen Dringlichkeit, die sich nach Dringlichkeitsstufen (Punktesystem) richtet.

Die Anzahl der Vormerkungen für Sozialwohnungen sowie der Wohnungsvermittlungen ist in den 2000er Jahren auf einem vergleichsweise konstanten Niveau.

Die Belegung der geförderten Wohneinheiten innerhalb der kommunalen Programme ist z. T. abweichend geregelt. Im allgemeinen Programm (KomProA) erfolgt die Belegung eben-

Tabelle 9
Eckpunkte der Eigentumsförderung in Bayern (Stand 2011)

Zielgruppe	Haushalte mit mind. 1 Kind
Gegenstand der Förderung	Bau und Erwerb von Eigenwohnraum; bauliche Maßnahmen zur Anpassung an die Belange von Menschen mit Behinderung
Einkommensgrenzen (Jahresbruttoeinkommen)	1-Personen-Haushalt: 28.060 € 2-Personen-Haushalt: 42.340 € zzgl. für jede weitere Person: 9.280 € zzgl. für jedes Kind: 1.420 €
Eigenleistungen	25 % (aus Geldmitteln oder vorhandenem Grundstück) bei mehr als 3 Kindern auch geringer möglich (mind. 15 %)
Darlehen	30 % der förderfähigen Kosten bei Neubau 35 % der förderfähigen Kosten bei Kauf eines gebrauchten Hauses
Darlehenskonditionen	Zinssatz: 0,5 % Zinssatzbindung: 15 Jahre (danach Anpassung an den Kapitalmarktzins, max. 7 %) Kosten: einmalig 1 % im ersten und zweiten Jahr jährl. Tilgung: erste 2 Jahre tilgungsfrei, ab 3. Jahr 1 %, bei gebrauchten Häusern 2 %
Bereitgestellte Mittel	Bayern (2011) abgerufenes Darlehensvolumen: 250,9 Mio. € geförderte Wohneinheiten: 2.924
Datengrundlage: Förderrichtlinien des Landes Bayern	

Quelle: Quaestio

falls über einen Dreivorschlag durch das Sozialreferat. Im Programm für Benachteiligte am Wohnungsmarkt (KomProB) haben akut wohnungslose, mietfähige Personen Vorrang, denen somit möglichst zeitnah dauerhafter Wohnraum vermittelt werden soll. Die Clearinghäuser, in denen bereits wohnungslosen Haushalten zeitweise möblierter Wohnraum sowie weitere Unterstützung zur Verfügung gestellt wird, werden unmittelbar über das Sozialreferat belegt. Das Modell Miete, welches sich an Haushalte mit mittleren Einkommen richtet, sieht eine Wohnungsvergabe über den Vermieter vor.

Eigentumsförderung

In München greift die Landesförderung Bayerns im Bereich der Eigentumsförderung. Förderberechtigt sind hier Haushalte mit mindestens einem Kind, so dass Familien und Alleinerziehende die Zielgruppe bilden. Grundsätzlich sieht die Landesförderung den Neubau sowie den Bestandserwerb vor. Vor dem Hintergrund der Angebotsausweitung ist die Förderung von Neubaumaßnahmen bzw. der Ersterwerb relevant. München bewegt sich mit 0,14 Bewilligungen je 1.000 Einwohnern (Neubau, 2006-2009) auf einem niedrigen bis mittleren Niveau innerhalb der Fallstudienstädte.

Neben der Landesförderung gibt es das kommunale München Modell-Eigentum. Hier werden städtische Grundstücke zu einem festgelegten und lageunabhängigen Preis in der Regel nach einem Ausschreibungsverfahren an Bauträger vergeben. Diese errichten Wohneinheiten und

verkaufen diese zu einem festgelegten Preis an förderberechtigte Selbstnutzer mit entsprechenden Auflagen (z. B. Bindungsdauer). Das Programm wurde 1996 eingeführt, mehrmals bedarfsbezogen angepasst und erfährt gute Nachfrage. Oftmals wird es im Rahmen der sozialgerechten Bodennutzung umgesetzt.

München Modell-Genossenschaften

Während sich das München Modell-Eigentum an alle Bauträger richtet, wurde mit dem Handlungsprogramm „Wohnen in München III“ auch ein gesondertes Programm für Genossenschaften und Baugemeinschaften geschaffen. Für die Bebauung durch Genossenschaften werden in großen städtischen Planungsgebieten Flächen vorbehalten (20-40 %) und in einem Ausschreibungsverfahren vergeben. Zusätzlich kann ein Darlehen analog zum München Modell-Miete in Anspruch genommen werden. Auch die Vorgaben für die realisierten geförderten Wohnungen gelten entsprechend dem Modell-Miete. Anders als bei den anderen Programmen, gelten im München Modell-Genossenschaften keine Vorgaben hinsichtlich der Wohnungsgrößen oder der Ausstattung. Die Vergabe der Wohnungen erfolgt durch die Genossenschaft. Allerdings sollen 50 % der Wohnungen für neue Genossenschaftsmitglieder vorgesehen werden.

Modernisierung von Mietwohnungen

Im Rahmen der Landesförderung Bayerns zur Modernisierung von Mietwohnungen können Maßnahmen in Kombination mit folgenden

KfW-Programmen gefördert werden:

- Energieeffizient Sanieren
- Altersgerecht Umbauen

Dabei wird der Zinssatz der KfW durch Landesmittel weiter vergünstigt. Darüber hinaus werden Modernisierungsmaßnahmen, die bis 2011 durch das KfW-Programm „Wohnraum Modernisieren“ gefördert wurden, weiterhin durch Landesmittel gefördert.

Die Förderbedingungen sehen vor, dass die Wohnungen für zehn Jahre Haushalten mit Wohnberechtigungsschein vorbehalten sind. Insofern können in diesem Programm neue Belegungsrechte geschaffen bzw. bestehende verlängert werden.

Entwicklungstendenzen im geförderten Mietwohnungsbau

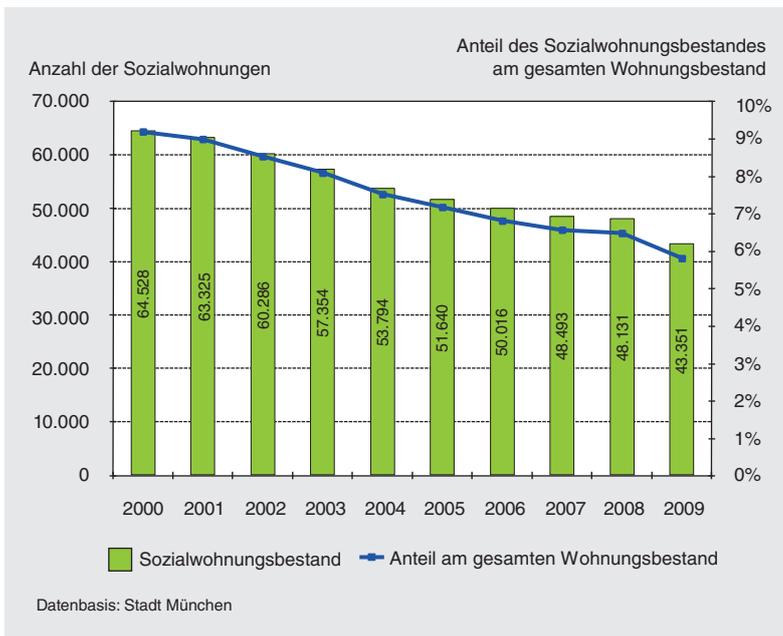
Entwicklung des Sozialwohnungsbestands

Auch in München ist der bundesweite Trend zu beobachten, dass der Sozialwohnungsbestand abschmilzt, weil mehr Bindungen auslaufen als neue Belegungsrechte geschaffen werden können. Seit 2000 bis 2009 ist der Sozialwohnungsbestand um rund 30 % gesunken (2000: 64.528 Wohneinheiten, 2009: 43.351 Wohneinheiten). 2009 hatte der Sozialwohnungsbestand einen Anteil von rund 6 % am gesamten Wohnungsbestand (2009: 5,8 %, Durchschnitt 2000-2009: 7,5%). Im Vergleich zu den weiteren Fallstudienstädten markiert dies den unteren Rand. Die Prognosen der Stadt München gehen zwar von einer weiteren Abnahme bzw. langfristigen Stagnation des Bestands an Sozialmietwohnungen aus, bei den sonstigen Belegungswohnungen der städtischen Gesellschaften wird jedoch von einer leicht steigenden Anzahl ausgegangen. Prognostisch ergibt sich hieraus ein stagnierender bis leicht sinkender Anteil der Eingriffsreserve am gesamten Münchener Wohnungsbestand.

Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsbau

Mit durchschnittlich 0,7 Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau (2005-2009) befindet sich München auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Unterstützt wird die Nachfrage nach Wohnraumförderprogrammen in München durch die sozialgerechte Bodennutzung (s. o.). Somit ist zu erwarten, dass unter der Voraussetzung weiterer Baurechtschaffungen und Realisierung von Neubauprojekten der geförderte Wohnungsbau auf einem stabilen Niveau bleibt.

Abbildung 41
Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes in München (2000-2009)



Obwohl die Förderzahlen absolut gesehen relativ hoch sind, zeigt sich im Vergleich zur hohen gesamten Bautätigkeit in München, dass der geförderte Neubau nur einen – etwa im Vergleich zu Köln – geringen Anteil ausmacht.

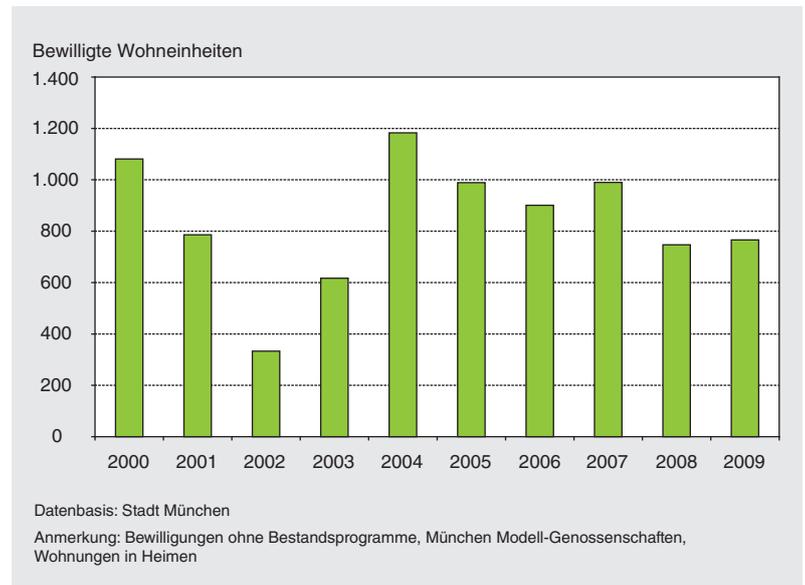
Detaillierte Daten über die einzelnen Investoren im geförderten Wohnungsbau in München liegen nicht vor. Nach Aussage der Verantwortlichen vor Ort sind die Hauptinvestoren des geförderten Wohnungsbaus die kommunalen Gesellschaften. Im Münchener Hochpreismarkt sind die kommunalen Unternehmen in besonderem Maße aufgefordert, in diesem Segment tätig zu werden. Bis zu 50 % der geförderten Wohnungen wurden in der Vergangenheit von ihnen realisiert.

Im Rahmen der Regelungen zur sozialgerechten Bodennutzung muss bei allen nennenswerten Wohnungsbauvorhaben auch geförderter Wohnungsbau realisiert werden. Bei größeren Projekten werden die entsprechenden Grundstücke meist an kommunale Wohnungsunternehmen vergeben, die dann die geförderten Wohnungen bauen. Bei kleineren Projekten realisiert bisweilen der Projektentwickler des freifinanzierten Teils auch die geförderten Wohnungen. Diese werden dann nach der Fertigstellung in der Regel von den kommunalen Wohnungsunternehmen übernommen.

Auch die Genossenschaften werden in der Stadt München als Investor für geförderte Wohnungen in den Blick genommen. Mit dem München Modell-Genossenschaften werden auf städtischen Grundstücken Anteile für die Bebauung durch Genossenschaften reserviert. Das Interesse der Genossenschaften an dem Förderprogramm war zunächst gering. Erst mit dem zusätzlichen Angebot eines vergünstigten Darlehens wird das Programm stärker genutzt. Zwischen 2000 und 2011 hat die Stadt 11 Projekte von Genossenschaften mit rund 540 Wohneinheiten gefördert.

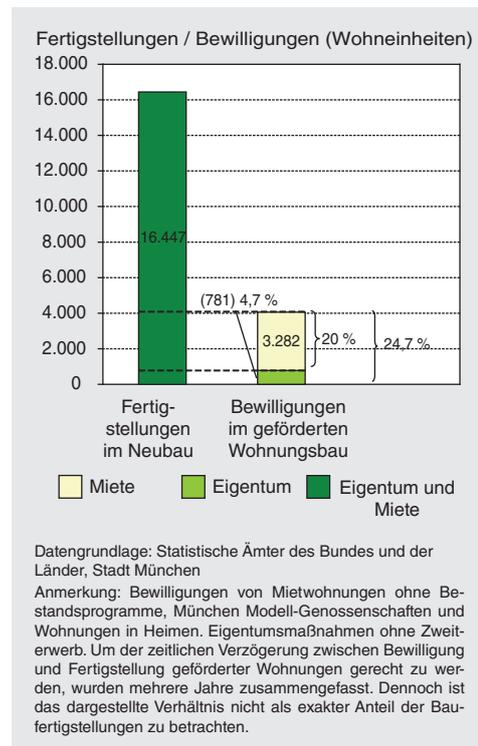
Auch als Bestandhalter dominieren die kommunalen Unternehmen. Die GWG verfügt über rund 27.000 Wohneinheiten (ca. 4 % des gesamten Münchener Wohnungsbestandes), von denen etwa die Hälfte gebundene Wohnungen sind (größtenteils noch über den 1. Förderweg). Mit einer durchschnittlichen Miete von 6 €/m² liegt das Preisniveau deutlich unter dem Marktniveau. Bei sehr einfachem Standard und langen Mietverhältnissen sind im Einzelfall noch Mieten von 2,30 €/m² anzutreffen. Die GWG baut jährlich rund 300 Einheiten. Davon entfallen 80 % auf den geförderten Wohnungsbau. Die GWG versteht sich hierbei ausschließlich als Wohnungsunternehmen. Soziale Aufgaben

Abbildung 42
Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in München (2000-2009)



Quelle: Quaestio

Abbildung 43
Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Wohnungsneubau in München (2007-2010)



Quelle: Quaestio

übernehmen Kooperationspartner (z. B. WG-plus – Wohnen in Gemeinschaft plus Service / Wohnen im Alter).

Die GEWOFAG verfügt über einen Wohnungsbestand von ca. 35.000 Wohneinheiten (5 % des Münchener Wohnungsbestandes). Etwa 40 % der Wohnungen sind belegungsgebunden, wo-

bei insgesamt 90 % des Bestandes nach sozialen Kriterien vermietet ist. Die GEWOFAG verfolgt einen stark quartiersorientierten Ansatz in ihren zum Teil großflächigen Beständen. Hier setzt beispielsweise das Konzept der HausmeisterInnen an, die als Ansprechpartner und Kümmerer in einem Quartier agieren. Die soziale Ausrichtung wird klar nach außen transportiert (z. B. Leitlinien) und mit den wirtschaftlichen Elementen als Einheit gesehen, denn wirtschaftliches Handeln ermöglicht soziale Projekte, die wiederum langfristig den Bestand stabilisieren.

Für die meisten Akteure der Wohnungs- und Bauwirtschaft stellt der geförderte Wohnungsbau derzeit keine attraktive Alternative dar. Der auf Kapitalanleger und Selbstnutzer zielende frei finanzierte Wohnungsbau verspricht bessere Renditen und erfordert keine langfristige Kapitalbindung. Hinzu kommt, dass insbesondere das angesprochene Mieterklientel, die strikte Belegungspraxis (Dreiervorschlag) sowie der lange Bindungszeitraum als nachteiliger Faktor bei der Vermietung und Bewirtschaftung angesehen wird. Im Resultat kommt es zu der oben beschriebenen Dominanz der kommunalen Wohnungsunternehmen im geförderten Wohnungsbau.

3.6 Stuttgart

Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung

Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung

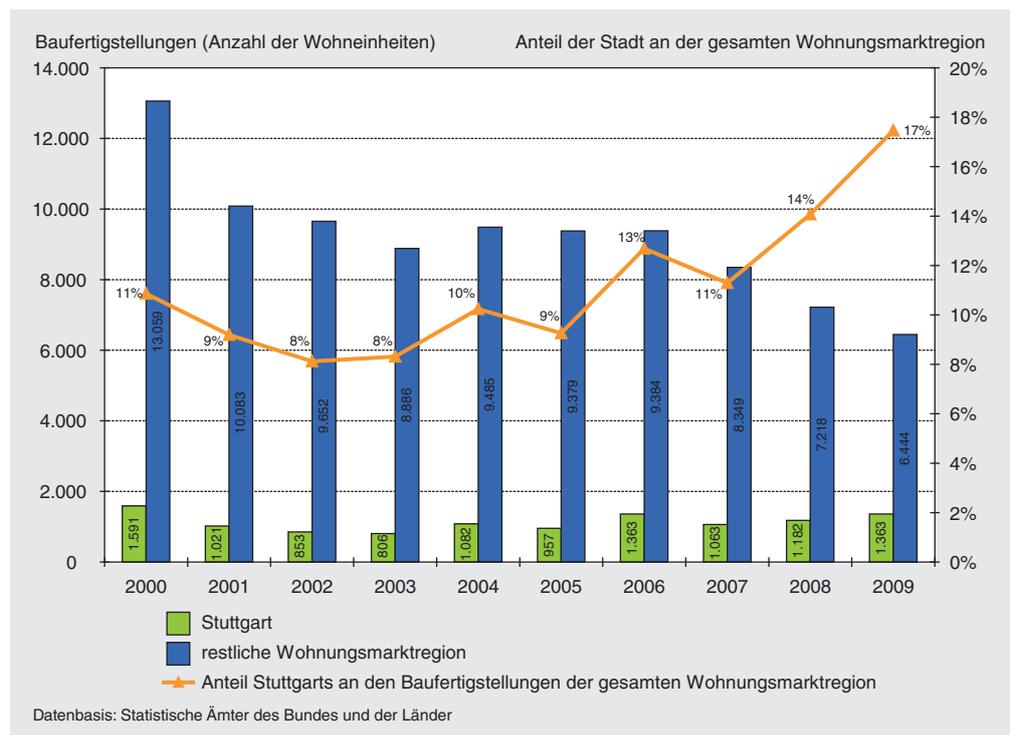
Mit knapp über 600.000 Einwohnern (2009) ist Stuttgart die größte Stadt Baden-Württembergs. In den 2000er Jahren war Stuttgart durch kontinuierliches Bevölkerungswachstum (2000-2009: +3 %) geprägt. Die engen administrativen Grenzen und die Topografie schränken die Siedlungsfläche und damit die stadtplanerische und auch wohnungspolitische Handlungsfähigkeit jedoch ein.

Stuttgart ist eine wirtschaftlich dynamische und einkommensstarke Stadt. Charakteristisch für die Wirtschaftsregion sind kleine und mittelgroße Unternehmen (oftmals Zulieferer für Automobil- und Maschinenbauunternehmen). Aber auch wichtige Großbetriebe sind bekanntermaßen in der Region Stuttgart präsent (z. B. Daimler, Porsche, Bosch).

Bautätigkeit

Für eine ausreichende Bautätigkeit ist die Verfügbarkeit geeigneter Grundstücke wichtig. In Stuttgart besteht für die kommenden drei Jahre ein vermarktbare Potenzial von knapp 10.000 Wohneinheiten (Stand 2011). Dabei handelt es

Abbildung 44
Entwicklung der Baufertigstellungen in Stuttgart und der restlichen Wohnungsmarkregion (2000-2009)



sich um Gebiete mit Planreife oder absehbarem Planungsende. Dennoch wird von lokalen Investoren, wie das auch in anderen Städten häufig der Fall ist, die Grundstücksverfügbarkeit als zu gering eingeschätzt. Allgemein spielen für eine solche unterschiedliche Wahrnehmung der Flächenverfügbarkeit lange Planungszeiträume, die z. T. auch durch Widerstände im Umfeld der zu bebauenden Flächen weiter verzögert werden oder Einschränkungen der Nutzbarkeit bzw. Ansprüche der Investoren an die Qualität der Standorte eine Rolle. In Stuttgart kommt nach Angabe der Verwaltung hinzu, dass Eigentümer von Brachflächen nicht bereit sind, direkt zu verkaufen und zum Teil auf weiter steigende Preise spekulieren.

Bereits seit einigen Jahren findet eine siedlungspolitische Fokussierung auf die Innenentwicklung statt, wodurch sich die Grundstücksverfügbarkeit zunehmend auf Nachverdichtungspotenziale und Konversionsflächen beschränkt. Bereits ausgewiesene Neubaulflächen am Stadtrand wurden zum Teil zurückgenommen. Als zusätzliches Instrument wurde zudem das „Stuttgarter Innenentwicklungsmodells“ (SIM, s.u.) eingeführt.

Diese Einschätzungen einer geringen Grundstücksverfügbarkeit bestätigen sich in den Wohnungsbauvolumen des letzten Jahrzehnts: Während der 2000er Jahre war die Bautätigkeit mit

durchschnittlich 1,9 Baufertigstellungen je 1.000 Einwohner (2000-2009) zwar relativ konstant, allerdings auf einem niedrigen Niveau. Damit bildet Stuttgart das Schlusslicht der hier untersuchten Fallstudienstädte hinter Hamburg und Dortmund, deren Fertigstellungszahlen in Bezug zur Einwohnerzahl jedoch nur geringfügig höher liegen (vgl. auch Kapitel 4.2).

Insbesondere die Neubauquote im Ein- und Zweifamilienhausbereich liegt unter der in den Vergleichsstädten (Ausnahme München). Etagenwohnungen wurden in Stuttgart – in Relation zur Stadtgröße – immerhin etwas häufiger gebaut als in Hamburg oder Dortmund. Die Neubauleistungen im Mehrfamilienhausbereich von München, Ingolstadt und Frankfurt liegen dagegen deutlich über denen Stuttgarts.

Legt man die BBSR-Abgrenzung für die Wohnungsmarktregion zugrunde, übernimmt Stuttgart nur einen kleinen, allerdings wachsenden Teil der regionalen Bautätigkeit. Allerdings ergibt sich dieser Trend aus einer Abnahme des Wohnungsneubaus im weit abgegrenzten Umland der Region Stuttgart.

Preise und Bezahlbarkeit des Wohnens

In Verbindung mit der wirtschaftlich guten Lage Stuttgarts ist der Anteil der SGB II-Empfänger mit 7 % an der Gesamtbevölkerung vergleichsweise gering. Ein relativ geringer Bestand an

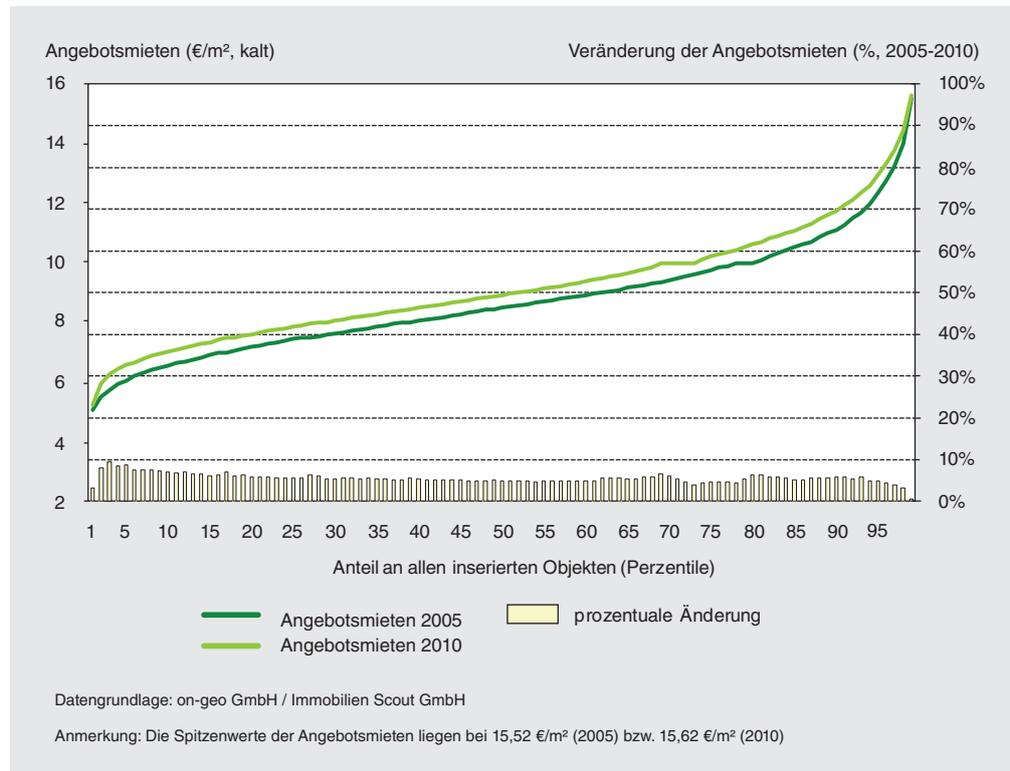
Abbildung 45
Stuttgart: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für einen Beispielhaushalt mit niedrigem und mittlerem Einkommen

		Eigenschaften der Beispielhaushalte					Erreichbare Perzentile des Wohnungsmarktes		
		HH-Nettoeinkommen	durchschnittliche Mietbelastung (Nettokaltmiete)	errechnete Zahlungsbereitschaft	durchschnittliche Nettokaltmiete (€/m ²)	Wohnfläche (m ²)	Status quo	Anpassung 1: Mietbelastung + 10 %	Anpassung 2: Mietbelastung +10% Wohnfläche -10%
	1-Personenhaushalt niedriges Einkommen	944 €	35%	330 €	6,24	53	1	23	69
	1-Personenhaushalt durchs. Einkommen	1.554 €	24%	373€	6,32	59	2	47	83
	2-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.554 €	25%	389 €	5,87	66	1	40	78
	2-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.664 €	18%	480 €	6,95	69	9	92	98
	4-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.776 €	25%	444 €	6,02	74	2	47	71
	4-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.886 €	20%	577 €	6,38	91	3	71	85

Datengrundlage: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, on-geo GmbH / Immobilien Scout GmbH, Mikrozensus Wohnen 2006, Deutscher Mieterbund

Anmerkung: Methodische Erläuterungen zur Beispielrechnung finden sich im Anhang

Abbildung 46
Entwicklung der Preisverteilung in Stuttgart (Angebotsmieten 2005-2010)



Quelle: Quaestio

Sozialmietwohnungen führt allerdings dazu, dass die Niedrigeinkommensbezieher im Vergleich zu München oder Ingolstadt in höherem Maße darauf angewiesen sind, auf dem normalen Wohnungsmarkt eine geeignete Wohnung zu finden. Das Mietpreisniveau ist mit knapp 9 €/m² (Angebotsmieten 2010, Median) auf dem Hamburger Niveau und damit spürbar unterhalb von Frankfurt (10 €/m²) oder München (rd. 12 €/m²). Ausgehend vom hohen Mietpreisniveau finden auch hier die Haushalte mit niedrigem Einkommen keine günstigen Bedingungen vor (siehe Abb. 45).

Trotz der vergleichsweise geringen Bautätigkeit und der robusten wirtschaftlichen Entwicklung war die Steigerung der Angebotsmieten zwischen 2005 und 2010 mit 5,6 % nominal moderat. Real dürfte es sich sogar um einen Rückgang handeln. Auch ist der Anstieg der Angebotsmieten in den verschiedenen Preissegmenten relativ gleich verteilt (unteres Drittel 6,6 %, oberes Drittel 5,1 %). Die lokalen Akteure nehmen die Marktentwicklung unterschiedlich wahr. Teilweise wird von einer anziehenden Entwicklung mit steigenden Preisen und zunehmender Knappheit gesprochen, teilweise aber auch von geringen Mietpreissteigerungen aufgrund der relativ verhaltenen Nachfrageentwicklung.

Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion

Wie oben deutlich wurde, hat der Stuttgarter Wohnungsmarkt trotz der hohen Wirtschaftskraft in der letzten Dekade preislich nicht sensibel auf das im Vergleich der Fallstudienstädte geringe Wachstum des Wohnungsangebotes reagiert. Wie das Bautätigkeitsvolumen insgesamt, sind auch die Bewilligungszahlen geförderter Mietwohnungen gering (vgl. auch Kapitel 4.3). Nur Dortmund weist unter den Fallstudien ein geringeres Bewilligungsvolumen (2005-2009) auf, dies jedoch vor dem Hintergrund eines entspannten Wohnungsmarktes.

Offenbar fließt die Nachfrage leichter über die Grenzen der Stadt in der Region, so dass aufgrund der Angebotselastizität im Umland, ein knappheitsgetriebener Preisanstieg in Stuttgart schwächer ausfällt als in den anderen Fallstudienstädten. Dem liegt wahrscheinlich zugrunde, dass die Städte im Umland über leistungsfähige Verkehrssysteme gut erreichbar sind und kraft ihrer Größe und Ausstattung sowie wichtiger Arbeitgeber eine eigene Attraktivität entfalten. Der Nachfragedruck verteilt sich im Ergebnis leichter und gleichmäßiger auf Stadt und Region.

Dieser Umstand entlastet die Stuttgarter Wohnungspolitik, so dass hier – gemessen an den Bemühungen der anderen Städte – relative Gelas-

senheit vorherrscht. Grundlage des wohnungspolitischen Handelns ist die Handlungsstrategie urbanWohnen, aus der u.a. der Grundsatzbeschluss zum Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (s.u.) hervorgegangen ist. Bereits seit einigen Jahren findet jedoch eine stärkere Fokussierung auf die Innenentwicklung statt. Dies verbindet sich mit der Ausrichtung auf eine qualitätsorientierte Konsolidierungs- statt einer Wachstumsstrategie, mit der Investitionen auf Lagen gelenkt werden sollen, in denen „Stadt-reparatur“ betrieben werden soll. Seit Ende 2009 wird darüber hinaus eine umfassendere sozial orientierte wohnungspolitische Debatte geführt.

Die Förderkonditionen des sozialen Mietwohnungsbaus entfalten nur eine geringe Anreizwirkung und sind zudem mit hohen Einkommensgrenzen verbunden, die in anderen Städten bzw. Ländern eher in den Mittelschichtenprogrammen zu finden sind (siehe auch Kap. 4.3). Im Ergebnis konzentriert sich der geförderte Wohnungsbau auf sozial orientierte Unternehmen, wobei die Wohlfahrtsunternehmen (Projekte im Verbund mit Senioren- oder Pflegeeinrichtungen) einen hohen Stellenwert einnehmen. Die Eigentumsförderung (Bestand und Neubau) wird in Stuttgart verhältnismäßig intensiv betrieben, ohne jedoch einen sichtbaren Effekt auf die Bautätigkeit insgesamt zu entfalten.

Im Kontext der wohnungs- und immobilienwirtschaftlichen Stadtentwicklungsdiskussion ist die Einführung des „Stuttgarter Innenentwicklungsmodells“ (SIM) ein zentrales Thema. Konzeptionell lehnt sich das SIM einerseits an die Münchener „Sozialgerechte Bodennutzung“ an. Darüber hinaus nutzt es die Erfahrungen und Regelungen aus dem vormals prakti-

zierten Stuttgarter Modell der Umlegung.²⁸ Auch hier wurden die Wertsteigerungen teilweise abgeschöpft, um daraus die Verfahrenskosten zu finanzieren sowie Kindertageseinrichtungen und den geförderten Wohnungsbau zu unterstützen. Viele der bisher primär im Außenbereich angewandten Regelungen wurden nun mit dem SIM auf den Innenbereich übertragen. Dies verbindet sich mit der bereits länger verfolgten stadtentwicklungspolitischen Vorstellung, die Stadterweiterung weitgehend aufzugeben und den Wohnungsbau auf die innere Stadt zu begrenzen. Die Mobilisierung von Grundstücken für den Wohnungsbau und insbesondere für den geförderten Wohnungsbau ist ebenfalls Bestandteil des SIM. Welche Wirkung das SIM entfalten wird, ist aufgrund der bislang kurzen Laufzeit noch offen.

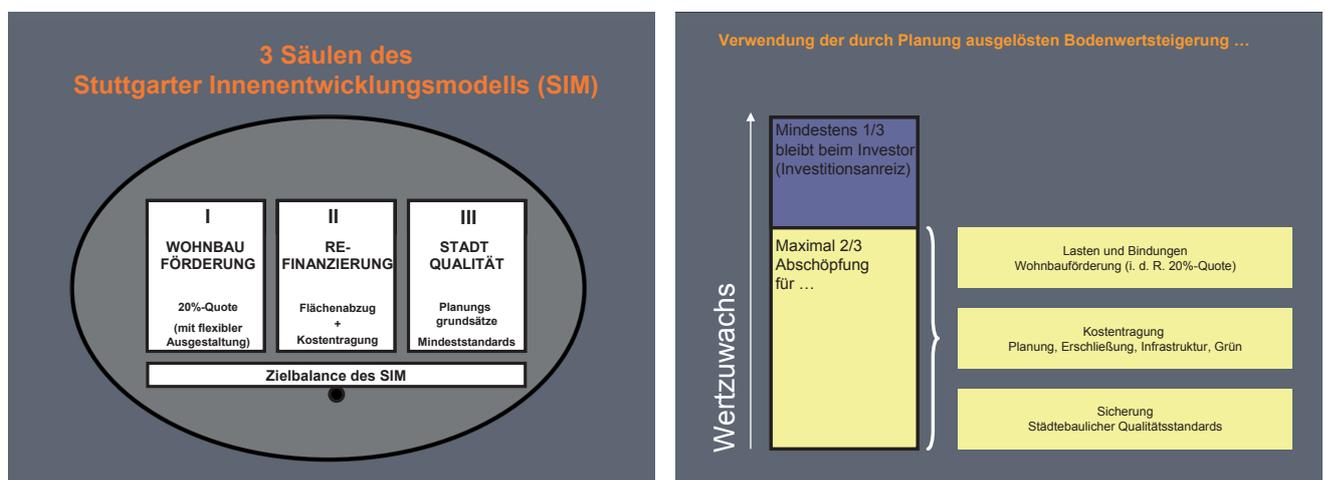
Instrumente der Stuttgarter Wohnungspolitik

Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM)

Mit dem Grundsatzbeschluss im Dezember 2010 zum „Stuttgarter Innenentwicklungsmodell für eine sozial ausgewogene und städtebaulich qualifizierte Bodennutzung“ wurde der Grundstein für eine stärkere Konzentration auf die Innenentwicklung, Quoten für den geförderten Wohnungsbau und die Refinanzierung von Planungskosten gelegt. Das SIM soll stadtweit und grundsätzlich dann gelten, wenn im Zuge der Innenentwicklung neues Planungsrecht zugunsten einer höherwertigen Nutzung geschaffen wird. Ein Drittel der Bodenwertsteigerung soll beim Planungsbegünstigten verbleiben. Bis zu zwei Drittel des Wertzuwachses können abgeschöpft werden.

(28)
Vgl. Deiss, P.; Deiss, M.; Deiss, A.: Kommunalrechtliche Vorgaben für eine sozialgerechte Innenstadtentwicklung - eine kritische Betrachtung ausgewählter Modelle der Innenstadtentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells (SIM). - Stuttgart 2011, S. 86ff.

Abbildung 47
Aufbau und Komponenten des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells (SIM)



Quelle: Stadt Stuttgart: SIM Stuttgarter Innenentwicklungsmodell. - Stuttgart 2011 (Onlinepublikation)

Die Planungsbegünstigten sind für die Realisierung von gefördertem Wohnungsbau im Umfang von 20 % der Wohnfläche verantwortlich. Davon muss jeweils ein Drittel als allgemeine Sozialwohnungen, als Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher und als Eigentumswohnungen im Programm Preiswertes Wohneigentum errichtet werden. Der Investor kann entscheiden, ob er den geförderten Wohnungsbau selbst errichtet und bewirtschaftet, oder ob er die Flächen an die Stadt abtritt.

Weiterhin werden die Erträge aus der Bodenwertsteigerung für die Finanzierung der Planungs- und Erschließungskosten sowie für die Schaffung von Infrastrukturangeboten verwendet. Darüber hinaus sind Planungsgrundsätze und Mindeststandards zur Steigerung der städtebaulichen Qualität festgelegt.

Wohnraumförderung des Landes Baden-Württemberg

Die Landesförderung für Mietwohnungen erfolgt über ein zinsgünstiges Darlehen und hat zum Ziel, Haushalte, die sich nicht aus eigener Kraft angemessen auf dem Wohnungsmarkt versorgen können, zu unterstützen. Die Landesmittel werden durch kommunale Mittel ergänzt, damit der Bindungszeitraum um weitere fünf Jahre verlängert werden kann (von 15 auf 20 Jahre). Die Fördermiete wird durch die Redu-

zierung der ortsüblichen Vergleichsmiete um 3 €/m² ermittelt. Als Ausgleich für den erhöhten Bewirtschaftungsaufwand durch die Belegungsbindung können die Investoren eine Belegungssubvention von bis zu 1 €/m² Wohnfläche erhalten.

Investoren im sozialen Mietwohnungsneubau sind überwiegend kommunale sowie ehemals gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften. Private Investoren können i. d. R. nicht erreicht werden. Einzelne lokale Investoren bewerten die Landesförderung als unrentierlich und trotz der Belegungssubvention bestehen Bedenken bzgl. des erhöhten Bewirtschaftungsaufwands. Dabei gilt auch in Stuttgart (vgl. Kap. 4.4), dass der geförderte Wohnungsbau in weiten Teilen der Stadt zunächst rentabel ist, der frei finanzierten Wohnungsbau aufgrund höherer Renditen aus Investorensicht jedoch attraktiver ist.

Belegungspraxis

Laut Verwaltungsvorschrift des LWoFG steht der Kommune ein allgemeines Belegungsrecht für geförderte Mietwohnungen zu. In Stuttgart erfolgt dies über einen Fünfvorschlag aus der Vormerkdatei. Von fünf vorgeschlagenen potenziellen Mietern kann sich der Vermieter einen auswählen. Vom Amt für Liegenschaften und Wohnen wird ein Wohnberechtigungsschein ausgestellt, sofern der Haushalt die Vorgaben erfüllt. Die Wohnungssuchenden werden in einer Vormerkdatei gelistet und entsprechend ihrer Dringlichkeit bzw. Wartezeit den Vermietern vorgeschlagen. Die Entwicklung der Zahl der Wohnungssuchenden sowie deren Vermittlung sind zwischen 2003-2010 vergleichsweise konstant.

Die Wartezeiten von vorgemerkten Haushalten unterscheiden sich nach Haushaltsgröße und Nationalität zum Teil stark. So sind die Wartezeiten von Ein-Personen-Haushalten, die im Jahr 2010 61 % der vorgemerkten Wohnungssuchenden ausmachten, deutlich höher als bei anderen Haushaltstypen. Ebenfalls lässt sich beobachten, dass die Vermittlungsdauer von Haushalten, die nicht aus der EU stammen, höher ist. Hier besteht die Vorgabe, dass der Anteil von Haushalten, die nicht über eine EU-Staatsbürgerschaft verfügen, nicht mehr als ein Fünftel innerhalb eines Gebäudes mit geförderten Wohnungen betragen darf. Im Jahr 2010 wurde diese Quote in 80 % der Fälle erfüllt.

Über die Belegungsrechte von geförderten Mietwohnungen hinaus besteht auch ein Belegungsrecht für Bestände der Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft (SWSG). Aufgrund einer Änderung der Vormerk- und Belegungs-

Tabelle 10
Entwicklung der vorgemerkten Wohnungssuchenden und der Wohnungsvergaben

zum 31.12.	Vormerkdatei		Wohnungsvergabe	
	Anzahl Vormerkungen	davon Dringlichkeitsfälle	Zeitraum	Anzahl
2003	3.652	1.761	2003	941
2004	3.208	1.663	2004	1.111
2005	3.015	1.561	2005	1.141
2006	3.023	1.636	2006	1.131
2007	3.225	1.746	2007	1.370
2008	3.153	1.757	2008	1.039
2009	3.211	1.736	2009	1.152
2010	2.879	1.448	2010	1.013

Quelle: Stadt Stuttgart

Tabelle 11
Durchschnittliche Wartezeiten in Monaten von der Antragstellung bis zur Wohnungsvermittlung

Haushalte mit Personen	2007 Haushalte		2008 Haushalte		2009 Haushalte		2010 Haushalte	
	Deutsch + EU	Außerhalb EU						
1	15	19	17	18	15	22	19	18
2	5	7	6	6	5	7	5	6
3	5	6	4	5	5	5	5	7
4 + mehr	8	12	10	12	9	12	9	12

Quelle: Stadt Stuttgart

richtlinien darf die SWSG in Gebieten der Sozialen Stadt nur noch 30 % der nur durch Erbbau-rechte aber nicht mehr aufgrund von Fördermit-teln gebundenen Wohnungen eigenständig be-legen. Für die übrigen nicht mehr durch Förder-mittel gebundenen Bestände besteht ein Beleg-recht der Stadt jedoch ohne Mietpreisbindung. Durch die Neuregelung stieg die Zahl der bele-gungs- aber nicht mietpreisgebundenen Woh-nungen im Bestand der SWSG um über 1.500 Wohneinheiten an.

Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher

Zur Förderung des Mietwohnungsneubaus für mittlere Einkommensgruppen stellt die Stadt den Investoren vergünstigte Grundstücke (um bis zu 45 % des Verkehrswertes) zur Verfügung. Im Gegenzug verpflichten diese sich, 20 Jahre lang die höchstzulässige Ausgangsmiete (7,50-7,75 €/m²; Mietsteigerungen alle 3 Jahre um 0,30 €/m²) einzuhalten und die Wohnung an Haushalte mit mittlerem Einkommen zu ver-mieten. Die Vergabe der Wohnungen erfolgt un-mittelbar über den Vermieter. In Anspruch ge-nommen wird das Programm von Wohnungs-unternehmen. Diese bilden auch die Kernziel-gruppe für das Programm. Teilweise werden an einem Standort die Wohnraumförderung für niedrige Einkommensgruppen (Landes-förderung) und die Förderung für mittlere Ein-kommensbezieher kombiniert. Das kommunale Programm wird von den lokalen Akteuren ins-besondere wegen der Mieterklientel als attrak-tiv eingestuft.

Die Bereitstellung geeigneter städtischer Grundstücke ist zum Teil problematisch, da ins-gesamt wenige baureife Grundstücke zur Verfü-gung stehen und diese verwaltungsintern noch für das Programm bereitgestellt werden müs-sen. Die Anzahl der geförderten Wohneinheiten ist (bisher) mit 41 im Jahr 2009 und zuletzt 17 in 2011 gering. 2010 wurden keine Wohneinheiten in diesem Programm realisiert.

Eigentumsförderung

Die Förderung in Stuttgart bezieht sich primär auf die Eigentumbildung von Familien (För-dervoraussetzung: mindestens ein Kind). Die Landesförderung besteht aus einem zinsver-günstigten Darlehen. Als kommunale Ergän-zung bestehen zusätzlich das Programm „Preis-wertes Wohneigentum“ und das „Familienbau-programm“ die jeweils in Kombination mit der Landesförderung beantragt werden können und in der Einkommensgruppe I und II auch müssen.

Tabelle 12
Eckpunkte der Eigentumsförderung des Landes Baden-Württemberg (Stand 2011)

Zielgruppe	Familie mit mind. 1 Kind; Alleinerziehende mit mind. 1 Kind; junge Paare (kein Partner >45 Jahre); Haushalte mit Schwerbehinderten
Gegenstand der Förderung	Bau oder Kauf eines neuen Hauses; Kauf eines gebrauchten Hauses (Bestand) zzgl. erwerbsnaher Modernisierungsmaßnahmen; Ausbau-, Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen
Einkommensgrenzen (Jahresbruttoeinkommen)	1-Personen-Haushalt: 43.005 € 2-Personen-Haushalt: 43.005 € 3-Personen-Haushalt: 51.505 € 4-Personen-Haushalt: 60.005 € 5-Personen-Haushalt: 68.505 € für jeden weiteren Haushaltsangehörigen zzgl. 8.500 € für jede schwerbehinderte Person zzgl. 2.350 €
Eigenleistungen	15 % (inkl. Selbst- und Nachbarhilfe) Eigenkapital: mind. 8,5 %
Darlehen	grundsätzliche Kostenobergrenzen: 2.000 €/m ² 275.000 €/Einfamilienhaus 225.000 €/Eigentumswohnung Stuttgart: Stadtkategorie I: Z 15-Darlehen Standarddarlehen für Paare oder Alleinerziehende mit mind. 1 Kind und Haushalte mit Schwerbehinderten für Bau und Kauf neuen Wohnraums, Umbau, Ausbau, Erweiterung: Paare und Alleinerziehende mit 1 Kind: 85.000 € Paare und Alleinerziehende mit 2 Kindern: 130.000 € Paare und Alleinerziehende mit 3 Kindern: 165.000 € Paare und Alleinerziehende mit 4 Kindern: 190.000 € für jedes weitere Kind: zusätzlich 15.000 € Schwerbehinderte (ohne Kinder): 40.000 € Z 15-Darlehen für Gebraucherwerb: Paare und Alleinerziehende mit 1 Kind: 72.300 € Paare und Alleinerziehende mit 2 Kindern: 110.500 € Paare und Alleinerziehende mit 3 Kindern: 140.300 € Paare und Alleinerziehende mit 4 Kindern: 161.500 € für jedes weitere Kind: zusätzlich 12.800 € Schwerbehinderte (ohne Kinder): 34.000 € Optionaldarlehen für Paare, welche sich (weitere) Kinder wünschen und die Einkommensgrenzen übersteigen: mind. 20.000 €, max. 75.000 €
Darlehensbedingungen	Z 15-Darlehen Sollzinssatz: in marktüblicher Höhe abzüglich Zinsverbilligung Zinsverbilligung p.a.: 2,25 %-Pkte. bis 2,5 Jahre 2,00 %-Pkte. bis 4,5 Jahre 1,75 %-Pkte. bis 6,5 Jahre 1,50 %-Pkte. bis 8,5 Jahre 1,25 %-Pkte. bis 10,5 Jahre 1,00 %-Pkte. bis 12,5 Jahre 0,50 %-Pkte. bis 15 Jahre Höchstens auf 0,5 % Sollzinsbindung: 15, 20 oder 30 Jahre Kosten: Einmalig 2 %, jährlich 0,5 % (in Sollzinssatz enthalten) Tilgung p.a.: 1, 2 oder 3 % aus dem Bruttodarlehensbetrag zzgl. ersparter Zinsen (Annuitätendarlehen)
Datengrundlage: Förderrichtlinien des Landes Baden-Württemberg	

Quelle: Quaestio

Das kommunale Programm „Preiswertes Wohneigentum“ fördert den Erwerb von Eigentum (ausschließlich Neubau) durch die Bereitstellung von günstigem Bauland. Die Vergünstigung staffelt sich dabei nach Einkommensgruppen und der Anzahl der Kinder. Die Nachfrage nach diesem Programm ist hoch. Allerdings stellt die Bereitstellung städtischer Grundstücke eine

Hürde dar, so dass die Zielzahl von 100 geförderten Wohneinheiten pro Jahr deutlich unterschritten wird.

Im Stuttgarter „Familienbauprogramm“ wird neben dem Erwerb eines Neubauobjekts auch der eines Bestandsobjekts gefördert. Bei dieser zusätzlichen kommunalen Förderung kann zwischen Zinszuschüssen (Zeitraum 10 Jahre) oder einem einmaligen Baukostenzuschuss gewählt werden. Die Höhe bemisst sich ebenfalls nach dem Einkommen und der Kinderzahl. Dieses Programm ist nicht auf die Verfügbarkeit geeigneter städtischer Grundstücke angewiesen, was die tatsächliche Umsetzung und Nachfra-

ge vereinfacht. Die jeweils festgelegten Zielzahlen konnte in den vergangenen Jahren knapp erreicht bzw. sogar übertroffen werden (2009: 192 Wohneinheiten, Zielzahl: 200; 2010: 136 Wohneinheiten, Zielzahl: 120).

Modernisierung von Mietwohnungen

Im Rahmen des Landesförderprogramms werden seit 2012 energetische Sanierungen oder barrierefreie Modernisierungen von Mietwohnungen gefördert und in diesem Rahmen Belegungsbindungen geschaffen. Dabei werden bei Inanspruchnahme der KfW-Programme „Energieeffizient sanieren - Kredit“ oder „Energieeffizient sanieren - Kredit, Einzelmaßnahme“ die entsprechenden Darlehen weiter vergünstigt und zur Ergänzung ein weiteres vergünstigtes Darlehen angeboten. Nach Abschluss der Maßnahme besteht eine Belegungsbindung für 10 Jahre und die Miete muss 1,50 Euro/m² unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen.

Zusätzlich wird von der Stadt Stuttgart ein kommunales Energiesparprogramm angeboten. Hier werden Zuschüsse zu Kosten für energetische Sanierungsmaßnahmen gewährt. Antragsteller, bei denen es sich um juristische Personen handelt, müssen hierfür Belegungsrechte unmittelbar im Objekt oder mittelbar in einem anderen Objekt für einen Zeitraum von 10 Jahren einräumen. Private Eigentümer sind ebenfalls als Zuwendungsempfänger zulässig, von der Schaffung von Belegungsbindungen jedoch ausgenommen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung wird das Programm kaum von Unternehmen in Anspruch genommen, findet aber bei privaten Eigentümern eine große Nachfrage.

Entwicklungstendenzen im geförderten Wohnungsbau

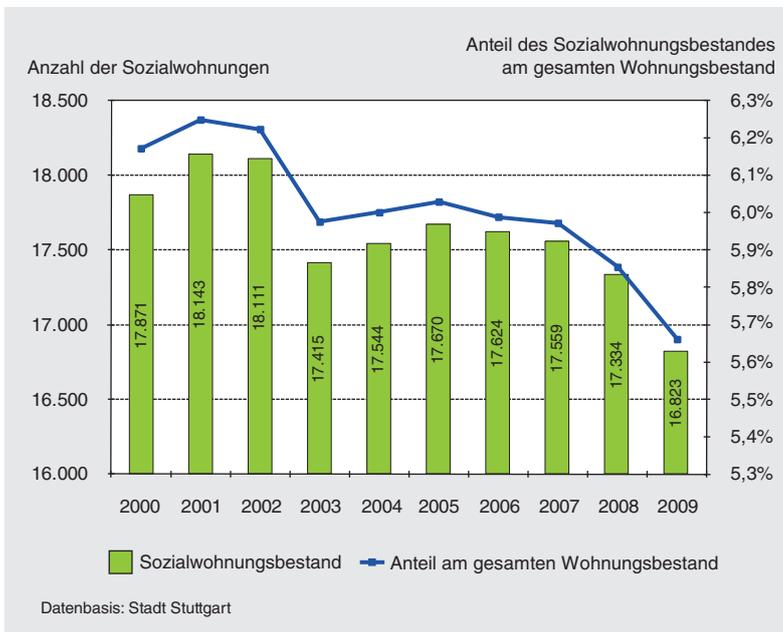
Entwicklung des Sozialwohnungsbestands

Mit einem Anteil am gesamten Wohnungsbestand von 5,7 % im Jahr 2009 und einem Durchschnitt von 6 % im Schnitt der Jahre 2000-2009 ist der Sozialmietwohnungsbestand auf einem niedrigen Niveau. Dabei ist das Abschmelzen des Sozialmietwohnungsbestands sehr viel weniger ausgeprägt als in den anderen Fallstudienstädten.

Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsbau

Die bisherige Förderpolitik des Landes Baden-Württemberg und in der Konsequenz auch die in Stuttgart setzte einen Fokus auf die Eigentumsförderung im Neubau und Bestand. Zur

Abbildung 48
Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes in Stuttgart (2000-2009)



Quelle: Quaestio

Abbildung 49
Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsbau in Stuttgart (2000-2009)



Quelle: Quaestio

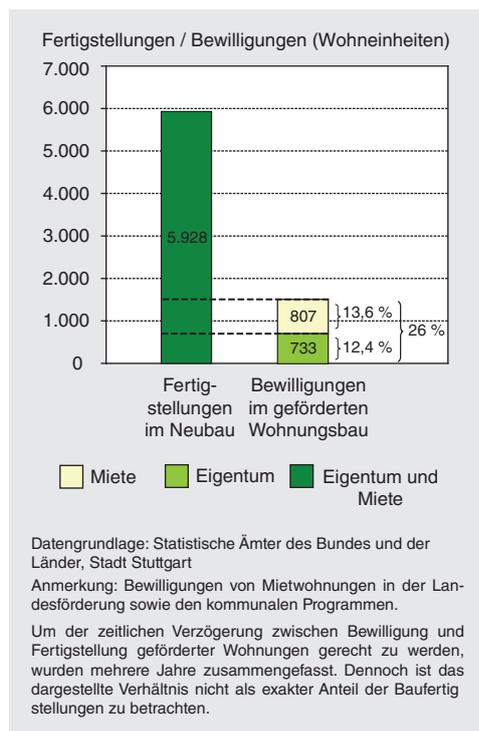
Verhinderung der Abwanderung junger Familien ins Umland werden die kommunale Programme „Preiswertes Wohneigentum“ und „Familienbauprogramm“ angeboten.

Die bisherige Förderstrategie spiegelt sich in den Bewilligungszahlen wider, die in den 2000er Jahren einen Rückgang in der Förderintensität des geförderten Mietwohnungsneubaus zeigen. Mit durchschnittlich 0,3 Bewilligungen je 1.000 Einwohner (2005-2009) liegt Stuttgart auf einem sehr geringen Förderniveau. Lediglich Dortmund fördert in ähnlich geringer Intensität.

Dabei nimmt der geförderte Mietwohnungsneubau auch innerhalb der gesamten Bautätigkeit Stuttgarts einen geringen Stellenwert ein (siehe Abb. 50). Hingegen ist der Anteil der geförderten Eigentumswohnungen am Neubau auch im Vergleich zu den anderen Fallstudienstädten hoch. Hier macht sich die Ausrichtung der Förderpolitik auf die Eigentumsförderung bemerkbar.

Der geringe Anteil des geförderten Mietwohnungsbaus ist dabei nicht nur das Ergebnis eines mangelnden Investoreninteresses und geringer Renditen. Hinzu kommen wahrscheinlich auch in Stuttgart Konkurrenzen zu anderen Nutzungsabsichten (z. B. Büro, Gewerbe)

Abbildung 50
Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Stuttgart (2005-2009)



Quelle: Quaestio

und stadtplanerische Interessen an qualitativ hochwertigen städtebaulichen Lösungen, die leichter im frei finanzierten Wohnungsbau einzulösen sind. Politisch wirksame Vorbehalte gegenüber einer Sozialwohnungsklientel bestehen oftmals auch in den Stadtteilen und Nachbarschaften, so dass auch aus dieser Richtung die Mobilisierung von Grundstücken für den geförderten Wohnungsbau erschwert wird.

Das kommunale Wohnungsunternehmen SWSG spielt bei der Versorgung von einkommensschwachen Haushalten eine wichtige Rolle und verfügt über rund 18.000 Bestandswohnungen (6 % des Stuttgarter Wohnungsbestandes), von denen ca. 42 % belegungsgebunden (klassische Sozialwohnungen und Mietpreisbindung) sind. Die Mietpreise im frei finanzierten Wohnungsbau orientieren sich am Mietspiegel, der unter den üblichen Angebotsmieten liegt (Mietpreisdämpfung). Aus der Bindung fallende Wohnungen werden, mit dem Ziel den bisherigen Mietern eine weitere Nutzung zur ermöglichen, nicht unmittelbar, sondern nach und nach auf das Mietpreisniveau frei finanziierter Wohnungen angepasst. Die hohe Nachfrage nach geförderten Wohneinheiten bzw. preisgünstigem Wohnraum kann die SWSG nach eigenen Angaben nicht bedienen. Hinzu kommt, dass durch die hohen (energetischen) Anforderungen bei der Modernisierung des Bestands günstiger Wohnraum verloren geht.

Die Gesellschaft für Wohnungs- und Gewerbebau Baden-Württemberg (GWG) verfügt in Stuttgart über 1.200 Wohneinheiten, von denen rund die Hälfte belegungsgebunden ist. Auch die GWG beschreibt, dass die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum nicht gedeckt werden kann und es generelle Engpässe in der Wohnraumversorgung gibt.

3.7 Dortmund

Eckpunkte der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung

Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung

Die Stadt Dortmund ist mit knapp 600.000 Einwohnern mittlerweile die größte Stadt des Ruhrgebietes. Vor allem aufgrund einer offensiven Bauland- und Wohnungsbaupolitik konnte Dortmund die früher wesentlich größere Stadt Essen bei den Einwohnerzahlen überholen. Der Abbau von Arbeitsplätzen in Bergbau und Industrie war im Ruhrgebiet in den vergangenen Jahrzehnten das zentrale Thema der Regionalentwicklung. Trotz intensiver Bemühungen zur Förderung neuer Arbeitsplätze fiel die Region

wirtschaftlich deutlich hinter anderen bundesdeutschen Stadtregionen zurück. In Folge der wirtschaftlichen Entwicklung hat das Ruhrgebiet nahezu kontinuierlich Einwohner verloren, was auch zu relativ entspannten und für großstädtische Verhältnisse günstigen Wohnungsmärkten geführt hat.

Die Stadt Dortmund hat sich unter der Überschrift „dortmund project“ seit den neunziger Jahren besonders intensiv bemüht, den wirtschaftlichen Strukturwandel voranzutreiben und in eine positive wirtschaftliche und demografische Entwicklung einzuschwenken. Seit dieser Zeit wurde die zuvor nahezu ausschließlich sozial orientierte Wohnungspolitik immer deutlicher in den Dienst stadtentwicklungspolitischer Aufgaben gestellt. Während der neunziger Jahre, zu Zeiten hoher Erwartungen an die „new economy“, sollte die Wohnungspolitik zunächst wirtschaftspolitische Zielvorstellungen flankieren. Bei partiell enttäuschten und dementsprechend reduzierten Erwartungen an die Schubkraft dieser neuen Branchen wurde die Wohnungspolitik zeitweise zur tragenden Säule des stadtentwicklungspolitischen Denkens.

Im Ergebnis dieser wachstumsorientierten Stadtentwicklungspolitik und der damit verbundenen Wohnungspolitik konnte die Stadt Dortmund ihre demografische Entwicklung spürbar positiv beeinflussen. Die vom Land NRW

erarbeiteten Bevölkerungsprognosen wurden übertroffen.

Bautätigkeit

Dortmund verfügt über ein relativ großes Stadtgebiet, umfangreiche Flächenreserven aus Industriebrachen und war zugleich – wie oben beschrieben – seit den neunziger Jahren daran orientiert, mit den Mitteln der Wohnungs- und Baulandpolitik Wachstum zu generieren. Dementsprechend konnte die Stadt während der 2000er Jahre im Verhältnis zur demografischen Entwicklung relativ hohe Bauleistungen realisieren. Bezogen auf 1.000 Einwohner war die Bautätigkeit zwischen 2000 und 2009 höher als in Stuttgart oder Hamburg und fast auf dem Kölner Niveau, obwohl Dortmund im Gegensatz zu den genannten Städten in diesem Zeitraum Einwohner verloren hat.

Dabei hat Dortmund insbesondere das Zeitfenster der hohen Nachfrage genutzt, die in der ersten Hälfte der 2000er Jahre durch die Eigentumsbildung der Babyboomjahrgänge erzeugt wurde. Die Bauintensität bei Ein- und Zweifamilienhäusern (1,5 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner) war im Zeitraum 2001 bis 2005 deutlich höher als in den Fallstudienstädten dieser Studie (z. B. Köln mit 0,6 oder Hamburg mit 0,8). In der jüngeren Zeit hat sich die Bauintensität wieder angeglichen, so dass die Stadt wieder auf

Abbildung 51
Entwicklung der Baufertigstellungen in Dortmund und der restlichen Wohnungsmarktregion (2000-2009)

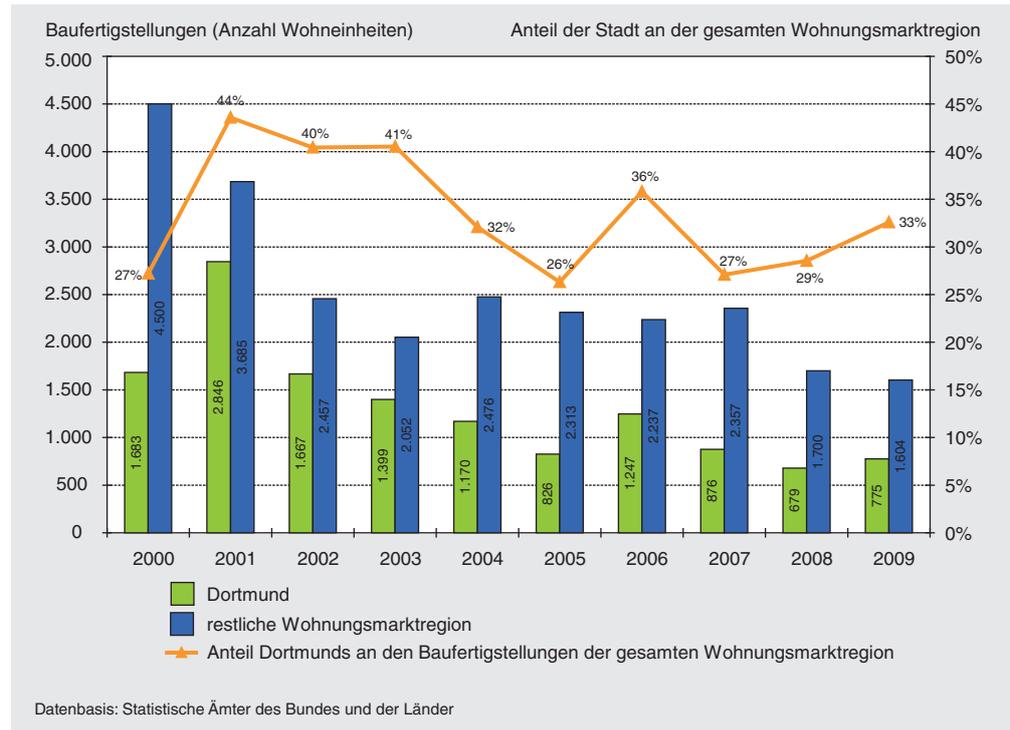


Abbildung 52

Dortmund: Bezahlbarkeit einer Mietwohnung für Beispielhaushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen

		Eigenschaften der Beispielhaushalte				Erreichbare Perzentile des Wohnungsmarktes			
		HH-Nettoeinkommen	durchschnittliche Mietbelastung (Nettokaltmiete)	errechnete Zahlungsbereitschaft	durchschnittliche Nettokaltmiete (€/m ²)	Wohnfläche (m ²)	Status quo	Anpassung 1: Mietbelastung + 10 %	Anpassung 2: Mietbelastung +10% Wohnfläche -10%
	1-Personenhaushalt niedriges Einkommen	876 €	35%	307 €	5,79	53	76	96	98
	1-Personenhaushalt durchs. Einkommen	1.443 €	24%	346 €	6,87	59	78	98	100
	2-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.443 €	25%	361 €	5,45	66	68	97	100
	2-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.474 €	18%	445 €	6,46	69	89	100	100
	4-Personenhaushalt niedriges Einkommen	1.650 €	25%	412 €	5,59	74	57	86	99
	4-Personenhaushalt durchs. Einkommen	2.681 €	20%	536 €	5,92	91	67	98	100

Datengrundlage: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, on-geo GmbH / Immobilien Scout GmbH, Mikrozensus Wohnen 2006, Deutscher Mieterbund

Anmerkung: Methodische Erläuterungen zur Beispielrechnung finden sich im Anhang

Quelle: Quaestio

das Maß der anderen Städte zurückgefallen ist (deutlich höher bleibt lediglich Ingolstadt). Gemessen an der demographischen Entwicklung ist die Bautätigkeit jedoch weiterhin hoch.

Preise und Bezahlbarkeit des Wohnens

Dortmund ist, gemessen an den anderen Fallstudienstädten, wachstumsschwach und verfügt dementsprechend über einen vergleichsweise entspannten und günstigen Wohnungsmarkt. So liegen die Arbeitseinkommen im Niedriglohnbereich knapp über dem Bundesdurchschnitt während die Wohnungsmieten sich unterhalb des Bundesdurchschnitts bewegen (siehe Kap. 2.3). Auch bei mäßiger Zahlungsbereitschaft können sich die Dortmunder Haushalte bei der Wohnungssuche in einer großen qualitativen Bandbreite des Wohnungsmarktes bewegen (siehe Abb. 52).

Typisch für eine vom Strukturwandel und von hoher Arbeitslosigkeit geprägte Ruhrgebietsstadt ist jedoch der Umstand, dass hohe Bevölkerungsanteile von staatlichen Transfers abhängig sind. Der Anteil der SGB II-Empfänger an der Gesamtbevölkerung beträgt ca. 14 % (2010). Die Städtegruppe München, Ingolstadt, Stuttgart bewegt sich zwischen 6 und 7 %, die Städtegruppe Frankfurt/M., Hamburg, Köln zwischen 10 und knapp 12 %. Dies führt trotz der niedrigen Mieten zu einem hohen Aufwand bei den Kosten der Unterkunft in Dort-

mund. Pro Einwohner wendet Dortmund mehr als 300 € jährlich auf. Das ist mehr als in allen anderen Städten dieser Untersuchung (z. B. München und Stuttgart mit ca. 180 € pro Einwohner und Jahr).

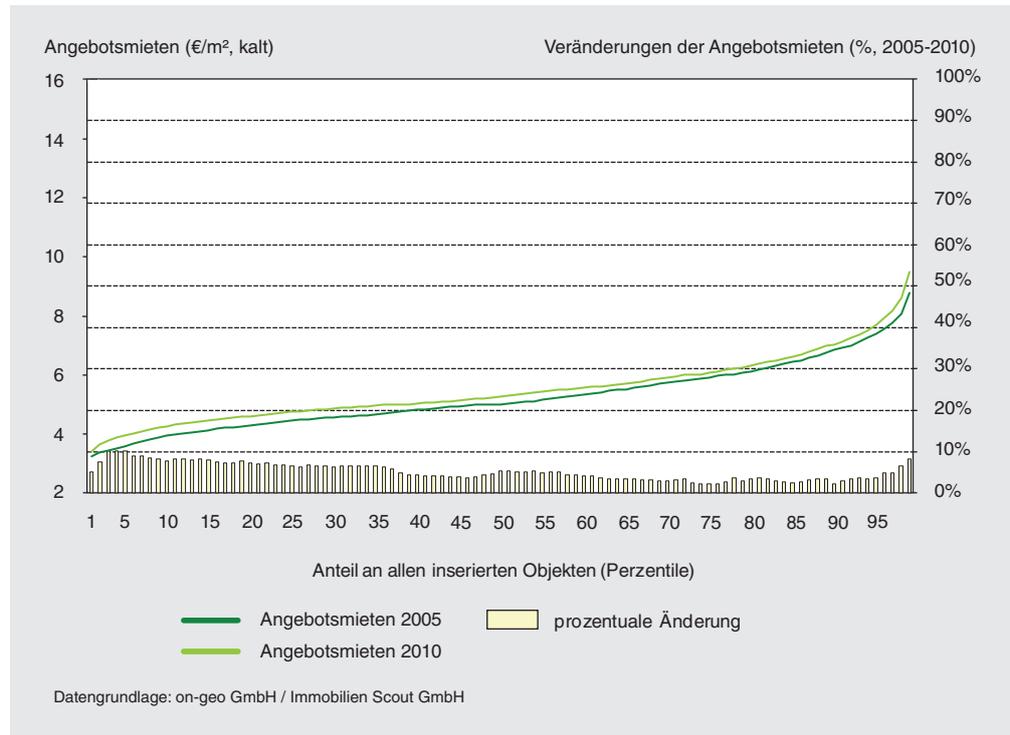
Das insgesamt niedrige Dortmunder Mietpreinsniveau ist in den letzten Jahren nahezu konstant geblieben. Auch Unterschiede zwischen Dortmund und dem Umland sind kaum sichtbar. Dortmund verfügte in den letzten Jahren und auch heute über größere Entwicklungsprojekte (z. B. Phönix) und Bauflächen, die auch für den Mietwohnungsbau geeignet sind.²⁹ Dies dämpft die Grundstückspreise und begrenzt im insgesamt entspannten Markt auch die Neubaumieten.

Trotz dieser offensiven Angebotspolitik, der recht hohen Bautätigkeit und der verhaltenen Regionalentwicklung (Wirtschaft und Demografie) sind in Dortmund bislang keine gravierenden Wohnungsleerstände entstanden. In ihrem jüngsten Wohnungsmarktbericht 2011 weist die Stadt Dortmund darauf hin, dass sich der strukturelle Leerstand zwischen Ende 2009 und Ende 2011 um 1,1 %-Punkte auf 2,5 % reduziert hat.³⁰ Damit verbindet sich die These, dass die Angebotspolitik mit relativ hohen Neubauleistungen primär zu einer Nachfrageverlagerung aus dem Umland (verhinderte Umlandwanderung) und damit zu einer stärkeren Stellung Dortmunds in der Region führt. Eine Verlagerung von Nach-

(29) Zum Jahresende 2010 verfügte die Stadt Dortmund über 143 ha (=4.500 WE) Reserven in gültigen Bebauungsplänen. Aus den in Aufstellung befindlichen Bebauungsplänen ergibt sich ein Potenzial von 151 ha oder 4.500 WE. Darüber hinaus weist der FNP 200 ha weiteres Wohnbaulandpotenzial nach. Das Baulückenpotenzial beziffert die Stadt auf 27 ha oder 580 WE. (siehe: Stadt Dortmund: Wohnungsmarktbericht 2011, S. 23).

(30) Siehe: Stadt Dortmund: Wohnungsmarktbericht 2011, S. 37.

Abbildung 53
Entwicklung der Preisverteilung in Dortmund (Angebotsmieten 2005-2010)



Quelle: Quaestio

Tabelle 13
Übersicht über wohnungspolitische Instrumente aus dem Masterplan 2004

System der kommunalen Wohnungspolitik in Dortmund:		
	Ist-Situation	Weiterentwicklung
Analyse/Information	Wohnungsmarktbeobachtung	- vertiefte Zusammenarbeit mit der Wissenschaft - kleinräumige Analyse - regionale Analyse und Zusammenarbeit
Koordination in der Verwaltung	AG Wohnungsbau Beschleunigung von Verwaltungsverfahren Anlaufstelle für Bauwillige	- Beibehaltung und Weiterentwicklung
Finanzielle Förderung	Bundes- und Landesmittel Finanzielle Unterstützung beim Erwerb städtischer Grundstücke	- regionale Budgets - Neujustierung der Förderung
Baulandausweisung	B-Plan-Verfahren	- FNP - Flächennutzungsplan - integrierte Stadtbezirkentwicklungskonzepte
Baulandmanagement	25 %-Modell 5000er-Modell	- Beibehaltung
Bestand	Siedlungsentwicklungskonzept	- kleinräumige Analyse - Weiterentwicklung der Siedlungskonzepte - Stadtbau West
Wohnungsversorgung	Belegungsrechte Belegungsverträge mit Wohnungsunternehmen	- Kooperationsverträge - Belegungsmanagement
Steigerung der Qualität	Gestaltungsbeirat Bauberatung Qualitätsrichtlinien B-Pläne	- Dokumentation guter Beispiele - regionales Architekturprofil

Quelle: Stadt Dortmund (Hrsg.): Masterplan Wohnen Dortmund 2004, - Dortmund 2004, S. 62

frage aus dem einfachen, leerstandsgefährdeten Mietwohnungsbau kommt offenbar nicht in nennenswertem Umfang zustande.³¹

Entwicklung der wohnungspolitischen Diskussion

Eine dialog- und wissensbasierte Politikformulierung

Die Dortmunder Wohnungspolitik hat sich seit Anfang der neunziger Jahre neu orientiert. Über die unterschiedlichen Phasen der Neuorientierung hinweg, lassen sich einige grundlegende Elemente der kommunalen Aktivitäten ausmachen. Diese bestehen – in Anlehnung an Borchard³² – im Wesentlichen in einer starken Dialogorientierung und Wissensbasierung. Der wohnungspolitische Dialog ist dabei ämterübergreifend und bezieht frühzeitig die Kommunalpolitik mit ein. Fest integriert in diesen kontinuierlichen wohnungspolitischen Dialog ist zudem ein breites Spektrum von Wohnungsmarktakteuren. Die Wissensbasierung drückt sich einerseits in der Qualität des Dialogs selbst aus und wird zugleich unterfüttert mit einer seit Anfang der 1990er Jahre betriebenen und beständig weiterentwickelten Wohnungsmarktbeobachtung. Zudem sucht die Dortmunder Wohnungspolitik regelmäßig Kontakt zur Wissenschaft, um auch aus dieser Richtung Anregungen zu erhalten.

Die Wissensbasierung und Dialogorientierung steht für eine neue Grundorientierung, die sich mit dem konzeptionellen Übergang von einer auf den Versorgungsauftrag konzentrierten Wohnungspolitik zu einer stärker stadtentwicklungspolitisch eingebundenen Wohnungspolitik verbindet. Letztlich hat die „neue“ Dortmunder Wohnungspolitik keine mit der Wohnungsbauförderung vergleichbaren Instrumente, sondern ist darauf angewiesen, im Dialog mit den Marktteilnehmern eine (Steuerungs-)Wirkung zu entfalten.

Erste Neuorientierung: Anfang der 90er Jahre bis zum Masterplan 2004

Seit Anfang der neunziger Jahre wurde insbesondere der frei finanzierte Wohnungsbau stärker in den Mittelpunkt gerückt. Dies mündete Mitte der neunziger Jahre in ausgeweitete baulandpolitische Anstrengungen, mit denen insbesondere das Einfamilienhausangebot vergrößert und die Möglichkeiten der Wohneigentumsbildung verbessert werden sollten. Dies zielte in der von hoher Arbeitslosigkeit und Soziallasten betroffenen Stadt vor allem darauf, die Abwanderung von Mittelschichten in das Umland zu dämpfen. Dabei wurde u. a.

das 25 %-Modell eingeführt, nach dem nur dort Bauland entwickelt wird, wo die Eigentümer bereit sind 25 % der Flächen zu einem entwicklungsunbeeinflussten Wert an die Stadt abzutreten. Aus dem sogenannten „5.000er-Programm“ leitet sich die dazugehörige quantitative Zielsetzung ab. Zu Beginn der 2000er Jahre wurde die offensive Baulandpolitik in einem neuen FNP und in integrierten Stadtbezirksentwicklungskonzepten (InSEkt) planerisch systematisiert.

Auf Basis dieser wohnungspolitischen Ausrichtung konnte die Stadt Dortmund am Ende der neunziger Jahre sowohl die Bautätigkeit im Bereich des frei finanzierten Geschosswohnungsbaus als auch im Bereich des Einfamilienhausbaus hochtreiben. Zu Beginn der 2000er Jahre ist es sogar gelungen, eine positive Wanderungsbilanz mit dem Umland zu erzeugen. Dies führte zu einer deutlich über dem Trend vergleichbarer Ruhrgebietsstädte verlaufenden Bevölkerungsentwicklung. Im Masterplan Wohnen 2004 wurde diese Wohnungspolitik programmatisch gebündelt. In den Zielsetzungen des Masterplans spiegelt sich insbesondere die stadtentwicklungspolitische Ausrichtung der Wohnungspolitik. Demnach soll die Wohnungspolitik erstens den Strukturwandel stützen, zweitens zur Weiterentwicklung des Wohnungsmarktes in Richtung Qualität und Eigentumsbildung beitragen und schließlich drittens die Attraktivität Dortmunds als Wohnstandort stärken.

Das Kommunale Wohnkonzept 2009

Zwischen dem Masterplan 2004 und dem Ende des Jahrzehnts hat die Dortmunder Wohnungspolitik auf die veränderten ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarkttrends reagiert. Dies hat auch Eingang in das „Kommunale Wohnkonzept“ gefunden, das am 26.03.2009 vom Rat der Stadt Dortmund mit einer breiten Mehrheit beschlossen wurde.

Im Bereich der Baulandpolitik sollen die begonnenen Großprojekte weitergeführt werden. Gleichzeitig zeichnet sich jedoch eine Umorientierung auf eine eher kleinteilige, stadtteil- oder quartiersbezogene Baulandentwicklung und Grundstücksmobilisierung ab. Ziel der Baulandentwicklung ist es, möglichst kleinteilig die aus den Stadtteilen entstehende Nachfrage zu bedienen. Als strategische Grundlage der Baulandentwicklung wird ein entsprechendes Monitoring aufgebaut, das zeitnah und kleinräumig über Baulandangebot und -nachfrage informiert.

(31) Diese Argumentation findet sich auch im kommunalen Wohnkonzept der Stadt Dortmund (siehe: empirica GmbH; Quaestio: Kommunales Wohnkonzept Dortmund, 2009, S. 15.)

(32) siehe: Borchard, S.: Kommunale Wohnungspolitik als Urban Governance. - Detmold 2011, S. 10.

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Dortmund verschiedentlich Kooperationsverträge mit der Wohnungswirtschaft geschlossen („Dortmunder Weg“), um für die Stadtteilentwicklung öffentliche und private Kräfte zu bündeln. Im Kommunalen Wohnkonzept findet sich die Grundorientierung, derartige Entwicklungspartnerschaften vor allem zur Stabilisierung der sozial und wohnungswirtschaftlich auffälligen Quartiere einzusetzen. Dabei sollen insbesondere Wege gefunden werden, die dominant kleinteilige Eigentümerschaft in partnerschaftliche Strukturen einzubinden und sie für eine aktivere Immobilienbewirtschaftung zu gewinnen. Das kommunale Wohnkonzept enthält dazu eine große Bandbreite von Handlungsansätzen, die nun schrittweise angewandt bzw. vorbereitend erprobt werden sol-

len. Hierzu gehören insbesondere die folgenden Ansatzpunkte:

- Auf Basis von ca. 170 statistischen Unterbezirken wird derzeit ein kleinräumiges Wohnungsmarktmontoring implementiert, das entlang von ausgewählten Zielindikatoren Handlungsbedarf anzeigt und somit die wohnungspolitische Ressourcensteuerung und Zielformulierung für eine insgesamt quartiersbezogen agierende Wohnungspolitik unterstützt.
- Die im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Kommunale Konzepte: Wohnen“ weiterentwickelte „Kleinräumige Quartiersanalyse“ soll zum Regelinstrument des Verwaltungshandelns werden. Das Besondere daran ist, dass die Verwaltungsmitarbeiter selbst handlungsorientierte Analysen in ausgewählten Quartieren durchführen, um so das aus der Analyse entstehenden Wissen und die damit verbundenen Kontakte im Quartier für die anschließend aufzubauenden Entwicklungspartnerschaften unmittelbar nutzen zu können.
- Ausgehend von den positiven Erfahrungen mit dem Modellprojekt „wohnungsbezogene Immobilien- und Standortgemeinschaften (wISG)“ des Landes NRW im Brunnenstraßenviertel (Dortmunder Nordstadt) sollen unterschiedliche Verfahren erprobt werden, die kleinteilige Eigentümerschaft für eine aktivere Immobilienbewirtschaftung und zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Quartier zu mobilisieren. In diesem Zusammenhang werden aktuell im Stadtumbaugebiet „Rheinische Straße“ verschiedene Beratungsleistungen für Eigentümer erprobt. In der Dortmunder Nordstadt ist zum Jahresbeginn 2012 ein auf drei Jahre angelegtes Verfahren zur Aktivierung der Immobilieneigentümer gestartet, das ebenfalls auf Beratungs- und Vernetzungsangebote setzt. Flankiert werden diese quartiersbezogenen Aktivitäten von einem bereits eingerichteten verwaltungsinternen „Arbeitskreis Problemhäuser“, der die verwaltungsseitigen Maßnahmen zur Mobilisierung von Schlüsselimmobilien koordiniert.

Im Kommunalen Wohnkonzept werden auch weitergehende Überlegungen angestellt, wie die Immobilieneigentümer durch „Bewirtschaftungsservices“ und die Quartiere durch entsprechende „Quartiersentwicklungsgesellschaften“ unterstützt werden können. Der Rat der Stadt Dortmund hat die Verwaltung beauftragt, die Machbarkeit zu prüfen und ggf. entsprechende

Tabelle 14
Eckpunkte der Eigentumsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen (Stand 2011)

Zielgruppe	Haushalte mit Kindern oder Schwerbehinderten
Gegenstand der Förderung	Neubau oder Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum; Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum durch Ausbau oder Erweiterung eines Gebäudes; Erwerb eines vorhandenen Eigenheims, das nach 1995 gebaut wurde (oder Energiestandards erfüllt); Erwerb eines vorhandenen Eigenheims in Kombination mit baulichen Maßnahmen zur energetischen Verbesserung
Einkommensgrenzen (Jahresbruttoeinkommen)	1-Personen-Haushalt: 26.678 € Alleinerziehend mit 1 Kind: 38.950 € 2-Personen-Haushalt: 38.041 € 2-Personen-Haushalt mit 1 Kind: 40.011 € zzgl. jedes weitere Kind: 8.030 €
Eigenleistungen	k. A.
Darlehen	Neubauförderung: 40.000-105.000 € je nach Lage des Objekts und Anzahl der Kinder im Haushalt Köln: Haushalt ohne Kinder: 90.000 € mit 1 Kind: 95.000 € mit 2 Kindern: 100.000 € mit 3 Kindern: 105.000 € zzgl. 5.000 € für jedes weitere Kind Dortmund: Haushalt ohne Kinder: 75.000 € mit 1 Kind: 80.000 € mit 2 Kindern: 85.000 € mit 3 Kindern: 90.000 € zzgl. 5.000 € für jedes weitere Kind Förderung vorhandenen Wohnraums: 28.000-73.500 € je nach Lage des Objekts und Anzahl der Kinder im Haushalt
Darlehenskonditionen	Zinssatz: 1.-5. Jahr: 0 % bei Neubau, 0,5 % bei Erwerb vorhandenen Wohnraums 6.-15. Jahr: 3,5 % (Senkung je nach Einkommensverhältnis auf vorherigen Stand) 16.-20. Jahr: 2 % über dem Basiszinssatz (mind. 3,5 %, max. 6 %, Senkung je nach Einkommensverhältnis möglich) ab 21. Jahr: 6 % (Senkung je nach Einkommensverhältnis möglich) Kosten: jährlich 0,5 % jährl. Tilgung: 1 % bei Neubau 2 % bei Erwerb vorhandenen Wohnraums
Datengrundlage: Förderrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen	

Geschäftsmodelle zu entwickeln.

Die insgesamt partnerschaftlich agierende Wohnungspolitik stößt derzeit insbesondere in einigen randstädtischen Quartieren an Grenzen, in denen Finanzinvestoren größere Bestände aufgekauft haben und offenbar ausgehend von nur geringen Ertragschancen eine Vernachlässigung entstehen lassen. Die Stadt hat die Erfahrung gemacht, dass die für die Bewirtschaftung Verantwortlichen oft schwer erreichbar und für kooperative Strategien kaum mobilisierbar sind. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Erfahrung hat die Stadt Dortmund einen internen Handlungsleitfaden erstellt, um ggf. alle öffentlich-rechtlichen Mittel systematisch ausschöpfen zu können.

Instrumente der Dortmunder Wohnungspolitik

Wie oben beschrieben bestehen in Dortmund keine kommunalen Instrumente der Wohnraumförderung. Es kommt ausschließlich die Landesförderung zur Anwendung.

Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Zielgruppe der Landesförderung bilden Haushalte mit niedrigem Einkommen, die sich auf dem Wohnungsmarkt nicht aus eigener Kraft versorgen können. Gefördert wird über ein zinsgünstiges Darlehen (0,5 % Zinsen innerhalb des Bindungszeitraums, max. 6 % nach Auslauf der Bindung). Das Programm unterscheidet zwei Einkommensgruppen, zwischen denen der Investor wählen kann und nach denen sich die Förderhöhe richtet. Im Programm A darf beispielsweise ein Einpersonenhaushalt die Einkommensgrenzen von 17.000 € p. a. nicht überschreiten, während er im Programm B bis zu 40 % über den Einkommensgrenzen liegen kann.

Eigentumsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Eigentumsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen richtet sich ausschließlich an Familien sowie Haushalte mit Schwerbehinderten. Förderfähig sind sowohl Neubau- als auch Bestandsobjekte, die einen gewissen Energiestandard erfüllen.

Modernisierung von Mietwohnungen

Das Landesprogramm Nordrhein-Westfalens zur Modernisierung von Mietwohnungen fördert bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz im Wohnungsbestand. Im Rahmen dieser Förderung werden Belegungs-

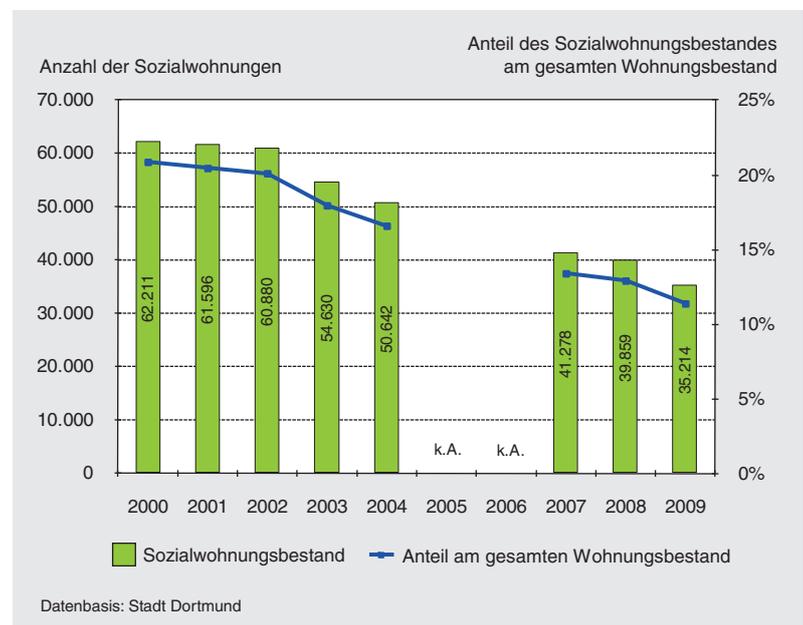
rechte geschaffen. Bei Neubezug dürfen die Wohnungen für 10 bis 15 Jahre (je nach gewähltem Zeitraum der Zinsverbilligung) ausschließlich von Haushalten mit Wohnberechtigungsschein bezogen werden.

Entwicklung im geförderten Mietwohnungsbau

Entwicklung des Sozialwohnungsbestands

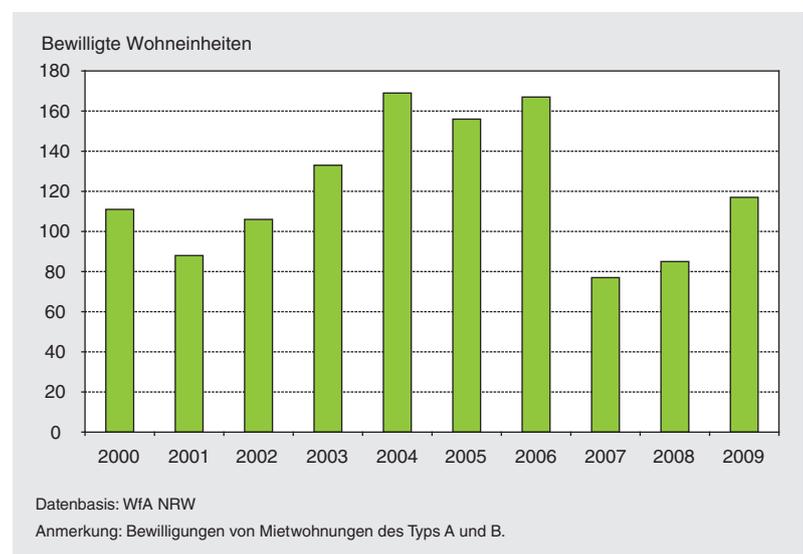
Die Stadt Dortmund hat sich über Jahrzehnte hinweg in besonderer Weise als Arbeiterstadt

Abbildung 54
Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes in Dortmund (2000-2009)



Quelle: Quaestio

Abbildung 55
Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsneubau in Dortmund (2000-2009)



Quelle: Quaestio

verstanden und eine hohe Kontinuität sozialdemokratischer Politik erlebt. Dem eigenen Selbstverständnis nach war Dortmund die „Hauptstadt des sozialen Wohnungsbaus“. Hier spiegelte sich die Idee, dass der geförderte Wohnungsbau als Instrument der Wohnungsversorgung breiter Schichten dienen sollte wider. Noch im Jahr 2000 verfügte die Stadt über einen geförderten Bestand von ca. 62.000 Wohnungen. Dies entsprach einem Marktanteil von 21 %. Die absolute Größe des Sozialwohnungsbestandes entsprach im deutlich kleineren Dortmund zu diesem Zeitpunkt in etwa der in Köln oder München erreichten Größenordnung. Bis zum Jahr 2009 hat sich die Zahl der Sozialwohnungen um ca. 27.000 auf gut 35.000 oder 11,5 % reduziert. Damit hat sich Dortmund den anderen Städten dieser Untersuchung angenähert. Diese Annäherung ist zum einen das Ergebnis eines erhöhten Bindungsauslaufs als Echo besonders hoher Förderquoten in der Vergangenheit. Zum anderen wurden weniger Mietwohnungen im geförderten Wohnungsbau neu gebaut.

Bewilligungen im geförderten Mietwohnungsbau

Die Zahl der Bewilligungen lag zwischen 2005 bis 2009 mit 0,2 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner auf niedrigem Niveau. Die Intensität der Eigenheimförderung aus Mitteln des sozialen Wohnungsbaus war jedoch gleichzeitig höher als in den meisten Vergleichsstädten. Dies ist kein Zufallsergebnis, denn programmatisch

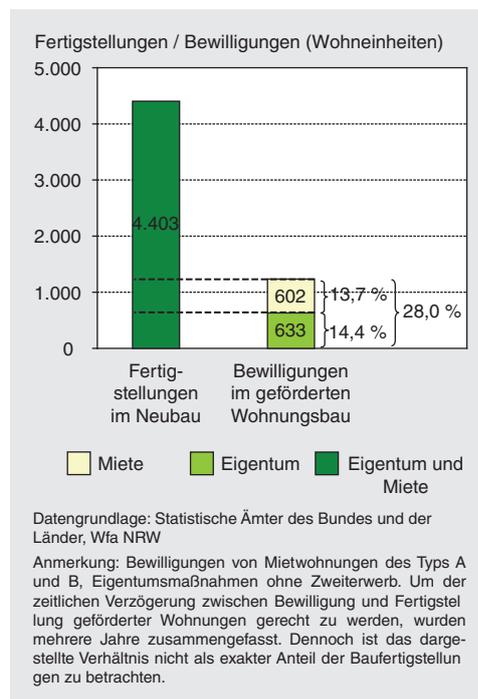
wird der Eigenheimförderung als Mittel der sozialen Stabilisierung, der Vermögensstreuung und der privaten Altersvorsorge in Dortmund seit den 1990er Jahren eine hohe Bedeutung beigemessen.

Trotz der geringen Zahl der Bewilligungen gemessen an der Einwohnerzahl weist Dortmund im Verhältnis zur Bautätigkeit höhere Werte auf. Mit rund 14 % geförderten Mietwohnungen liegt Dortmund im mittleren Bereich (vgl. Abb. 56). Nur in Hamburg und Köln nimmt der geförderte Mietwohnungsbau einen größeren Anteil an der Bautätigkeit ein. Hinzu kommt ein Anteil von geförderten Eigentumswohnungen, der fast an der Spitze der Fallstudienstädte liegt (übertrifft von Hamburg).

Die Zurückhaltung der Investoren im Bereich des (geförderten) Wohnungsneubaus hat ähnliche Bezugspunkte wie in den anderen untersuchten Städten. Die Konzentration auf die Bestände wird auch hier als das zentrale Motiv für das zurückgehende Neubauengagement erkennbar. Die absehbare Marktentwicklung mit drohendem Überangebot und Leerständen rechtfertigt diese Umorientierung dabei ungleich stärker als in den verglichenen Wachstumsstädten. Der geförderte Wohnungsbau wird vor diesem Hintergrund kaum mehr als „normaler“ Wohnungsbau eingesetzt, sondern gezielt genutzt, um veränderte Wohnansprüche zu bedienen oder neue Wohnkonzepte umzusetzen (z. B. im Bereich des altersgerechten Wohnens). Dies gilt in nahezu gleicher Weise für privatwirtschaftliche wie auch für sozial orientierte Wohnungsunternehmen. Der frei finanzierte Wohnungsneubau ist schon heute relativ konsequent darauf konzentriert, erhöhte qualitative Anforderungen zu bedienen.

Auch in der politischen Wahrnehmung wird der geförderte Wohnungsbau angesichts des schon günstigen Marktes und der vorhandenen Leerstände kaum mehr benötigt, um eine Angebotsausweitung zu ermöglichen und die Wohnraumversorgung von Problemgruppen zu gewährleisten. Trotz des kräftigen Abschmelzens des Bestandes an geförderten Wohnungen gelangt die Stadtverwaltung zu folgender Einschätzung: „Die Entwicklung des sozialen Mietwohnungsbestandes lässt kurzfristig keinen Versorgungsengpass in diesem Teilmarkt erwarten.“³³ Dementsprechend werden keine ergänzenden kommunalen Mittel für die Wohnungsbauförderung eingesetzt. Allerdings sieht es die Verwaltung vor dem Hintergrund des prognostizierten Rückgangs an Sozialwohnungen nach wie vor als Aufgabe an, diesen Teilmarkt aufmerksam zu beobachten.

Abbildung 56
Baufertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im geförderten Wohnungsneubau (2005-2009)



(33) Stadt Dortmund, Geschäftsbericht Wohnen 2009, S. 59.

In der Wahrnehmung der Verantwortlichen bei der Stadt Dortmund eröffnet die zurückgegangene Bedeutung des allgemeinen Versorgungsauftrags die Möglichkeit, die zur Verfügung stehenden Wohnungsbaufördermittel gezielt für andere stadtentwicklungspolitische Ziele einzusetzen. Die Wohnungsbauförderung kann in diesem Kontext dazu dienen, die besonderen Risiken neuer Marktsegmente abzufedern bzw. die mit der Entwicklung von neuen Wohnkonzepten verbundenen Innovationen abzusichern. Hierbei kann es sich z. B. um Wohnkonzepte für Demenzgruppen, Projekte des gemeinschaftlichen Wohnens oder auch um die Unterstützung von Pionierinvestitionen an schwierigen Standorten (z. B. auf Brachen oder in Stadtumbaugebieten) handeln. Insofern ist auch die Wohnungsbauförderung in Dortmund zu einem eng mit anderen stadtentwicklungspolitischen Zielen verflochtenen Instrument geworden. Dabei betonen die Verantwortlichen in Dortmund, dass die große Vielfalt der unterschiedlichen Aufgabenstellungen und die damit jeweils verbundenen wirtschaftlichen Bedingungen nur unzureichend in den Förderbedingungen des Landes aufgefangen werden kann. So resultiert in manchen Fällen eine Unter- und in anderen Fällen eine Überförderung der gewünschten Projekte. Vor diesem Hintergrund spricht sich die Stadt eher für pauschale Zuweisungen an die Kommunen aus, so dass vor Ort im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und der besonderen Herausforderungen des Einzelprojektes über die Art und Höhe der Förderung verhandelt werden kann.³⁴

(34)
siehe: Stadt Dortmund: Kommunales Wohnkonzept Dortmund, 2009, S. 44.

4 Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik im Vergleich der Fallstudienstädte

Das folgende Kapitel arbeitet einerseits im Sinne einer Querschnittsanalyse Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Fallstudienstädten heraus. Dies betrifft sowohl die Wohnungsmarktentwicklung und die ihr zugrunde liegenden demografischen Trends als auch den Instrumenteneinsatz im Bereich der sozial orientierten Wohnungspolitik (Kap. 4.2. und 4.3.). Für den geförderten Mietwohnungsneubau als Hauptgegenstand der vorliegenden Studie enthält das folgende Kapitel andererseits einige analytische Vertiefungen (Kap. 4.4. und 4.5), die insbesondere die Rentabilität und die Investitionsmotive betreffen.

4.1 Veränderte Rahmenbedingungen

In den Jahren 2011 und 2012 ist ausgehend von Preissteigerungen eine intensive öffentliche Diskussion zur Wohnungsmarktentwicklung und Wohnungspolitik in Gang gekommen. Im Fokus stehen dabei insbesondere die dynamisch wachsenden Großstädte. Hier sind bei schon hohem Ausgangsniveau durchgängig die höchsten Preissteigerungen zu beobachten. Die trotz „Schulden- und EURO-Krise“ robuste konjunkturelle Entwicklung hat in Deutschland auf der Basis von entsprechenden Lohnabschlüssen seit längerem wieder zu spürbaren Einkommenssteigerungen geführt und eine anziehende Wohnungsnachfrage ausgelöst. Gleichzeitig machen sich demografische Effekte bemerkbar. Die relativ stark besetzte Kindergeneration der Babyboomer (1960er Jahre) drängt zur Ausbildung und zum Studium in die Großstädte. Dies wird aktuell noch verstärkt durch die doppelten Abiturjahrgänge (Übergang von G9 auf G8) und die wegfallende Wehrpflicht. Nicht zuletzt wird – ausgehend von einem kurzfristig naturgemäß relativ starren Angebot – ein gesteigertes Investoreninteresse an deutschen Wohnimmobilien für die Preissteigerungen verantwortlich gemacht.

In der vorliegenden Analyse stehen die Jahre 2005 bis 2009/2010 im Mittelpunkt. Insofern wird die jüngste konjunkturell beeinflusste Wohnungsmarktentwicklung nicht betrachtet. Aber auch während der 2000er Jahre hat sich eine Koordinatenverschiebung hin zu einer neuen Sensibilität gegenüber sozialen Fragen der Wohnungsmarktentwicklung vollzogen. Gegen Ende der 1990er und zu Beginn der 2000er Jahre wurden auf kommunaler Ebene verstärkt fa-

milienpolitische Themen diskutiert. In der kommunalen Wohnungspolitik wurde vielfach ein besonderes Augenmerk auf die Umlandwanderung der Familien gelegt. Nachdem die sozial orientierte Wohnungspolitik über Jahrzehnte im Mittelpunkt stand, wurde die kommunale Wohnungspolitik nun stärker unter dem Blickwinkel einer Mittelschichten- und Familienorientierung formuliert. Hieraus resultierte ein zunehmendes Engagement für die Wohneigentumsbildung und den Einfamilienhausbau.

Die nun wieder erhöhte Aufmerksamkeit für die sozialen Fragen der Wohnungsmarktentwicklung kann sich aus einer generellen Veränderung in der Wahrnehmung gesellschaftlicher Trends speisen. Insbesondere die Finanzkrise hat nicht nur die Diskussion um die Fragen der Verteilungsgerechtigkeit wieder belebt, sondern auch die Debatte über die Bedeutung staatlichen Handelns neu justiert. Dies findet seinen Widerhall auf der kommunalen Ebene und hier nicht zuletzt auch in der Wohnungspolitik. Darüber hinaus haben sich in den 2000er Jahren einige Veränderungen in den Wohnungsmärkten ergeben, die in den untersuchten dynamisch wachsenden Großstädten Anlass für eine intensivere Auseinandersetzung mit der sozialen Wohnungspolitik sind:

- Trotz der nominal nur relativ geringen Mietpreissteigerungen haben stagnierende oder gar fallende Einkommen in den unteren Einkommensgruppen zusammen mit steigenden Lebenshaltungskosten (auch Wohnnebenkosten, Mobilität) zu einer realen Verteuerung des Wohnens geführt.
- Bestandsinvestitionen haben aus unterschiedlichen Gründen an Bedeutung gewonnen. Wohnungsunternehmen versuchen ihre Bestände neu am Markt zu positionieren und somit langfristig ertragsfähig zu halten. Dies wird unterstützt von stadtplanerischen Interessen an einer Aufwertung von Wohnquartieren und politischen Interessen an energetischen oder altersgerechten Sanierungen. Nicht gesättigte oder noch steigende Präferenzen für das Wohnen in der Stadt („Reurbanisierung“) sind das nachfrageseitige Fundament hierzu. Im Ergebnis geht preiswerter Wohnraum verloren und zum Teil entstehen politisch sensibel beobachtete Gentrifizierungsprozesse sowie neue sozialräumliche Ungleichgewichte.

- Hinzu kommt die Erfahrung, dass die Intensität des geförderten Mietwohnungsneubaus bislang nicht ausreicht, um das Auslaufen alter Belegungs- und Mietpreisbindungen zu kompensieren. Auch wenn die Niveaus in den untersuchten Städten sehr unterschiedlich sind, wird dies durchgängig als ein Verlust an wohnungspolitischer Handlungsfähigkeit und insbesondere als ein zusätzliches Ausdünnen des kostengünstigen Wohnungsteilmarktes erlebt.

Gleichzeitig vollzieht sich die lokale Wohnungsmarktentwicklung in einem veränderten politischen Umfeld, so dass die Rolle der Kommunen eher noch stärker geworden ist, ohne dass diese deutlich an (auch finanziellem) Handlungsspielraum gewonnen hätten. Dennoch reagieren die untersuchten wachsenden Großstädte in der Mehrzahl mit eigenen Förderprogrammen auf die aktuellen Herausforderungen in der sozialen Wohnungspolitik.

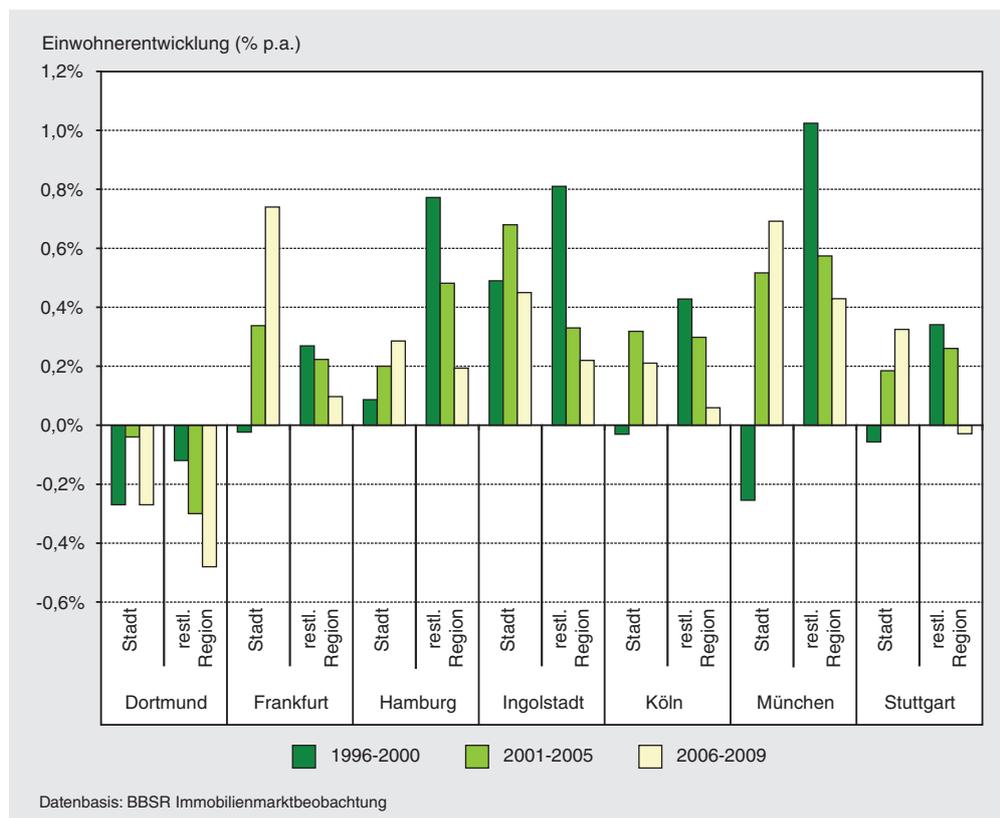
4.2 Zentrale Trends der Wohnungsmarktentwicklung

Demografische Wachstumsdynamik und Wohnbauleistungen

Die Fallstudienstädte und ihre Regionen weisen eine überdurchschnittliche demografische Wachstumsdynamik auf, die ihrerseits auf eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung zurückgeht. Insofern stehen sie exemplarisch für andere Städte und Regionen Deutschlands.³⁵ Im Zeitraum 2006 bis 2009 betrug das Bevölkerungswachstum in München 0,55 % p.a. und war damit deutlich stärker als in den anderen untersuchten Städten. Einzig die mit München verbundene Region Ingolstadt kann mit 0,31 % p.a. mithalten.

Auffällig ist für alle analysierten Städte bzw. Regionen, dass die Entwicklung des Umlandes in den letzten 15 Jahren insgesamt weniger dynamisch verlief.³⁶ Diese Gewichtsverschiebung zwischen Kernstadt und Umland ist jedoch weniger auf eine kontinuierliche Erhöhung des Wachstums in den Kernstädten zurückzuführen. Der viel eindeutiger und stärkere Effekt besteht in einem schwächeren Wachstum der Wohnungsnachfrage im Umland (vgl. Abb. 57).

Abbildung 57
Einwohnerentwicklung in den Wohnungsmarkregionen (1996-2000 / 2001-2005 / 2006-2009, prozentual)



Quelle: Quaestio

(35) Die untersuchten Städte stehen jeweils für die von ihnen geprägten Regionen. So ist Köln der Mittelpunkt der Rheinschiene mit den benachbarten Großstädten Düsseldorf und Bonn. Frankfurt und das Rhein-Main-Gebiet umfassen auch die Großstädte Mainz und Wiesbaden. Aber auch unabhängig von den untersuchten Regionen bestehen Wachstumsräume. Die sonstigen Großstädte in Süddeutschland (z. B. Nürnberg/Fürth, Heidelberg, Freiburg, Regensburg, Karlsruhe) reihen sich ebenso in diese Kategorie ein wie Münster oder Trier. Auch die eher mittelstädtisch geprägte Bodenseeregion mit Konstanz, Friedrichshafen, Ravensburg und Lindau ist ein Wachstumsraum mit einem relativ teuren Wohnungsmarkt. In Ostdeutschland sind vor allem Jena und Potsdam zum Wohnen mittlerweile recht teuer. Berlin gehört in demografischer Hinsicht ebenfalls zu den Wachstumsregionen. Probleme der Wohnungsverorgung entstehen hier bei relativ günstigen Wohnungsmieten aus der geringen Wirtschaftskraft und den geringen Einkommen.

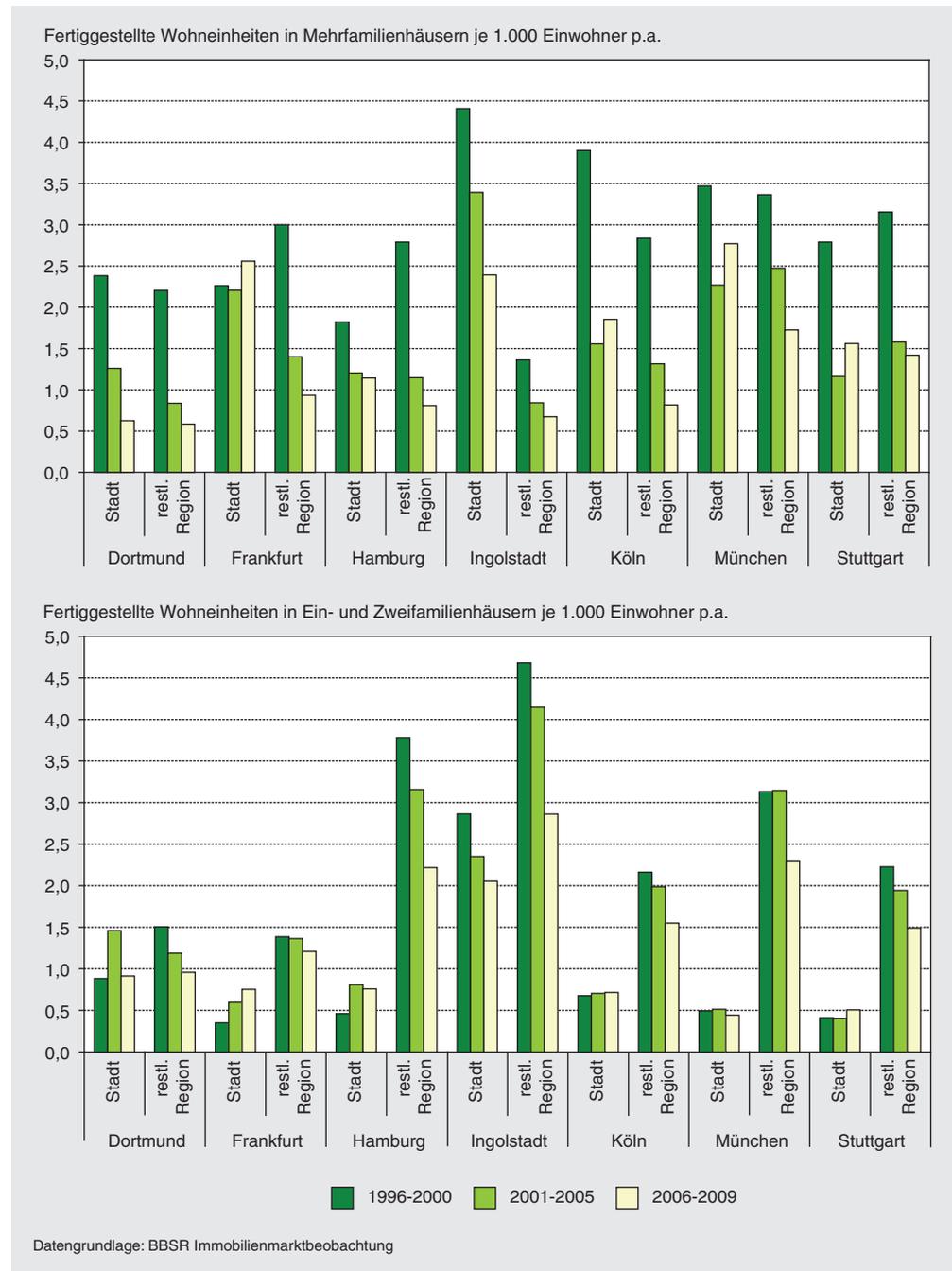
(36) Im Stuttgarter Umland waren zuletzt (2006-2009) sogar Bevölkerungs- und Wanderungsverluste zu beobachten. Dies kann jedoch durch eine besonders großzügige Abgrenzung der Region begründet sein, so dass hier schlecht erschlossene Teilräume in größerem Umfang Bestandteil der Stadt- oder Wohnungsmarkregion sind.

Diese Entwicklungen sind ebenfalls in der Wohnungsbautätigkeit zu erkennen. Allerdings sind Unterschiede zwischen dem Einfamilienhausbau und dem Bau von Etagenwohnungen zu beobachten. Sowohl in der Kernstadt wie auch im Umland ist ein Rückgang der Bautätigkeit im Bereich der Geschosswohnungen zu beobachten, der in der Kernstadt im Durchschnitt jedoch schwächer ausfällt. Ein Rückgang im Einfamilienhausbau wird jedoch nahezu ausschließlich im Umland sichtbar. Die Kernstädte halten im Vergleich das Bauleistungsniveau im Ein- und

Zweifamilienhausbereich oder dehnen es sogar aus. Zum Teil ist dies das gewünschte Ergebnis einer stärkeren Mittelschichten- und Eigentumsorientierung der Wohnungs- und Baulandpolitik in den Städten seit Ende der 1990er Jahre.

Als eher wachstumsschwache Großstadt kann Dortmund eine etwas höhere Bautätigkeit im Bereich des Einfamilienhausbaus realisieren. Die geringeren Baulandkosten und eine bessere Baulandverfügbarkeit kompensieren in Dortmund offenbar die geringeren Einkommen. An-

Abbildung 58
Entwicklung der Bautätigkeit von Ein- und Zweifamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern in den Wohnungsmarkregionen (1996-2000 / 2001-2005 / 2006-2009)



sonsten sind die Unterschiede in den Bauintensitäten (Bautätigkeit pro Einwohner) zwischen den Regionen und Städten im Wesentlichen durch die Unterschiede im Bevölkerungswachstum zu erklären. Hamburg bildet in gewisser Hinsicht eine Ausnahme: Im Verhältnis zum demografischen Wachstum und zur positiv verlaufenden Wirtschaftsentwicklung blieb die Bautätigkeit relativ niedrig. Insbesondere der stark von der Baulandentwicklung abhängige Einfamilienhaussektor hat sich schwach entwickelt. Die Bautätigkeit in diesem Segment ist kaum höher als in München, obwohl man für das größere Hamburger Stadtgebiet bessere Bedingungen für die Baulandentwicklung unterstellen kann.

Eine wichtige Erkenntnis aus den vorstehenden Analysen ist, dass eine sich abschwächende Wohnungsnachfrage kaum in den Großstädten spürbar wird. Die weit in die Regionen hinein verflochtenen Wohnungsmärkte zeigen lediglich an ihren räumlichen Rändern beginnende Stagnations- und Schrumpfungsprozesse. Schon im Status quo gibt es – wie auch diverse Studien zu den Umlandwanderungsmotiven zeigen³⁷ – offenbar in hohem Maße nicht gesättigte Präferenzen für das Wohnen in der Stadt. Eine beginnende Marktentspannung in der Stadt führt unmittelbar zur Mobilisierung einer weiteren Nachfrage, die auch stabilisierend auf die Preise wirkt.³⁸ Im Ergebnis können

die Städte größere Teile der regionalen Wohnungsnachfrage binden und die Umlandwanderung etwas bremsen. Eine Entlastung für die soziale Wohnungspolitik in Form entspannter Märkte und einer gebremsten Preisentwicklung ist vor diesem Hintergrund jedoch nicht zu erwarten.

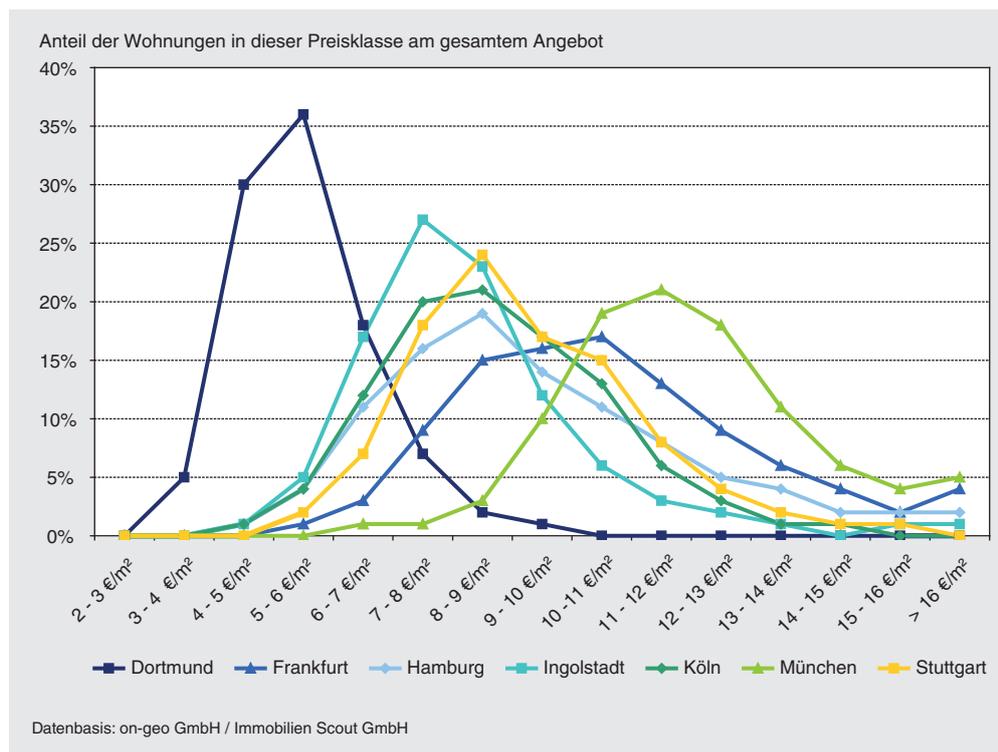
Mieten und Mietentwicklung im Vergleich

Günstige Preise erleichtern es den Haushalten, ihre Wohnbedürfnisse zu befriedigen und eröffnen zugleich Spielräume für andere Ausgaben (z. B. Freizeitkonsum, Bildungsausgaben, Gesundheitsausgaben). In Kap. 2.3 wurde schon deutlich, dass zwischen den Regionen erhebliche Preisunterschiede bestehen. Aber auch zwischen den Fallstudienstädten werden noch beträchtliche Unterschiede sichtbar.

Während die Fallstudienstädte Hamburg, Köln, Frankfurt/M., Stuttgart und Ingolstadt immerhin vergleichbare Mietpreissituationen zeigen, bilden München und Dortmund die sehr stark kontrastierenden Enden des Preisspektrums. Die teuersten Wohnungen in Dortmund sind immer noch günstiger als die billigsten in München. Der 90 %-Wert³⁹ beträgt in Dortmund knapp 7 €/m², der 10 %-Wert in München liegt mit 9,62 €/m² noch deutlich darüber.

Die meisten Untersuchungsstädte zeigen in den letzten fünf Jahren ein moderates Wachstum der

Abbildung 59
Mietpreisverteilung in den Fallstudienstädten (2010)



Quelle: Quaestio

(37) Siehe z. B. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.), Stadt als Wohnort für Familien, - Berlin 2009.

(38) Diese Einschätzung findet u. a. im „Kommunalen Wohnkonzept Dortmund“ Bestätigung. Hier wird festgehalten, dass die expansive Baulandpolitik und die insgesamt hohen Bauleistungen (Zeitraum 2002 bis 2007) nicht zu Überschüssen/Leerständen im Bestand geführt haben und stattdessen die Wanderungsbilanz mit dem Umland verbessert haben (S. 14/15). Wenn sich die beschriebene Wirkung in der Region Dortmund bei vergleichsweise geringer Entwicklungsdynamik und niedrigem Preisniveau beobachten lässt, kann man davon ausgehen, dass dieser Zusammenhang in wachsenden Hochpreisregionen noch stärker ausgeprägt ist.

(39) Der 90 %-Wert gibt den Mietpreis an, den 90 % der angebotenen Wohnungen unterschreiten und 10 % der Wohnungen überschreiten.

Tabelle 15
Angebotsmieten 2005 und 2010: Spektrum und Entwicklung in den Fallstudienstädten

jeweils größter Wert im Dezil	Dortmund				Frankfurt				Hamburg				Ingolstadt			
	2005 (€/m²)	2010 (€/m²)	Veränderung absolut (€/m²)	Index (2005 = 100%)	2005 (€/m²)	2010 (€/m²)	Veränderung absolut (€/m²)	Index (2005 = 100%)	2005 (€/m²)	2010 (€/m²)	Veränderung absolut (€/m²)	Index (2005 = 100%)	2005 (€/m²)	2010 (€/m²)	Veränderung absolut (€/m²)	Index (2005 = 100%)
10	3,96	4,27	0,31	107,8%	7,26	7,66	0,40	105,5%	5,75	6,50	0,75	113,0%	5,62	6,25	0,63	111,2%
20	4,29	4,61	0,32	107,5%	8,00	8,44	0,44	105,5%	6,39	7,22	0,83	113,0%	6,19	6,81	0,62	110,0%
30	4,58	4,87	0,29	106,3%	8,50	9,03	0,53	106,2%	6,89	7,80	0,91	113,2%	6,50	7,21	0,71	110,9%
40	4,82	5,04	0,22	104,6%	9,00	9,65	0,65	107,2%	7,29	8,33	1,04	114,3%	6,78	7,65	0,87	112,8%
50	5,00	5,27	0,27	105,4%	9,50	10,16	0,66	106,9%	7,73	8,89	1,16	115,0%	7,00	7,95	0,95	113,6%
60	5,34	5,56	0,22	104,1%	10,00	10,88	0,88	108,8%	8,20	9,48	1,28	115,6%	7,27	8,33	1,06	114,6%
70	5,74	5,91	0,17	103,0%	10,67	11,61	0,94	108,8%	8,82	10,20	1,38	115,6%	7,58	8,77	1,19	115,7%
80	6,12	6,33	0,21	103,4%	11,56	12,54	0,98	108,5%	9,59	11,30	1,71	117,8%	8,00	9,32	1,32	116,5%
90	6,85	7,01	0,16	102,3%	12,92	14,07	1,15	108,9%	10,83	13,00	2,17	120,0%	8,78	10,59	1,81	120,6%

jeweils größter Wert im Dezil	Köln				München				Stuttgart			
	2005 (€/m²)	2010 (€/m²)	Veränderung absolut (€/m²)	Index (2005 = 100%)	2005 (€/m²)	2010 (€/m²)	Veränderung absolut (€/m²)	Index (2005 = 100%)	2005 (€/m²)	2010 (€/m²)	Veränderung absolut (€/m²)	Index (2005 = 100%)
10	6,35	6,45	0,10	101,6%	8,78	9,50	0,72	108,2%	6,55	7,02	0,47	107,2%
20	7,00	7,08	0,08	101,1%	9,43	10,16	0,73	107,7%	7,18	7,61	0,43	106,0%
30	7,48	7,59	0,11	101,5%	9,93	10,74	0,81	108,2%	7,64	8,06	0,42	105,5%
40	7,90	8,03	0,13	101,6%	10,27	11,18	0,91	108,9%	8,06	8,50	0,44	105,5%
50	8,28	8,52	0,24	102,9%	10,71	11,67	0,96	109,0%	8,50	8,93	0,43	105,1%
60	8,75	9,00	0,25	102,9%	11,13	12,15	1,02	109,2%	8,93	9,38	0,45	105,0%
70	9,22	9,57	0,35	103,8%	11,69	12,75	1,06	109,1%	9,42	10,00	0,58	106,2%
80	9,86	10,09	0,23	102,3%	12,37	13,51	1,14	109,2%	10,00	10,64	0,64	106,4%
90	10,65	11,10	0,45	104,2%	13,40	14,84	1,44	110,7%	11,10	11,76	0,66	105,9%

Datenbasis: on-geo GmbH / Immobilien Scout GmbH

Quelle: Quaestio

Mietpreise. Hamburg und Ingolstadt befinden sich dabei deutlich über den anderen Fallstudienstädten und erreichen in den oberen, durch Neubau beeinflussten Segmenten Preissteigerungen von bis zu 20 %. Die 30 %- und 40 %-Werte markieren in etwa das für Niedrigeinkommensbezieher relevante Wohnungsmarktsegment. Köln ist in diesem Segment die Stadt mit den geringsten Mietpreissteigerungen im Betrachtungszeitraum. Hamburg markiert auch hier den Spitzenwert der Preissteigerung.

Ob sich die Bezahlbarkeit des Wohnens in der Folge dieser mehrheitlich moderaten Mietpreisentwicklung verändert hat, muss auch im Licht der zwischenzeitlichen Einkommenssteigerungen und der Preissteigerungen in anderen Ausgabebereichen gesehen werden. In dieser Hinsicht gilt, dass in den 2000er Jahren nur sehr geringe Einkommenssteigerungen erzielt wurden. So ermittelt das DIW auf der Basis des sozioökonomischen Panels für die Jahre 2004 bis 2008 einen jährlichen Anstieg des Medianeinkommens (netto, äquivalenzgewichtet) von nur 1,1 %, wobei der Anstieg im unteren Viertel nur 0,2 % beträgt.⁴⁰ Im oberen Viertel werden immerhin 0,8 % p.a. erreicht und nur das obere Zehntel kann mit 2 % p.a. deutlich mehr erzielen. Da keine flächendeckenden und auf das untere Segment

bezogenen Informationen zur Entwicklung der Bestandsmieten verfügbar sind, kann ein entsprechender Bezug nicht hergestellt werden. Mit Blick auf die Entwicklung der Angebotsmieten zeigt sich jedoch, dass nur die obersten Einkommensgruppen in der Lage sind, den Anstieg der Angebotsmieten durch höhere Einkommen auszugleichen. Im Bereich der unteren Einkommen ist dies nicht oder nur teilweise möglich.⁴¹ Da das untere Segment stark durch staatliche Transferleistungen beeinflusst wird, hängen die tatsächlichen Chancen der Wohnungsversorgung auch davon ab, ob reale Einkommenseinbußen durch eine bedarfsgerechte Anpassung der jeweiligen Unterstützung (z. B. bei den Kosten der Unterkunft in SGB II und XII sowie Wohngeld) kompensiert werden. Auch die Zusammensetzung der Haushaltsbudgets bei den Haushalten im Niedrigeinkommensbereich kann erschwerend wirken, wenn nur wenig freie Handlungsspielräume zugunsten einer höheren Wohnkostenbelastung bestehen.

Innerstädtische Differenzierungsprozesse

Die vorstehenden Darstellungen machen deutlich, dass sich die Wohnungsmärkte nach dem Zuwanderungs- und Bauboom der 1990er Jahre in den 2000er Jahren eher in einem ruhigen

(40) Siehe: Brenke, K.: Einkommensumverteilung schwächt privaten Verbrauch, 2011, S. 9.

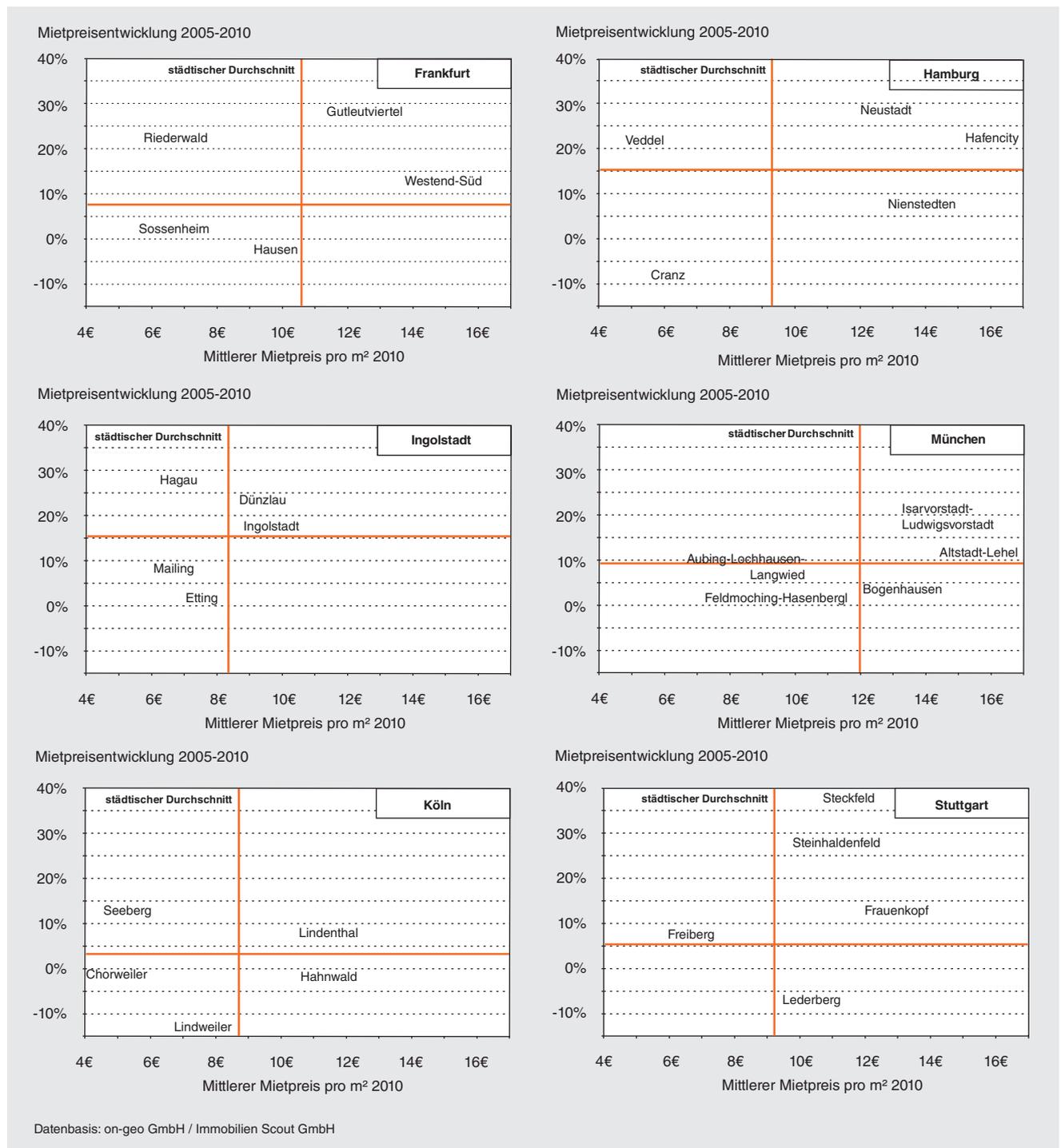
(41) Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der hier dargestellte Mietpreisanstieg nur die Angebotsmieten bei neuen Mietverträgen umfasst. Bei bestehenden Mietverhältnissen ist der Anstieg im Allgemeinen geringer.

Fahrwasser bewegt haben. In der Folge von Konjunktur- und Finanzkrisen blieben die Wohnungsnachfrage, die Bautätigkeit und nicht zuletzt die Mietpreisentwicklung eher verhalten.

Dennoch erhält die soziale Wohnungspolitik in den wachsenden Fallstudienstädten eine erhöhte Aufmerksamkeit. Ein Ausgangspunkt hierfür ist die mittlerweile sehr intensiv geführ-

te Debatte über Gentrifizierungsprozesse. Viele, vor einigen Jahren noch preiswerte, innenstadt-nahe Stadtteile haben in jüngerer Zeit kräftige Preissteigerungen erfahren. Auffällige Modernisierungen und hochwertige Neubauprojekte symbolisieren, dass hier neue zahlungskräftige Zielgruppen bedient werden. Preiswerte Wohnungen werden in der Folge oft zur Mangelware, so dass die vorhandene Bevölkerung in die-

Abbildung 60
Angebotsmieten 2010 (Median) und Entwicklung der Angebotsmieten 2005-2010 in den Stadtteilen der Fallstudienstädte (ohne Dortmund)



Quelle: Quaestio

(42)
Teilweise sind diese Prozesse ausschließlich das Ergebnis einer veränderten Bewertung des Standortes durch die Nachfrage und einer dadurch in Gang kommenden Investitionstätigkeit. In anderen Fällen verstärkt die öffentliche Hand durch Aufwertungsinvestitionen im öffentlichen Bereich oder ein verbessertes Infrastrukturangebot den Prozess.

(43)
In einer weitergehenden Analyse für Köln wurde zugleich sichtbar, dass sich die Preissteigerungen auf der Stadteilebene meistens mit sinkenden Anteilen von Personen im SGB II-Bereich verbinden. Andere Stadtteile (z. B. Neubrück, Westhoven, Ensen) befinden sich in einem labilen Gleichgewicht, bei dem sich leicht sinkende Wohnungsmieten parallel zu steigenden Anteilen von SGB II-Empfängern beobachten lassen. Eine dritte Gruppe von Stadtteilen wies schon vormals hohe und kaum mehr steigerungsfähige Anteile von Transferempfängerhaushalten auf (Chorweiler, Meschenich) und erlebt einen weiteren Verfall des Mietpreisniveaus, was sich vor Ort mehrfach mit den ungünstigen Bewirtschaftungspraktiken neuer Eigentümergruppen („Finanzinvestoren“) verbindet. (vgl. Stadt Köln: Analysebericht zum Stadtentwicklungskonzept Wohnen der Stadt Köln, Entwurf Juni 2011, S. 41 ff (bearbeitet durch Quaestio, unveröffentlicht))

sen Quartieren oftmals nicht mehr in der Lage ist, eine bezahlbare Wohnung zu finden.

Einige Gesprächspartner in den Städten (z. B. in Frankfurt und Hamburg) verweisen darauf, dass in der lokalpolitischen Diskussion insbesondere akademische Mittelschichten ihre Interessen artikulieren, obwohl sie selbst als Pioniergruppen Initiatoren dieser Entwicklung waren und nun von Gruppen mit höherer Zahlungsbereitschaft verdrängt werden. Unabhängig davon bleibt jedoch richtig, dass die zunehmende Investitionsdynamik in vielen Stadtteilen zur Verdrängung von Haushalten mit niedrigerem und mittlerem Einkommen führt und dem jeweiligen räumlichen Teilmarkt preiswerte Wohnungen entzieht. So werden aus den betroffenen Quartieren relativ homogene Hochpreisbereiche.⁴² Nachdem in den 1980er Jahren viele gründerzeitliche Stadtquartiere eine vergleichbare Entwicklung durchlaufen haben und die 1990er Jahre noch einmal ein Jahrzehnt der Stadterweiterung waren, sind die 2000er Jahre von einer neuen Welle der Umwälzung innerstädtischer Quartiere gekennzeichnet. In den Ausprägungen unterscheidet sich dies zwischen den Untersuchungsstädten sichtbar.

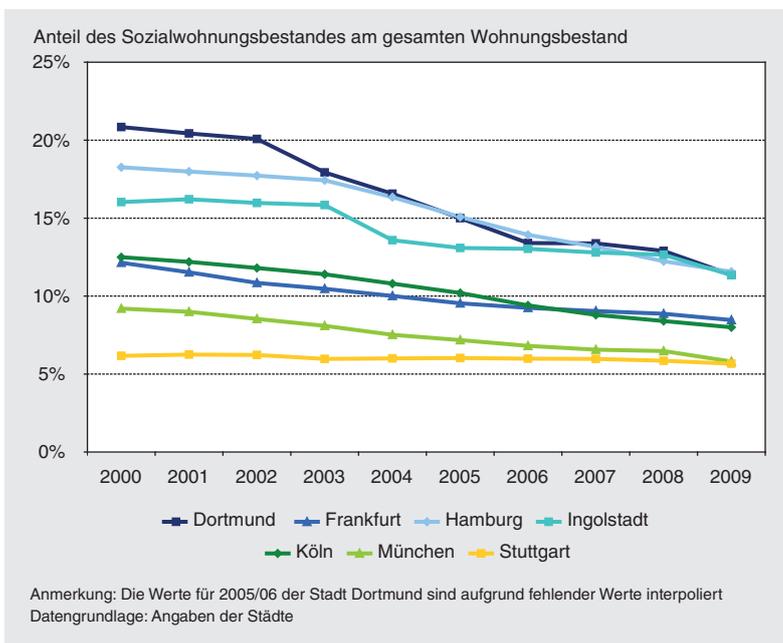
Wie Abbildung 60 zeigt, gilt insbesondere für München, Hamburg, Köln und Frankfurt eine einfache Grundregel: Die überwiegende Anzahl der teuren Stadtteile ist von besonders hohen Preissteigerungen gekennzeichnet. Die günstigen Stadtteile verhalten sich uneinheitlicher. Hier kann einerseits ein weiteres Abrutschen

in besonders problematischen Stadtteilen festgestellt werden. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass einzelne noch günstige Stadtteile in einen kräftigen Preisauftrieb hineingezogen werden.⁴³

Die beschriebenen Entwicklungsprozesse auf Stadteilebene werden in den Städten in unterschiedlichen Facetten wahrgenommen. Ein Element ist die Sorge um eine zunehmende Segregation, die zu höheren Problemkonzentrationen und Belastungen der ohnehin schon schwierigen Stadtteile führt. Das zweite Element ist die Verdrängung der weniger einkommensstarken Gruppen aus den zunehmend teuren, oftmals innenstadtnahen Stadtteilen. Insbesondere die zweite Facette führt auch zu wohnungspolitischen Forderungen nach einem vermehrten Einsatz von entsprechenden Schutzinstrumenten.

Sowohl das aktuelle wohnungspolitische Handlungsprogramm „Wohnen in München V“ als auch die jüngste Fortschreibung des Hamburger „Wohnungsbauentwicklungsplanes“ greifen dies auf. Allerdings wird hier und in den begleitenden Expertengesprächen zu dieser Studie deutlich, dass die verfügbaren Instrumente (z. B. Erhaltungssatzungen, Vorkaufsrechte) nur punktuell einsetzbar und nur begrenzt wirksam sind. Von daher dominiert in den Städten zumindest in der Fachverwaltung die Haltung, dass die durch wohnungswirtschaftliche Inwertsetzung oder auch nur eine hohe Nachfrage nach innerstädtischen Standorten mit einem guten Image getragenen Gentrifizierungs- und Verdrängungsprozesse kaum auf Stadteilebene aufzuhalten sind. Im politischen Raum wird dies teilweise anders beurteilt.

Abbildung 61
Entwicklung des Anteils des Sozialwohnungsbestandes am gesamten Wohnungsbestand (2000-2009)



Entwicklung der Sozialwohnungsbestände

Nach wie vor spielt der geförderte und damit in der Regel mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungsbestand eine wichtige Rolle für die kommunalen Aktivitäten in der Wohnungsverorgung. Der Bestand an belegungsgebundenen Mietwohnungen ist in der Wahrnehmung der Kommunen eine zentrale Voraussetzung, um Haushalte mit Problemen in der Wohnraumversorgung unterbringen zu können. Dabei können die Probleme im niedrigen Einkommen oder aber in sonstigen Merkmalen (z. B. Kinderreichtum, Migrantenstatus) begründet sein.

Entsprechend wird die Entwicklung in diesem Segment in den Städten wohnungspolitisch besonders aufmerksam beobachtet. Fast für alle Städte gilt dabei, dass die aktuellen Bewilligungs- und die damit verbundenen Fertigstellungszahlen nicht ausreichen, um das Auslaufen von Bindungen aus vorhergehenden Förder-

Quelle: Quaestio

perioden zu kompensieren. Dabei ist das kontinuierliche und auch in den Fallstudienstädten zu beobachtende Abschmelzen des belegungsgebundenen Bestandes zugleich das Echo der hohen Bautätigkeit in den 1970er Jahren. Die sich daraus ergebenden Tendenzen haben in den einzelnen Fallstudienstädten jedoch spezifische Ausprägungen (siehe Abb. 61).

Innerhalb der Fallstudienstädte kann einzig Stuttgart den Sozialwohnungsbestand auf seinem insgesamt geringen Niveau von durchschnittlich 6 % am gesamten Wohnungsbestand (2000-2009) in etwa halten, liegt damit allerdings trotzdem im unteren Bereich der Fallstudienstädte. München kann trotz erheblicher Anstrengungen in der Wohnraumförderung den Sozialwohnungsbestand nicht halten und verlor in den 2000er Jahren rund 20.000 Belegungsbindungen. Damit verfügt München im Vergleich der Fallstudienstädte über den geringsten Anteil von Sozialwohnungen (2009: 5,8 % / rd. 43.000 Sozialwohnungen). Köln und Frankfurt/M. liegen mit ca. 8,5 % Sozialwohnungen am Wohnungsbestand (2009) im mittleren Bereich der Fallstudienstädte. Hamburg, Dortmund und Ingolstadt markieren mit 11-12 % den oberen Rand im Fallstudienvergleich.

Die städtischen Prognosen zur weiteren Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes gehen mehrheitlich davon aus, dass es auch zukünftig kaum gelingen wird, die auslaufenden Bindungen durch Neubau zu kompensieren und insofern mit einem weiteren Verlust an Belegrechten Wohnungen zu rechnen ist.

Wahrnehmung und Bewertung vor Ort

Der bisherige und der zu erwartende Verlust an gebundenen Wohnungen ist in den untersuchten Wachstumsstädten ein zentraler Bezugspunkt eines erhöhten wohnungspolitischen Engagements. Die skizzierte Entwicklung wird dabei in mehrerer Hinsicht als negativ beschrieben. Zentral ist die an den Belegungsauflauf geknüpfte Erwartung einer Preisanpassung von niedrigen Sozialmieteniveaus an höhere Marktmieteniveaus. In diesem Zusammenhang ist die durchweg artikulierte Einschätzung plausibel, dass eine Preisanpassung nicht unmittelbar und grundsätzlich erfolgt. Zeitverzögerungen treten ein, weil nicht einzelne aus der Bindung fallende Wohnungen angepasst werden, sondern Aufwertungs- und Mietanpassungsprozesse räumlich gebündelt stattfinden. Zudem sind derartige Mietanpassungen davon abhängig, dass sich aus den Lage- und Wohnqualitäten entsprechende Mietsteigerungsspielräume ergeben. Dies ist in einfachen und zugleich von

geförderten Beständen dominierten Lagen oftmals nicht der Fall.

In den Gesprächen vor Ort ist der Eindruck entstanden, dass die Notwendigkeit zur Unterbringung von Problemhaushalten nicht (mehr) der zentrale Bezugspunkt der Argumentation ist. Hier haben die Städte oftmals alternative Wege gefunden (siehe Kap. 4.3). Hinzu kommt, dass die Wohnungsmarktsituation insgesamt als angespannt erlebt wird und der Verlust günstiger Wohnungen vor diesem Hintergrund besonders schwer wiegt. Dies bindet sich – wie auch die Mietpreisanalysen zeigen – weniger mit einem dramatischen Preisauftrieb im Wohnungsmarkt und stattdessen deutlicher mit der Wahrnehmung der kleinräumigen Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarkttrends.

Der Verlust von gebundenen Wohnungen hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten auf die heute als gut eingestufteten Lagen konzentriert, so dass sich die Sozialwohnungsbestände nun in höherem Maße auf die größeren und randstädtisch gelegenen Siedlungen konzentrieren. Zudem führen die Aufwertungsprozesse in den guten, oft innenstadtnahen Lagen dazu, dass auch im nicht geförderten Bestand preisgünstiger Wohnraum verloren geht. Zum Teil wurde in den Gesprächen auch beschrieben (z. B. Stuttgart), dass gut gemeinte sozial orientierte Entwicklungsstrategien in den überhitzten Wachstumsstädten geradezu unerfreulich erfolgreich sind, weil die Stadtteile nach der Beseitigung von wenigen Belastungsfaktoren in den Sog der Marktentwicklung hineingeraten und als Standorte eines preiswerten Wohnungsangebots verloren gehen.

4.3 Das Spektrum der sozial orientierten Wohnungspolitik in den Fallstudienstädten

Marktentwicklung und Maßnahmenspektrum

Am Anfang der 2000er Jahre stand die Wohnungspolitik noch stärker im Fokus einer Mittelschichten- und Eigentumsorientierung. Mittlerweile werden die „Renaissance der Innenstädte“ und die „Reurbanisierung“ als Grundtrends der Stadt- und damit auch der Wohnungsmarktentwicklung beschrieben. Damit verbindet sich die Beobachtung, dass sich das preiswerte Wohnungsangebot in den aufgewerteten Teilen der Innenstädte reduziert und einkommensschwächere Haushalte zunehmend auf andere Standorte und Bestände verwiesen werden, sofern nicht bewusst – z. B. durch innerstädtische geförderte Neubauvorhaben – interveniert wird.

Abbildung 62
Synopsis der sozial orientierten Wohnungspolitik in den Fallstudienstädten

	Grundstücks- mobilisierung	Geförderter Mietwohnungsneubau		Belegrechtschaffungen im Bestand		Eigentums- förderung	
		Niedrige Einkommen	Mittlere Einkommen	Mittelbare Belegung	Ankauf von Belegungs- bindungen im Bestand	Sonstige (z.B. Modernisierung)	
Dortmund	-	Landesprogramm Typ A, hohe Nutzungsintensität gemessen an Wohnungsmarktdynamik	Landesprogramm B, hohe Nutzungsintensität gemessen an Wohnungsmarktdynamik	Landesprogramm mittelbare Belegung: geringe Nutzung	-	Landesprogramm zur Modernisierungsförderung, intensive Nutzung	intensive Nutzung des Landesprogramms
Frankfurt/M.	Quote von 30 % für geförderten Wohnungsbau bei Neubauprojekten angestrebt, allerdings kein Konsens in Politik u. Verwaltung daher kaum Anwendung	Landesprogramm mit komm. Beteiligung, geringe Nutzungsintensität	kommunales Mittelstandsprogramm mit Zielgruppe Senioren und Rentner	Analog zu gefördertem Neubau durch Landesprogramm mit kommunaler Beteiligung, mäßige Nutzung	mittlere Nutzung	Förderung von allg. Modernisierungsmaßnahmen sowie zur Schaffung von Barrierefreiheit im Landesprogramm	Landesprogramm: geringe Nutzung
Hamburg	Ausschreibungsverfahren für städtische Grundstücke nach Konzeptqualität, dabei auch sozialpolitische Kriterien, je nach Lage Anteil geförderter Wohnungsbau (mind. 20 %) festgelegt	Landesprogramm: stark nachgefragt	Einführung geplant	-	seit 2009 angeboten, bisher geringe Nutzung	Modernisierungsförderung mit Belegungsbindungen bei umfassenderen Maßnahmen (Programm B), starke Nachfrage: Kooperationsvereinbarungen mit Wohnungsunternehmen (insbes. SAGA) zur Versorgung von Wohnungsnotfällen (Verpflichtung ohne Belegungsrecht)	intensive Nutzung
Ingolstadt	-	Landesförderung mit Schwerpunkt auf niedrigen Einkommen, in Einzelfällen auch Förderung für höhere Einkommen, mittlere Nutzungsintensität	Landesförderung mit Schwerpunkt auf niedrigen Einkommen, in Einzelfällen auch Förderung für höhere Einkommen	-	-	Landesförderung für Modernisierungen in Kombination mit KfW-Programmen, für allgemeine Maßnahmen auch ohne KfW	Landesprogramm: intensive Nutzung
Köln	sozialgerechte Bodennutzung in Vorbereitung, Anwendung ungewiss; auf städtischen Grundstücken Quoten festgelegt	Landesprogramm Typ A, seit 2012 ergänzt um kommunales Programm, stark genutzt; kommunale Bezuschussung von Grundstückspreisen für geförderten Neubau (räumlich begrenzt)	Landesprogramm Typ B, im Vergleich zu Förderung Typ A geringere Nutzung	mittelbare Belegung (Landesprogramm): kaum Nutzung	Modell für den Ankauf von Belegungsbindungen wird im Moment erarbeitet	Landesprogramm bei energetischer Sanierung, kaum nachgefragt	Landesprogramm: mittlere Nutzung
München	sozialgerechte Bodennutzung mit Quoten für geförderten Wohnungsbau konsequent umgesetzt	Landesprogramm (EOF) und Ergänzung durch kommunale Programme, intensiv genutzt	Landesprogramm in Einzelfällen auch für höhere Einkommen, kommunales Programm „München Modell-Miete“ für mittlere Einkommen. Im Vgl. zu EOF geringere Bedeutung	-	Programm Ankauf Belegrechte im Bestand, gering nachgefragt	Landesförderung für Modernisierungen in Kombination mit KfW-Programmen, für allgemeine Maßnahmen auch ohne KfW	Landesprogramm und kommunales Programm „Modell München-Eigentum“, mäßige Nutzungsintensität
Stuttgart	seit 2011 Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) mit Quote für geförderten Wohnungsbau, noch in Erprobung	Landesprogramm mit komm. Verlängerung des Bindungszeitraums	Bereitstellung vergünstigter Grundstücke durch die Stadt	-	-	Modernisierungsförderung des Landes f. energetische und barrierefreie Sanierung in Kombination mit KfW, kommunales Programm zur energetischen Sanierung	Landesprogramm ergänzt um zwei kommunale Programme (Familienbauprogramm und preiswertes Wohneigentum); insgesamt hohe Bedeutung

	= kommunales Instrument / kommunale Finanzierung
	= Kombination aus Landesmitteln und kommunalen Mitteln
	= Finanzierung aus Landesmitteln / Landesprogramm

Quelle: Quaestio

Hierauf reagiert die kommunale Wohnungspolitik insbesondere in den wachsenden Metropolen mit einer Intensivierung und Ausdifferenzierung der sozial orientierten Wohnungspolitik. Die wohnungspolitischen Strategien der Wachstumsstädte haben dabei viele Gemeinsamkeiten. Diese können als unterschiedlich weit fortgeschrittene Entwicklungsstufen in der Reaktion auf enger werdende Märkte interpretiert wer-

den. In dieser Perspektive würde man die mit hohem kommunalen Mitteleinsatz und einem differenzierten Instrumentenbündel agierende Wohnungspolitik in München als am weitesten fortgeschritten charakterisieren.

Allerdings bestehen zugleich konzeptionelle Unterschiede, die ihre Ursache auch, aber nicht nur in unterschiedlichen politischen Interpretationen vergleichbarer Probleme haben. Mindest-

tens ebenso wichtig sind die jeweiligen Landesvorgaben und hier insbesondere die Ausstattung und Konzeption der Landesförderprogramme sowie nicht zuletzt die spezifischen Marktgegebenheiten. Bei den Marktgegebenheiten scheint es vor allem einen Unterschied zu machen, ob eine Stadt wie München oder Hamburg in hohem Maße die sozial orientierte Wohnungspolitik für die Region schultern muss oder, ob wie in Stuttgart oder Frankfurt/M. auf der Grundlage einer mehrkernigen Region eine in der historisch vorhandenen Siedlungsstruktur angelegte Arbeitsteilung auch in dieser Hinsicht zustande kommt.⁴⁴

- Innerhalb der Stadtgrenzen von München verfügt der Wohnungsmarkt kaum mehr über preiswerte Nischen. Ferner bewegen sich die Möglichkeiten der Baulandmobilisierung wahrscheinlich in engeren Grenzen als in den anderen Städten. Von daher setzt die Stadt München darauf, mit relativ gut ausgestatteten Förderprogrammen und insbesondere mit der „Sozialgerechten Bodennutzung“ geförderten Wohnungsbau zu ermöglichen, Belegrechte zu mobilisieren und dabei in den Neubaugebieten eine soziale Mischung zu gewährleisten. Im Ergebnis werden in München die höchsten Bewilligungsintensitäten erreicht. Das kommunale Engagement ist hoch und wurde in den vergangenen zwei Dekaden kontinuierlich ausgebaut.
- Frankfurt und Stuttgart verfügen ähnlich wie München über einen wenig differenzierten und damit primär auf teure Wohnungen konzentrierten Wohnungsmarkt. Stuttgart scheint dabei von der Situation einer besonders gut erschlossenen Region mit attraktiven Städten zu profitieren, so dass die Stadt etwas vom Nachfragedruck und damit auch vom wohnungspolitischen Handlungsdruck entlastet ist. Frankfurt/M. profitiert von einer anders gelagerten Arbeitsteilung mit den Städten in der Region. Hier haben die Regionalstädte traditionell eine wichtige Funktion für den sozialen Wohnungsbau (Offenbach). Die Frankfurter Wohnungspolitik hat dennoch ausgehend von größeren sozialen Problemen in der Stadt einen erhöhten Handlungsdruck und ist von daher stärker in der Wohnungsbauförderung aktiv. Ausgehend vom Landesprogramm werden in Frankfurt deutlich über dem Stuttgarter Niveau liegende Bewilligungsintensitäten erzielt.
- Köln ist unter den Wachstumsstädten die am wenigsten dynamische und hat von daher eine etwas leichtere Ausgangssitu-

ation. Unabhängig davon hat sich Köln jedoch zugleich mit relativ hohen Bauleistungen insgesamt und zugleich hohen Bewilligungsleistungen im geförderten Wohnungsbau eine relativ gute Position erarbeitet. Auf der Basis eines vergleichsweise gut wirksamen Landesprogramms ist es Köln vor allem mehr als anderen Städten gelungen, den geförderten Wohnungsbau auch über renditeorientierte Investoren in Übergangs- oder B-Lagen hineinzutragen. Zusätzlich zum Landesprogramm für den geförderten Mietwohnungsbau setzt die Stadt Köln auf der Basis eines Beschlusses aus dem Frühjahr 2012 zusätzlich kommunale Mittel ein.

- Hamburg hat zwar die Ausstattung seiner Förderprogramme verbessert, ohne jedoch im Ergebnis eine ausreichende Anreizwirkung und befriedigende Bewilligungszahlen erreicht zu haben. Trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung ist die Bautätigkeit auf einem niedrigen Niveau, so dass im Ergebnis die Mietpreise kräftiger als in allen anderen Fallstudienstädten angestiegen sind. Hamburgs besondere Schwierigkeit scheint derzeit – trotz der großen Stadtfläche – in der Baulandbereitstellung und Grundstücksmobilisierung zu liegen. Die für die Bauleitplanung zuständigen Bezirke haben sich bislang offenbar zu wenig in die gesamtstädtische Wachstumsstrategie eingefügt und somit auch zu geringe Beiträge für die räumliche Bewältigung des wirtschaftlichen Wachstums geleistet. Mit dem zwischen Bezirken und Senat 2011 geschlossenen „Vertrag für Hamburg“ soll sich dies ändern.

Ingolstadt und Dortmund fallen als Fallstudienstädte aus dem durch die wachsenden Metropolen vorgegebenen Rahmen. Dortmund verfügt über einen günstigen Wohnungsmarkt und stellt seine Wohnungspolitik mit innovativen Ansätzen immer deutlicher in den Dienst einer quartiersorientierten Stadtentwicklungspolitik. Dies verbindet sich in den Quartieren vielfach mit Aufgaben der sozialen und wohnungswirtschaftlichen Stabilisierung. Ingolstadt ist als kleine Großstadt zwar von einem teuren Wohnungsmarkt geprägt, kann aber aufgrund sehr guter Wirtschafts- und Sozialdaten, eines vergleichsweise gut wirkenden Landesprogramms und eines leistungsfähigen kommunalen Wohnungsunternehmens bislang auf spezielle sozial orientierte wohnungspolitische Strategien verzichten. Die Grundstücks- und Baulandentwicklung für den Wohnungsbau wird aktuell in den Vordergrund gerückt.

(44)

Eine derartige Arbeitsteilung wirkt aufgrund der Persistenz der einfachen Bestände (z. B. Offenbach, Hanau) auch, wenn die heutigen kommunalpolitischen Prioritäten für den Wohnungsneubau anders gelagert sind.

Rahmenbedingungen, Förderergebnisse und Marktanteile im Vergleich

Ungeachtet der Finanzierung durch Land und Kommune ergeben sich zwischen den Städten erhebliche Unterschiede in den Neubau- und Förderintensitäten. In Hamburg und Köln wurden zwischen 2005 und 2009 ca. 35 % des Wohnungsneubaus gefördert errichtet.⁴⁵ In Stuttgart und München waren es ca. 25 %, in Ingolstadt waren es knapp 15 %, in Frankfurt am Main nur 9 % und in Dortmund 28 %. Diese Förderintensitäten lassen jedoch keinen eindeutigen Einfluss auf die Marktentwicklung erkennen. In Hamburg korreliert der hohe Marktanteil geförderter Wohnungen mit besonders kräftigen Preissteigerungen am Wohnungsmarkt. In Köln verbinden sich die hohen Marktanteile mit geringen Preissteigerungen. Dies unterstützt die Einschätzung, dass eine in Relation zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung hohe Neubauintensität wichtiger für eine günstige Wohnungsmarktentwicklung ist, als ein hoher Anteil geförderter Wohnungsbaus. In Hamburg erklärt sich die Preisentwicklung in besonderem Maße

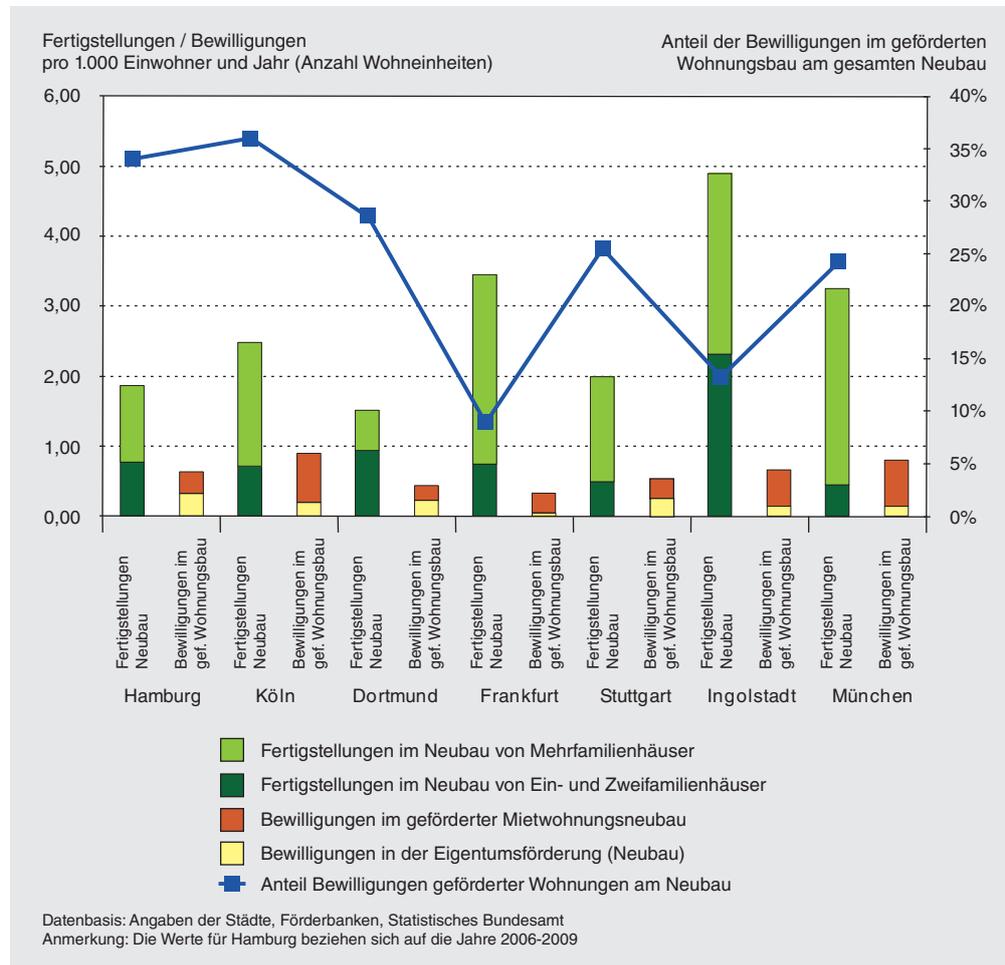
aus – relativ zur Wirtschaftsentwicklung – geringen Wohnungsbauleistungen. In Köln sind die Wohnungsbauleistungen bei deutlich geringerer regionalwirtschaftlicher Dynamik leicht höher als in Hamburg. Gleichzeitig hat Köln zwischen 2005 und 2009 jedoch die höchsten Bewilligungsintensitäten im geförderten Wohnungsneubau (Miete und Eigentum) erreicht.

Abgesehen von Ingolstadt können in München und Frankfurt/M. die höchsten Intensitäten im Wohnungsneubau beobachtet werden, wobei München jedoch einen deutlich höheren Anteil im geförderten Wohnungsbau realisiert. Der Anstieg der Angebotsmieten lag in München im Zeitraum 2005 bis 2010 mit 9 % (Median) etwas über dem Frankfurter Wert mit (7 %).

Wohnraumförderung der Länder

Die Förderung erfolgt in allen Ländern über ein zinsgünstiges Darlehen. Aus Sicht des Investors steht diesem Fördervorteil insbesondere der Nachteil einer eingeschränkten Mieterauswahl (Einkommensgruppen und Beleg-

Abbildung 63
Neubautätigkeit und Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau (2005 bis 2009)



(45) Für die quantitativen Aussagen in diesem Abschnitt werden die Fertigstellungszahlen der Jahre 2005 bis 2009 zu den Bewilligungszahlen des geförderten Wohnungsbaus in Beziehung gesetzt. Da die Bewilligung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu einer Fertigstellung im gleichen Kalenderjahr führt, entsteht daraus eine Unschärfe in den Aussagen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sich durch den mehrjährigen Durchschnitt in etwa stabile Größenordnungen ergeben und die Aussagen Gültigkeit haben.

rechte) und einer höchstzulässigen Miete gegenüber (Fördermiete). Daneben hat Bayern im Rahmen der einkommensorientierten Förderung eine Zusatzförderung eingeführt. Hierbei wird für den Mieter eine höchstens zumutbare Miete (München und Ingolstadt jeweils 5,25 €/m²) und für den Vermieter eine höchstzulässige Miete (München: i. d. R. 9 €/m², Ingolstadt: i. d. R. 7,50 €/m²) festgelegt. Die Differenz wird über die Zusatzförderung ausgeglichen.

Trotz zunehmenden kommunalen Engagements in den Fallstudienstädten erfolgt der geförderte Mietwohnungsneubau für Haushalte mit niedrigem Einkommen in erster Linie über die Landesförderung. In den vergangenen Jahren haben die – im Rahmen dieser Studie betrachteten – Länder ihre Fördermittel allerdings mehr auf größere Städte ausgerichtet, weil deutlich wurde, dass hier der Bedarf größer ist. So fördert Baden-Württemberg ausschließlich Vorhaben in Groß- und Universitätsstädten bzw. Hochschulstandorten. Nordrhein-Westfalen hat eine Gebietskulisse entwickelt und variiert die Fördermiete, um die Fördermodalitäten auf die lokalen Marktbedingungen anzupassen und im Ergebnis eine stärkere Konzentration auf die teuren, städtischen Wohnungsmärkte zu erreichen.

Belegungsverfahren im Mietwohnungsneubau

In der Regel ist im Rahmen der Landesförderungen für die Städte ein Direktbelegungsrecht vorgesehen. In der tatsächlichen Umsetzung vor Ort wird dies jedoch insbesondere für die Neubauprogramme oft anders gehandhabt, vor allem um den geförderten Wohnungsbau für Investoren attraktiver zu gestalten. Teilweise wird dem Vermieter eine gänzlich freie Belegung eingeräumt, bei der der Mieter lediglich mit dem Wohnberechtigungsschein seine Berechtigung nachweisen muss (z. B. Köln, Hamburg). In anderen Städten erfolgt ein Vorschlag durch die Wohnungsämter. Hierbei kann der Vermieter aus vorgeschlagenen Bewerbern auswählen (z. B. Stuttgart: Fünfvorschlag / Frankfurt: Dreivorschlag aus dem ausgewählt werden kann, aber nicht muss). Diese weniger restriktiven Belegungsverfahren liegen in der Hand der Kommunen. Sie verdeutlichen dementsprechend, dass die Kommunen zunehmend Wert auf die Mobilisierung von Investitionen legen und im Gegenzug bereit sind, auf eine unmittelbare Belegung zu verzichten.

Veränderung der Bindungsfristen

Der Bindungszeitraum variiert zwischen den Landesprogrammen von 15 Jahren (Baden-

Württemberg, Hamburg) über 20 Jahre (Hessen) bis hin zu 25 Jahren (Bayern). Nordrhein-Westfalen eröffnet den Investoren eine Wahlfreiheit zwischen 15 und 20 Jahren. Die gegenüber vorhergehenden Regelungen reduzierten Bindungszeiträume ermöglichen den Investoren nach kürzeren Fristen und damit bei noch nicht vollständig „abgewohntem“ Objekten einen Übergang in den normalen Wohnungsmarkt. Aus Investorensicht können diese verkürzten Bindungsfristen insbesondere dann positiv wirken, wenn die Objekte in einem hochwertigen Umfeld liegen und hieraus Mieterhöhungsspielräume entstehen.

Auf kommunalen Grundstücken haben die Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern längere Bindungszeiten (z. B. 40 Jahre) vorgesehen. Längere Bindungszeiten können aus förderpolitischer und kommunaler Perspektive sinnvoll sein, um möglichst lange auf ein Belegrecht zugreifen zu können. Teilweise werden über kommunale Mittel die Bindungszeiträume, die von der Landesförderung vorgesehen sind, verlängert (Stuttgart: um weitere 5 Jahre). In Hamburg ist eine Verlängerung der Bindungsfrist im Sinne einer Anschlussfinanzierung in Vorbereitung.

Einkommensgrenzen und Fördermieten

Sowohl die Einkommensgrenzen der sozialen Wohnraumförderung, als auch die Fördermieten liegen im Vergleich der Fallstudienstädte (mit Ausnahme von Stuttgart) relativ nahe beieinander, wenn man die erheblichen Unterschiede in den Marktverhältnissen mit berücksichtigt (vgl. Tabelle 16).

Die gültigen Einkommensgrenzen korrelieren in etwa mit den Festlegungen zu den Fördermieten. Die relativ hohen Einkommensgrenzen in Stuttgart verbinden sich mit einer Fördermiete, die mit rund 7 €/m² deutlich über den Werten in den anderen Städten liegt. In der Mehrzahl der Förderprogramme wird eine anfängliche Fördermiete von 5 €/m² bis 5,5 €/m² festgelegt. Aus dem Umstand sehr stark variierender Markt- und Neubaumieten ergeben sich jedoch ganz unterschiedliche Spannen zwischen den marktüblichen Mieten und den Fördermieten.

Angesichts des viel niedrigeren Mietpreisniveaus ist es naheliegend, dass der geförderte Wohnungsbau in Dortmund stärker in die Mitte des Marktspektrums vorrückt. Ein geförderter Mietwohnungsneubau wird hier ungefähr zu einem Preis angeboten, der dem Durchschnitt der sonstigen Wohnungen entspricht. Die größte Spanne ergibt sich in Frankfurt, wo die Fördermiete ca. die Hälfte der durchschnittlichen Angebotsmiete ausmacht. Köln, Hamburg und

Tabelle 16

Einkommensgrenzen für die Wohnberechtigung in Wohnungen, die im Rahmen der Wohnraumförderung der Länder gefördert werden

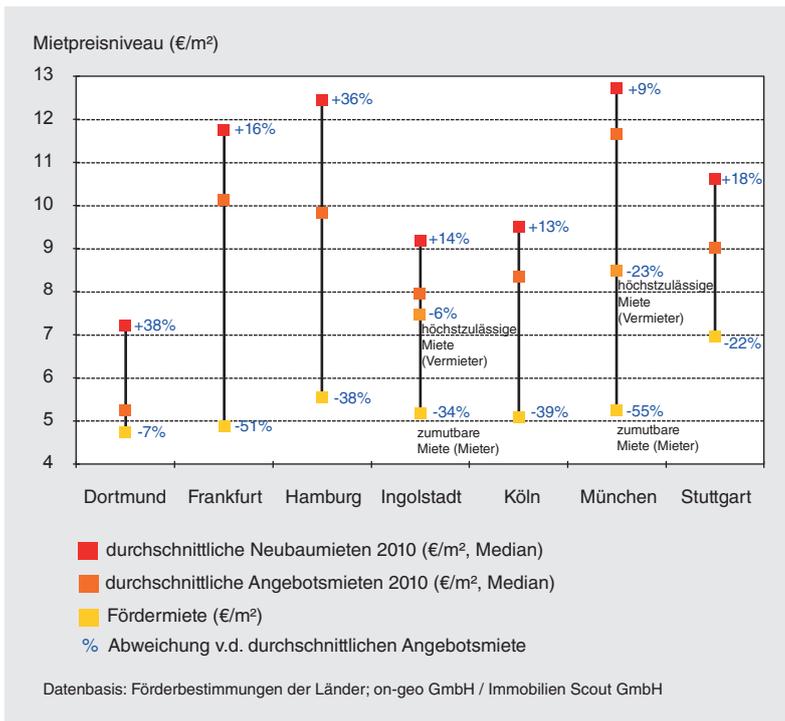
Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung der Länder							
	Dortmund / Köln	Frankfurt	Hamburg	Ingolstadt / München			Stuttgart
				Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	
1 Person	17.000 €	14.500 €	15.600 €	12.000	15.600	19.000	21.600 €
2 Personen	20.500 €	22.000 €	23.400 €	18.000	23.400	29.000	28.800 €
3 Personen							37.200 €
4 Personen							37.200 €
5 Personen							45.600 €
6 Personen							54.000 €
zzgl. weitere Person	4.700 €	5.000 €	5.330 €	4.100	5.300	6.500	
zzgl. Kind	600 €	650 €	650 €	500	750	1.000	
Anmerkung	Die Grenzen gelten für die Einkommensgruppe A. Die Einkommensgruppe B darf max. 40 % über den Grenzen der Einkommensgruppe A liegen.	Die Einkommensgrenzen liegen über denen des Landes, werden aber nach den Richtlinien des Wohnraumförderungsgesetzes berechnet.	Die Hamburger Einkommensgrenzen sind auf Basis des WoFG des Bundes § 9 festgelegt und dürfen diese um bis zu 30 % überschreiten (in o.g. Wert bereits berücksichtigt).	Die zumutbare Miete wird für Einkommensstufe 1 bestimmt. Überschreitet ein Haushalt die Einkommensstufe wird die zumutbare Miete um 1 €/m ² erhöht.			Die Grenzen gelten für allgemeine Sozialmietwohnungen. Für weitere Programme gelten entsprechend höhere Grenzen. Diese Grenzen gelten für Wohnungen, die bis 2007 erbaut wurden. Für ab 2008 erbaute Wohnungen gelten höhere Grenzen. Allerdings wurden seitdem kaum Wohnungen gebaut.

Anmerkung: Für die Einkommensgrenzen ist das Bruttojahreseinkommen maßgeblich, abzüglich der Aufkommen für Einkommenssteuer, Kranken- und Pflegeversicherung sowie Lebensversicherungen und Altersvorsorge (30 % Abzug, NRW 34 %). Zusätzlich bestehen Freibeträge bei pflegebedürftigen Personen im Haushalt bzw. Personen mit Behinderung von mind. 50 %, für Unterhaltszahlungen und für junge Ehepaare.

Datengrundlage: Förderbestimmungen der Länder und Kommunen

Quelle: Quaestio

Abbildung 64
Abweichung der Fördermieten von den durchschnittlichen Angebots- sowie Neubaumieten (2010)



Quelle: Quaestio

Stuttgart liegen auf einem vergleichbaren Niveau. Die Fördermieten sind deutlich unter dem üblichen Marktniveau angesiedelt. In München und Ingolstadt ergibt sich über die Zusatzförderung im Rahmen der einkommensorientierten Förderung ein differenzierteres Bild. Die zumutbare Miete, die durch den Mieter gezahlt wird, liegt deutlich unter den marktüblichen Preisen. Durch die Festlegung der höchstzulässigen Miete, die an den Vermieter ausgezahlt wird, wird in Ingolstadt die Spanne nahezu kompensiert und in München abgeschwächt.

Das Zusammenwirken von Landesförderung und kommunaler Förderung: Förderergebnisse im Vergleich

Geht man von der Vorstellung aus, dass die Förderung die Lücke zwischen marktüblicher Neubaumiete und Fördermiete schließen muss (s. o.), müsste sich der in Abbildung 64 sichtbare Abstand zur Neubaumiete auch in höheren Förderbeträgen niederschlagen. Die durch Mietobergrenzen begrenzten Ertragsmöglichkeiten müssen durch die Förderung ausgeglichen werden. Ein Vergleich der Förderbarwerte zeigt, dass erhebliche Unterschiede zwischen

den Städten gegeben sind. Mit den relativ hohen Einkommensgrenzen und entsprechend erhöhten Fördermieten verbindet sich in Stuttgart ein geringer Förderbarwert. Auch in Hamburg ergibt sich aus den Darlehenskonditionen ein relativ geringer Barwert, der allerdings aus einer kürzeren Laufzeit resultiert. Bezogen auf die Bindungsdauer rückt Hamburg in das Mittelfeld der betrachteten Städte. In den zugrunde liegenden modellhaften Berechnungen wird der Förderbarwert ausschließlich aus den Vorteilen des jeweiligen Förderdarlehens (Förderrichtlinien 2011) gegenüber einer marktüblichen Finanzierung (5 %) ermittelt. In dieser idealtypischen Berechnung müssen bestimmte Parameter (z. B. im Einzelfall gewährte Grundstückssubventionen) unberücksichtigt bleiben, es ergibt sich aber so ein recht eindrucksvolles Bild (vgl. Tabelle 17).

In den Flächenländern wirken die jeweiligen Landesförderprogramme in unterschiedlichen Konstellationen mit einem kommunalen Engagement zusammen. Teilweise ergänzen die Kommunen die Landesprogramme für den Mietwohnungsneubau. Dies ist nicht der Fall in Dortmund und Ingolstadt.

Dass Dortmund kein eigenes Förderprogramm aufbaut, erklärt sich aus der noch relativ gut ausgestatteten Landesförderung bei einer relativ entspannten bzw. preisgünstigen Situation am Dortmunder Wohnungsmarkt. Ingolstadt kann bereits aufgrund des Landesprogramms vergleichsweise hohe Bewilligungsintensitäten (siehe Abb. 65) erzielen, so dass hier aktuell keine Notwendigkeit für eigene kommunale Anstrengungen gesehen wird. Zudem verfügt die Stadt über einen relativ hohen Sozialwohnungsbestand und über deutlich geringere Armuts- und Arbeitslosigkeitsprobleme als die untersuchten Metropolen. Die oberste Priorität hat hier die Schaffung von Baurecht für den individuellen und frei finanzierten Wohnungsbau.

Somit verbleiben die drei Untersuchungsstädte München, Frankfurt/M. und Stuttgart, bei denen sich schon bislang bei der Förderung des Mietwohnungsneubaus Landesprogramme und kommunale Programme ergänzen. In Köln ist dies seit dem Frühjahr 2012 der Fall. In den unterschiedlichen Städten greifen die Wohnungsbauförderung der Länder und das ergänzende kommunale Engagement in jeweils spezifischer Weise ineinander:

- Ausgehend vom Hessischen Wohnraumförderungsgesetz müssen sich die Kommunen an der Wohnraumförderung (mit einem Darlehen von 10.000 € pro Wohnung) beteiligen. Die Stadt Frankfurt/M. betei-

Tabelle 17
Förderbarwerte für den sozialen Mietwohnungsneubau je m²

Förderbarwerte für den sozialen Mietwohnungsneubau (€/m ² je Belegungsrecht)			
Stadt	Förderbarwert (gesamte Laufzeit)	Laufzeit in Jahren	Förderbarwert p.a.
Dortmund	836 €	20	42 €
Frankfurt	1.037 €	20	52 €
Hamburg	626 €	15	42 €
Ingolstadt	803 €	25	32 €
Köln	836 €	20	42 €
München	1.084 €	25	43 €
Stuttgart	592 €	20	30 €

Anmerkung: Die Förderbarwerte ergeben sich aus den Vorteilen des Förderdarlehens gegenüber einer marktüblichen Finanzierung.

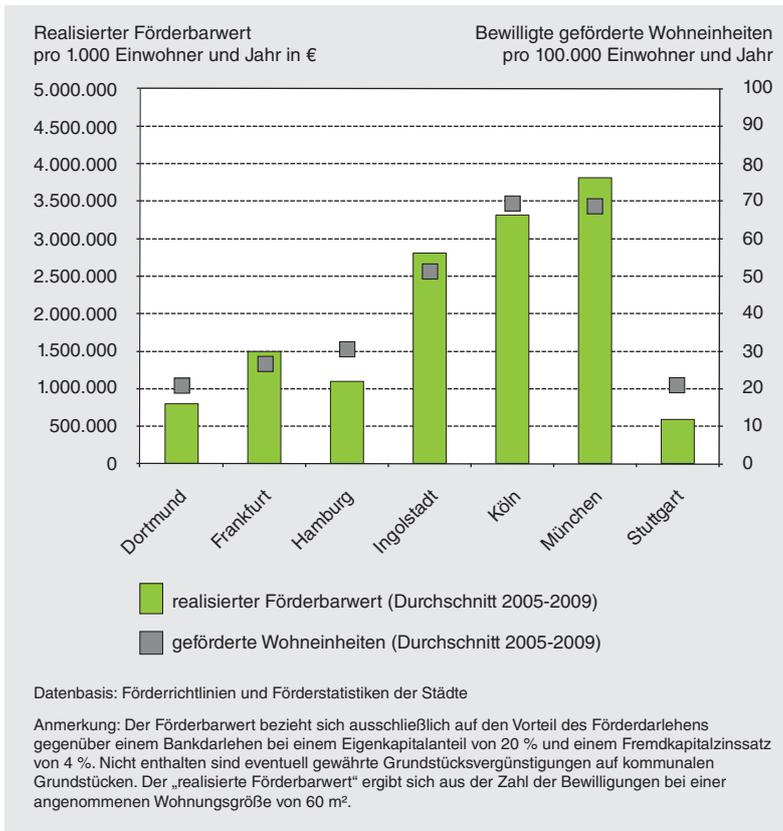
Datenbasis: Förderbestimmungen der Länder

Quelle: Quaestio

ligt sich mit 600 €/m² zusätzlichem kommunalen Förderdarlehen stärker als vom Land gefordert. So ergibt sich z. B. bei einer Wohnung mit 70 m² ein kommunales Zusatzdarlehen in Höhe von 42.000 €.

- In Baden-Württemberg beträgt die Bindungsfrist des Landesprogramms nur 15 Jahre. Die Stadt Stuttgart verlängert die Bindungsfrist um weitere 5 Jahre zu identischen Konditionen. Allerdings zahlt sie den Barwert der zusätzlichen Förderung zu Beginn der Laufzeit aus (3 €/m² abgezinst mit 4 %).
- München ergänzt die Landesförderung (EOF) durch das kommunale Programm KomProA. Gegenüber der Landesförderung sind die Konditionen in KomProA etwas besser. Die Investoren werden zunächst aus der Landesförderung bedient. Wenn die Mittel ausgeschöpft sind, kommt KomProA zum Einsatz. In Ausnahmefällen, z. B. bei besonders schwierigen Grundstücken, werden KomProA-Mittel parallel zur EOF eingesetzt, um höhere Förderanreize zu erzielen bzw. den Mehraufwand einer schwierigen Grundstücksentwicklung zu kompensieren.
- Nachdem in Köln die Erfahrung gemacht wurde, dass die Landesmittel nicht ausreichen, um die politisch beschlossene Zielzahl von 1.000 geförderten Wohnungen pro Jahr zu erreichen, wurde im Frühjahr 2012 ein ergänzendes kommunales Programm mit einem Bewilligungsvolumen von ca. 30 Mio. € beschlossen. Das kommunale Programm kommt zum Einsatz, wenn die bereitstehenden Landesmittel aufgebraucht sind. Dementsprechend sind die Konditionen identisch. Zeitgleich mit dem kommu-

Abbildung 65
Vergleich der Förderergebnisse im sozialen Mietwohnungsbau (2005 bis 2009)



Quelle: Quaestio

nenal Programm wurde eine, in der Höhe räumlich differenzierte (Stadtteilebene), Grundstückssubvention für Vorhaben auf privaten Grundstücken beschlossen (auf städtischen Grundstücken wurde zuvor schon ein Preisnachlass von 20 % gewährt).

Im Zeitraum 2005 bis 2009 haben die untersuchten Städte deutlich voneinander abweichende Förder- bzw. Bewilligungsintensitäten vorzuweisen. Mit 20 bewilligten Wohnungen pro 100.000 Einwohner und Jahr ist die Bewilligungsintensität in Dortmund und Stuttgart bei sehr unterschiedlichen Marktgegebenheiten vergleichsweise niedrig. Das Mittelfeld wird von Frankfurt/M. (30 Wohneinheiten pro 100.000 Einwohner und Jahr) und Hamburg (ca. 30 Wohneinheiten pro 100.000 Einwohner und Jahr) gebildet. Die höchsten Werte erreichen Köln und München (ca. 70 Wohneinheiten pro 100.000 Einwohner und Jahr). Ingolstadt schließt dicht zu diesen Spitzenwerten auf (vgl. Abbildung 65).

Die unterschiedlichen Bewilligungsintensitäten korrelieren mit jeweils spezifischen Förderbedingungen und daraus entstehenden Förderhöhen. Berechnet man die Förderbarwerte aus den Konditionen der Förderdarlehen (Land und

Kommune) über den jeweiligen Bindungszeitraum und multipliziert dies mit der Zahl der Bewilligungen, lässt sich der Gesamtaufwand in den Fallstudienstädten abschätzen („realisierter Förderbarwert“). Die dargestellten Werte stehen in Relation zur Einwohnerzahl der Städte. So entsprechen die Bewilligungen in Frankfurt/M. einem Förderbarwert von rund 1,5 Mio. € pro 100.000 Einwohner jährlich.

Grundstücksbereitstellung für den geförderten Wohnungsbau

Der Zugang zu geeigneten Grundstücken bildet aus städtischer Sicht neben der Anreizwirkung der Förderung das zentrale Problem bei der Mobilisierung von Investitionen in den geförderten Wohnungsbau. Dem liegt die Erfahrung zugrunde, dass der geförderte Wohnungsbau im Wettbewerb um knappe Grundstücke vielfach nicht gegenüber dem frei finanzierten Wohnungsbau bestehen kann. Von daher existieren Bestrebungen, Grundstücke für den geförderten Wohnungsbau zu reservieren und sie so dem Wettbewerb zu entziehen. In der Regel greifen diese Regelungen sowohl für den geförderten Mietwohnungsneubau als auch für die oft als Einfamilienhäuser realisierten geförderten Eigentumsmaßnahmen. Ob im Einzelfall geförderter Mietwohnungsneubau oder Eigentumsmaßnahmen realisiert werden, hängt dabei in großen Teilen von Standorteignung und den darauf bezogenen stadtplanerischen Vorgaben ab.

Regelungen für kommunale Flächen

Für die zur Entwicklung anstehenden Wohnbauflächen in kommunalem Eigentum haben die Städte größtenteils festgelegt, dass bestimmte Anteile (z. B. 30 % in Köln) für den geförderten Wohnungsbau reserviert werden. Diese Flächen können die Wohnungsbauförderstellen in der Folge gezielt Investoren anbieten. Die Regelungen sind im Einzelfall unterschiedlich ausgestaltet. Zu unterscheiden sind Regelungen, die ab einer Mindestgröße uneingeschränkt gelten und solche, die im Jahresdurchschnitt erfüllt werden sollen. Oft wird dies mit Preisnachlässen für die Grundstücke kombiniert.

Hamburg hat als Alternative zu dieser weit verbreiteten Quotierung ein Verfahren der „Vergabe nach Konzeptqualität“ entwickelt. Als Mindestvorgabe gilt auch hier, dass 20 % der Flächen für den geförderten Wohnungsbau vorzusehen sind. Bei der Bewertung fließt der Preis mit einem Gewicht von 30 % und die sonstige Qualität des Wohnungsbaukonzeptes mit 70 % in die Entscheidung ein. Ein über den oben genannten Wert von 20 % hinausgehender Anteil für

den geförderten Wohnungsbau wird in der Regel positiv beurteilt.

Von den befragten Wohnungsbauförderstellen wird bemängelt, dass Flächen im öffentlichen Eigentum oftmals unzureichend vorhanden sind bzw. für den (sozialen) Geschosswohnungsbau ungeeignet sind. Vielfach handelt es sich um Flächen im Außenbereich, die primär für den Einfamilienhausbau vorgesehen sind.

Regelungen für private Flächen: Die sozialgerechte Bodennutzung

Das Münchener Modell der „sozialgerechten Bodennutzung“ genießt in der Fachdiskussion eine hohe Anerkennung. Der Stadt München gelingt es auf diesem Wege, im privaten Eigentum befindliche Wohnungsbaugrundstücke für den geförderten Wohnungsbau zu reservieren und zu mobilisieren. Entscheidend ist, dass der Rat der Stadt München auf der Basis einer breiten Übereinstimmung erst dann Baurecht schafft, wenn der Grundstückseigentümer zuvor ausgehandelte Auflagen akzeptiert. Diese Auflagen betreffen im Einzelfall Pflichten zur Herstellung von Infrastruktur, Grün- oder öffentlichen Flächen. Insbesondere geht damit die Verpflichtung einher, 30 % der Wohnbauflächen für den geförderten Wohnungsbau vorzusehen (davon mindestens 20 % EOF des Landes). Der Grundstückseigentümer muss sich zudem verpflichten, die für den geförderten Wohnungsbau vorgesehenen Flächen zu deutlich unter dem Verkehrswert liegenden Preisen abzugeben. Das Münchener Konzept sieht vor, dass auf diesem Wege höchstens 70 % der planungsbedingten Wertsteigerung abgeschöpft werden sollen. Bei größeren Projekten wird die Teilfläche für den geförderten Wohnungsbau in der Regel an ein kommunales Unternehmen verkauft. Bei kleineren Projekten kommt es vor, dass der Investor bzw. Bauträger den frei finanzierten und den geförderten Teil errichtet und anschließend oft an ein kommunales Unternehmen veräußert.

Mit dem Grundsatzbeschluss im Dezember 2010 zum Stuttgarter Innenentwicklungsmodell für eine sozial ausgewogene und städtebaulich qualifizierte Bodennutzung (SIM) wurde der Grundstein für eine mit dem Münchener Modell vergleichbare Vorgehensweise gelegt (siehe ausführlicher in der Fallstudie Stuttgart). Die Anwendung kommt allerdings nur schleppend in Gang. Berichtet wurde von einem Fall. Im Unterschied zu München hat das Stuttgarter Modell keine breite Mehrheit im Rat. In Köln wurde die Verwaltung aufgefordert, ebenfalls eine vergleichbare Regelung auszuarbeiten.

Ergänzende Maßnahmen zur Schaffung von Belegrechten und zur Wohnungsversorgung

Die oben beschriebenen Strategien und Instrumente zielen darauf, den geförderten Mietwohnungsbau zu beleben. Zum Teil wird dabei bewusst auf eine zielgenaue Förderung zugunsten der Problemhaushalte verzichtet. Insofern muss dies durch andere Instrumente und Maßnahmen aufgefangen werden. Darüber hinaus dominiert auch die Einschätzung, dass die erreichte Mobilisierung von gefördertem Wohnungsbau für eine sozial ausgewogene Wohnungsversorgung nicht ausreicht. Auch dies ist Anlass für ein weitergehendes wohnungspolitisches Engagement.⁴⁶

Ankauf von Belegungsrechten im Bestand

Der soziale Wohnungsneubau schafft es – auch unter Zuhilfenahme flankierender Instrumente – größtenteils nicht gegen das Auslaufen der Belegungsbindungen im Bestand anzukommen. Aus diesem Grund werden besonders in den untersuchten dynamischen Städten alternative Instrumente konzipiert und erprobt. Frankfurt, München und Hamburg haben vor diesem Hintergrund Programme zum Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand aufgelegt. Die Förderbedingungen und die entsprechende Wirkung der Programme unterscheiden sich. Grundsätzlich können in diesen Programmen aber keine hohen Umsätze verzeichnet werden und die entstandenen Belegungsrechte sind vergleichsweise teuer.

Insgesamt möchten die Städte dem Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand strategisch eine höhere Bedeutung zukommen lassen. Vor allem vor dem Hintergrund begrenzter Flächenpotenziale sehen sie hierfür einen hohen Bedarf. Problematisch ist, dass die Eigentümer besonders dann Interesse zeigen werden, wenn sie geringe Chancen für eine alternative (höherwertige) Verwendung sehen. Bei Eigentümern bzw. Wohnungsbeständen, deren Chancen einer alternativen Verwendung z. B. aufgrund eingeschränkter Lagepotenziale gering sind, besteht das Risiko hoher Mitnehmereffekte. So ist hier anzunehmen, dass diese Bestandswohnungen auch ohne Förderung im preiswerten Segment verbleiben und damit der Zielgruppe zur Verfügung stehen.

In den Fallstudienstädten bestehen zum Ankauf von Belegungsrechten folgende Regelungen:

- In Hamburg kann der Eigentümer zwischen einer einmaligen (Programm A) und einer langfristigen Belegungsbindung (Programm B) wählen. Bisher konnten keine langfristigen Belegungsbindungen ein-

(46)

In diesem Kapitel wird die in allen untersuchten Bundesländern vorhandene Modernisierungsförderung nicht gesondert behandelt. Auch in diesem Kontext werden Belegungsbindungen geschaffen oder erneuert. Bayern und Hessen haben Bindungsfristen von 10 Jahren. Hamburg variiert in Abhängigkeit von den Teilprogrammen zwischen 10 und 21 Jahren. In Nordrhein-Westfalen können die Investoren zwischen 10- und 15-jährigen Zinsbindungen und Bindungsfristen wählen. Die Fallzahlen in der Modernisierungsförderung sind vergleichsweise gering. Ein über die Landesprogramme hinausgehendes kommunales Engagement bleibt die Ausnahme.

gerichtet werden und auch im Programm A wurden im Jahr 2010 lediglich 30 Belegungsrechte geschaffen. Die Förderung erfolgt über einen Zuschuss, dessen Höhe von der Belegungsdauer abhängt. Die Belegung erfolgt in Abstimmung mit dem Vermieter.

- Das Frankfurter Modell wurde mit einer breit angelegten Öffentlichkeitsarbeit unterstützt und schafft es, mit den attraktiven Konditionen auch Privatpersonen zu mobilisieren. Hier wird die Differenz zwischen Fördermiete und marktüblicher Miete aus kommunalen Mitteln übernommen sowie eine zusätzliche Verwaltungspauschale von 10 €/m² und Bindungsjahr ausbezahlt. Daraus ergeben sich relativ hohe Kosten.⁴⁷ Teilweise nutzen Privatpersonen dieses Modell zur Finanzierung ihrer Immobilie, indem sie sich die Aufwandspauschale zu Beginn auszahlen lassen und als Eigenkapitalersatz in die Finanzierung einbringen. Die Belegung erfolgt über einen Dreiervorschlag durch das Amt für Wohnungswesen, aus dem der Eigentümer einen Bewerber auswählen kann, aber nicht muss. Gestartet wurde das Förderprogramm im März 2007. Bis Juli 2011 konnten rund 400 Belegrechte geschaffen werden.
- In München kann der Eigentümer zwischen verschiedenen Varianten wählen, die er in Abstimmung mit der Stadt selbstständig kombinieren kann. Die Förderhöhe variiert entsprechend der gewählten Konditionen (z. B. Einkommensgruppen). Der Vermieter kann bei der Belegung zwischen den Möglichkeiten der Direktbelegung bzw. einem Dreiervorschlag durch das Amt für Wohnen und Migration sowie der selbstständigen Belegung wählen. Die Bindungsdauer liegt zwischen 15 und 25 Jahren. Weiterhin kann der Eigentümer festlegen, für welche Einkommensstufen das Belegungsrecht greift. Nachdem das Programm im Rahmen von „Wohnen in München IV“ neu entwickelt wurde, kam es nach einem vielversprechenden Start durch die steigende Anspannung auf dem Wohnungsmarkt nicht wie erwartet in Gang. Die niedrigen Leerstandsquoten, das sinkende Zinsniveau und die steigenden Mieten führen dazu, dass das Programm weniger attraktiv ist. Im Rahmen von „Wohnen in München V“ sollen die Konditionen entsprechend angepasst werden. Für den Programmzeitraum 2012 bis 2016 stellt die Stadt München 5 Mio. € pro Jahr für den Belegrechtsankauf in den Haushalt ein.

- Der Rat der Stadt Köln hat im Frühjahr 2012 die Verwaltung beauftragt, ein Programm zum Ankauf von Belegungsbindungen zu entwickeln. Eingeplant sind (bis 2015) dafür zunächst Mittel in Höhe von 1 Mio. € pro Jahr.

Mittelbare Belegung

Die mittelbare Belegung ist eine weitere Möglichkeit zur Schaffung von Belegungsrechten im Bestand. Dabei werden Neubauwohnungen zu den jeweiligen Konditionen der Förderung von Mietwohnungsneubau geschaffen. Das Belegungsrecht gilt jedoch nicht für die neu geschaffenen Wohneinheiten, sondern es werden der Stadt Belegungsrechte in freien bzw. frei werdenden Bestandswohnungen eingeräumt. Anhand der Ausstattung, Lage und des Modernisierungsstands (Mindestanforderungen sind in einem Katalog festgesetzt), wird der Faktor bestimmt, wie viel Bestandswohnungen für eine Neubauwohnung bereitgestellt werden müssen. Die Inanspruchnahme setzt insofern voraus, dass der Investor über größere Wohnungsbestände ohne Bindung verfügt, für die er bereit ist, eine Bindung einzugehen.

Vorgesehen ist die mittelbare Belegung in den Förderrichtlinien der Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern. Aus dem Kreis der Fallstudienstädte lässt sich eine nennenswerte Anwendung nur in Frankfurt/M. beobachten. Nachgefragt wird das Programm dort im Wesentlichen von (kommunalen) Wohnungsunternehmen. Nach ersten Jahren mit höherer Inanspruchnahme reduziert sich jedoch das verbliebene Potenzial einzubringender Bestandswohnungen, so dass die Wirksamkeit des Programms in Frankfurt/M. gegenüber den Anfangsjahren zurückfällt (in 2009 79 Belegungsrechte von Bestandswohnungen in der mittelbaren Belegung).

Kooperationsverträge

In Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft oder ausgewählten Wohnungsunternehmen haben einzelne Städte die Zusammenarbeit mit den Unternehmen festgeschrieben. Hauptsächlich geht es hierbei um die Versorgung von Dringlichkeitsfällen, die sich anderweitig nicht aus eigener Kraft mit Wohnraum versorgen können.

In einem Kooperationsvertrag mit der Wohnungswirtschaft hat die Stadt Köln die Versorgung von Problemhaushalten festgeschrieben. Im Gegenzug erhalten die Vermieter eine gewisse Freiheit bei der sonstigen Belegungspraxis.

(47) So ergeben sich aus einer Differenz von 2,50 € zwischen Marktmiete und Fördermiete über einen Bindungszeitraum von 10 Jahren für eine Wohnung mit 70 m² Kosten von 21.000 €. Hinzu kommt die Verwaltungspauschale von 7.000 € (10 €/m² und Jahr), so dass insgesamt 28.000 € oder 2.800 € pro Bindungsjahr aufgewandt werden müssen.

Auch die Stadt Hamburg hat mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen sowie Genossenschaften einen Kooperationsvertrag unterzeichnet. Den beteiligten Wohnungsunternehmen und Genossenschaften wird eingeräumt, die WA-gebundenen Wohnungen flexibel zu belegen. Durch die Kooperationsverträge konnte bislang eine bessere Versorgung der Dringlichkeitsfälle bei den beteiligten Unternehmen und Genossenschaften erzielt werden.

Kommunale Wohnungsbestände zur Unterbringung von Dringlichkeitsfällen

Über einen im städtischen Haushalt geführten kommunalen Wohnungsbestand zur Versorgung von Wohnungsnotfällen verfügt von den Fallstudienstädten ausschließlich Köln (Wohnungsversorgungsbetrieb). Die Wohnungen befinden sich in direktem Zugriff des Amts für Wohnungswesen. Der Großteil der insgesamt 3.109 Wohneinheiten (2008 / davon 705 Sozialwohnungen mit Belegungsbindung) unterliegt nicht mehr der Belegungsbindung, wird aber von der Stadt Köln zur Versorgung von Problemhaushalten und Härtefällen genutzt.

Kommunale Programme zur Wohnraumförderung für Benachteiligte auf dem Wohnungsmarkt

Die Stadt München hat spezielle kommunale Programme zur Versorgung benachteiligter Haushalte auf dem Wohnungsmarkt entwickelt. Hierzu zählt das „Kommunale Wohnungsbauprogramm für Benachteiligte am Wohnungsmarkt“ (KomProB), in dem jährlich 125 Wohneinheiten zur Direktbelegung durch das Sozialreferat geschaffen werden sollen. Die Förderung erfolgt über ein zinsvergünstigtes Darlehen. Über die Bindungsdauer von 40 Jahren sollen die Wohnungen dem Sozialreferat langfristig zur Verfügung stehen. Die Erfahrung zeigt, dass in diesem Segment überwiegend kleinere private Investoren aktiv werden. Als schwierig erweist sich der Mangel an geeigneten Grundstücken und andererseits die geringe Akzeptanz in der Nachbarschaft. Über Informationsveranstaltungen konnte die Akzeptanz jedoch meist deutlich erhöht werden.

Ein weiteres kommunales Programm Münchens sind die Clearinghäuser als Alternative zu den klassischen Obdachlosenheimen. Hier wird wohnungslosen Haushalten über ein halbes Jahr lang eine Wohnung sowie soziale Begleitung bereitgestellt, um die langfristige Wohnperspektive zu klären. Die Erfahrungen in dem noch jungen Programm sind gut. Zwei der bisher vier Clearinghäuser befinden sich in kommunalem Besitz. Die weiteren Häuser werden

von sozial orientierten Investoren unterhalten.

Kommunale Programme zur Wohnraumförderung für mittlere Einkommensbezieher im Mietwohnungsneubau

Die Förderung von Wohnraum für Haushalte mit mittlerem Einkommen hat indirekt auch einen Effekt auf die Wohnraumversorgung von Haushalten mit niedrigem Einkommen. In angespannten Wohnungsmärkten mit Mangel an preisgünstigem Wohnraum verknappen die Haushalte mittleren Einkommens das Angebot an preiswertem Wohnraum. Bei der Angebotsausweitung für mittlere Einkommensbezieher entsteht dementsprechend insgesamt „mehr Luft“ im Wohnungsmarkt, insbesondere auch für die einkommensschwachen Haushalte.

Frankfurt, München und Stuttgart verfügen jeweils über ein kommunales Programm für den Mittelstand. In Hamburg ist die Einführung vorgesehen.

- In München erfährt das Programm „Münchner Modell – Miete“ auch im Rahmen der sozialgerechten Bodennutzung eine hohe Nachfrage. Nach Einführung des Programms 2001 im Rahmen von „Wohnen in München III“ konnten seitdem rund 1.200 Wohneinheiten in 33 Projekten gefördert werden.
- Im Mittelstandsprogramm Frankfurts sind zurzeit etwa 20 Vermieter gelistet, die sich überwiegend aus Verbänden und Genossenschaften zusammensetzen.
- Stuttgart stellt Investoren vergünstigte Grundstücke zur Verfügung. Die Bereitstellung städtischer Grundstücke ist jedoch aufgrund der ohnehin knappen Grundstückssituation oftmals schwierig. Hinzu kommt, dass das Eigentumsprogramm „Preiswertes Wohneigentum“ ebenfalls auf die Bereitstellung städtischer Grundstücke (Grundstücksverbilligungen) angewiesen ist und diese Programme dementsprechend konkurrieren.

In Nordrhein-Westfalen bietet die Wohnraumförderung des Landes auch die Möglichkeit zur Förderung höherer Einkommensgruppen (Typ B), die die Einkommensgrenzen um bis zu 40 % überschreiten. Die Attraktivität von Programmen für mittlere Einkommensgruppen wird aus Investorensicht höher eingeschätzt, weil das angesprochene Mieterklientel eher in die gängige Zielgruppenvorstellung der Vermieter fällt. Die Fallzahlen bleiben jedoch in Köln als auch in Dortmund deutlich hinter dem Typ A zurück.

Fehlbelegungsabgabe

Eine mittelbare Mobilisierung von Belegungsrechten kann auch durch die Reduktion der Fehlbelegung erfolgen. Vielfach erfüllen die Mieter einige Jahre nach dem Bezug aufgrund zwischenzeitlich verbesserter Einkommensverhältnisse nicht mehr die Fördervoraussetzungen. Den Mietern entsteht hierdurch ein Subventionsvorteil, weil sie die Differenz zwischen Fördermiete und Mieten auf dem frei finanzierten Wohnungsmarkt nicht tragen. Aus diesem Grund kann – nach festgelegter prozentualer Abweichung von den Einkommensgrenzen – eine Fehlbelegungsabgabe erhoben werden. Die eingenommenen Mittel fließen zweckgebunden in die soziale Wohnraumförderung. Allerdings wurde die Fehlbelegungsabgabe in den meisten Bundesländern bereits abgeschafft.

Bis Juni 2011 (Abschaffung von Landesseite) wurde die Fehlbelegungsabgabe in Frankfurt/M. angewendet und fand von Seiten der Verwaltung großen Zuspruch. Die Bemessung fiel mit einer zulässigen Überschreitung von bis zu 40 % über den Einkommensgrenzen großzügig aus und betraf trotzdem noch rund 12 % der Sozialwohnungen. Durch die vergleichsweise hohen Einnahmen hatte die Fehlbelegungsabgabe einen hohen Stellenwert in der Förderung. 2010 konnten ca. 6 Mio. € eingenommen werden, die zweckgebunden innerhalb von 2 Jahren verwendet werden mussten. Das Amt für Wohnungswesen erhielt 10 % der Abgaben für den Verwaltungsaufwand, der Rest floss in die Förderung.

Weitere erprobte Ansätze – wie Umzugsprämien für Haushalte, die in zu großen geförderten Wohnungen wohnen oder die Zusammenlegung von kleineren Wohnungen zur Schaffung von familiengerechtem Wohnraum in kommunalen Beständen – als Alternative zur Fehlbelegungsabgabe blieben in ihrer Wirkung bisher sehr beschränkt (ca. 20 Wohneinheiten p. a.).

Eigentumsförderung

Die Eigentumsförderung richtet sich zwar an eine andere Zielgruppe als der geförderte Mietwohnungsneubau, hat aber auch Effekte auf die Verfügbarkeit von preiswertem Wohnraum. Der Neubau von geförderten Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern führt zu einer Angebotsausweitung auf dem Wohnungsmarkt und somit zu einer tendenziellen Abnahme von Versorgungsengpässen. Zwar verfügt die Zielgruppe i. d. R. über ein höheres Einkommen als die Haushalte, die Sozialmietwohnungen nachfragen, bildet aber auf dem Wohnungsmarkt eine starke Konkurrenz um preisgünstigen Wohnraum.

Alle Länder bieten ein Programm zur Eigentumsförderung an. Die Zielgruppe bilden dabei im Wesentlichen Familien bzw. Haushalte mit Kindern. Neben dem Neubau von Wohneigentum zur Selbstnutzung ist in den meisten Förderprogrammen auch der Erwerb eines Bestandsobjekts zulässig. Lediglich in Hamburg wird ausschließlich der Neubau bzw. Ersterwerb gefördert, nachdem der letzte Senat die Bestandsförderung wieder ausgeschlossen hat. Die Förderung erfolgt jeweils über zinsvergünstigte Darlehen. Die Neubauförderung auf kommunalen Grundstücken wird vor Ort oft mit Grundstückspreisvergünstigungen verknüpft.

In Stuttgart liegt der Fokus der Wohnungspolitik insgesamt auf der Eigentumsförderung, die neben der Landesförderung noch um zwei kommunale Förderprogramme zur Eigenheimförderung für Familien ergänzt wird. Im Programm „Preiswertes Wohneigentum“ wird – neben dem zinsvergünstigten Darlehen der Landesförderung – auf städtischen Grundstücken ein Preisnachlass gewährt. Die Zielzahl von 100 Wohneinheiten p. a. kann aufgrund der geringen Verfügbarkeit geeigneter städtischer Flächen nicht erreicht werden (2009: 44 Wohneinheiten / 2010: 30 Wohneinheiten). Im „Familienbauprogramm“ wird sowohl der Neubau bzw. Ersterwerb, wie auch der Bestandserwerb gefördert. Neben dem zinsvergünstigten Darlehen im Rahmen der Landesförderung wird ein weiterer Zinszuschuss (jährlich über 10 Jahre) oder ein einmaliger Baukostenzuschuss gewährt. Da dieses Programm unabhängig von städtischen Grundstücken ist und den Bestandserwerb zulässt, können hier höhere Fallzahlen erreicht werden (2009: 192 Wohneinheiten, 2010: 136 Wohneinheiten).

In München wird die Schaffung von selbstgenutztem Eigentum ebenfalls über das kommunale Programm „Münchner Modell – Eigentum“ gefördert, welches oftmals im Rahmen der sozialgerechten Bodennutzung angewandt wird. Von der Einführung des Programms 1996 bis Ende 2010 wurden mehr als 1.800 Wohneinheiten gefördert.

4.4 Investoren im geförderten Mietwohnungsneubau

Investoren, Investitionsmotive und Förderstrategien

Investorenzusammensetzung

In den untersuchten Wachstumsstädten besteht vor dem Hintergrund zurückgehender Sozialwohnungsbestände und relativ angespannter

Märkte ganz überwiegend der Wunsch den geförderten Wohnungsbau auszuweiten. Der Versuch, durch eine Verbesserung der Förderkonditionen, höhere Anreize zu setzen und mehr Investoren zu mobilisieren, hat die vergangenen Jahre dominiert, ohne jedoch durchschlagende Erfolge zu zeigen.⁴⁸ Da die Kommunen in der Regel nicht selbst als Bauherren auftreten und auch die kommunalen Wohnungsunternehmen bewusst eigene unternehmerische Handlungsspielräume nutzen sollen, sind die Ziele der Kommunen letztlich nur dann umzusetzen, wenn es handlungsfähige und -willige Investoren gibt. In diesem Zusammenhang sind Informationen zur Zusammensetzung und zu den Motiven der verschiedenen in Frage kommenden Investoren durchaus keine Selbstverständlichkeit und für die Beurteilung der Erfolgchancen von Aktivierungsstrategien von erheblicher Bedeutung. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde deshalb auch die Zusammensetzung der Bauherren untersucht.

Auf der Basis der durchgeführten Expertengespräche und der Förderstatistiken lässt sich für einige Fallstudienstädte die Investorenzusammensetzung abschätzen:

- Für München schätzt die Stadtverwaltung, dass rund 50 % des geförderten Mietwohnungsbaus von den städtischen Gesellschaften realisiert werden. Die restlichen 50 % werden von Privaten unterschiedlicher Ausrichtung übernommen (also auch Genossenschaften, Wohlfahrtsverbände etc.). Insofern lässt sich abschätzen, dass die rein renditeorientierten Investoren ca. 20 % bis maximal 30 % ausmachen dürften. Durch die sozialgerechte Bodennutzung kommt hinzu, dass die geförderten Wohnungen bei kleineren Projekten zwar von privatwirtschaftlichen Entwicklern in einem Projektzusammenhang mit frei finanzierten Wohnungen realisiert werden, anschließend jedoch auf der Basis vorher getroffener Vereinbarungen von den kommunalen Gesellschaften übernommen werden.
- Bei insgesamt geringen Bewilligungszahlen treten in Stuttgart vor allem die kommunalen Unternehmen, die Wohlfahrtsverbände, kirchliche Träger und vergleichbare Investoren als Investoren im geförderten Wohnungsbau auf. Knapp 90 % der Projekte (seit 2005) können nach Informationen der Stadt diesem Spektrum zugerechnet werden.
- Der günstigere Wohnungsmarkt und die guten Erfahrungen sind in Köln Anlass, in

der Zusammenarbeit mit privaten, renditeorientierten Investoren größere Chancen zu sehen. Dies zeigt sich auch in einer Auswertung der Investorentypen für den Zeitraum 2007 bis 2011: Knapp 30 % der geförderten Wohnungen (Typ A) realisierte in Köln das städtische Wohnungsunternehmen (GAG), knapp 10 % die Genossenschaften, der städtische Wohnungsversorgungsbetrieb knapp 8 %, so dass fast 54 % auf private Investoren entfallen. Darin sind allerdings auch die karitativen und kirchlichen Träger enthalten.

- In Hamburg werden ca. 30 % der geförderten Mietwohnungen von privaten Investoren (Privatpersonen, Personengesellschaften, Kapitalgesellschaften) errichtet. Auf die städtischen Gesellschaften und die Wohnungsbaugenossenschaften entfallen ca. 40 % des Neubausvolumens. Einen nennenswerten Anteil haben in Hamburg mit ebenfalls 30 % die „sonstigen Bauherren“. Hierunter fallen Vereine, Stiftungen und Wohlfahrtsverbände etc.

Insgesamt zeigt sich, dass die sozial orientierten Investoren bislang den größten Teil des geförderten Wohnungsbaus realisieren. Renditeorientierte Investoren sind demgegenüber schwerer zu mobilisieren und übernehmen insbesondere in den engen Hochpreismärkten (Stuttgart, München, Frankfurt/M. etc.) nur einen geringen Anteil des geförderten Mietwohnungsbaus. Mehrheitlich wird in den untersuchten Städten zudem davon ausgegangen, dass der geförderte Wohnungsbau in Zukunft noch stärker von kommunalen Wohnungsunternehmen oder anderen eher gemeinwohlorientierten Akteuren übernommen werden muss. Dahinter steht die Einschätzung, dass private Investoren schwer zu mobilisieren sein werden. Dies wird z. B. deutlich in Hamburg, München oder in Frankfurt/M. artikuliert.

Renditen im geförderten und frei finanzierten Mietwohnungsneubau im Vergleich

Das Übergewicht der nicht eindeutig renditeorientierten Investoren lässt vermuten, dass die Förderanreize nicht ausreichen, um die Nachteile des geförderten Wohnungsbaus zu kompensieren. Derartige Nachteile werden üblicherweise in der eingeschränkten Dispositionsfreiheit (durch Belegungs- und Mietpreisbindungen), im höheren Bewirtschaftungsaufwand (besondere Klientel), in einer Stigmatisierung und daraus resultierenden Problemen der Anschlussverwertung nach Ende der Bindung und nicht zuletzt in den durch die Fördermieten begrenzten Erträgen gesehen.

(48) Zwar haben die Länder vielfach die Mittel für die Wohnraumförderung reduziert, doch wurden sie in der Folge stärker auf die wachsenden Großstädte konzentriert.

Tabelle 18
Modellrechnungen zur Einkommensrendite von gefördertem und frei finanziertem Wohnungsbau in Abhängigkeit von der Lagequalität

Stadt	Lagequalität		Einkommensrendite nach Jahr...									
			5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
Dortmund	gute Lage	gefördert	5,6%	5,9%	6,0%	6,1%	5,5%	5,3%	5,4%	5,6%	5,8%	5,9%
		frei finanziert	4,9%	5,8%	6,4%	6,8%	7,0%	7,1%	7,1%	7,0%	7,0%	6,9%
	mittlere Lage	gefördert	6,7%	6,8%	6,7%	6,3%	5,8%	5,6%	5,6%	5,6%	5,7%	5,7%
		frei finanziert	4,5%	5,2%	5,8%	6,1%	6,3%	6,4%	6,5%	6,5%	6,4%	6,4%
	mäßige Lage	gefördert	7,4%	7,2%	7,0%	6,5%	5,8%	5,4%	5,3%	5,2%	5,2%	5,2%
		frei finanziert	-0,6%	0,3%	1,3%	2,2%	3,0%	3,6%	4,1%	4,5%	4,7%	4,8%
Frankfurt	gute Lage	gefördert	-1,2%	-0,1%	0,9%	1,9%	1,6%	2,4%	3,4%	4,4%	5,1%	5,6%
		frei finanziert	7,7%	8,3%	8,5%	8,5%	8,4%	8,3%	8,1%	8,0%	7,8%	7,6%
	mittlere Lage	gefördert	3,9%	4,7%	5,2%	5,1%	4,9%	5,0%	5,3%	5,6%	5,8%	6,0%
		frei finanziert	9,2%	9,0%	8,8%	8,5%	8,3%	8,0%	7,8%	7,6%	7,4%	7,2%
	mäßige Lage	gefördert	7,2%	7,3%	7,2%	6,7%	6,1%	5,9%	5,9%	6,0%	6,0%	6,0%
		frei finanziert	7,1%	7,2%	7,3%	7,2%	7,2%	7,1%	7,0%	6,8%	6,7%	6,6%
Hamburg	gute Lage	gefördert	1,7%	2,9%	3,8%	4,7%	5,6%	6,2%	6,7%	7,0%	7,2%	7,3%
		frei finanziert	11,0%	11,1%	10,8%	10,5%	10,2%	9,8%	9,5%	9,2%	8,9%	8,7%
	mittlere Lage	gefördert	3,6%	4,5%	5,2%	5,7%	6,2%	6,5%	6,7%	6,8%	6,8%	6,8%
		frei finanziert	9,6%	9,5%	9,2%	9,0%	8,7%	8,4%	8,2%	8,0%	7,8%	7,6%
	mäßige Lage	gefördert	6,8%	7,2%	7,3%	7,4%	7,3%	7,3%	7,2%	7,1%	7,0%	6,8%
		frei finanziert	7,1%	7,4%	7,5%	7,5%	7,5%	7,4%	7,3%	7,1%	7,0%	6,9%
Ingolstadt	gute Lage	gefördert	9,6%	9,7%	9,4%	9,1%	8,7%	8,2%	7,9%	7,7%	7,6%	7,6%
		frei finanziert	6,3%	7,5%	8,2%	8,5%	8,6%	8,5%	8,4%	8,3%	8,2%	8,0%
	mittlere Lage	gefördert	11,1%	10,6%	10,0%	9,5%	8,9%	8,4%	8,1%	7,9%	7,7%	7,6%
		frei finanziert	7,6%	8,2%	8,5%	8,6%	8,5%	8,4%	8,3%	8,1%	7,9%	7,8%
	mäßige Lage	gefördert	12,3%	11,5%	10,7%	10,0%	9,4%	8,7%	8,3%	8,0%	7,7%	7,5%
		frei finanziert	4,9%	5,8%	6,4%	6,7%	6,9%	6,9%	6,9%	6,9%	6,8%	6,8%
Köln	gute Lage	gefördert	5,3%	5,6%	5,7%	5,7%	5,0%	4,9%	4,9%	5,1%	5,3%	5,5%
		frei finanziert	9,7%	9,3%	8,9%	8,6%	8,3%	8,0%	7,7%	7,5%	7,3%	7,1%
	mittlere Lage	gefördert	5,7%	5,7%	5,7%	5,3%	4,7%	4,5%	4,6%	4,7%	4,9%	5,0%
		frei finanziert	7,5%	7,4%	7,3%	7,2%	7,0%	6,9%	6,8%	6,7%	6,5%	6,4%
	mäßige Lage	gefördert	6,3%	6,2%	6,1%	5,6%	5,0%	4,7%	4,6%	4,7%	4,7%	4,8%
		frei finanziert	1,5%	2,2%	2,9%	3,5%	4,0%	4,3%	4,6%	4,8%	5,0%	5,0%
München (ohne Grund- stückspreis- vergünstigung durch SoBoN)	gute Lage	gefördert	-0,1%	1,4%	2,6%	3,5%	4,2%	4,4%	4,7%	5,1%	5,4%	5,6%
		frei finanziert	2,2%	3,7%	4,8%	5,6%	6,1%	6,4%	6,6%	6,7%	6,7%	6,7%
	mittlere Lage	gefördert	7,3%	7,7%	7,8%	7,8%	7,5%	7,2%	7,1%	7,0%	6,9%	6,8%
		frei finanziert	6,9%	7,4%	7,6%	7,7%	7,7%	7,6%	7,5%	7,4%	7,3%	7,1%
	mäßige Lage	gefördert	11,5%	10,9%	10,2%	9,7%	9,1%	8,5%	8,1%	7,8%	7,5%	7,3%
		frei finanziert	6,2%	6,7%	6,9%	7,0%	7,1%	7,0%	7,0%	6,9%	6,8%	6,7%
Stuttgart	gute Lage	gefördert	4,6%	5,4%	5,8%	6,0%	6,0%	6,2%	6,4%	6,6%	6,7%	6,8%
		frei finanziert	7,4%	8,1%	8,3%	8,4%	8,3%	8,2%	8,1%	7,9%	7,8%	7,6%
	mittlere Lage	gefördert	7,3%	7,3%	7,2%	7,0%	6,8%	6,6%	6,6%	6,5%	6,4%	6,4%
		frei finanziert	8,4%	8,3%	8,1%	7,9%	7,7%	7,5%	7,3%	7,2%	7,0%	6,9%
	mäßige Lage	gefördert	8,5%	8,2%	7,8%	7,4%	7,0%	6,7%	6,5%	6,4%	6,3%	6,2%
		frei finanziert	5,6%	5,9%	6,1%	6,2%	6,2%	6,2%	6,2%	6,2%	6,1%	6,0%

erheblich geringere Rendite des geförderten gegenüber dem frei finanzierten Wohnungsbau (mehr als -3%-Punkte Differenz)
geringere Rendite (-1 bis -3%-Punkte Differenz)
ausgeglichenes Verhältnis (-1 bis +1%-Punkte Differenz)
höhere Rendite (+1 bis +3%-Punkte Differenz)
erheblich höhere Rendite des geförderten gegenüber dem frei finanzierten Wohnungsbau (mehr als +3%-Punkte Differenz)

Anmerkung: Die Modellrechnungen erheben nicht den Anspruch, die Renditen exakt abzubilden. Stattdessen zielen sie primär darauf, Unterschiede zwischen frei finanziertem und gefördertem Wohnungsbau herauszustellen. Das Annahmegerüst und methodische Erläuterungen enthält der Anhang. Die Wirkung ggf. gewährter Grundstücksvergünstigungen auf kommunalen Grundstücken ist nicht enthalten.

Datenbasis: Förderbestimmungen der Länder

Nimmt man allein die berechenbare Wirkung der Fördermieten und berechnet die Einkommens- oder Cashflowrendite unter realistischen Modellannahmen, ergibt sich sehr deutlich, dass die Rendite des geförderten Wohnungsbaus vielfach nicht mit einem frei finanzierten Vorhaben mithalten kann. Im Einzelnen sind hierbei auch die Grundstückspreise in Abhängigkeit von der Lagequalität sowie die Laufzeit der Darlehen bzw. die Dauer des Betrachtungszeitraums von Bedeutung. Würde ein Investor rein renditeorientiert entscheiden, käme nur in Ausnahmefällen geförderter Wohnungsbau zustande.

Selbst leichte Renditevorteile des geförderten Wohnungsbaus dürften vielfach nicht ausreichen, um die sonstigen oben genannten Nachteile (z. B. höherer Bewirtschaftungsaufwand, eingeschränkte Dispositionsmöglichkeiten) zu kompensieren. Trotz der Förderprogramme dürfte die Entscheidung, ohne über die Förderprogramme hinausgehende Anreize und Verpflichtungen, insbesondere in mittleren und guten Lagen zugunsten eines frei finanzierten Wohnungsbaus ausfallen. Dabei weisen die Ergebnisse der Berechnungen eine hohe Plausibilität auf (vgl. Tab. 18):

- In Dortmund kann die Anreizwirkung der Förderung als ausreichend beschrieben werden. Gleichzeitig sind die Bewilligungsintensitäten jedoch gering. Hintergrund sind die ohnehin absehbaren Überschüsse im Geschosswohnungsbau, so dass die Investoren den geförderten Wohnungsbau vornehmlich nutzen, um besondere Wohnformen mit entsprechenden Wettbewerbsvorteilen gegenüber dem Normalwohnungsbau zu realisieren. Auch in Dortmund gilt, dass die einfachen Standorte zwar Renditevorteile im geförderten Mietwohnungsbau bieten, angesichts der absehbaren Marktsituation langfristig aber die höchsten Leerstandsrisiken tragen. Diese Leerstandsrisiken wurden in den Modellrechnungen in ihrer Wirkung auf die Mietpreisentwicklung nicht berücksichtigt, sind aber mit Sicherheit ein Grund, warum die Investoren in Dortmund trotz der vergleichsweise hohen Anreizwirkung der Förderung kaum Projekte realisieren.
- In Frankfurt/M., Hamburg und Stuttgart sind die Anreizwirkungen der Förderung schwach. Dies korreliert auffallend gut mit den geringen Bewilligungsintensitäten in den drei Städten (siehe Kap. 4.3). Stuttgart fällt noch weiter zurück, da sich auch die kommunalen Gesellschaften im geförderten Wohnungsbau zurückhalten. Die Bewilligungsintensität in Hamburg ist, bei relativ identischen Anreizwirkungen, wahrscheinlich aus zwei Gründen höher als in Frankfurt/M.: Mit der SAGA/GWG, vielen Wohnungsgenossenschaften und sonstigen Trägern (Stiftungen, Vereinen) kann Hamburg auf einen großen und aktiven Bestand an sozial orientierten Investoren zurückgreifen. Zugleich verfügt Hamburg als sehr viel größere und dabei stadträumlich differenziertere Stadt in größerem Umfang über Standorte in einfachen Lagequalitäten, die sich aus Renditegesichtspunkten heraus in besonderem Maße für den geförderten Wohnungsbau eignen.
- In München und Ingolstadt ist die Anreizwirkung der Förderung zumindest in den einfachen Lagen ausreichend. München kommt auf der Basis eines besonderen kommunalen Engagements zu höheren Bewilligungsintensitäten. Dies verbindet sich insbesondere mit der sozialgerechten Bodennutzung. Hierdurch wird der geförderte Wohnungsbau auch in die mittleren und guten Lagen hineingetragen. Die städtischen Gesellschaften sind dennoch als Investoren relativ dominant. In Ingolstadt werden die hohen Bewilligungsquoten – abgesehen vom Engagement des städtischen Wohnungsunternehmens – ohne zusätzliches kommunales Engagement erzielt. Hier dürfte das Marktumfeld positiv wirken: Ingolstadt hat eine klare Wachstumsperspektive, eine geringe Arbeitslosenquote und die „mäßigen Lagen“ haben in viel geringerem Umfang den Charakter von „Problemstadtteilen“. Von daher finden sie leichter Akzeptanz bei den Investoren. Vor diesem Hintergrund ist es in Ingolstadt auch möglich, den Wohnungsunternehmen als zusätzlichen Anreiz eine freie Mieterwahl (innerhalb der Einkommensgrenzen) zu ermöglichen.
- In Köln ist zumindest in den mäßigen Lagen eine ausreichende Anreizwirkung gegeben. Dies und ein hohes Engagement in der Investorenansprache (liberale Belegungspolitik, gezielte Investorenwerbung) ermöglichen, dass relativ hohe Bewilligungszahlen zustande kommen. Der nicht in gleicher Weise enge Markt und die engagierte Investorenansprache bewirken zusammen einen erhöhten Anteil privater Investoren. Hinzu kommen ein relativ stabiles Engagement des städtischen Unternehmens und des stadteigenen Wohnungsversorgungsbetriebes.

In der Summe erweist sich das jeweilige kommunale Engagement in Bezug auf den geförder-

ten Mietwohnungsbau als plausibel aus dem Marktumfeld und der Anreizwirkung der Landesprogramme abgeleitet. Dortmund und Ingolstadt unternehmen keine über die Landesförderung hinausgehenden Anstrengungen in der Neubauförderung, weil dies aus unterschiedlichen Gründen nicht erforderlich ist. In Köln bestehen im – gegenüber München oder Stuttgart – etwas weniger engen und hochpreisigen Grundstücksmarkt bei gegebener Landesförderung noch bessere Chancen, private Investoren zu mobilisieren. Dementsprechend hat die Investorenansprache einen hohen Stellenwert. München (SoBoN) und nun auch Stuttgart (SIM) setzen partiell den Wettbewerb um knappe Grundstücke außer Kraft, um im sehr viel engeren Markt geförderten Vorhaben überhaupt noch Zugang zu Grundstücken zu ermöglichen. Hamburg versucht derzeit, parallel zur Verbesserung der Förderkonditionen, die Grundstücksmobilisierung durch ein höheres planerisches Engagement in den Stadtbezirken voranzutreiben und somit insbesondere in innerstädtischen B-Standorten Wachstum und Investitionsoptionen für frei finanzierten und geförderten Wohnungsbau zu organisieren. In Hamburg, München und Frankfurt/M. ist zudem erkennbar, dass die kommunalen und sonstigen sozial orientierten Unternehmen stärker einbezogen oder in die Pflicht genommen werden.

Wahrnehmung des geförderten Wohnungsbaus durch Investoren des freifinanzierten Wohnungsbaus

Zum Teil wird in der wohnungspolitischen Diskussion die These vertreten, dass der geförderte Wohnungsbau als Investitionsbremse für den frei finanzierten Wohnungsbau wirkt. Dies verbindet sich mit der Einschätzung, dass benachbarter geförderter Wohnungsneubau die Realisierung von frei finanzierten Wohnungsbauvorhaben behindert oder gar verhindert. Vor diesem Hintergrund wurden Investoren, die vornehmlich oder ausschließlich im frei finanzierten Wohnungsbau tätig sind, befragt. Hierzu wurden 11 leitfadengestützte Telefoninterviews in München (4), Hamburg (3), Frankfurt/M. (2), Stuttgart (1) und Dortmund (1) durchgeführt.

Im Gesamtbild sehen die befragten Investoren in der Nachbarschaft zu geförderten Projekten keine wesentlichen Einschränkungen für ihre Vorhaben. Insbesondere im üblichen oder mittleren Preissegment des frei finanzierten Neubaus von Eigentumswohnungen (München z. B. ca. 4.000 €/m²) beschreiben die befragten Investoren, dass sich die Wohnungsbauprojekte nicht signifikant im städtebaulichen Erscheinungsbild sowie der Architektur von geförder-

ten Neubauprojekten abheben („Das Erscheinungsbild unterscheidet sich kaum von eigenen Projekten“). Insofern sehen die Investoren und Bauträger in der Nachbarschaft zum geförderten Mietwohnungsbau überwiegend kein Vermarktungshemmnis („Im realen Leben spielt die Belegungsbindung keine Rolle“). Bei Kauf- oder Mietinteressenten kommt es in der Regel nicht vor, dass der geförderte Wohnungsbau (negativ) thematisiert wird. Einseitige Belegungsstrukturen, die negative Effekte auf das Umfeld und Zusammenleben haben, werden von den Investoren und Bauträgern nicht beschrieben.

Besonders in München erfährt der geförderte Wohnungsbau eine breite Akzeptanz aufgrund der seit mehreren Jahren angewandten sozialgerechten Bodennutzung („In München ist der soziale Wohnungsbau Standard und wird akzeptiert“). Während der Einführung der sozialgerechten Bodennutzung wurden die Quoten des geförderten Wohnungsbaus z. T. schlechter akzeptiert, was sich jedoch in der Praxis – vor allem aufgrund der strikten Umsetzung (keine Ausnahmeregelungen für Einzelfälle) – relativiert hat. Die Gesprächspartner beschreiben, dass es mittlerweile eine eingübte Praxis ist, die Anteile des geförderten Mietwohnungsneubaus (Grundstücksanteile oder erstellte Objekte) an die kommunalen Unternehmen zu übertragen. Die Kooperation mit den kommunalen Unternehmen wird als unproblematisch beschrieben. Eine eigenständige Entwicklung bzw. Bestandhaltung des geförderten Mietwohnungsneubaus ist für die meisten befragten Investoren und Bauträger „nicht denkbar“.

Die Anteile, die im Münchner Modell umgesetzt werden, werden primär als Eigentumsmaßnahmen realisiert. Diese werden von den Investoren des frei finanzierten Wohnungsbaus in der Regel in eigener Regie umgesetzt. Generell gilt, dass die Förderprogramme für mittlere Einkommensbezieher (z. B. Münchner Modell und Mittelstandsprogramm Frankfurt) von den Investoren und Bauträgern weniger als Problem gesehen werden, da sich die Klientel nur geringfügig von der eigenen Zielgruppe im mittleren bis gehobenen Preissegment unterscheidet („Vor allem mittlere Einkommensgruppen bilden keine Belastung“).

Eine andere Beurteilung entsteht bei Entwicklern, die im Luxussegment tätig sind (z. B. über 6.000 €/m²). Hier wird der geförderte Wohnungsbau als Einschränkung gesehen und von den Projektentwicklern sowie den Käufern nicht in der unmittelbaren Nachbarschaft gewünscht („Bei höherpreisigen Projekten kann der geförderte Wohnungsbau negative Auswirkungen ha-

ben“). Ein Investor, der ausschließlich sehr gehobenen Wohnungsbau realisiert (mind. 5.500 €/m²), sieht den geförderten Wohnungsbau in unmittelbarer Nachbarschaft sogar als „Ausschlusskriterium“ für eine Projektentwicklung. Hintergrund sind hier weniger objektive Mängel im Erscheinungsbild oder in der Belegung der Wohnungen. Stattdessen sehen die Projektentwickler (stellvertretend für ihre Kunden) durch die Nachbarschaft zu geförderten Objekten primär das für den Luxuswohnungsbau erforderliche Alleinstellungsmerkmal gefährdet.

Auch wenn der geförderte Wohnungsbau aus jüngerer Zeit nicht als Hemmnis gesehen wird, werden ältere Bestände durchaus als problematisch wahrgenommen. Insbesondere Großwohnsiedlungen aus den 1970/80er Jahren werden in ihrem städtebaulichen Erscheinungsbild, ihrer Architektur und ihrer Sozialstruktur negativ bewertet. Sozialer Wohnungsbau aus den 1990er Jahren ist zwar architektonisch überwiegend ansprechender gestaltet, zeichnet sich jedoch oftmals durch eine einseitige Belegungsstruktur aus. Im Resultat werden ältere Bestände häufig als soziale Brennpunkte wahrgenommen. Einige Gesprächspartner äußern, dass diese Bestände teilweise aufwändig saniert und ansprechender gestaltet wurden und somit das Erscheinungsbild deutlich verbessert werden konnte.

Als Hemmnis bei der Neubautätigkeit wird vor allem die Grundstücksbeschaffung gesehen. Neben hohen Preisen werden die mangelnde Grundstücksverfügbarkeit und lange Vorlaufzeiten bei der Baurechtschaffung und Planungsabstimmung als Hemmnis gesehen. Insgesamt besteht eine deutliche Präferenz für integrierte, innenstadtnahe und hochwertige Lagen (München z. B. Schwabing, Stadtmitte; Frankfurt z. B. West- und Nordend; Stuttgart z. B. Bad Cannstatt).

Beurteilung der Förder- und Belegungspraxis

Nur wenige der interviewten Investoren sind Bestandshalter und vermieten die (geförderten) Wohneinheiten. Diese bewerten die Belegungspraxis jedoch als praktikabel. In einigen Fallstudienstädten kann die Belegung von Sozialmietwohnungen direkt durch den Vermieter erfolgen. In anderen werden Vorschläge durch das Wohnungsamt gemacht. Die Abstimmung mit dem Wohnungsamt wird überwiegend als gut eingeschätzt und z. T. können auch eigene Vorschläge berücksichtigt werden. Primäres Ziel ist eine gemischte und im Zusammenleben funktionierende Belegungsstruktur.

Die Antragstellung wird von den interviewten Investoren und Bauträgern unterschiedlich eingeschätzt. Einige sehen in den standardisierten Verfahren wenige Probleme. Andere sehen in der Antragstellung einen hohen bürokratischen Aufwand oder bewerten die Vorgaben (z. B. bzgl. Zuschnitten und Zimmergrößen) als einschränkend („Wir machen aus Überzeugung weiter, aber es besteht ein hoher bürokratischer Aufwand“).

In der Referenzstadt Dortmund, die sich im Gegensatz zu den dynamischen Großstädten durch Nachfrageschwächen auf dem Wohnungsmarkt auszeichnet, findet der geförderte Wohnungsbau ebenfalls eine hohe Akzeptanz bei den Investoren. Die Förderung wird als sehr attraktiv eingeschätzt, was sich auch bei der Rentabilitätsberechnung bestätigt hat (vgl. Kap. 4.3). Die Fördermiete weicht im Vergleich zu den weiteren Fallstudienstädten nur geringfügig von der Marktmiete ab, so dass insgesamt attraktive Fördermodalitäten entstehen. Weiterhin weist Dortmund einen hohen Anteil an Förderberechtigten auf, so dass „die Wohnungen einfach nachgefragt werden“. Im schwachen Wohnungsmarkt bildet der geförderte Mietwohnungsneubau eine verhältnismäßig „sichere Anlage“. Die Investoren nutzen den geförderten Wohnungsbau vor allem, um besondere Wohnkonzepte (wie z. B. altengerechtes Wohnen) umzusetzen. Geförderter „Standardwohnungsbau“ wird zur Ausnahmeerscheinung.

Erscheinungsbild des geförderten Wohnungsbaus

Das Erscheinungsbild des geförderten Wohnungsbaus aus jüngerer Zeit unterscheidet sich stark von dem plakativen Bild, das bisweilen die öffentliche Wahrnehmung bestimmt. Dieses Bild wird vornehmlich von älteren Sozial-



Foto: Evi Blink

Geförderter Wohnungsbau in der Buchholzstraße, Köln



Foto: Evi Blink

Geförderter Wohnungsbau im Wikingerweg, Köln



Foto: GAG Immobilien AG, Köln

Geförderter Wohnungsbau in der Widdersdorfer Straße, Köln

wohnungsbeständen geprägt, die in ihrer Architektur und Maßstäblichkeit durch Großwohnsiedlungen dominiert waren und zusätzlich oft durch einseitige Belegungsstrukturen und damit verbundene soziale Probleme gekennzeichnet sind. Dies betrifft insbesondere die Bauformen der 1970er Jahre.

Nachdem die 1980er zwar eine Abkehr vom großmaßstäbigen Wohnungsbau gebracht haben, wurden zu Beginn der 1990er Jahre noch einmal häufiger größere Wohnanlagen realisiert. In kurzer Zeit mussten in der Folge der Zuwanderung aus den neuen Ländern und Osteuropa neue Haushalte untergebracht werden. Hieraus ist ein gewisser Zwang zur Größe entstanden. Die teilweise negative Wahrnehmung dieser Bestände macht sich jedoch nicht an den Bauformen fest. Entscheidend sind vielmehr die einseitigen Belegungsstrukturen mit Zuwanderern (Aussiedler) und die mit ihnen verbundenen Integrationsprobleme. Hieraus resultierten soziale Probleme, die das Zusammenleben sowie das Image der jeweiligen Quartiere oftmals bis in die heutige Zeit belasten.

Die untersuchten Städte legen überwiegend großen Wert darauf, den geförderten Wohnungsbau

von diesem Image zu befreien und höhere architektonische und städtebauliche Qualitätsstandards zu realisieren. Auch in Belegungsfragen ist die Sensibilität sowohl bei den Städten als auch bei den Wohnungsunternehmen hoch. In der Regel haben die Investoren gleichgerichtete Interessen, da sie an einer langfristigen (über den Bindungszeitraum hinausreichenden) Vermietbarkeit interessiert sind. Die entsprechenden Diskussionen zwischen den Städten (Wohnungsbauauförderstellen) und den Investoren scheinen dabei überwiegend in kooperative Verfahren eingebettet. Die „natürlichen“ Grenzen der Kooperationsbereitschaft entstehen dann, wenn die Qualitätsanforderungen die Wirtschaftlichkeit des Investments gefährden.

Die Fallstudienstädte haben erkannt, dass die Negativwahrnehmung des geförderten Mietwohnungsneubaus ein Investitionshemmnis darstellt. Deswegen betreiben die Städte – in unterschiedlicher Intensität – Imagearbeit. Besonders aktiv ist die Stadt Köln, die ein breites Spektrum an öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen umsetzt (z. B. Broschüren, Plakataktionen, Pressearbeit, direkte Investorenansprache und Messestände). Dies geschieht hauptsächlich mit dem Ziel, Investoren zu akquirieren. Allerdings beschreiben einzelne Gesprächspartner in den Fallstudienstädten auch, dass die Negativwahrnehmung z. T. auch bei der eigenen Stadtplanung und in den Kommunalparlamenten anzutreffen ist und Vorbehalte bestehen. Insgesamt entstehen heute relativ überschaubare Anlagen des geförderten Wohnungsbaus. In Köln wurden beispielsweise zwischen 2007-2011 insgesamt 91 Wohnungsbauprojekte gefördert, die durchschnittlich 30 Wohneinheiten hatten (Größenspanne 1 bis 153 Wohneinheiten). Oft existiert das Bestreben, die Wohnungsbauvorhaben mit frei finanzierten oder geförderten für höhere Einkommensgruppen zu mischen. Exemplarisch werden an dieser Stelle Projekte des geförderten Wohnungsbaus aus Köln dargestellt (vgl. Fotos).

Insgesamt ist zu beobachten, dass zahlreiche geförderte Bauvorhaben – insbesondere die in den letzten Jahren oder aktuell realisierten – hinsichtlich architektonischer Gestaltung und Ausführung sowie der Standards mindestens an den üblichen Neubaustandard heranreichen oder – nicht selten – in besonders gelungener und ansprechender Bauweise errichtet werden. Sie erfüllen damit nicht nur eine Lückenfunktion, sondern bieten einen auch für die Bewohner erlebbaren Zugewinn, der mit Standardinvestorenlösungen so nur schwer zu erzielen ist. Die Standortnachteile können so zu einem großen Teil kompensiert werden. Dies ist ohne Würdi-

gung im Einzelnen aber weder als pauschaler Qualitätsvorsprung des geförderten Wohnungsbaus noch als Nachteil zu interpretieren.

4.5 Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsneubaus

Mit der sozialgerechten Bodennutzung schwächt die Stadt München die Wirkung des Grundstücksmarktes bei der räumlichen Steuerung des geförderten Mietwohnungsbaus, um auch in zentraleren Lagen eine soziale Mischung auf neuen Bauflächen zu erreichen. Da dies jedoch von der Schaffung neuen Baurechts abhängig ist, greift die sozialgerechte Bodennutzung in der Regel in Innenstadtlagen seltener. Neubauvorhaben erfordern in Innenstadtlagen oftmals kein neues Baurecht (§34 BauGB).

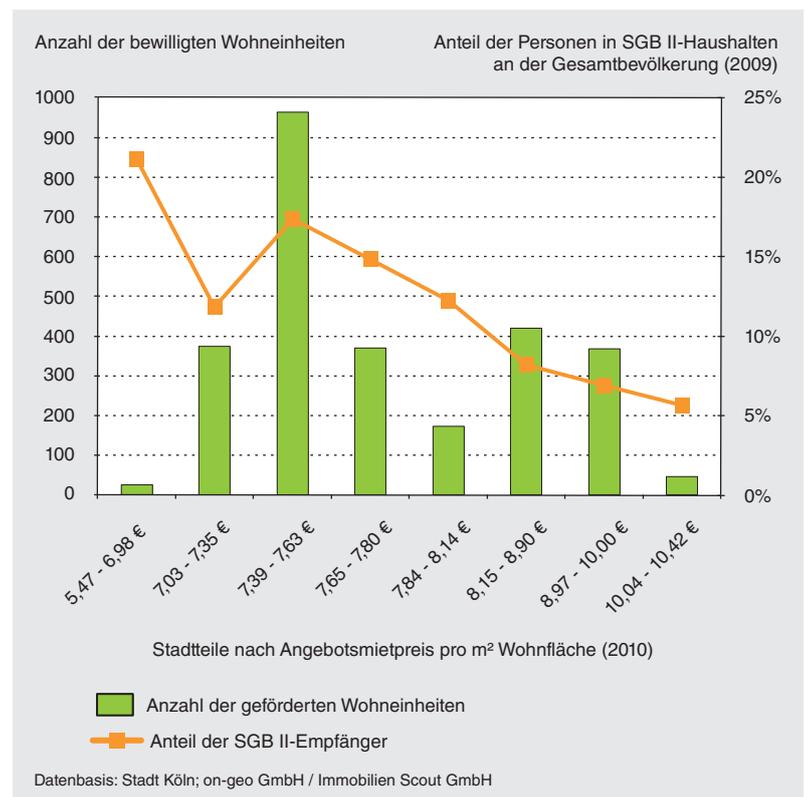
In den anderen Städten kommen die Marktkräfte viel deutlicher zur Geltung. Die Modellrechnungen zur Rentabilität des geförderten und des frei finanzierten Wohnungsbaus führen dabei zu der plausiblen Hypothese, dass der geförderte Wohnungsbau überwiegend an einfachen und damit günstigen Standorten bzw. in Randlagen realisiert wird. Eine Analyse der räumlichen Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus der Jahre 2007 bis 2011 in Köln, Stuttgart und Hamburg bestätigt dies (siehe Abb. 67, 68, 69). Nur ausnahmsweise finden sich Projekte in den als attraktiv bewerteten, teuren Stadtteilen.

- In Stuttgart ist die überwiegende Zahl der Projekte am Stadtrand angesiedelt. Nur drei Projekte wurden in Innenstadtnähe realisiert.
- In Köln ergibt sich bei einer sehr viel größeren Anzahl realisierter Projekte und Wohnungen ein ähnliches Bild. In der Innenstadt und im bevorzugten Kölner Westen und Südwesten (z. B. Lindenthal, Müngersdorf, Sülz, Klettenberg) wird kaum geförderter Wohnungsbau realisiert. Selbst auf der oftmals etwas schlechter beurteilten Deutzer Seite (rechtsrheinisch) legt sich der geförderte Wohnungsbau im weniger akzeptierten und günstigeren Ring um die zentralen Lagen. Das von Strukturwandel, Arbeitslosigkeit und sozialen Problemen stärker betroffene rechtsrheinische Köln (Kalk, Mülheim) ist der Hauptstandort für den geförderten Wohnungsbau. Auf der linksrheinischen Seite ist allenfalls der Norden in ähnlicher Weise zu charakterisieren und dementsprechend auch von einer höheren Dichte neuer Sozialwohnungsprojekten geprägt (vgl. auch Abb. 67).

- Das räumliche Verteilungsbild für Hamburg ist sehr ähnlich. Die wenig urbanen Randstadtteile nehmen ebenso wenig geförderten Wohnungsbau auf, wie die Innenstadt und die sonstigen bevorzugten Lagen entlang von Elbe und Alster. Eine Besonderheit ist die hohe Konzentration des geförderten Wohnungsbaus auf der Elbinsel (Stadtteil Wilhelmsburg). Im Zuge der IBA wird hier in größerem Umfang geförderter Wohnungsbau realisiert.

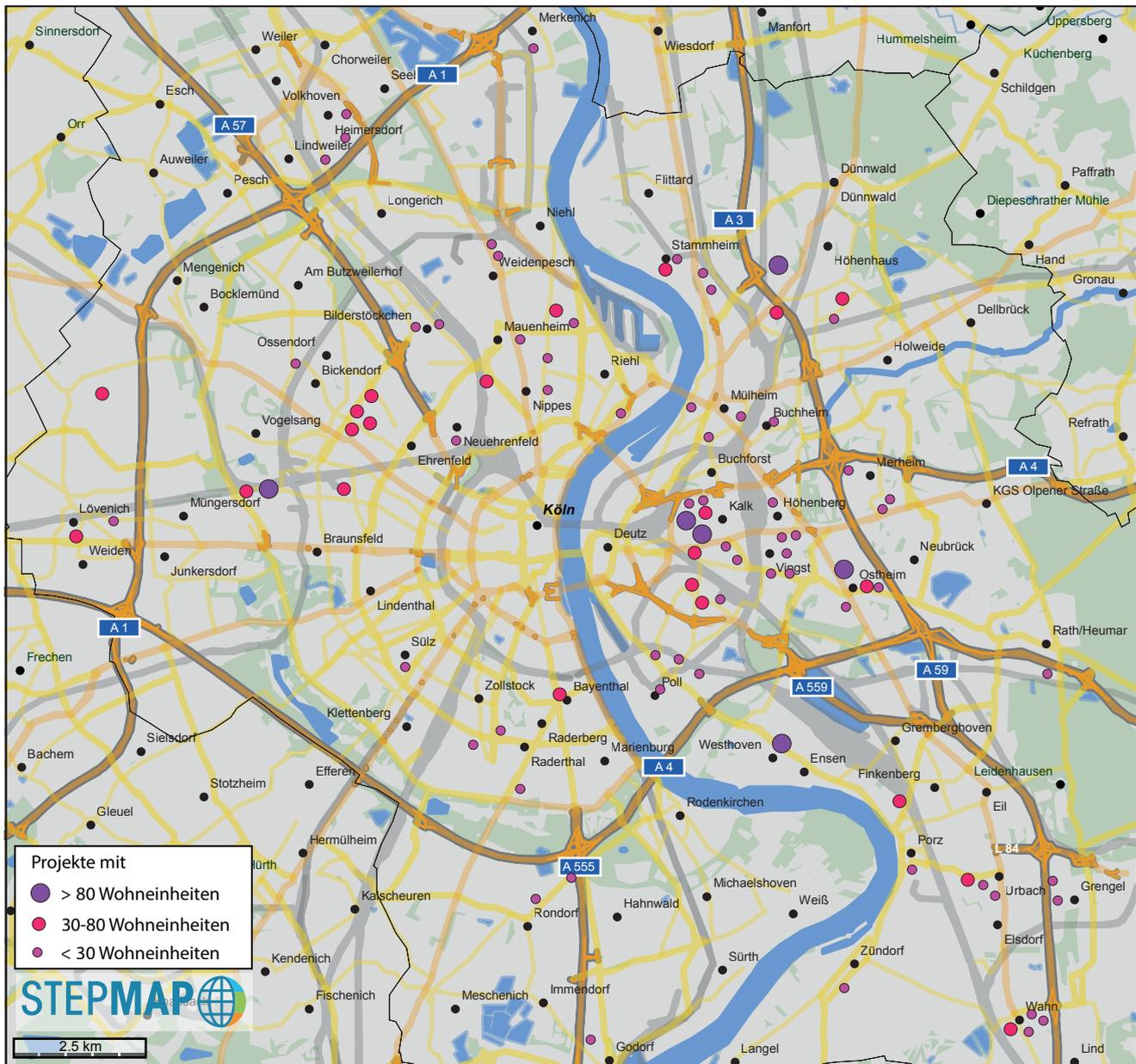
Dieses räumliche Verteilungsbild korreliert in den untersuchten Städten sehr gut mit den Preisstrukturen des Wohnungs- und Grundstücksmarktes. Der geförderte Wohnungsbau wird vornehmlich in preiswerten Stadtteilen realisiert (siehe Abbildungen 66, 70, 71). Rücken die Projekte in höherpreisige Stadtteile vor, erklärt sich dies in der Regel durch besondere Bedingungen. Meistens ist die Mikrolage qualitativ und preislich deutlich unterhalb des Stadtteilniveaus angesiedelt und insofern nicht für frei finanzierte Wohnungen geeignet. In einer Detailanalyse finden sich regelmäßig Standorte an verkehrsreichen Ausfallstraßen oder Kreuzungen, entlang von Bahntrassen oder in unmittelbarem Kontakt zu einem gewerblich geprägten Umfeld. Oft wird der geförderte Woh-

Abbildung 66
Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Köln (2007-2011, Typ A) nach Mietpreis und Anteil der SGB II-Empfänger der Stadtteile



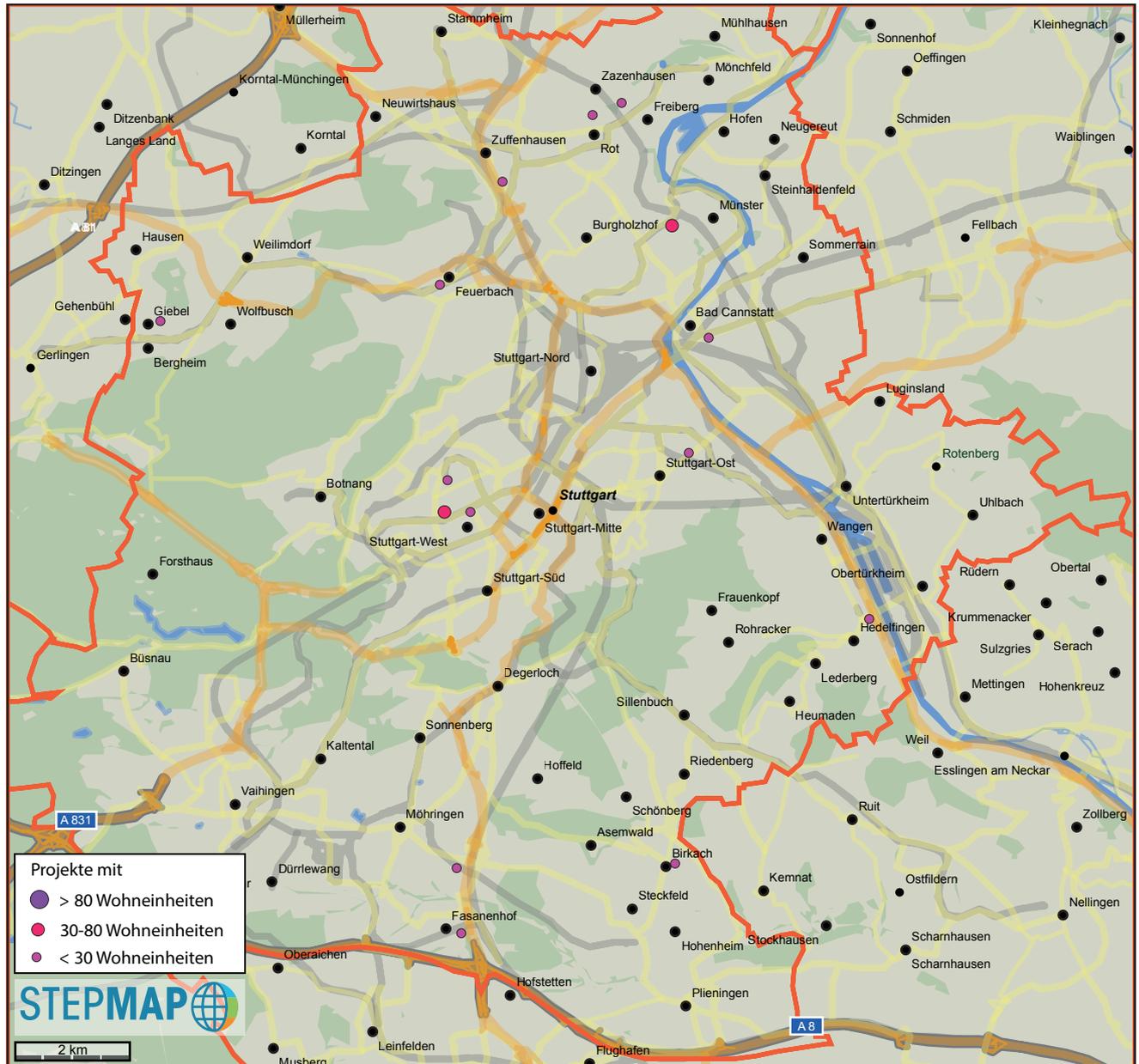
Quelle: Quaestio

Abbildung 67
Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Köln (2007-2011, Typ A)

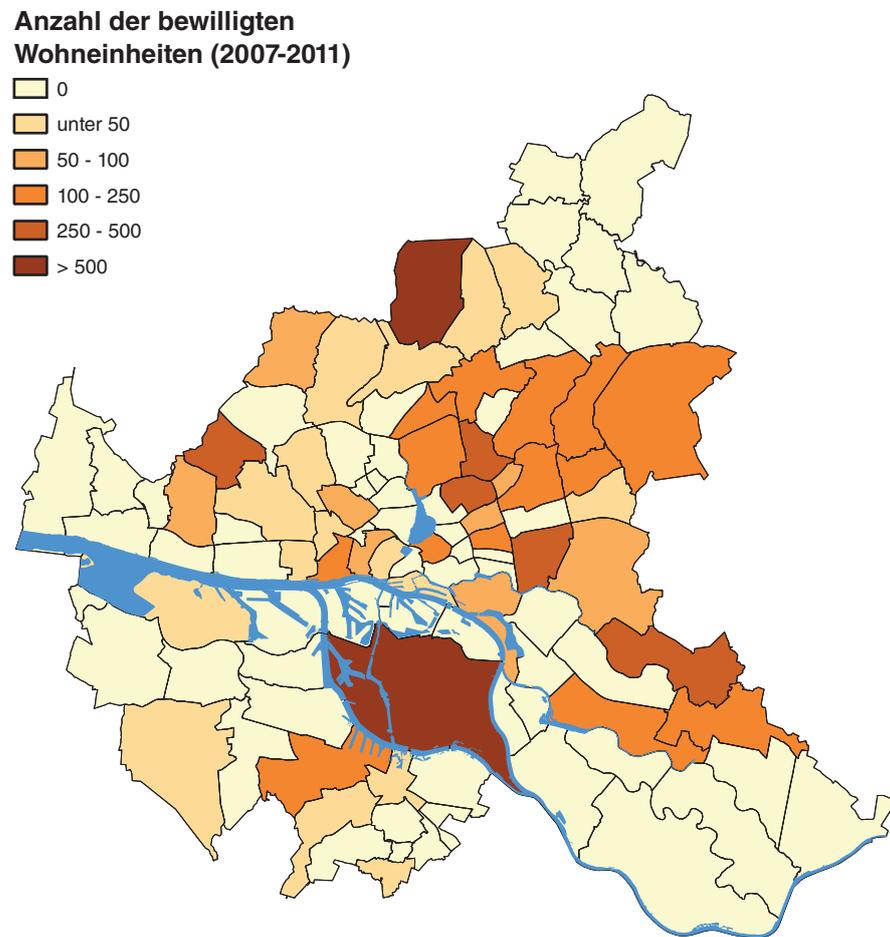


Datenbasis: Stadt Köln

Abbildung 68
 Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Stuttgart (2007-2011)



Datenbasis: Stadt Stuttgart

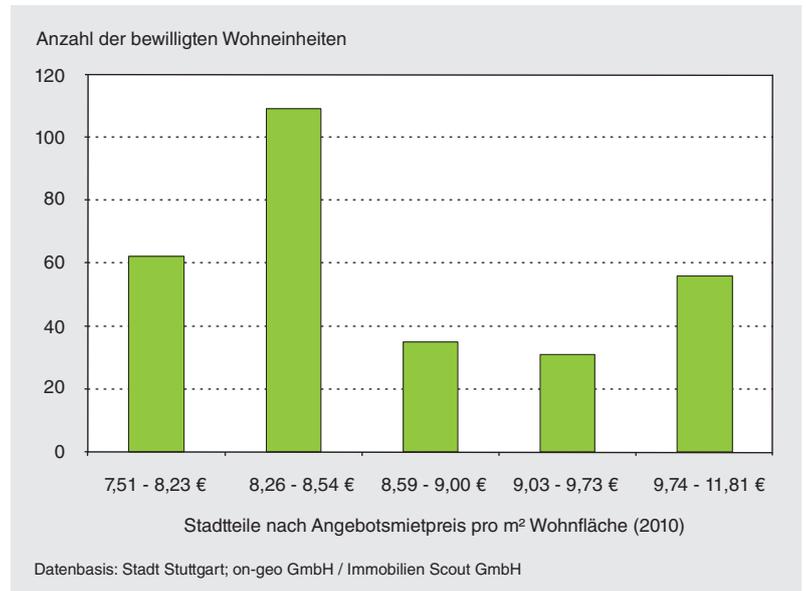
Abbildung 69
Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Hamburg (2007-2011)

Datenbasis: WK Hamburg

nungsbau gezielt eingesetzt, um die schlechteren Standorte in Entwicklungsgebieten zu besetzen und hier eine Art Riegel- und Pufferfunktion zu übernehmen.

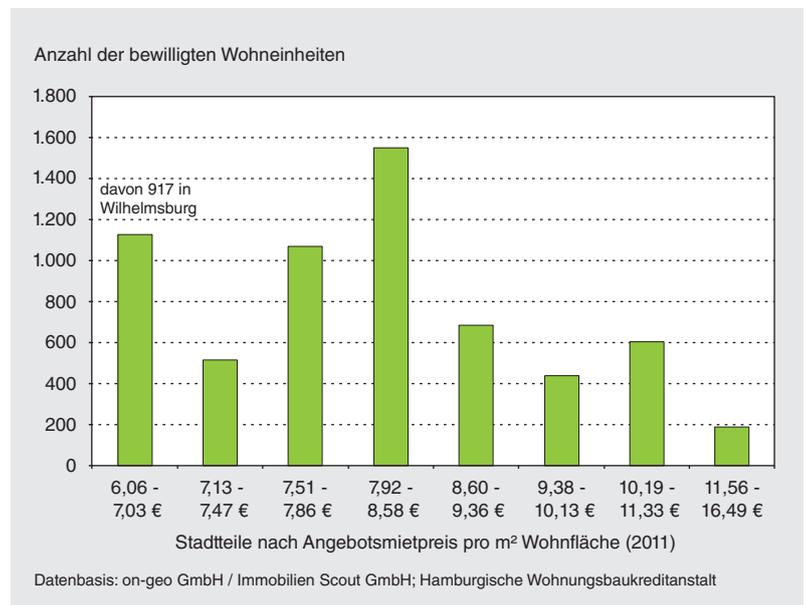
Sowohl für Köln als auch für Stuttgart und Hamburg wird sichtbar, dass sich der geförderte Wohnungsbau nicht dominant in der preislich untersten Kategorie der Stadtteile findet. Im Schwerpunkt handelt es sich eher um die Übergangslagen. In Stadtteilen mit besonders hoher Konzentration von unterstützungsbedürftigen Haushalten (in Köln z. B. Chorweiler oder Meckenich) finden sich weder Investoren noch ist die Wohnungspolitik bereit, die ohnehin vorhandenen sozialen Probleme durch eine weitere Ansiedlung von Transferempfängerhaushalten zu verstärken. Eine Ausnahme ist in dieser Hinsicht der Hamburger Stadtteil Wilhelmsburg, wo im Zuge der IBA wahrscheinlich mangels Investoreninteresse für den frei finanzierten, vermehrt geförderter Wohnungsbau realisiert wird und insgesamt eine breit angelegte städtebauliche Aufwertung angestrebt ist.

Abbildung 70
Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Stuttgart (2007-2011) nach Mietpreis der Stadtteile



Quelle: Quaestio

Abbildung 71
Räumliche Verteilung des geförderten Mietwohnungsbaus in Hamburg (2007-2011) nach Mietpreis der Stadtteile



Quelle: Quaestio

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur sozialen Wohnungspolitik in wachsenden Städten

Der geförderte soziale Wohnungsbau ist seit Jahrzehnten ein zentrales Instrument der sozialen Wohnungspolitik in Deutschland. Insbesondere für Haushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen in Großstädten mit dynamischer Wirtschaftsentwicklung hat der soziale Mietwohnungsneubau eine herausgehobene Bedeutung. Vor allem können damit auch gezielt die Problemgruppen des Wohnungsmarktes versorgt werden, die keinen oder nur erschwerten Zugang zu Wohnungen des frei finanzierten Wohnungsbaus haben. Dabei können die Probleme in niedrigen Einkommen allein oder aber in Verbindung mit sonstigen sozialen Merkmalen (z. B. Kinderreichtum, Migrantenstatus) begründet sein. Der Bestand an belegungsgebundenen Mietwohnungen ist in der Folge eine zentrale Größe für die Kommunen, um diese Haushalte mit angemessenem Wohnraum versorgen zu können

Wie eine im Auftrag des BMVBS erstellte Studie gezeigt hat, wird die Entwicklung der Bevölkerungsgruppen, die auf die aktive Unterstützung des Staates bei ihrer Wohnungsverorgung angewiesen sind, in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter zunehmen.⁴⁹ Dies ist zum einen Begleiterscheinung des zu beobachtenden Bevölkerungswachstums in den wirtschaftsstarken Ballungsgebieten. Zum anderen wächst auch die Zahl der Menschen, die Bevölkerungsgruppen mit spezifischen Problemlagen angehören. Dies betrifft insbesondere ältere Menschen, die ein ausreichendes Angebot an altersgerechten und gleichwohl bezahlbaren Wohnungen benötigen, Migrantinnen und Migranten sowie Kinderreiche und Alleinerziehende. Für alle diese Gruppen ist ein direktes Engagement der öffentlichen Hand auf dem Wohnungsmarkt zur Schaffung und Erhaltung eines für sie zugänglichen, bezahlbaren und bedarfsadäquaten Wohnungsbestandes unverzichtbar, weil eine bedarfsgerechte Versorgung unter reinen Marktbedingungen nicht gewährleistet ist. Alternative Instrumente wie etwa Kooperationsverträge oder Belegungsrechte im Bestand können eine wichtige ergänzende Funktion spielen und haben daher ihre spezifische Berechtigung.

Die Versorgung mit sozial gebundenen Wohnungen muss vor Ort unter den konkreten Bedingungen des lokalen Wohnungsmarktes sichergestellt werden. Damit müssen die Rahmenbedingungen und Restriktionen auf den örtlichen

Wohnungsmärkten, die Wechselwirkungen mit den übrigen Segmenten des Wohnungsmarktes und das Verhalten der lokalen Akteure sorgfältig beachtet werden. Dabei kann der geförderte Wohnungsbau allerdings nicht eine unzureichende allgemeine Wohnungsbauintensität, die zu Versorgungsengpässen auf dem Wohnungsmarkt führt, ausgleichen. Entscheidend für die angemessene Versorgung mit Wohnraum ist somit auch der Wohnungsneubau zur allgemeinen Entlastung des Wohnungsmarktes.

Die Beispiele aus den Fallstudienstädten haben eindrucksvoll vor Augen geführt, welche Hindernisse auch angesichts der beschränkten finanziellen Mittel bestehen, so dass in der Praxis für den geförderten Wohnungsbau teilweise auch von den üblichen Methoden und Verfahrensweisen abweichende Maßnahmen angewandt werden müssen. Die Schwierigkeiten und Hindernisse der Anwendung dieser ergänzenden Instrumente wurden im Rahmen der Fallstudien ausführlich beschrieben. Dabei wurde insbesondere auch sichtbar, welche Voraussetzungen vor Ort geschaffen werden sollten, um die Wirksamkeit der Förderung zu erhöhen. Die Analyse der Wohnungsmarktentwicklung und der kommunalen Strategien einer sozial orientierten Wohnungspolitik berührt einen breiten Themenkranz. In den vorangegangenen Kapiteln sind insbesondere die Instrumente detailliert beschrieben und die kommunalen Strategien in einer Querschnittsauswertung vergleichend dargestellt worden. Mit den abschließenden Überlegungen erfolgt zum einen eine Bewertung der kommunalen Strategien, zum anderen werden Empfehlungen für kommunale wohnungspolitische Strategien formuliert.

5.1 Einbettung der sozialen Wohnungspolitik in eine allgemeine Wachstumsstrategie

Die untersuchten Wachstumsstädte sind charakterisiert von einer expandierenden Wirtschaft und einem steigenden Angebot attraktiver Arbeitsplätze. Gemeinsam mit anderen Faktoren führt dies zu einer hohen Anziehungskraft der Städte. Dies generiert Zuwanderung und erzeugt über steigende Einwohner- und Haushaltszahlen eine expandierende Wohnungsnachfrage.

(49) vgl. RegioKontext GmbH u. Plan und Praxis GbR (im Auftrag des BBSR/BMVBS): Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung. Endbericht. - ohne Ort 2011, S. 19 (Onlinepublikation)

Sind die Neubauleistungen unzureichend, richtet sich die Zusatznachfrage in höherem Maße auf die Wohnungsbestände und löst, besonders in den attraktiven Quartieren, zusätzliche Investitionsprozesse und Preissteigerungen aus. Die Städte müssen sich deshalb mit einer geeigneten Wachstumsstrategie auseinandersetzen.

Am Hamburger Beispiel lassen sich die Wirkungszusammenhänge gut nachvollziehen: Die Bewilligungsintensität für den geförderten Wohnungsbau war im Analysezeitraum im Vergleich der Fallstudienstädte durchschnittlich, der Marktanteil an allen Wohnbauleistungen (Neubau) mit fast 35 % sehr hoch, die Neubauleistungen blieben insgesamt auf einem sehr niedrigen (mit Dortmund vergleichbaren) Niveau. Angesichts der dynamischen Wirtschaftsentwicklung reicht dies bei Weitem nicht aus, so dass Hamburg im Betrachtungszeitraum die stärksten Mietpreissteigerungen und wahrscheinlich die dynamischste Umwälzung innerstädtischer Quartiere erleben musste. Die Stadt Hamburg hat dies erkannt und mit dem „Vertrag für Hamburg“ und den damit verbundenen Maßnahmen eine wichtige Weichenstellung für höhere Wohnungsbauleistungen vorgenommen. Diese zeigte bereits in 2012 mit deutlich ansteigenden Bauleistungen und einem gebremsten Preisanstieg Wirkung.

Die positive sozialpolitische Wirkung eines hohen Neubauvolumens wird vielfach mit dem Argument bezweifelt, dass die entstehenden Neubauwohnungen ausschließlich in einem oberen Preissegment angesiedelt sind und dementsprechend nur den zahlungskräftigen Haushalten zugutekommen. Dies verkennt, dass auch von hochwertigen Neubauwohnungen Umzugsketten ausgelöst werden. Die Bezieher dieser Wohnungen haben zuvor häufig in günstigeren Wohnungen gelebt, die nun anderen Haushalten zur Verfügung stehen, die wiederum ihre bisherige Wohnung freiziehen usw. Dass derartige Umzugsketten zustande kommen, kann kaum bezweifelt werden.

Eine offene Frage ist jedoch, wie weit die von relativ teurem Neubau ausgelösten Umzugsketten im Preis- und Qualitätsspektrum des Wohnungsmarktes hinabreichen und in welchem Umfang Entlastungseffekte im unteren Segment entstehen. Denkbar ist bei einem hohen Nachfragedruck und nicht gedeckten Nachfragepräferenzen auch eine Umverteilung innerhalb eines Segments, z. B. über die Zuwanderung von Haushalten, die bisher nicht in der Stadt gewohnt haben oder eine Wohnraumvergrößerung im qualitativ gleichen Segment. Geschieht dies in einem oberen Marktsegment würden die Umzugsketten bereits hier abreißen

und der Entlastungseffekt würde sich auf dieses obere Segment beschränken.

Eine nachfragegerechte Ausweitung des Neubauvolumens würde allerdings nicht nur die soziale Reichweite der Umzugsketten vergrößern. Sie würde gleichzeitig dazu führen, dass sich das Neubauengagement in einem breiteren Qualitäts- und Preisspektrum niederschlägt. Das Wachstum der Wohnungsnachfrage sollte insofern mit einer relativ breit angelegten Angebotsausweitung beantwortet werden. Dies umfasst ein breites Spektrum von Einfamilienhaus- und Geschosswohnungsbau wie auch von Miet- und Eigentumsmaßnahmen.

Abnehmende Bereitschaft zur Stadterweiterung

Die Fallstudienstädte hatten nahezu durchgängig Probleme, ausreichend Wohnungsbaugrundstücke und Wohnungsbau zu mobilisieren. Dies war und ist eine zentrale Quelle von Wohnungsmarktengpässen und knappheitsbedingten Preissteigerungen. Aus diesem Grund müssen sich die Städte mit geeigneten Maßnahmen einer Wachstumsstrategie auseinandersetzen. Die Expansion in die Fläche im Sinne einer klassischen Stadterweiterung ist dabei eine Möglichkeit. Allerdings werden diesbezüglich von den meisten Städten Vorbehalte artikuliert.

Zum einen müssen sich die Städte mit den negativen Erfahrungen der großmaßstäbigen und zum Teil monofunktionalen städtebaulichen Lösungen aus der Vergangenheit auseinandersetzen. Weiterhin ist die Sensibilität gegenüber Eingriffen in den Landschaftsraum gewachsen. Darüber hinaus tun sich die öffentliche Hand und insbesondere viele Kommunen zunehmend schwer, den erforderlichen Infrastrukturausbau zu finanzieren. Schließlich stoßen die Wachstumsstädte innerhalb ihres Stadtgebietes an physische und insbesondere naturschutzrechtliche Grenzen. Sinnvolle Stadterweiterungskonzepte würden davon ausgehend über Gemeindegrenzen hinweg die bestehenden Siedlungs- und Infrastrukturachsen stärken und insofern auch gemeindeübergreifendes planerisches Handeln sowie entsprechende Finanzierungsmechanismen erfordern. Hierfür sind die Voraussetzungen oftmals jedoch nicht gegeben.

Die Bereitschaft zur Stadterweiterung entsteht auch aus langfristigen Wachstumserwartungen. Da auch die untersuchten Wachstumsstädte davon ausgehen, dass sie in zehn bis zwanzig Jahren in eine Phase demografischer Stagnation oder Schrumpfung überwechseln, erfährt die weit verbreitete Maßgabe „Innen- vor Außen-

entwicklung“ auch aus dieser Richtung eine Unterstützung.

Diese vielfach vorgetragenen Argumente können die in den Flächennutzungsplänen und den kommunalen Grundstücksvorräten verankerten Stadterweiterungsvorhaben jedoch nicht kurzfristig unterbinden. Je mehr allerdings die Stadterweiterung als Zukunftsoption auch in den wachsenden Städten ausscheidet, umso mehr müssen zur Bewältigung des Wachstums die Möglichkeiten einer „inneren Stadterweiterung“ nicht nur ausgeschöpft, sondern über den Status quo hinaus deutlich erweitert werden. Ob die erforderlichen Neubaulintensitäten jedoch ausreichend über Nachverdichtung erzielt werden können, ist mit Blick auf die jeweiligen Gegebenheiten in den Städten zu klären.

Innere Stadterweiterung durch Nachverdichtung

Viele Kommunen haben in den letzten Jahren durch die Revitalisierung von innerstädtischen Bahnflächen und Brachflächen, Gewerbebrachen und untergenutzten Grundstücken nennenswerte Potenziale der Innenentwicklung mobilisiert (z. B. Freiburg Rieselfeld, Tübingen Französisches Viertel, Heidelberg-Bahnhof, Berlin-Möckernkiez, Düsseldorf-Derendorf, Köln-Vorgebirgsgärten oder Köln-Nippes/Stellwerk 60 und nicht zuletzt München-Riem). Diese wichtigen Entwicklungsmaßnahmen und Projekte haben sowohl städtebaulich als auch im Hinblick auf Wohnformen und vielfältige Wohnungsangebote wichtige Impulse vermittelt und regen Investoren zur Nachahmung an.

Über diese Aktivitäten hinaus ist in den wachsenden Städten eine Marktreaktion auf die hohe Nachfrage in Form von Schließung von Baulücken, Ersatz von Kümmerernutzungen (vielfach einstöckige Nachkriegsbebauung), Ersatzneubau oder Aufstockung und Erweiterung von Wohngebäuden zu verzeichnen.

Diese Form des Wohnungsneubaus findet überwiegend in Stadtteilen oder Teilräumen statt, die als Wohnstandort schon im Status quo eine hohe Akzeptanz aufweisen. Auf den Markt kommende Wohnbaugrundstücke finden dort nahezu immer Investoren. Oftmals handelt es sich dabei um Planungen, die von Investoren initiiert und über Vorhaben- und Erschließungspläne abgewickelt werden. In Köln verbindet sich dies mit dem Begriff der „Selbstläufer“. Das Potenzial dieser Recyclingflächen und Baulücken dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit, als Ergebnis der vorangegangenen Bautätigkeit, abnehmen. Ausdruck der abnehmenden Grundstücksverfügbarkeit sind die kräftig steigenden

Grundstückspreise: In Hamburg haben sich die Grundstückspreise für den Geschosswohnungsbau in guten und sehr guten Lagen zwischen 2005 und 2010 verdoppelt. Auch in den Investorengesprächen wird durchgehend beklagt, dass die Grundstücksbeschaffung in den präferierten Stadtteilen kontinuierlich schwieriger geworden ist. Sofern die als Wohnstandort beliebten Stadtteile oder Lagen auch in Zukunft hohe oder als Ersatz für Stadterweiterung gar steigende Wohnbauleistungen aufnehmen sollen, muss die Nachverdichtung auf bestehenden Grundstücken eine höhere Bedeutung erlangen. Zwar haben Modellvorhaben bislang schon dokumentiert, dass durch Aufstockung, zusätzliches Einbringen von Baukörpern auf locker genutzten Grundstücken und nicht zuletzt durch Abriss und verdichteten Neubau entsprechende bauliche Möglichkeiten bestehen, doch finden diese Modellvorhaben bislang keinen Eingang in eine breitere Anwendung. Um dies zu ermöglichen, müssen vor allem zwei Hindernisse überwunden werden:

- Es braucht in den Städten ein höheres Maß an politischem Rückhalt für die Nachverdichtung, damit nachbarschaftliche Widerstände, konservierende städtebauliche Vorstellungen (z. B. Höhenkonzepte) oder unberechtigte Bedenken gegenüber gesundheitsgefährdender Verdichtung oder Beeinträchtigungen der Lebensqualität in ihrer verhindernden Wirkung geschwächt werden. Zu prüfen wäre darüber hinaus, welche rechtlichen Vorgaben eine Nachverdichtung erschweren (z. B. Stellplatzsatzungen, Abstandsregelungen).
- Bevor jedoch die Planverfahren für eine Nachverdichtung in Gang kommen können, muss zunächst die Grundstücksmobilisierung verbessert werden.⁵⁰ Wirksam wäre eine Umstellung der Grundsteuer in Richtung auf eine Bodenwertsteuer, da hiermit untergenutzte Grundstücke systematisch in eine höherwertige, den Standortverhältnissen angemessene Nutzung hineingesteuert werden. Ohne derartige in die Breite wirkende ökonomische Anreize für die Grundstücksmobilisierung ist eine nennenswerte Intensivierung der Nachverdichtung kaum vorstellbar.

Die zunehmende Bedeutung der inneren Stadterweiterung legt es nahe, dieses Segment sowohl von der Potenzialsseite als auch auf der Seite des Markt- und Investitionsgeschehens in den Städten laufend zu beobachten. Hieran können einerseits Vermarktungsaktivitäten (auch für den geförderten Wohnungsbau) ansetzen. Darüber hinaus sollte deutlich werden,

(50) Baulückenprogramme sind bereits weitgehend implementiert und zeigen einen abnehmenden Wirkungsgrad.

ob quantitative Erwartungen oder Zielvorgaben an die Innenentwicklung und Nachverdichtung erreicht werden, so dass ggf. instrumentell (z. B. ökonomische Anreize, Verfahrenserleichterungen) oder räumlich (kompensatorische Stadterweiterung) nachgesteuert werden kann. Bislang verfügen selbst die untersuchten Metropolen über kein systematisches Beobachtungs- und Steuerungsinstrument, um den Erfolg ihrer Innenentwicklungsstrategien über die Darstellung von Einzelprojekten hinaus überprüfen zu können.

Innere Stadterweiterung durch Standort- und Quartiersentwicklung

Die beschriebene Nachverdichtung der präferierten Lagen ist ein zentrales Element der erforderlichen inneren Stadterweiterung. Ein weiteres, stadträumlich und immobilienwirtschaftlich anders gelagertes, Potenzial ergibt sich an den weniger präferierten Standorten. Oft handelt es sich um städtebaulich ungeordnete Übergangslagen zwischen der inneren Stadt und dem Stadtrand. Großmaßstäbige Infrastrukturen, sperrige Gewerearchitektur und Reste der industriellen Vergangenheit (u.a. Brachen) mischen sich mit unterschiedlichen Formen eines historischen Arbeiterwohnbaus, einer Wiederaufbauarchitektur und jüngeren Einsprengseln (vielfach geförderter Wohnungsbau). Trotz der oft vorhandenen Lagevorteile im Stadtgefüge und des zumindest fragmentarisch erkennbaren urbanen Charakters sind diese Standorte oft nicht in der Lage, eine Nachfrage und Zahlungsbereitschaft zu generieren, die frei finanzierten Wohnungsbau ermöglicht. Bestehende Qualitätsprobleme hemmen die Akzeptanz von Mittelschichten und damit auch das Investoreninteresse an der Realisierung von Neubauvorhaben. Die Qualitätsprobleme können aus ganz unterschiedlichen Eigenschaften entstehen: historische vererbte Stigmatisierungen, aktuelle soziale Probleme, Qualität und Ruf der sozialen Infrastrukturen (insbesondere Schulen), städtebauliche Ordnung und städtebauliches Erscheinungsbild, Mangel an Freiräumen, Immissionen usw.

Gemeinsam ist diesen Stadträumen, dass sie aus ihrer oftmals industriellen Vergangenheit und ihrer bisweilen ungeordneten sowie fragmentierten Überbauung heraus ausreichend Flächenpotenziale bieten. Allerdings genügt es nicht, für diese Flächen Planungs- und Baurecht zu schaffen. Zuvor müssen die entscheidenden Qualitätsmängel identifiziert werden und im Wege einer Standort- oder Quartiersentwicklung beseitigt werden. Mit der IBA 2013 wurde in Hamburg ein Projekt durchgeführt, das dar-

auf zielt, einen bislang für Wohnungsbauinvestoren nicht interessanten Standort in die Stadtentwicklung einzuklinken. Ausgewählt wurde ein sozial besonders problematischer Stadtteil (Elbinsel bestehend aus Wilhelmsburg, Veddel, Kirchdorf/Kirchdorf-Süd). Damit ist der Weg in eine Marktfähigkeit für den frei finanzierten Wohnungsbau besonders lang und schwierig.

Eine Strategie des inneren Stadtwachstums sollte vor allem Standorte in den Blick nehmen, bei denen kleinere Qualitätsverbesserungen ausreichen, um die gewünschten Investitionsprozesse in Gang zu bringen. In der Praxis wird es erforderlich sein, mit Bestandhaltern, Investoren und zivilgesellschaftlichen Akteuren in einen Dialog zur Stadtteil- oder Quartiersentwicklung einzusteigen und aus diesem Dialog heraus die Maßnahmen mit der größten Hebelwirkung zu identifizieren. Anschließend sind dann in einer Entwicklungspartnerschaft Vereinbarungen zur Umsetzung dieser Maßnahmen zu treffen. Zumindest in einer Erprobungsphase wird die öffentliche Hand den Dialog- und Analyseprozess finanzieren müssen. Darüber hinaus gilt es, die auf sie entfallenden Maßnahmen (z. B. Schulsanierung, Herstellung öffentlicher Räume) verlässlich umzusetzen. Insofern ist eine derartige Standortentwicklung nicht ohne entsprechend belastbare kommunale Haushalte möglich. Da es sich um eine Investitionsvorbereitung für den Wohnungsbau handelt, lassen sich auch Zwecke der quartiers- oder stadtteilbezogenen Standortentwicklung durch die Wohnbauförderung unterstützen.

Als Strategie einer sozialen Wohnungspolitik würde die Entwicklung dieser Standorte mehrfach wirken. Da es sich nicht um Standorte für einen hochpreisigen Wohnungsbau handelt, würde insbesondere das für mittlere Zahlungsbereitschaften zugängliche Neubauangebot gestärkt. Das Portfolio der städtischen Neubauangebote würde um diese bislang nicht in den Neubaumarkt integrierten Standorte erweitert und somit auch vergrößert. Als Beitrag zu einer nachfragegerechten Angebotsausweitung würde dieses Zusatzangebot helfen, Engpässe im Gesamtmarkt und damit verbundene Verteilungsprobleme und Verdrängungseffekte zu mildern. Die durch Neubauangebote in diesem mittleren Preissegment angesprochenen Gruppen können zudem zur sozialen und ökonomischen Stabilisierung der Stadtteile beitragen.

Regionale Kooperation

Die Feststellung, dass die städtischen Wohnungsmärkte über die administrativen Grenzen der Kernstädte hinausreichen, hat längst keinen

Neuigkeitswert mehr. Dass ein innerer Zusammenhang zwischen Wohnungsbauentwicklung und vorbereitender Infrastrukturentwicklung besteht, ist gleichermaßen selbstverständlich. Die Stadterweiterung und Siedlungsentwicklung (mindestens bestehend aus Wohnen, Gewerbe, Verkehr) in einem regionalen Verbund zu steuern, wäre eine denkbare Schlussfolgerung.

Über einen gezielten Infrastrukturausbau und die Ausweisung von Wohnbauflächen entlang der Besiedlungsachsen und daran gelegenen Zentren, lässt sich eine ungesteuerte Siedlungsentwicklung verhindern. Der dafür notwendige Steuerungsimpuls ist offenbar weder auf freiwilliger Basis noch in den üblichen regionalplanerischen Abstimmungsmechanismen zu erzeugen. Erste Erfahrungen mit der Schaffung von administrativen Strukturen konnten in der Region Stuttgart und in Ansätzen in der Region Frankfurt/M. gesammelt werden. Auch in den anderen Untersuchungsregionen wird betont, dass eine regional abgestimmte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung nötig wäre, um die Umlandgemeinden und -städte in eine rationale Entwicklungsstrategie einzubinden und die Kernstädte vom Wachstumsdruck zu entlasten. Die Forderung nach einem starken Regionalverband wird damit nicht verbunden.

5.2 Der geförderte Wohnungsbau und flankierende Instrumente

Geförderter Wohnungsbau im Kontext einer Wachstumsstrategie

Das beschriebene Engagement der untersuchten Wachstumsstädte zielt in hohem Maße darauf, den geförderten Wohnungsbau als zentrales Instrument der sozialen Wohnungspolitik weiter zu intensivieren. Erwartet wird, dass durch die relativ günstigen Mieten eine zumindest teilräumlich wirkende Preisdämpfung entsteht und die Möglichkeiten zur Versorgung von schwierig unterzubringenden Haushalten verbessert werden. Im analysierten Zeitraum erreicht der geförderte Wohnungsbau (Eigentum und Miete) in den untersuchten Städten Marktanteile zwischen 10 % bis 15 % (Frankfurt/Main, Stuttgart, Ingolstadt) und gut 30 % (Hamburg, Köln). Insgesamt haben die realisierten Vorhaben des geförderten Mietwohnungsbaus nicht ausgereicht, den Bestand an belegungs- und mietpreisgebundenen Wohnungen zu stabilisieren, so dass deren Anteil am Wohnungsbestand insgesamt kontinuierlich zurückgeht. Die Bandbreite reicht in den Untersuchungsstädten von knapp 6 % (München) bis knapp 12 % (Hamburg, Dortmund, Ingolstadt).⁵¹

Die Bemühungen zur Intensivierung des geförderten Wohnungsneubaus haben Ende der 2000er Jahren offenbar einem eher abnehmenden Investoreninteresse gegenübergestanden. Es handelt sich um ein Jahrzehnt mit einer geringen Wohnungsbautätigkeit. Offenbar wurde die Wohnungsbau- und Planungspraxis von der Einschätzung dominiert, dass hohe Wohnbauleistungen ausgehend von den langfristigen Wachstumserwartungen der Städte nicht erforderlich sind bzw. keine befriedigenden Renditen versprechen. Korrespondierend mit dem zurückgehenden Neubauengagement verstärkt sich die Investitionstätigkeit im Bestand, denn hier werden bei geringen Wachstumserwartungen verstärkt Risiken der langfristigen Vermietbarkeit und Wertstabilität gesehen. Auch die oben bereits diskutierte und in den 2000er Jahren zu beobachtende stärkere Ausrichtung des Wohnungsneubaus auf hochwertige Standorte/Segmente lässt sich nicht nur mit der Erfahrungsregel erklären, dass die Märkte immer „von oben“ bedient werden. Dahinter kann sich auch die Einschätzung der Investoren und Käufer verbergen, dass schon mittelgute Standorte langfristig eher in den Sog einer demografisch bedingten Nachfrageschwäche geraten und in ihrer Wertentwicklung beeinträchtigt werden.

Insofern sind Phasen geringer Wachstumserwartungen und dementsprechend geringer Wohnbauleistungen zugleich Phasen einer abnehmenden Effizienz und Attraktivität der sozialen Wohnungsbauförderung. Die Förderanreize müssten erhöht werden, um Investoren in größerem Umfang für die scheinbar risikobehafteten mittleren und unteren Preissegmente zu gewinnen oder sie von dringlich erachteten Bestandsinvestments umzuleiten. Aus diesem Grund sind die Städte darauf angewiesen, eine an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Wachstumsstrategie zu entwickeln, denn zur Entlastung des Wohnungsmarktes trägt insbesondere eine angemessene Neubauleistung bei. Als Reparaturbetrieb für die negativen Folgewirkungen eines unzureichend bewältigten baulich-räumlichen Wachstums ist die soziale Wohnraumförderung überfordert.

Im Kontext einer Wachstumsstrategie kann der geförderte Wohnungsbau insbesondere dann einen hohen Beitrag leisten, wenn die Förderung insbesondere dort Wohnungsneubau anregt, wo frei finanziert Wohnungsbau mangels Nachfrage und Zahlungsbereitschaft nicht zustande kommt. Wie die räumlichen Analysen zeigen, ist dies vor allem in Köln (im Gegensatz zu München) der Fall. Die relativ hohen Wohnbauleistungen kommen in Köln auch deswegen zustande, weil sich frei finanziert und

(51) Gleichzeitig wird in den Städten betont, dass ca. 45 bis 50 % der Haushalte unter die Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung fallen und demnach zum Bezug einer geförderten Wohnung berechtigt sind.

geförderter Wohnungsbau arbeitsteilig gut ergänzen. Da der geförderte Wohnungsbau über den Grundstücksmarkt in einfache Lagen verdrängt wird, ersetzt er hier keinen frei finanzierten Wohnungsbau, so dass aus der Wohnungsbauförderung in Köln in hohem Maße eine echte Angebotsausweitung entsteht. Der negative Nebeneffekt besteht in der zusätzlichen Konzentration von Transferempfängerhaushalten in diesen eher einfachen Lagen und Stadtteilen.

Bei diesen einfachen Lagen handelt es sich oft um Gebiete, die weiter oben als Anwendungsfall einer inneren Stadterweiterung und Standortentwicklung beschrieben wurden. Um stärkere Impulse einer Aufwertung zu setzen und die beschriebene Konzentration von Transferempfängerhaushalten abzumildern, kann an diesen Standorten insbesondere die gezielte Entwicklung und Förderung eines mittleren Preissegmentes eingesetzt werden. Entsprechende, mit Erfolg realisierte Vorhaben zeigen, dass verschiedene Bauherren, u.a. auch Wohnungsgenossenschaften im frei finanzierten Wohnungsneubau einen wichtigen Beitrag für die Erweiterung des Wohnungsangebots wie auch für die Quartiersentwicklung leisten. So hat etwa die Stadt Düsseldorf an Pilotstandorten eine Strategie erprobt, die Baurecht für solche Investoren schafft, die sich verpflichten, über einen längeren Zeitraum hinweg zunächst ihre Wohnungen für maximal 10 €/m² zu vermieten. Hieraus soll perspektivisch eine stadtweite Strategie entwickelt werden. In Köln haben vier Wohnungsgenossenschaften einen ehemaligen Industriestandort in gut erschlossener, aber noch zu entwickelnder Lage neu bebaut und hierfür ein gemeinsames Konzept und einen gemeinsamen Bebauungsplan umgesetzt. Die Mieten liegen hier zwischen 8 und 10 €/m² nettokalt. Auf diese Weise lassen sich die beschriebenen Standorte im Sinne einer inneren Stadterweiterung qualifizieren.

Investorenansprache und Investorenbindung

Die als unzureichend wahrgenommenen Bewilligungs- und Fertigstellungszahlen im geförderten Wohnungsbau waren einerseits Anlass, die Förderanreize zu erhöhen. Dies verbindet sich mit den beschriebenen Veränderungen in den Landesprogrammen. Dabei vollzieht sich die Anpassung an die besonderen Bedingungen der Wachstumsstädte nur schrittweise, da im Grundtrend einer reduzierten Wohnungsbauförderung zumindest in den Flächenländern gleichzeitig Probleme der räumlichen Fördermittelverteilung zu bewältigen sind. Zusätzlich haben die untersuchten Wachstums-

städte überwiegend eigene Förderprogramme aufgelegt oder die Landesprogramme ergänzt.

Parallel dazu entfalten die Städte (insbesondere in Köln) diverse sinnvolle Aktivitäten der Investorenansprache und Investorenbindung. Hierzu gehört insbesondere eine Öffentlichkeitsarbeit, die ausgehend von realisierten Vorhaben deutlich macht, dass der geförderte Wohnungsbau ansprechende städtebauliche Lösungen und hohe architektonische Qualitäten ermöglicht. Dies stärkt nicht nur die Akzeptanz des geförderten Wohnungsbaus insgesamt, sondern signalisiert den Investoren zugleich die Möglichkeit einer rentierlichen Anschlussverwertung nach dem Ende der Bindungsfrist. Zusätzlich hat es sich etabliert, weitgehend auf das kommunale Direktbelegungsrecht zu verzichten. Verbunden mit dem Hinweis, dass die Einkommensgrenzen der Wohnungsbauförderung nahezu die Hälfte der Haushalte einschließen, können die Investoren darauf vertrauen, dass sie im Kreis der Anspruchsberechtigten einen geeigneten Mieter finden. Im Umgang mit den Investoren hat sich darüber hinaus eine partnerschaftliche und serviceorientierte Haltung etabliert.

Stärkere Einbindung kommunaler und anderer gemeinwohlorientierter Investoren

Die im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführten Modellrechnungen wie auch die Erfahrungen der untersuchten Städte zeigen, dass sich renditeorientierte Investoren für den geförderten Wohnungsbau kaum im gewünschten Umfang mobilisieren lassen. Die kommunale Wohnungspolitik orientiert sich in der Folge wieder stärker an den sozial orientierten Investoren und möchte diese für die Realisierung größerer Neubausvolumina gewinnen.

Neben den Genossenschaften kommt insbesondere den kommunalen Wohnungsunternehmen eine zentrale Aufgabe zu. Diese erhalten allerdings zunehmend bewusst größere unternehmerische Handlungsspielräume und sollen auch entsprechende Renditen erwirtschaften. Dies lässt auch eine Zurückhaltung gegenüber dem zwar oft rentierlichen, doch im Wettbewerb zum frei finanzierten Wohnungsbau unterlegenen geförderten Wohnungsbau entstehen. Hinzu kommt, dass die kommunalen Eigentümer zusätzlich erhebliche Investitionen zur energetischen und altersgerechten Anpassung der Bestände erwarten und die Unternehmen hohen Aufwand für die Gestaltung der Quartiere und des Wohnumfeldes sowie der Organisation sozialer Dienstleistungen leisten. Diese wichtigen und stabilisierenden Elemente der Bestandspolitik gerade bei den großen kommunal verbundenen Unternehmen wie der SAGA/GWG

in Hamburg oder der GAG in Köln führen dabei letztlich auch zu einer ungewollten Konkurrenz zum Neubauengagement.⁵² Die Eigenkapitalausstattung und die Planungsressourcen der Unternehmen werden hier durch die höchst sinnvollen parallelen Aktivitäten in Neubau und Bestand sehr stark beansprucht.

Insgesamt sind kommunale Unternehmen aber nach wie vor eher sozial- und stadtentwicklungspolitisch ausgerichtet und agieren nur in Teilssegmenten unternehmerisch frei und renditeorientiert. Insofern obliegt es hier den kommunalen Eigentümern entsprechenden Einfluss auf die Geschäftspolitik geltend zu machen. Erschwert wird die Einflussnahme, wenn nach einer Teilprivatisierung zugleich die Renditeerwartungen privater Gesellschafter bedient werden müssen.

Bodenpolitische Flankierung der Wohnungsbauförderung

Über bodenpolitische Maßnahmen und Instrumente können gezielt Grundstücke für den geförderten Wohnungsbau reserviert werden. Weitgehend üblich ist es, auf kommunalen Grundstücken entsprechende Quoten für den geförderten Wohnungsbau vorzusehen. Das Hamburger Modell der Vergabe nach Konzeptqualität basiert auf einem breiter ansetzenden Kriterienkatalog, in dem u. a. der Anteil des vorgesehenen geförderten Wohnungsbaus berücksichtigt wird.

Auf privaten Grundstücken greifen sogenannte Baulandmanagementmodelle. In München verbindet sich dies seit den 1990er Jahren mit dem Namen der „sozialgerechten Bodennutzung“. Stuttgart hat ausgehend von einem vorher praktizierten Modell der freiwilligen Umlegung das „Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM)“ eingeführt. In Köln hat der Stadtrat die Verwaltung beauftragt, ein vergleichbares Modell auszuarbeiten. Entscheidend ist, dass Baurecht erst geschaffen wird, wenn Grundstückseigentümer und Wohnungsbauinvestor zuvor bestimmte Auflagen akzeptiert haben. Hierzu zählt in den genannten Städten jeweils eine Mindestquote im geförderten Wohnungsbau. Weitere Auflagen können z. B. die Beteiligung an Planungs- und Infrastrukturkosten betreffen. Im Kern handelt es sich dabei um die Abschöpfung einer planungsbedingten Bodenwertsteigerung.⁵³

Zu Recht ist angemerkt worden, dass derartige Modelle nur anwendbar sind, wenn nach der Abschöpfung noch eine aus Investorensicht ausreichend rentierliche Entwicklung des Wohnungsbaugrundstückes möglich ist. Standorte, die schon unter den marktüblichen Bedingun-

gen keine rentierliche Wohnungsbauentwicklung erlauben, kommen nicht für die Anwendung in Frage. Insofern würde eine mit München vergleichbare Regelung in Köln oder Hamburg anders wirken. Bei einer stadtweiten Anwendung würden dort auch Grundstücke in weniger guten Lagen erfasst, die unter aktuellen Marktbedingungen (insbesondere standortbezogene Zahlungsbereitschaft der Nachfrager) kaum rentabel im frei finanzierten Wohnungsbau zu entwickeln sind und gerade deswegen bevorzugt für den geförderten Wohnungsbau genutzt werden. Zusätzliche finanzielle Belastungen für die Investoren würden die Möglichkeiten einer wohnbaulichen Entwicklung zusätzlich untergraben. Eine Anwendung in ertragsschwachen Lagen scheint nur in den Grenzfällen wohnungspolitisch sinnvoll, bei denen die Grundstückseigentümer aus einer Planungswertsteigerung sogenannte leistungslose Einkommen erzielen und damit den Wohnungsbau verteuern. Ziel sollte dann eine Abschöpfung dieser Einkommen beim Alteigentümer zugunsten des Wohnungsbauinvestors sein.

Auswirkungen auf andere Marktsegmente und Quartiere

Entscheidend für eine hohe Wohnbautätigkeit bleibt die verfügbare Menge an geeigneten Wohnbaugrundstücken. Geeignet bedeutet dabei, dass vor dem Hintergrund der am Standort realisierbaren Erträge (Mieten und Verkaufspreise) eine rentierliche Entwicklung möglich ist. In den untersuchten Wachstumsstädten entsteht hier das entscheidende Nadelöhr für eine entspannte Wohnungsmarktentwicklung.

Die beschriebenen Baulandmanagementmodelle erzielen vor diesem Hintergrund vor allem die Wirkung, dass bei den Neubauaktivitäten Wohnungsangebote für verschiedene Nachfragegruppen entstehen und auf diese Weise eine soziale Mischung ermöglicht wird. Diese erwünschten Effekte werden aus wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Sicht hoch bewertet. Allerdings müssen Instrumente, die einen Teil der Neubaugrundstücke (oder Bestandsimmobilien) einer möglichen höherwertigen Verwertung entziehen, mit der Konsequenz leben, dass eine vorhandene zahlungskräftige Nachfrage nach hochwertigen Wohnungen genau in diesem Umfang nicht bedient wird. Damit ist diese Nachfrage jedoch weiter im Markt und wird sich in stärkerem Maße auf andere Quartiere und den Bestand richten und hier ggf. weitere Aufwertungsprozesse auslösen. In der Folge wird dies die soziale Entmischung an anderer Stelle und insbesondere in den benachbar-

(52) So hat die GAG in Köln in den vergangenen Jahren umfangreich denkmalgeschützte Siedlungen komplett und sehr aufwändig saniert.

(53) Die Abschöpfung kann dabei auch im Renditeverzicht beim Übergang von frei finanzierten auf den geförderten Wohnungsbau bestehen.

ten Bestandsquartieren vorantreiben.

Bisweilen wird der sozialgerechten Bodennutzung eine abschreckende Wirkung auf Wohnungsbauinvestoren unterstellt. Dies verbindet sich insbesondere mit der These, dass der geförderte Wohnungsbau die Verwertbarkeit benachbarter Grundstücke beeinträchtigt, so dass hier nur eingeschränkt und in der Summe aller Anwendungsfälle weniger Wohnungsbau zustande kommt. Diese These findet in der vorliegenden Studie keine Bestätigung. Die Nachbarschaft geförderter Mietwohnungen wird von den befragten Investoren auf der Basis einer zeitgemäßen Belegungspolitik und ansprechender architektonischer Erscheinungsformen nicht als Beeinträchtigung beschrieben. Dies gilt zumindest für die breite Masse des frei finanzierten Wohnungsbaus in einem mittleren und oberen Preissegment. Allenfalls für das Luxussegment wird betont, dass die Projekte eine Alleinstellung benötigen, um die hohen Preise zu rechtfertigen und insofern die Nachbarschaft zu geförderten Wohnungen nachteilig oder sogar als Ausschlussgrund wirkt. Die entsprechenden Grundstücke sind in diesen Fällen jedoch für den „normalen“ frei finanzierten Wohnungsbau verwertbar. Insofern kann insbesondere in München nicht davon ausgegangen werden, dass die SoBoN zur Reduzierung der Wohnungsbauleistungen führt. Die sozialgerechte Bodennutzung führt in München wahrscheinlich mehr zu einem anderen Wohnungsbau (Münchener Mischung).

5.3 Soziale Wohnungspolitik im Wohnungsbestand

Möglichkeiten und Zielkonflikte

Aus den vorstehenden Darstellungen ist deutlich geworden, dass Wohnungsversorgungsprobleme aus Wohnungsmarktengepässen und knappheitsbedingten Verteilungsproblemen entstehen. Insofern kann eine auf den Wohnungsbestand ausgerichtete soziale Wohnungspolitik in dieser Hinsicht wenig bewirken.

Investitionsanreize außerhalb der sozialen Wohnungspolitik zielen zumeist darauf ab, Investitionsprozesse im Wohnungsbestand auszulösen. Dies führt zum einen nicht zu einer allgemeinen Angebotsausweitung und Entlastung des Wohnungsmarktes und zum anderen zu Mietpreisanpassungen im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen im Bestand. Der Wunsch nach einem attraktiven Stadtbild setzt entsprechende Sanierungen / Modernisierungen ebenso voraus wie die Ziele der energetischen Sanierung oder des altersgerechten Um-

baus. Selbst wenn dafür Subventionstatbestände geschaffen werden, fungieren diese als Anreiz und nicht als Komplettfinanzierung der Maßnahmen. Die Modernisierungsmaßnahmen bleiben überwiegend auf eine Refinanzierung durch höhere Mieten angewiesen. Insofern entstehen Zielkonflikte zu einer Wohnungspolitik, die auf die Sicherung eines preiswerten Wohnungsbestands zielt.

Demgegenüber müsste eine sozial orientierte Bestandspolitik eher dafür sorgen, dass preiswerte Segmente erhalten bleiben. Insgesamt bestehen in der Praxis jedoch nur eingeschränkte Möglichkeiten mit den verschiedenen regulierenden Bestandsstrategien die positive Entwicklungsdynamik von wachsenden Städten und attraktiven Stadtteilen zu steuern. Die wichtigste Rolle spielen hier im Endeffekt die allgemeinen mietrechtlichen Regelungen.

In den untersuchten Städten war im Verlauf der zurückliegenden Jahre eine zunehmend kritische Auseinandersetzung mit innerstädtischen Aufwertungs- bzw. Gentrifizierungsprozessen zu beobachten. Hieran setzt der politische Wunsch an, die soziale Mischung in den von Aufwertungsinvestitionen betroffenen Quartieren zu erhalten. Entsprechende stadträumlich fokussierte und aus der Sanierungspraxis der 1980er Jahre stammende Milieu- und Bestandsschutzstrategien werden zwar vermehrt diskutiert, bislang jedoch in den untersuchten Städten noch nicht wieder eingesetzt.

Derartige Instrumente (Mietenkontrolle, Genehmigungsvorbehalte für Modernisierungen) verhindern, dass einzelne Eigentümer die aus den Standortpotenzialen gegebenen Ertragsmöglichkeiten nutzen. Gerade im Kontext von parallel laufenden Stadterneuerungsbemühungen ergeben sich Zielkonflikte, da die öffentliche Hand mit ihrer Planungs- und Investitionstätigkeit und zusätzlichen steuerlichen Anreizen entsprechende private Aufwertungsinvestitionen aktiv unterstützt. Neben diesen Zielinkonsistenzen bleibt das Problem zentral, dass ein privater Renditeverzicht in Form nicht realisierbarer Ertragspotenziale herangezogen wird, um die öffentliche Aufgabe der Sicherung preiswerten Wohnraums zu übernehmen. Private müssen preiswerten Wohnraum bereithalten, obwohl ihnen der Wohnungsmarkt attraktivere Optionen eröffnet.

Die Sicherung preiswerten Wohnraums als öffentlichen Auftrag verstehend wäre es eine Alternative, dass die Kommunen möglichst vor dem Einsetzen einer Preis- und Investitionsspirale Wohnungsbestände und Grundstücke aufkaufen, um u. a. durch ein entsprechendes

Geschäftsmodell günstige Wohnungsangebote langfristig zu sichern. Punktuell finden sich auch Ansätze von stadtteilbezogenem Engagement, bei der sich private Stadtteilinstitutionen oder bürgerschaftlich getragene Unternehmen gründen, um diese Aufgabe zu übernehmen. Anstelle von kommunalen Gesellschaften werden dann stadtteilbasierte Gesellschaften in diesem Sinne tätig.⁵⁴ Beispiele aus den Fallstudienstädten sind im Rahmen dieser Studie jedoch nicht zum Vorschein gekommen.

Sicherungen von Belegrechten und Mietpreisbindungen im Bestand

Die bestehenden Schwierigkeiten, den geförderten Mietwohnungsneubau auf einem hohen Niveau zu verstetigen, führen in den untersuchten Städten zu einer großen Bandbreite von Maßnahmen, Bestandswohnungen mit Mietpreisbindungen und Belegungsrechten zu versehen. Hierzu gehören insbesondere:

- Kooperationsverträge mit der (meist öffentlichen) Wohnungswirtschaft, in denen das Verfahren zur Nachbesetzung nicht mehr gebundener, frei werdender Wohnungen geregelt wird (teilweise mit finanziellen Anreizen verbunden),
- Programme zur mittelbaren Belegung, bei denen eine Neubauwohnung mit einem Darlehen gefördert wird, um dafür Belegungsrechte und Mietpreisbindungen in nicht (mehr) gebundenen Bestandswohnungen zu erhalten,
- Programme zum Ankauf von Belegungsbindungen von Eigentümern frei finanziert Immobilien.

Die bisherigen Erfahrungen mit Instrumenten zum Belegungsankauf in den untersuchten Städten zeigen, dass auf diesem Wege nur begrenzte Potenziale zu mobilisieren sind und relativ hohe Kosten entstehen. Selbst die größeren Bestandshalter sehen nur bei einem Teil der mittlerweile bindungsfreien ehemaligen Sozialwohnungen Anlass, neue Bindungen zu akzeptieren. Hintergrund ist, selbst bei sozial orientierten Bestandshaltern, dass die gesellschaftlich gewünschten und für die langfristige Ertragsicherung erforderlichen Modernisierungen oft einen Investitionsumfang voraussetzen, der aus Sozialmieten plus Förderung kaum finanzierbar ist. Die Alternative wäre, die schon jetzt modernisierungsbedürftigen Wohnungen weiter auf einem niedrigen Standard zu halten, wodurch allerdings ein weiteres relatives Absinken im Markt und entsprechende Probleme einer Anschlussverwertung nach dem Ende der Bindung (bei dann ggf. entspannten Märkten)

vorprogrammiert sind.

Das darin verborgene grundsätzliche Dilemma des Ankaufs von Bindungen im Bestand ergibt sich aus der Grundregel, dass der Preis für ein Belegrecht im Bestand im Wesentlichen durch die Möglichkeiten der alternativen Verwendung einer Wohnung bestimmt wird. Bei einer leicht vermietbaren Wohnung in einer guten Lage kann der Vermieter aus einer großen Zahl von Haushalten den passenden Mieter aussuchen und zugleich hohe Mietpreise erzielen. Die Bereitschaft, der Stadt ein Belegrecht verbunden mit einer Mietpreisbindung einzuräumen, wird in diesen Fällen kaum entstehen oder mit einem relativ hohen Preis verbunden sein. In schlechten Lagen ist die Sozialbindung günstiger zu erwerben. Allerdings stellt sich hier die Frage des Nutzens, da der Vermieter ggf. auch ohne eine Bindungsvereinbarung einen entsprechenden Haushalt aufnehmen würde und die Differenz zwischen möglicher Marktmiete und vereinbarter Sozialmiete gering bliebe. Insofern entsteht hier das Risiko hoher Mitnehmereffekte.

Die auf Kooperation setzenden Strategien der Belegrechtssicherung sind in dieser Hinsicht unproblematischer. In der Zusammenarbeit mit den kommunalen Unternehmen, Genossenschaften und anderen eher sozial orientierten Bestandshaltern können auch für nicht mehr gebundene Wohnungen Verfahren der Meldung und der kooperativen Belegung vereinbart werden. Es ist damit zu rechnen, dass hier überwiegend einfache Wohnungen ohne Mietsteigerungspotenzial eingebracht werden. Insofern geht von diesen Kooperationsvereinbarungen zwar keine Marktentlastung aus, aber die kommunale Handlungsreserve für die Unterbringung von Dringlichkeitsfällen kann wirkungsvoll vergrößert werden.

Versorgung von Dringlichkeitsfällen

Für die Unterbringung von Dringlichkeitsfällen werden bei den Wohnungsämtern in der Regel Listen geführt. Wohnungssuchende Haushalte können sich an die Städte wenden und werden gemäß ihrer Situation eingestuft. Ausschlaggebend für die Einstufung ist neben der Haushaltssituation insbesondere die Dringlichkeit zum Bezug einer neuen Wohnung (z. B. bereits erfolgte Kündigung, unzumutbare bisherige Wohnverhältnisse). Die Wohnungsämter versuchen dann die wohnungssuchenden Haushalte in die gemeldeten Wohnungen zu vermitteln. Dabei können in der Regel 30 % bis 40 % der gemeldeten Fälle vermittelt werden. Die jeweiligen Verfahren für den Zugriff auf die belegungs- und mietpreisgebundenen Bestände (Direktbe-

(54) So wird die 2009 in Wuppertal von einem bürgerschaftlichen Netzwerk gegründete ÖlbergeG bei anderen immobilienwirtschaftlichen und regionalökonomischen Voraussetzungen in diesem Sinne tätig (vgl. Faller, B.: Neues soziales Unternehmertum in der Stadtentwicklung. In: vhw Forum Stadtentwicklung und Wohnen, Heft 4/2010, S. 214-220).

legung durch die Stadt oder Wahlfreiheit der Eigentümer bei vorhandenem WBS) unterscheiden sich jeweils. Eine weitgehende Wahlfreiheit für den Investor wird dabei insbesondere als unterstützendes Instrument für die Neubauförderung eingesetzt. Eine solche Lösung empfiehlt sich vor allem, wenn die Vermittlung von wohnungssuchenden Haushalten z. B. durch Kooperationsverträge oder eigene Wohnungsbestände ausreichend abgesichert ist.

Für einzelne, besondere Zielgruppen (z. B. psychisch Kranke) werden zudem Integrationszuschüsse gezahlt (Hamburg). In München stehen die aus dem Programm KomPro B geförderten Wohnungen dem Sozialreferat langfristig (40 Jahre) zur Direktbelegung für akut wohnungslos, aber mietfähige Haushalte zur Verfügung. Ferner werden aus dem Programm KomPro C in Zusammenarbeit mit entsprechenden Trägern sogenannte Clearinghäuser (als Alternative zu Notunterkünften) errichtet, um die Wohnperspektive der betreffenden Haushalte zu fördern. Für die Direktbelegung stehen in Köln insbesondere 3.000 städtische Wohnungen zur Verfügung, die über einen Eigenbetrieb direkt dem Wohnungsamt zugeordnet sind.

5.4 Schlussbemerkungen

Im Querschnitt der Fallstudien ist sichtbar geworden, dass die Städte ausgehend von einer gewachsenen Sensibilität gegenüber den sozialen Fragen der Wohnungsmarktentwicklung ihr wohnungspolitisches Engagement erhöhen und ihr Instrumentarium im Abgleich mit den jeweiligen Förderprogrammen der Länder ausdifferenzieren. Dies hat durch die jüngste Entwicklung der Wohnungsmärkte und die enorm gewachsene öffentliche Aufmerksamkeit noch einmal einen zusätzlichen Antrieb erhalten.

Gleichzeitig ist aber deutlich geworden, dass die Ausdifferenzierung und intensiviere Anwendung des klassischen Instrumentariums der sozialen Wohnungspolitik umso wirksamer sein kann, je mehr parallel eine dem regionalökonomischen und demografischen Wachstum angemessene Angebotsausweitung erfolgt. Als Reparaturbetrieb für ein unbewältigtes baulich-räumliches Wachstum ist die (kommunale) soziale Wohnungspolitik überfordert. Insofern ergibt sich als zentrale Empfehlung für die untersuchten wachsenden Städte, die soziale Wohnungspolitik wieder stärker in eine allgemeine Angebotsausweitung einzubetten. Die soziale Wohnungsbauförderung erzielt in diesem Kontext vor allem dann eine entlastende Wirkung auf den Markt, wenn sie auf Wohnformen und Standorte gelenkt wird, in denen im frei finan-

zierten Wohnungsbau kein Engagement zu erwarten ist. Während der Erarbeitung der vorliegenden Studie hat insbesondere Hamburg einen wirkungsvollen Schwenk in die skizzierte Richtung eingeleitet (deutlich erhöhtes Neubauvolumen und gebremste Preissteigerung in 2012).

Allerdings haben sich die Voraussetzungen für derartige räumliche Wachstumsstrategien in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert. Die wachsende Sensibilität gegenüber Landschaftseingriffen ist dabei eine Facette. Aber auch aus anderen Gründen gibt es einen breiten Konsens für eine auf Schwerpunkte und Achsen konzentrierte regionale Siedlungsentwicklung. Diese Form der Stadterweiterung und eine Art innere Stadterweiterung („Innenentwicklung“) müssten ausgehend von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten in einer jeweils spezifischen Arbeitsteilung vorangetrieben werden. Hohe Erfolgsaussichten sind jedoch von einer Verbesserung wichtiger Rahmenbedingungen abhängig. Hierzu zählen insbesondere die bereits oben genannten und hier noch einmal wiedergegebenen Facetten:

- Ein wichtiger Aspekt einer inneren Stadterweiterung ist die Nachverdichtung des bestehenden Siedlungsgefüges. Erforderlich ist in diesem Kontext ein breit getragener kommunalpolitischer Konsens in der positiven Beurteilung eines erhöhten Überbauungsgrades und größerer Bauhöhen. Gegenwärtig dominiert eine den Status quo konservierende Haltung, die die innere Stadterweiterung auf die zwar wichtigen, aber zukünftig immer weniger ausreichenden Teilfacetten der Baulückenschließung und Brachenreaktivierung reduziert.
- Für die Mobilisierung der in erheblichem Umfang vorhandenen untergenutzten innerstädtischen Grundstücke wären breit wirkende ökonomische Anreize erforderlich. Insbesondere aus einer als Bodenwertsteuer⁵⁵ ausgestalteten Grundsteuer könnten systematisch Impulse für einen Übergang in eine dem jeweiligen Standort ökonomisch angemessene Nutzung generiert werden.
- Große Flächenpotenziale für den Wohnungsbau bestehen auch an vielen zwar stadträumlich gut gelegenen, aber anderweitig qualitativ beeinträchtigten Standorten innerhalb der Städte. Eine Strategie der inneren Stadterweiterung müsste hier im Sinne einer Standortentwicklung die Qualitätsdefizite identifizieren und gezielt beseitigen, damit der Wohnungsneubau in Gang kommen kann. Die Aktivierung der priva-

(55) Besteuerung des Bodenwertes unabhängig vom Ertrag der aktuellen Nutzung.

ten Akteure kann in diesem Kontext eine hohe Bedeutung haben. Eine flexibilisierte Wohnungsbauförderung (differenzierte Miethöhen, differenzierte Förderbarwerte) könnte darüber hinaus gezielt Ertragslücken schließen und damit auf städtischer Ebene inhaltlich (Zielgruppen, Wohnkonzepte) und fördertechnisch auf die jeweiligen Entwicklungserfordernisse abgestimmt werden. Für die Bewältigung der primär öffentlichen Aufgaben empfiehlt sich – sofern die Kommunalhaushalte nicht damit belastet werden sollen – darüber hinaus eine Art Städtebauförderung die räumlich kleinteiliger, inhaltlich flexibler und kurzfristiger als das klassische Instrumentarium Impulse für die Standortentwicklung setzen kann.

- Schließlich bleibt eine sinnvolle Stadterweiterung vielfach auf die Überwindung administrativer Grenzen angewiesen. Hier empfehlen sich regional abgestimmte Konzepte der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung.

Bei den hier abschließend angesprochenen Themen kann man überwiegend nur in längeren Fristen Veränderungen erwarten. Ihre Bedeutung ergibt sich jedoch aus einem ebenso langfristig veränderten Modus der Stadt- und damit auch Wohnungsmarktentwicklung, bei dem es nunmehr stärker auf die Mobilisierung der inneren Reserven und der intensiveren Nutzung des bestehenden Siedlungsgefüges und der damit verbundenen Infrastrukturen ankommt. Dass auch unter den gegenwärtigen Bedingungen kurzfristige Reserven mobilisierbar sind, zeigt jüngst das Hamburger Beispiel. Klare und eindeutige Signale für mehr Wohnungsbau und entsprechende Vereinbarungen zwischen den entscheidenden Akteuren (Investoren, Politik, Verwaltung) sind wesentlich für eine entsprechende Belebung des Wohnungsneubaus und zum Abbau sozial problematischer Wohnungsmarktengpässe.

Literaturliste

- Becker, I.: Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Empirische Ergebnisse für Paarhaushalte mit einem Kind vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Grund sicherungsniveaus. – Frankfurt am Main 2007 (Arbeitspapier Nr. 4 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ an der J.W. Goethe Universität Frankfurt/M.)
- Boelhouwer, P. J.: House-price fluctuations and the disfunctionality of the Dutch Housing market: exploding house prices versus falling housing production. Key-note speech at the Housing conference „Housing fluctuations in Europe: causes and policy options“ – Madrid 2005
- Borchard, S.: Kommunale Wohnungspolitik als Urban Governance. Der Dortmunder Weg - ein Modell mit Transferpotential? - Detmold 2011
- Brenke, K.: Einkommensumverteilung schwächt privaten Verbrauch. DIW Wochenbericht 8 (2011), S. 2-12
- Brenke, K. u. M. Grabka: Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. DIW Wochenbericht 45 (2011), S. 3-15
- Brühl, H. et al: Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance?. – Berlin 2005
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Haushaltsplan 2009/2010, Einzelplan 6 Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Vorlage eines Wohnungsbauentwicklungsplanes und Erhöhung der Verpflichtungsermächtigung bei dem Titel 06.06610.526.02 „Planungsleistungen der Bezirksämter für Maßnahmen der Wachsenden Stadt“ im Haushaltsjahr 2010. Drucksache 19/2995. - Hamburg 2009
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Fortschreibung des Wohnungsbauentwicklungsplanes zugleich Beantwortung der Ersuche der Bürgerschaft „Förderung von Familienwohnungen“ vom 5. März 2009 - Drucksache 19/2355 - und „Stadtentwicklung mit Weitsicht - Quartierstrukturen erhalten und stärken (Hamburger Konzept)“ vom 9. Dezember 2009 - Drucksache 19/4714 - , Drucksache 19/8515. - Hamburg 2011
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland. Schriftenreihe: „Berichte“ Band 27, Bonn 2007. Bearbeitet von: Ammann, I.; Beckmann, G. u.a.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.): Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. – Berlin 2008
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg. Schriftenreihe: Forschungen Heft 482, Bonn 1990. Bearbeitet von: GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH (Leutner, B.)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Finanzierungsstrategien wohnungswirtschaftlicher Akteure unter veränderten Rahmenbedingungen auf den Finanzierungsmärkten. Schriftenreihe: „BMVBS-Online-Publikation“, Nr. 04/2011, Bonn 2011. Bearbeitet von: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (Kröncke, T.-A.; Schindler, F.; Westerheide, P.)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte. Schriftenreihe: „Forschungen“ Heft 142, Bonn 2009. Bearbeitet von Analyse & Konzepte (Jacobs, T.; Klupp, M.; Waiblinger, R.) in Kooperation mit dem ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Engels, D.; Engel, H.)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Stadt als Wohnort für Familien. - Berlin 2009. Bearbeitet von: empirica (Faller, B.; Fryczewski, I.; Heckenroth, M. u.a.)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen. Schriftenreihe: „Forschungen“ Heft 146, Berlin 2010. Bearbeitet von: IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (Veser, J.; Thurn, T.).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Schriftenreihe: „Forschungen“ Heft 145, Berlin 2010. Bearbeitet von: IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (Veser, J.; Jadedicke, W.; Thurn, T.)
- Deiss, P.; Deiss, M.; Deiss, A.: Kommunalrechtliche Vorgaben für eine sozialgerechte Innenstadtentwicklung – eine kritische Betrachtung

- ausgewählter Modelle der Innenstadtentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells (SIM). - Stuttgart 2011 (Bachelorarbeit an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg)
- Eeckhoff, J.: Wohnungspolitik. 2. Auflage. - Tübingen 2002
- Expertenkommission Wohnungspolitik (im Auftrag der Bundesregierung): Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. - Tübingen 1995
- Faller, B.: Neues soziales Unternehmertum in der Stadtentwicklung. In: vhw Forum Stadtentwicklung und Wohnen, Heft 4 (2010), S. 214-220
- Glaeser, E. L.: The Economic Approach to Cities. Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper Number 2149 - Cambridge/Mass 2008
- Glaeser, E., Gyourko, J.; Saks, R.: Why Have Housing Prices Gone Up?. Harvard Institute of Economic Research - Discussion Paper Number 2061. - Cambridge 2005
- Glaeser, E., Gyourko, J.; Saks, R.: Urban Growth and Housing Supply. Harvard Institute of Economic Research - Discussion Paper Number 2062. - Cambridge 2005
- Goebel, J., Gornig, M.; Häußermann, H.: Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert. In: Wochenbericht des DIW Nr. 24 (2010), S. 2-8
- Hall, P.: The Turbulent Eighth Decade. Challenges to American City Planning. In: Journal of the American Planning Association 55 (1989), S. 275 - 282
- Kirchner, J.: Wohnungsversorgungsprobleme für unterstützungsbedürftige Haushalte. Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich. - Wiesbaden 2006
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (Hrsg.): Das kommunale Wohnungsbauprogramm in München. - München 2009
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.): Wohnen in München V. Wohnungsbauoffensive 2012-2016. - München 2012
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat (Hrsg.): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. - München 2009
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.): München Modell Miete. Preisgünstiges Wohnen in München. - München 2007
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.): Wohnen in München IV. - München 2006
- Landeshauptstadt Stuttgart: SIM Stuttgarter Innenentwicklungsmodell. Perspektiven und baupolitische Grundsätze für eine sozial ausgewogene und qualitätsorientierte Stadtentwicklung. - Stuttgart 2011 (Onlinepublikation)
- Landeshauptstadt Stuttgart, Referat Städtebau und Umwelt (Hrsg.): Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM). Grundsatzbeschluss für eine sozial ausgewogene und städtebaulich qualifizierte Bodennutzung in Stuttgart. Beschlussvorlage. - Stuttgart 2010
- L-Bank (Staatsbank für Baden-Württemberg): Landeswohnraumförderungsprogramm 2011 - Eigentumsförderung. - o.O. 2011
- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MWEBWV): Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB). - o.O. 2011
- RegioKontext GmbH u. Plan und Praxis GbR: Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung. Endbericht (im Auftr. des BBSR/BMVBS). - Berlin 2011
- Stadt Dortmund (Hrsg.): Wohnungsmarktbericht 2011. Ergebnisse des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2010. - Dortmund 2011
- Stadt Dortmund (Hrsg.): Geschäftsbericht Wohnen 2009. - Dortmund 2009
- Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen (Hrsg.): Kommunales Wohnkonzept Dortmund. - Dortmund 2009. Bearbeitet von: empirica Qualitative Marktforschung, Stadt- und Strukturforschung GmbH und Quaestio Forschung & Beartung
- Stadt Dortmund (Hrsg.): Masterplan Wohnen Dortmund 2004. - Dortmund 2004
- Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): Wohnungsmarktbericht 2010. - Frankfurt a.M. 2011
- Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): Wohnungsmarktbericht 2009. - Frankfurt a.M. 2010
- Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): Frankfurter Statistik aktuell 4 (2009)
- Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): Wohnungspolitische Leitlinien 2005. - ohne Ort 2008
- Stadt Köln (Hrsg.): Wohnungsmarkt Köln - Expertenbefragung 2011. Pegel Köln 2/2012
- Stadt Köln (Hrsg.): Wohnen in Köln. Fakten, Zahlen und Ergebnisse 2010. Ausblick 2011. - Köln 2011

Stadt Köln: Analysebericht zum Stadtentwicklungskonzept Wohnen der Stadt Köln. Entwurf Juni 2011. - Köln 2011 (bearbeitet durch Quaestio, unveröffentlicht)

Stadt Köln (Hrsg.): Preiswerter Wohnraum in Köln. Daten und Fakten zum Bedarf. Kölner Statistische Nachrichten 6 (2009)

Stadt Köln (Hrsg.): Wohnungsgesamtplan. - Köln 2004

Statistisches Bundesamt, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Herausforderungen des demografischen Wandels - Expertise im Auftrag der Bundesregierung. - Wiesbaden 2011

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung in Europa, Indikatorenbericht 2010. - Wiesbaden 2010

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 2008. - Bonn 2009

von Beyme, K.: Wohnen und Politik. In: Geschichte des Wohnens - Von 1945 bis heute, Aufbau - Neubau - Umbau. Hrsg.: Flagge, I. - Stuttgart 1999, S. 83 - 153

Förderbestimmungen und - richtlinien

Bayerische Staatsregierung: Gesetz über die Wohnraumförderung in Bayern (Bayerisches Wohnraumförderungsgesetz - BayWoFG) vom 10. April 2007.

Bayerisches Staatsministerium des Innern: Wohnraumförderungsbestimmungen 2008. - o.O 2007

Freie und Hansestadt Hamburg: Gesetz über die Wohnraumförderung in der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburgisches Wohnraumförderungsgesetz - HmbWoFG) vom 19. Februar 2008)

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (WK): Förderrichtlinie Eigenheim 2011. Förderrichtlinie für selbstgenutztes Wohneigentum in Hamburg. - Hamburg 2011

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (WK): Förderrichtlinie Ankauf von Belegungsbindungen. Ankauf von Belegungsbindungen im ungebundenen Wohnungsbestand zur Förderung der Wohnungsversorgung von Zielgruppen mit besonderen Marktzugangsschwierigkeiten (Segment BZ). - Hamburg 2010

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (WK): Förderrichtlinie Mietwohnungsneubau 2009. Förderrichtlinie für Miet- und Genossenschaftswohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg. - Hamburg 2009

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Soziale Wohnraumförderung; Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum - Neubau. - o.O. 2010

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Soziale Wohnraumförderung; hier: Mietwohnungsbau. - Wiesbaden 2008

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Richtlinie über die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum - Erwerb vorhandenen Wohnraums. - o.O. 2007

Landeshauptstadt Stuttgart: Neufassung der Richtlinien des Familienbauprogramms der Landeshauptstadt Stuttgart. Richtlinien zur Förderung von Wohneigentum in Stuttgart vom 19.07.2007 in der Fassung vom 26.04.2012.

Landeshauptstadt Stuttgart: Neufassung der Richtlinien „Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher“. Richtlinien zur Förderung von Mietwohnungen in Stuttgart vom 19.07.2007 in der Fassung vom 01.10.2009.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planen, Bauen, Wohnen und Grundbesitz, Amt für Wohnungswesen - Wohnraumversorgung - 64.3: Frankfurter Programm zur sozialen Mietwohnungsbauförderung. Richtlinien zum Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum. - Frankfurt am Main 2009

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen: Wohnraumförderungsprogramm 2011 (WoFP 2011)

Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern: Übersicht über die Wohnraumförderung in Bayern 2011.

Anhang

Methodische Erläuterungen

zu Kapitel 2.3

Anhang I: Abgrenzung der Berufsgruppen im
Niedriglohnbereich

zu Kapitel 3

Anhang II: Modellrechnungen zur Bezahlbarkeit von
Mietwohnungen durch Beispielhaushalte
mit niedrigem und mittlerem Einkommen

zu Kapitel 4.4

Anhang III: Annahmen für die Modellrechnung zur
Rendite von Wohnungsbauvorhaben

Expertengespräche

Anhang IV: Liste der Expertengespräche

Methodische Erläuterungen

Anhang I: Abgrenzung der Berufsgruppen im Niedriglohnbereich (Personalmarkt.de)

Für diesen Regionalvergleich wurden Berufe mit generell geringen Löhnen ausgewählt. Hierbei wurden nicht alle Personen dieser Berufsgruppen ausgewählt, sondern nur die, die vergleichsweise einfache Tätigkeiten ausüben. So finden sich unter den Sekretärinnen keine Vorstandssekretärinnen größerer Unternehmen, unter den Vermessungstechnikern keine Ingenieure etc. Personen im Niedriglohnbereich wurden dementsprechend nicht nur nach dem Gehalt gefiltert, sondern auch nach ihrer Qualifikationsstufe.

Folgende Berufsgruppen sind in die Auswertung zu den Niedrigeinkommen in 50 Städten eingeflossen:

Friseur	Industriereiniger, Industriehelfer	Sekretariat, Assistenz
Kellner	Tourismus Servicepersonal	Maurer
Sonstiger Service	Tele Sales	Debitoren, Kreditoren Buchhaltung
Küchenservice/-hilfen	Einfache Verwaltungstätigkeiten	Mitarbeiter im Zollwesen
Rezeption, Empfang	Berufskraftfahrer	Disponent
Arzthelfer	Erzieher	Pflege im Krankenhaus
Zahntechnik	Mitarbeiter im Versand	Laborkraft (MTA, PTA, u.ä.)
Verkauf, Kundenberatung im Einzelhandel	Filialeitung im Einzelhandel ohne Mitarbeiter	Produktion von Printmedien, TV und Funkproduktionen
Call Center	Elektroniker	Mitarbeiter in Wartung, Service
Kassenpersonal	Bauzeichner	Web-Designer
Allg. Pflegepersonal	Tischler, Schlosser	Personaldisponent
Physiotherapie, Sporttherapie	Bandarbeiter	Vermessungstechniker
Lagermitarbeiter	Mitarbeiter in der Werbung	Mechatroniker
KFZ-Mechatroniker	Steuerfachwirt	Automobilverkauf
Reisefachangestellter	Grafiker	Monteur
Steuerfachangestellter	Eventorganisation	Koch
Altenpfleger	Hausmeister	Rechts-/Notarsfachangestellter
Handwerker	Kundendienst, Customer Service	
Zahnmedizinischer Fachangestellter (Zahnarzthelfer)	Med. Assistenz	

Anhang II: Modellrechnungen zur Bezahlbarkeit von Mietwohnungen durch Beispielhaushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen

Die Beispielrechnungen zeigen, ausgehend von den Mietpreiskurven (Perzentilen), wie weit ein Haushalt auf der Basis seiner spezifischen Zahlungsbereitschaft die Preis- und Qualitätskurve „emporklettern“ kann. Dabei wird die jeweilige Haushaltsgröße (Ein-, Zwei- und Vierpersonenhaushalt) zum einen mit durchschnittlichem sowie mit niedrigem Einkommen betrachtet. Die erreichten Perzentile geben an, welchen Anteil der 2010 angebotenen Wohnungen (Basis on-geo GmbH/Immobilien Scout GmbH) in der entsprechenden Größenspanne sich der Beispielhaushalt leisten kann. Beispielsweise bedeutet ein Wert von zehn, dass der Beispielhaushalt lediglich die günstigsten zehn Prozent der inserierten Wohnungsangebote bezahlen kann. Hier kann man davon ausgehen, dass es sich um vergleichbar einfache Wohnqualitäten handelt (Ausstattung, Lage, Umfeldqualitäten, Beeinträchtigungen durch Lärm etc.). Die Beschränkung auf die unteren zehn Prozent bedeutet gleichzeitig eine geringe Wahlfreiheit. Um die Wahlfreiheit zu vergrößern und sich damit auch bessere Wohnqualitäten zu erschließen, haben die Haushalte zum einen die Möglichkeit, ihre Zahlungsbereitschaft zu erhöhen (Anpassung 1) und zum anderen zusätzlich auf Wohnfläche zu verzichten (Anpassung 2).

Die Modellrechnungen erfolgen auf Basis einer Sonderauswertung des Mikrozensus Wohnen 2006 für Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern. Zur Abgrenzung des Niedrigeinkommens wurden 60 % des Durchschnittseinkommens angesetzt. Die Einkommensunterschiede zwischen den Fallstudienstädten wurden wie in Kap. 2.3 ermittelt berücksichtigt. Für die jeweiligen Haushaltstypen wurde aus dem Mikrozensus Wohnen 2006 die jeweilige Mietbelastungsquote sowie die durchschnittliche Wohnfläche herangezogen. Auf Basis dieser Werte konnte eine entsprechende Zahlungsbereitschaft für das Wohnen sowie eine durchschnittliche Bruttokaltmiete (€/m²) ermittelt werden. Die Anpassung der Bruttokaltmiete an die Nettokaltmiete (vgl. Angebotsmieten der BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung) erfolgte nach den Angaben des Deutschen Mieterbundes, der die „kalten Nebenkosten“ mit 1,85 €/m² (2009) ansetzt.

Die Methodik wurde von Quaestio bereits im Rahmen der Studie „Der Berliner Wohnungsmarkt – Ein Standortvorteil“ für die Investitionsbank Berlin gemeinsam mit der Bergischen Universität Wuppertal (Prof. Dr. Guido Spars, Patricia Jacob) entwickelt und angewandt.

Anhang III: Annahmen für die Modellrechnung zur Rendite von Wohnungsbauvorhaben

Für die in Kap. 4.4 dargestellten Rentabilitätsberechnungen wurde nach Auswertung der in 2011 geltenden Förderbestimmungen sowie ergänzender Recherchen das folgende Annahmengerüst herangezogen.

Diese Annahmen wurden so getroffen, dass sich die Maßnahmen der Städte untereinander bestmöglich vergleichen lassen. Da alle Annahmen unmittelbaren Einfluss auf die Ergebnisse der Berechnung haben, wird im Folgenden darauf hingewiesen, welche Datengrundlage den Annahmen zu Grunde liegt und welche Konsequenzen Veränderungen einzelner Annahmen zur Folge haben.

Wohnungsgröße:

Die angenommene Wohnungsgröße orientiert sich an den Maximalgrößen der jeweiligen Förderprogramme für eine geförderte Wohnung, die für eine Person ausgelegt ist. Aufgrund der wohnungsbezogenen Zusatzförderung hätte eine Verkleinerung der Wohnfläche eine höhere Rentabilität des geförderten Wohnungsbaus zur Folge.

Förder- und Marktmiete:

Die angenommene Fördermiete ist die innerhalb der Förderprogramme festgelegte Obergrenze für Wohnungen des geförderten Wohnungsbaus während der Bindungsdauer.

Die nach Lagequalität unterschiedenen Marktmieten entsprechen den von der on-geo GmbH/Immobilien Scout GmbH erhobenen Mieten für Neubauwohnungen. Da es sich bei dieser Annahme um den für den frei finanzierten Wohnungsbau entscheidenden Faktor handelt, haben Veränderungen dieser gemittelten Werte auch großen Einfluss auf das Verhältnis von frei finanziertem zu gefördertem Wohnungsbau. Die Bandbreite der Lagequalitäten gibt dabei nur einen Ausschnitt über die Vielfalt der auf dem Immobilienmarkt realisierbaren Preise.

Mietsteigerung und Mietanpassung:

Die Mietsteigerung wurde ebenso wie die Mietpreise nach Lagequalitäten unterschieden, da festgestellt werden kann, dass sich die Mietpreise in den verschiedenen Lagequalitäten unterschiedlich entwickeln. Hierzu wurden Preisdaten von der on-geo GmbH/Immobilien Scout GmbH auf Stadtteilebene ausgewertet und die Preisentwicklung in teuren, durchschnittlichen und günstigen Stadtteilen in den letzten 5 Jah-

ren berechnet. Diese wurden als Annahmen für die zukünftige Entwicklung in die Rentabilitätsberechnung übernommen.

Nach Ablauf der Belegungsbindung endet auch die Bindung an die Fördermiete. In den geförderten Wohnungen muss deshalb ab diesem Zeitpunkt eine Anpassung an den marktüblichen Mietpreis erfolgen. Um diese dem Wohnungsmarkt entsprechend vorzunehmen, wurde folgende Berechnung angewendet:

1. Berechnung des Unterschieds zwischen Förder- und Marktmiete zum Ende der Belegungsbindung.

2. Addition von 5 % dieses Unterschieds zu der jährlichen Steigerung der Marktmiete.

Insgesamt darf die jährliche Mietpreissteigerung nicht den gesetzlich festgeschriebenen Maximalwert von 6,1 % übersteigen.

Beispiel:

Fördermiete = 5 €/m²; Marktmiete; 10 €/m²;
jährl. Steigerung der Marktmiete = 2,0 %

1. Unterschied zwischen Förder- und Marktmiete = 50 % (davon 5 % = 2,5 %)

2. 2,0 % + 2,5 % = 4,5 % jährl. Mietpreissteigerung bis zur vollständigen Anpassung

Förder- und Darlehensbedingungen:

Die Förderkonditionen sind den verschiedenen Programmen entnommen und entsprechend ihrer Wirkung auf die Rentabilität berücksichtigt worden. Aufgrund der in den letzten Jahren gesunkenen Bauzinsen (Annahme 4 %) sind die Konditionen der Förderprogramme für die Zeit nach der Belegungsbindung (zwischen 5 und 6 %) unvorteilhaft.

Baukosten:

Die Annahmen zu den anfallenden Baukosten entsprechen den diesbezüglichen Berichten der NRW-Bank und der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt. Für frei finanzierte Wohnungen in Gebieten mit guter Lagequalität wurden diese Kosten aufgrund der zu erwartenden Mehraufwendung für die Ausstattung der Wohnungen um 20 % erhöht.

Grundstückskosten:

Der Preis pro Quadratmeter Wohnfläche für unbebaute Grundstücke, welche für die Bebauung mit Mehrfamilienhäusern vorgesehen sind, ist ein Faktor, welcher wie die Marktmiete eine große Bandbreite von Ausprägungen hat. Dabei ist die Grundlage, auf denen die Annahmen getroffen wurden nicht für alle Städte von gleicher Qualität. Während die Gutachterausschüsse der Städte Dortmund, Hamburg, Köln, München und Stuttgart die Preise in ihren Grundstücksmarktberichten nach Lagequalität mitteln, findet dies in den verbleibenden Städten nicht statt. Aufgrund der großen Preisunterschiede verzichtet der Gutachterausschuss in Frankfurt auf eine solche statistische Erhebung. In diesem Fall wurde die mündliche Auskunft der Einschätzung des Gutachterausschusses in die Berechnung mit aufgenommen. Auch für Ingolstadt liegen die Preise nicht gemittelt vor. Aus diesem Grund wurde das Verhältnis zwischen Marktmiete und Grundstückspreis der jeweiligen Lagequalität in den erfassten Städten (gute Lagequalität = Faktor 65, mittlere Lagequalität = Faktor 55, mäßige Lagequalität Faktor 45) zugrunde gelegt, um nachvollziehbare Bodenpreise zu erhalten.

Tabelle 19

Annahmen für die Berechnung der Einkommensrendite von gefördertem und frei finanziertem Wohnungsbau

	Dortmund	Frankfurt	Hamburg	Ingolstadt	Köln	München	Stuttgart
Wohnungsgröße	62 m ²	45 m ²	50 m ²	50 m ²	62 m ²	50 m ²	45 m ²
Anmerkung	Jeweilige Maximalgröße für eine geförderte Wohnung für eine Person						
Mieteinnahmen							
Fördermiete	4,85 €/m ²	5,00 €/m ²	5,60 €/m ²	7,50 €/m ²	5,10 €/m ²	9,00 €/m ²	7,00 €/m ²
Marktmiete							
gute Lage	9,20 €/m ²	14,45 €/m ²	15,75 €/m ²	10,75 €/m ²	12,50 €/m ²	15,70 €/m ²	12,75 €/m ²
mittlere Lage	7,20 €/m ²	11,75 €/m ²	12,40 €/m ²	9,15 €/m ²	9,50 €/m ²	12,70 €/m ²	10,60 €/m ²
mäßige Lage	5,20 €/m ²	9,05 €/m ²	9,05 €/m ²	7,55 €/m ²	6,50 €/m ²	9,70 €/m ²	8,45 €/m ²
Mietsteigerung							
Fördermiete							
gute Lage	1,5 %	1,5 %	0,30 €/m ² *	1,5 %	1,0 %	1,5 %	1,5 %
mittlere Lage	1,5 %	1,5 %	0,30 €/m ² *	1,5 %	0,5 %	1,5 %	1,0 %
mäßige Lage	1,0 %	1,0 %	0,30 €/m ² *	1,5 %	0,5 %	1,5 %	1,0 %
Marktmiete							
gute Lage	2,0 %	2,5 %	3,5 %	3,5 %	1,0 %	2,5 %	2,0 %
mittlere Lage	1,5 %	1,5 %	2,0 %	3,0 %	0,5 %	2,0 %	1,0 %
mäßige Lage	1,0 %	1,0 %	1,5 %	2,0 %	0,5 %	1,5 %	0,5 %
Förderung							
Grundförderung	1.400 €/m ²	1.350 €/m ²	1.100 €/m ²	725 €/m ² *	1.400 €/m ²	725 €/m ² *	1.000 €/m ²
Zusatzförderung	5.000 €/WE	10.000 €/WE	-	3,75 €/m ² pro Monat	5.000 €/WE	3,75 €/m ² pro Monat	1,00 €/m ² pro Monat *
Förderkonditionen							
Tilgung	1,0 %	1,0 %	2,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %
Zinssatz							
während Belegung	0,5 %	0,5 %	1,2 % **	0,5 % *	0,5 %	0,5 % *	1,2 %
nach Belegung	6,0 %	5,0 %		5,0 %	6,0 %	5,0 %	5,0 %
Bindungsdauer	15 Jahre	20 Jahre	15 Jahre	25 Jahre	15 Jahre	25 Jahre	20 Jahre
Verwaltungskosten							
einmalig	0,4 %	1,0 %	1,0 %	3,0 %	0,4 %	3,0 %	2,0 %
jährlich	0,5 %	0,3 %	-	-	0,5 %	-	-
Darlehen							
Tilgung	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %
Zinssatz	4,0 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %
Eigenkapital	20 %	15 / 20 % *	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %
Kosten							
Bau							
gute Lage (fr. finanz.)	2.400 €/m ²	2.400 €/m ²	2.400 €/m ²	2.400 €/m ²	2.400 €/m ²	2.400 €/m ²	2.400 €/m ²
mittl. u. mäßige Lage	2.000 €/m ²	2.000 €/m ²	2.000 €/m ²	2.000 €/m ²	2.000 €/m ²	2.000 €/m ²	2.000 €/m ²
Grundstück							
gute Lage	380 €/m ²	1.400 €/m ²	1.168 €/m ²	700 €/m ²	475 €/m ²	3.150 €/m ² **	1.000 €/m ²
mittlere Lage	250 €/m ²	800 €/m ²	929 €/m ²	500 €/m ²	420 €/m ²	1.500 €/m ² **	600 €/m ²
mäßige Lage	145 €/m ²	400 €/m ²	434 €/m ²	330 €/m ²	340 €/m ²	750 €/m ² **	400 €/m ²
Anmerkung		* 15 % bei gefördertem Wohnungsbau, 20 % bei frei finanziertem Wohnungsbau	* alle 2 Jahre ** Steigerung des Zinssatzes um umgerechnet 0,2 €/m ² alle 2 Jahre	* zusätzlich 725 €/m ² belegungsabhängiges Darlehen (5,75 % Zins)		* zusätzlich 725 €/m ² belegungsabhängiges Darlehen (5,75 % Zins) ** ermäßigte Preise bei SoBoN	* Belegungs-subsvention

Expertengespräche

Anhang IV: Liste der Expertengespräche

Stadt	Amt/Institution
Ingolstadt	Stadtplanungsamt
	Soziales, Umwelt und Gesundheit
	Sozialamt
	Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft
	Freie Wähler
	CSU Fraktion
München	Stadtplanung und Bauordnung
	Wohnungsbauförderung
	Sozialreferat
	SPD Fraktion
	CSU Fraktion
	GEWOFAG
	GWG - Städtische Wohnungsgesellschaft München mbH
	Südhausbau
Stuttgart	Amt für Liegenschaften und Wohnen
	Stadtentwicklung
	Amt für Soziales
	SWSG - Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft mbH
	Bündnis 90 / die Grünen Fraktion
	CDU Fraktion
Hamburg	BSU - Stadtentwicklung und Umwelt
	Wohnungsbaukreditanstalt Hamburg - Kreditabteilung
	Finanzbehörde - Immobilienmanagement
	SPD Fraktion
Frankfurt / M.	Amt für Wohnungswesen
	Stadtplanungsamt
	Bündnis 90 / die Grünen Fraktion
	ABG Frankfurt Holding GmbH
	SPD Fraktion
Dortmund	Amt für Wohnungswesen
	DOGEWO 21
	Spar- und Bauverein e.G. Dortmund
	SPD Fraktion
Köln	Amt für Stadtentwicklung und Statistik
	Amt für Wohnungswesen
	Die Ehrenfelder (Genossenschaft)
	GAG Immobilien AG
	CDU Fraktion
	Bündnis 90 / die Grünen Fraktion

Anmerkung: In den Fallstudienstädten Dortmund und Köln wurden keine separaten Auftaktgespräche durchgeführt, weil sich Quaestio aufgrund weiterer Projektzusammenhänge im kontinuierlichen Austausch mit den Städten befindet. Die weiterführenden Gespräche (z. B. Wohnungsunternehmen, politische Vertreter) erfolgten in gleicher Intensität wie in den weiteren Fallstudienstädten.