PT_Materialien 29

IBA Berlin 2020

Sondierungspapier „Wohnungsbau und öffentliche Förderung“

vorgelegt von:

PT. RWTH RHEINISCH-WESTFÄLISCHE TECHNISCHE HOCHSCHULE AACHEN

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung
[Fakultät für Architektur]

Impressum

IBA Berlin 2020

Sondierungspapier „Wohnungsbau und öffentliche Förderung“

Auftraggeber
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin

Auftragnehmer
PT.RWTH

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung
RWTH Aachen _ Fakultät für Architektur _ Prof. Klaus Selle

Postfach, 52056 Aachen
Tel.: 0241 - 80 98 300
Fax: 0241 - 80 92 137
Web: www.pt.rwth-aachen.de
E-Mail: schmitt@pt.rwth-aachen.de

Verantwortlich: Gisela Schmitt

Bearbeitung
Dipl.-Ing. Sarah Ginski
Dipl.-Ing. Barbara Koller
Dipl.-Ing. Gisela Schmitt

Aachen, im Dezember 2012

Anmerkungen zur Schreibweise: Wenn im Rahmen dieser Arbeit von Akteuren, Partnern, Einwohnern etc. die Rede ist, sind damit selbstverständlich immer auch Akteurinnen, Partnerinnen, Einwohnerinnen etc. gemeint. Auf eine explizite Benennung wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit verzichtet.

Fotos und Bildmaterial: pt.rwth

Inhalt

Impressum **2**

Vorbemerkung **5**

1. Anlass **6**

1.1 Aufgabe 6

1.2 Vorgehensweise 7

1.3 Aufbau der Studie 7

2. Staatliche Wohnungspolitik **9**

2.1 Entwicklungslinien 9

2.2 Grundzüge des Instrumentariums 12

2.3 Einordnungen 17

3. Wohnungsmarktentwicklung **21**

3.1 Tendenzen 21

3.2 Neue Wohnungsnot – in wachsenden Großstädten 23

4. Kommunale Wohnungspolitik **25**

4.1 Handlungsspielräume 25

4.2 Handlungsprogramme und Strategien 27

4.3 Handlungsstrategien in drei Städten im Vergleich 30

5. Wohnungsbau und öffentliche Förderung **34**

5.1 Grundbausteine 34

5.2 Neuen Wohnraum fördern – Objektförderung 35

5.3 Bauland aktivieren – Bodenpolitik 37

5.4 Wohnen sozial absichern – Subjektförderung und Mietregulierung 40

5.5 Bestand sichern und entwickeln 42

5.6 Kooperationen – Win-Win Situationen schaffen 44

6. Ableitungen **47**

6.1 Erkenntnisse aus dieser Studie 47

6.2 Ein Thema für die IBA 2020? 49

Literatur **51**

Anhang

Vorbemerkung

Nachdem in den vergangenen beiden Jahrzehnten der Wohnungsversorgung als öffentliches Handlungsfeld wenig Aufmerksamkeit zuteil wurde, hat momentan das Thema **„Wohnen in der Stadt zu bezahlbaren Preisen“** in öffentlichen, fachlichen und politischen Diskursen gleichermaßen wieder Konjunktur. Neben der staatlichen Deregulierungspolitik haben vor allem das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung sowie die Pluralisierung der Anbieter- und Nachfragerstruktur die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt zunehmend unübersichtlicher werden lassen.

Besonders in den wachsenden, dynamischen Städten mit hohem Nachfragedruck steigen die Preise für Mietwohnungen kontinuierlich. Viele Haushalte mit geringem und auch mittlerem Einkommen haben große Schwierigkeiten, im Rahmen ihres Budgets Wohnungen zu finden, die ihren Anforderungen entsprechen. Ein zunehmendes Gefälle zwischen den verschiedenen Wohnlagen – nach dem vereinfachten Muster teure Mitte und preiswerter Rand – scheint in den Großstädten die gefürchtete Folge zu sein.

Die dieser Studie zugrunde liegende Ausschreibung im Rahmen der geplanten IBA 2020 in Berlin stellt die Frage, auf welchem Wege die stadtentwicklungspolitischen Ziele ein ausreichendes Angebot an bezahlbarem Wohnraum in der Stadt zu schaffen und die soziale Mischung zu sichern, erreicht werden kann. Der besondere Fokus liegt hier auf dem öffentlich geförderten Wohnungsbau und der Frage, wie öffentliche Mittel gezielt und effizient eingesetzt werden können.

Dieser Auftrag repräsentiert damit eine Fragestellung, die – als „Wohnungsfrage“ in langer Tradition – eine gesamtgesellschaftliche Verständigung über angemessene Wohn- und Lebensweisen sowie die Verantwortung des Staates für die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum erfordert – das heißt die Diskurse über öffentliche Interventionen in den Wohnungsmarkt sind stets politisch, ideologisch, aber auch historisch geprägt und nicht von der Diskurs- und Planungskultur eines Ortes zu trennen.

Für die Bearbeitung dieser Studie lässt sich daraus der Schluss ziehen, dass eine isolierte, vom Kontext losgelöste Betrachtung einzelner Elemente aus dem Instrumentenkasten (nationaler und lokaler)Wohnungspolitik nicht zielführend ist. Angesichts der knappen Bearbeitungszeit liefert diese Studie daher „keine erprobten Rezepte“ für die aufgeworfene Fragestellung, sondern aus der umfassenden Betrachtung von drei Referenzstädten aufbereitetes „Material“ und „Argumente“ für das Pro und Contra. Der „Nutzen“ muss sich nachfolgend in den örtlichen Diskursen – Berlin und IBA 2020 – zeigen.

1. Anlass

1.1 Aufgabe

Wohnen war und ist ein wichtiger Motor der Stadtentwicklung. Die Wohn- und Lebensqualität sowie die funktionale und soziale Durchmischung, oder im Gegensatz dazu mögliche Segregationstendenzen, entscheiden über das zukünftige Gesicht der Stadt und über ihre Lebendigkeit. Daher soll im Rahmen der IBA 2020 in Berlin das Thema der „sozial, kulturell, strukturell und funktional durchmischten Stadt“ unter verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet werden. Um mögliche Projekte und Experimente für die IBA 2020 zu identifizieren und Schwerpunkte der Auseinandersetzung festzulegen, sollen im Rahmen einer Kurzübersicht und Projektrecherche zu verschiedenen Themen jeweils der aktuelle Stand der Forschung und des Fachdiskurses dargestellt und Referenzprojekte analysiert und beurteilt werden. Einer der Bausteine, die im Rahmen dieser Auseinandersetzung von Bedeutung sind, ist das Thema **Wohnungsbau und öffentliche Förderung**.

Im Rahmen dieses „Sondierungspapiers“ stellt sich die Frage, welchen Beitrag in diesem Kontext eine „öffentliche Förderung des Wohnungsbaus“ – verstanden als **öffentliche Wohnungspolitik**, die neben den Förderprogrammen auch die Gesamtheit der politischen Instrumente und die Träger einer sozial orientierten Wohnungspolitik in die Betrachtung einschließt – leisten kann. Die erweiterte Perspektive umfasst dann neben dem rechtlichen Instrumentarium (z.B. Miet- und Wohnungsgesetze), die Förderinstrumente (z.B. als direkte und indirekte Objektförderung oder Subjektförderung), den Umgang mit Grund und Boden (z.B. soziales Bodenmanagement) sowie die Rolle „gemeinnützig“-orientierter oder genossenschaftlich-organisierter Träger. Ziel der Studie ist es, intelligente und effiziente Strategien anderer Städte zu ermitteln und Fragen nach ihrer Wirksamkeit zu stellen.

Der Ausgangspunkt der Betrachtung ist die angespannte Wohnungsmarktlage in prosperierenden Großstädten und damit stehen die lokalen Handlungsspielräume und -möglichkeiten im Vordergrund, die jedoch nur im Kontext der (örtlichen) Marktlage und den Rahmenbedingungen nationaler Politik verständlich werden. Die „Förderung“ ist nur eine Stellschraube im System des wohnungspolitischen Instrumentariums und hat vor allem als direkte Subvention des Wohnungsneubaus mittlerweile eine untergeordnete Bedeutung. In diesem Sinne liegt dieser Studie ein breites Verständnis von „fördern“ zugrunde, dass auch die indirekten Formen „öffentlicher Unterstützung“ bei der Erstellung und Sicherung von Wohnraum einbezieht.

1.2 Vorgehensweise

Die Bearbeitung dieses Sondierungspapiers stand vor einer dreifachen Herausforderung

- eine komplexe Themenstellung, wie oben beschrieben,
- in einer äußerst knappen Bearbeitungszeit mit einem engen Projektbudget
- in einem kurzen Ergebnispapier komprimiert

darzustellen.

Dies führte zu der methodischen Entscheidung, den geforderten „Stand des Fachdiskurses“ und die „Modelle“ in den Referenzstädten ausschließlich anhand einer Dokumentenanalyse aufzuarbeiten und auf qualitative Untersuchungsansätze zu verzichten. Aufgrund des engen Zeitrahmens von gut drei Monaten basiert die gesamte Untersuchung auf der Grundlage verfügbarer Daten sowie Primär- und Sekundärliteratur. Im Gegensatz zu einer empirisch fundierten Fallstudienuntersuchung werden hier in erster Linie die programmatischen Ansätze erfasst. Eine eingehende Betrachtung der Anwendung und der Umsetzungsprozesse (z.B. hemmende und fördernde Faktoren) ist so nicht möglich und wird nur in soweit erfasst, wie sie (vereinzelt) in Veröffentlichungen dokumentiert ist.

Der Stand des Fachdiskurses wurde anhand einer Literatur- und Internetrecherche aufgenommen und stützt sich auf einschlägige Grundlagenwerke, Fachliteratur (Bücher und Zeitschriften), aktuelle wissenschaftliche Gutachten und graue Literatur. Die Materialien zu den Referenzstädten wurden darüberhinaus aus den Internetportalen der Städte, Veröffentlichungen der örtlichen Mietervereine und Wohnungsgesellschaften sowie der Tagespresse entnommen.

In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden drei Städte (München, Hamburg, Amsterdam) untersucht, die auf den ersten Blick sehr ähnliche Ausgangsbedingungen haben (wachsende europäische Großstädte mit einer angespannten Wohnungsmarktlage), aber unter sehr verschiedenen Voraussetzungen ihre wohnungspolitischen Strategien entwickeln. Zum Verständnis der Handlungsansätze muss daher auch immer ein „Überbau“ zur Einordnung mitgeliefert werden.

Mit der Auswahl der drei Städte wird eine Bandbreite verschiedener Problemlagen abgedeckt, für die komplexe und umfangreiche Handlungs- und Lösungsansätze entwickelt wurden. Abweichende Rahmenbedingungen, andere Planungskulturen und -traditionen lassen eine direkte Übertragbarkeit oft nur schwer zu – eine Auswertung im Sinne der Vergleichbarkeit ist ohne weitere Rückfragen und vertiefte Nachrecherche nicht fundiert möglich. Die Handlungsansätze der drei Referenzstädte werden daher zunächst jeweils als einzelne Pakete in einer detaillierten Darstellung mit einem in etwa analogen Aufbau nebeneinandergestellt. Die Erkenntnisse werden thematisch zugeordnet in den einzelnen Kapitel des Ergebnispapiers aufgegriffen.

1.3 Aufbau der Studie

Dieses Ergebnispapier ist so aufgebaut, dass jedes Kapitel in sich abgeschlossen lesbar und verständlich sein sollte. Auch wenn nicht unbedingt ein linearer „Lesefluss“ vom Anfang bis zum Ende vorausgesetzt wird, führt dennoch ein „roter Faden“

- von der staatlichen Wohnungspolitik und den Tendenzen auf dem Wohnungsmarkt als Rahmenbedingungen kommunaler Wohnungspolitik (Kap.2 und 3)
- über die Handlungsspielräume, Programme und Strategien auf der kommunalen Ebene (mit dem Fokus auf die drei Referenzstädte; Kap.4)
- zu einer kommentierten Darstellung der zentralen Handlungsbausteine, die auch Handlungsansätze weiterer Städte einbezieht und anhand von Positionen aus dem fachöffentlichen Diskurs kommentiert. (Kap.5).
- Im Schlusskapitel (Kap.6) stehen generelle Ableitungen mit dem Fokus auf Berlin und die geplante IBA 2020.

Die ausführliche Darstellung der Referenzstädte findet sich im Anhang. Die jeweiligen Startseiten „in Kürze“ sollen einen schnellen Einstieg erleichtern – zusammen mit den „Einschätzungen“ zum Schluss ermöglichen sie dem „Schnellleser“, auch ohne genaues Studium der kompletten Dokumentationen der drei Städte das Ergebnispapier in Gänze zu verstehen.

2. Staatliche Wohnungspolitik

2.1 Entwicklungslinien

Die Entwicklung der bundesdeutschen Wohnungspolitik lässt sich als ein Weg der zunehmenden Deregulierung und des kontinuierlichen Rückzuges des Staates aus der Förderung beschreiben. Die Paradigmen heutiger Debatten lassen sich bis zu den ersten Wohnungsbaugesetzen in den 1950er Jahren – und oftmals sogar bis zu den ersten Ansätzen öffentlicher Wohnungsversorgung im 19. Jahrhundert – zurückverfolgen. Zum besseren Verständnis der aktuellen Diskurse werden daher die Grundlinien der historischen Entwicklung, die Grundbausteine des Instrumentariums sowie die immer wiederkehrende Auseinandersetzung um die Rollenverteilung von Staat oder Markt bei der Wohnraumversorgung am Anfang dieser Studie kurz beschrieben.

Nach dem zweiten Weltkrieg ist ein großer Anteil von Wohnungen in den Westzonen zerstört: „Der Grad an zerstörtem Wohnraum in den Städten lag zwischen 50 und 90 Prozent." (Harlander 2012b, 78). Durch die Einquartierung von Flüchtlingen bei anderen Familien im Rahmen der Wohnraumzwangsbewirtschaftung (vgl. Harlander 2012b, 78) lag die Belegung meist bei fünf Personen pro Wohnung mit einer durchschnittlichen Wohnfläche von 15 qm pro Person (vgl. BPB 2003b). Angesichts des begrenzten zur Verfügung stehenden Wohnraums wurde die von den Nationalsozialisten eingeführte Wohnraumzwangsbewirtschaftung weitergeführt, da eine Freigabe der Mieten exorbitante Steigerungsraten nach sich gezogen hätte. Allerdings unterblieben dadurch private Investitionen in Wohnraum weitgehend, da die zu erreichenden Mieten nicht kostendeckend waren (vgl. BPB 2003b). Bei der stufenweisen Abschaffung der Wohnungszwangswirtschaft wurden entstehende Härten aufgrund der dann steigenden Mietpreise durch diverse Miet- und Lastenbeihilfen abgefangen (vgl. Bosch 2011, 1815).

In den Nachkriegsjahren war die deutsche Wohnungspolitik zunächst auf den Mietwohnungsbau ausgerichtet, um die Bevölkerung zügig mit Wohnraum versorgen zu können (vgl. Breitfuss o.J., 51). „Der soziale Wohnungsbau hat vor allem in den 50er Jahren wesentlich zum Wohnungsneubau beigetragen. Bis 1960 wurden so von den 40 Mio. Mietwohnungen 60% durch öffentliche Förderung erstellt." (BPB 2003b). Mit der Verabschiedung des Ersten Wohnungsbaugesetzes (WoBauGe) im Jahr 1950 konnte eine Belebung des Wohnungsbaus „durch die Vergabe von unverzinsten Baudarlehen aus Haushaltsmitteln des Bundes und der Länder und etwa 30-35-jährigen Tilgungsfristen" (BPB 2003b) erreicht werden. „Im Gegenzug war der Investor verpflichtet, für die Laufzeit der Darlehen nur an Haushalte zu vermieten, die bestimmte Einkommensgren-

zen nicht überschreiten. Die Miethöhe richtete sich anfangs nach einer Richtsatzmiete; später nach der sog. Kostenmiete, die aus dynamischen (z.B. Zinsen, Betriebskosten) und staatlich festgelegten (z.B. Instandhaltungspauschalen) Elementen besteht. Nach Rückzahlung der Darlehen entfallen diese Bindungen." (BPB 2003b). Im Gegensatz zur Wohnungspolitik in der NS-Zeit waren die öffentlichen Förderungen nun nicht mehr an Unternehmen mit einer gemeinnützigen Bindung gebunden (vgl. BPB 2003b), vielmehr sollte durch die Fördermittel auch die private Investitionstätigkeit in sozialen Wohnraum stimuliert werden.

Der soziale Wohnungsbau richtete sich gemäß der Definition im WoBauGe an „breite Schichten des Volkes". „Die für die Ausstellung eines Wohnberechtigungsscheins als Zugangsvoraussetzung maßgeblichen Einkommensgrenzen wurden so hoch angesetzt, dass in den 1950er Jahren etwa 75 % der Bevölkerung Zugangsmöglichkeiten für Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus besaßen." (Harlander 2012b, 82). Parallel wurde ab 1951 auch die Bildung von Wohneigentum gefördert, zum einen über die „steuerliche Abzugsfähigkeit von Investitionen in selbstgenutztes Wohneigentum", zum anderen durch die 1952 eingeführte so genannte Wohnungsbauprämie, die durch eine Prämienzahlung für Einzahlungen in Bausparverträge die „Vermögensbildung zum Erwerb von Wohneigentum unterstützte", und damit bereits mit der heutigen Bausparförderung vergleichbar war (BPB 2003b; vgl. auch Kopf 2011).

Mit der Verabschiedung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes im Jahr 1956 wurde der wohnungspolitische Schwerpunkt noch deutlicher auf Eigentumsförderung – auch im sozialen Wohnungsbau – gelegt, „der soziale Mietwohnungsbau reduzierte sich auf die Versorgung einkommensschwacher Haushalte." (BPB 2003b). „Tatsächlich wurde millionenfacher privater Einfamilienhausbau, ab den 1960er Jahren vor allem als suburbaner Eigenheimbau, neben den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus zum zweiten Standbein im Wohnungsbau des bundesrepublikanischen Wiederaufbaus und zugleich zum wohl wirkmächtigsten Symbol erfolgreichen sozialen Aufstiegs." (Harlander 2012b, 83).

Im Jahr 1965 wurde mit dem Wohngeldgesetz ein vom Einkommen, der Haushaltsgröße und der Miethöhe abhängiges Wohngeld eingeführt (vgl. BPB 2003b). Ziel dieser Subjektförderung war und ist es, die Empfänger nicht „auf ein ganz besonders preisgünstiges und deshalb enges Marktsegment im Wohnraumbestand" (Bosch 2011, 1816) zu beschränken, sondern „Zugang zu Wohnraum mit durchschnittlichen Kosten" (ebd.) zu ermöglichen. Es gilt daher häufig als „sozial treffsicheres und marktkonformes Instrument" (BPB 2003b), das „die Erhaltung und Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen [unterstützt]". (Bosch 2011, 1816).

Ab dem Jahr 1971 wurden mit dem Kündigungsschutzgesetz Kündigungen von Wohnraummietverträgen durch den Vermieter erschwert, insbesondere wurde die Kündigungsandrohung mit dem Ziel, Mietsteigerungen durchzusetzen, gesetzlich verboten (vgl. BPB 2003b). Darüber hinaus wurden durch Einführung einer ortsüblichen Vergleichsmiete (Mietspiegel) Mieterhöhungen begrenzt (vgl. BPB 2003b).

Ab Mitte der 1970er Jahre wurden zunehmend Investitionen in Bestandsbebauung gefördert, zum einen durch das 1976 verabschiedete Wohnungsmodernisierungsgesetz, das im Falle von Modernisierungsmaßnahmen staatliche Zuschüsse und Steuererleichterungen vorsah und das Umlegen von Modernisierungskosten auf die Miete ermöglichte, sowie durch die 1977 auf den Erwerb von Gebrauchtwohnungen ausgedehnte Eigentumsförderung (vgl. BPB 2003b).

Die Regierungsparteien der 1970er und 1980er Jahre strebten eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes und einen deutlichen Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik an. Ein Bestandteil war „die sukzessive Neubestimmung der Zielgruppen im sozialen Mietgeschosswohnungsbau durch die staatliche Wohnungspolitik: Die Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau wurden immer weniger der realen Einkommensentwicklung angepasst, wodurch sich der Kreis der Zugangsberechtigten rasch verkleinerte. [...] Die Folge war, dass sich der soziale Wohnungsbau als Mietwohnungsbau immer mehr zu einem Instrument der Wohnungsversorgung sozialer Randgruppen entwickelte [...]." (Harlander 2012b, 89). In dieser Logik war die Einführung der Fehlbelegungsabgabe im Jahr 1981 nur konsequent, mit der gegen das Bewohnen von Sozialwohnungen

durch einkommensstärkere Gruppen vorgegangen wurde; diese sorgte allerdings für eine stärkere soziale Entmischung und eine einseitige Bewohnerstruktur insbesondere in Großwohnsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus aus den 1960er und 1970er Jahren (vgl. z.B. Harlander 2012b, 89).

Ende der 1980er Jahre wurde die Abschaffung des sozialen Wohnungsbaus diskutiert – der Bund zog sich vorübergehend ganz aus der Förderung zurück. Das Fördersystem stand mittlerweile permanent in der Kritik, da durch die dynamische Form der Subventionierung (degressive Aufwendungszuschüsse) die laufend steigenden Mieten vielerorts über den Marktmieten lagen und nachsubventioniert werden mussten. Dazu kam die Klage über „Fehlbeleger", also jene Bewohner, deren Einkommen während der Wohndauer über die Einkommensgrenzen stiegen und die dennoch in den preiswerten Wohnungen blieben (vgl. BPB 2003b; vgl. auch Häußermann/Siebel 1996, 153 und Liebe-Tumbrink 2011, 1833).

Als praktisch „endgültiger Deregulierungsschritt" wurde 1990 das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz aufgehoben: „Die 3,4 Mio. Mietwohnungen (entsprechend einem Viertel aller Mietwohnungen) der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen verloren damit ohne Gegenleistung ihre Mietpreisbindung; alle weiteren Bindungen [...] wurden aufgehoben." (BPB 2003b). Die ehemals gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften wurden steuerlich wie privatwirtschaftliche behandelt (vgl. Breitfuss o.J., 51).

„1994 wurde durch Einführung einkommensabhängiger Förderung im Sozialen Mietwohnungsbau den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Höhe der Förderung an das Einkommen des Mieterhaushaltes zu koppeln." (BPB 2003b). Ab 1996 erfolgte die Eigentumsförderung durch eine einkommensneutrale Festbetragsförderung, die durch Zuschläge beispielsweise für Kinder erhöht werden konnte (BPB 2003b; vgl. auch Spars 2008, 36).

Mit dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), welches an die Stelle des Zweiten Wohnungsbaugesetzes trat, wurde 2001 u.a. der soziale Wohnungsbau neu konzipiert und als Ziel der Wohnraumförderung die „Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum und die Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum" formuliert (vgl. Liebe-Tumbrink 2011, 1833). Zielgruppe der Wohnraumförderung sind „Haushalte, die sich auf dem Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können" (vgl. Hafner et al. 2010, 90) – die Konzentration der Wohnraumförderung auf einkommensschwache Gruppen wird damit deutlich formuliert.

Ab 2008 wurde die „eigengenutzte Immobilie in die staatlich geförderte Altersvorsorge aufgenommen" (Broghammer 2011, 430), als sogenannter „Wohn-Riester".

Zusammenfassend lassen sich die wohnungspolitischen Interventionen der letzten 40 Jahre in zwei grundlegende Strategien unterteilen:

- „Verbesserung der Wohnversorgung durch Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus und Verbesserung der Wohnqualität oder
- Förderung des Wohneigentums im Rahmen einer Politik der Vermögensbildung als Anstoß zur Auslösung von Sickereffekten." (Kühne-Büning 2005, 259).

Wohnungspolitik in der DDR

Bei einer ähnlichen Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg nahm die Entwicklung der Wohnraumversorgung in der DDR recht schnell schon einen anderen Weg. Nach dem Krieg waren in der Ostzone 41% des Gesamtwohnungsbestands, in manchen Städten bis zu 80%, zerstört (Buck 2004, zitiert nach Harlander 2012a, 94). Zusätzlich belasteten Flüchtlingszuströme die Wohnungsversorgung (vgl. Harlander 2012a, 94). In der Nachkriegszeit war der Wohnungsbausektor strukturell benachteiligt, da anfänglich der Aufbau einer eigenen Schwerindustrie im Vordergrund stand (vgl. Harlander 2012a, 94). Durch eine „Mietenstoppverordnung" wurden zunächst die Miet- und auch die Bodenpreise auf dem Stand von 1936 eingefroren (vgl. Harlander 2012a, 92).

Da in der DDR als sozialistischem Staat das Grundprinzip der Staatsintervention herrschte, stand die Fürsorgepflicht des Staates auch hinsichtlich der Wohnungsversorgung

außer Frage. Im „Gesetz über den Aufbau der Städte in der DDR und der Hauptstadt Berlin“ wurden im Jahr 1950 „Wohnungs- und Städtebau als Bestandteil der staatlichen Planwirtschaft definiert“ (BPB 2003a). Privater Wohnungsbau fand praktisch nicht statt (vgl. Schmitt 2003, 58). Da kein Privateigentum am Boden bestand, gab es auch keine Bodenspekulation (vgl. Harlander 2012a, 96). „Die Wohnung selbst war grundsätzlich keine Ware, sondern eine soziale Leistung, die der Staat im Rahmen seiner Fürsorgepflicht und der Garantie des in Artikel 37 der Verfassung von 1968 garantierten ‚Rechts auf Wohnraum' bereitstellte.“ (Harlander 2012a, 92). Allerdings erhielt erst nach dem Machtwechsel zu Erich Honecker in den 1970ern die Wohnungspolitik im Rahmen der propagierten „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ einen hohen politischen Stellenwert (vgl. Harlander 2012a, 94).

Die staatliche Wohnungsvergabe erfolgte nach drei Kriterien: „der Arbeitskräftesicherung, der Familien- und Bevölkerungspolitik und der Stabilisierung des Systems durch Bevorzugung von ‚verdienstvollen Personen'.“ Um die quantitative Unterversorgung an Wohnraum zu beheben, wurde der Wohnungsbau stark industrialisiert mit dem Ziel, Kostenvorteile zu erreichen. Der Neubau stand (gegenüber der Instandhaltung) im Vordergrund. Im Rahmen eines ehrgeizigen Wohnungsbauprogramms sollten im Zeitraum 1971 bis 1990 3,3 bis 3,5 Mio. Wohnungen (durch Neubau bzw. Modernisierung) entstehen; 2 Mio. Plattenbauwohnungen wurden bis zur Wende realisiert. „Die Probleme lagen in der anhaltenden, immer katastrophalere Züge annehmenden Vernachlässigung der Altbaubestände, der mangelnden städtebaulichen Qualität der zunehmend an die Stadtränder verlegten Großsiedlungsgebiete und – im Kontext der sich verschärfenden ökonomischen Krise in den 1980er Jahren – auch in den wachsenden Qualitätsmängeln der Gebäude und Wohnungen selbst.“ (Harlander 2012a, 94ff.).

Seit der Wiedervereinigung 1990 wurde auch die Wohnungsversorgung von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft überführt. Weil das politische Ziel der Eigentumsbildung auch auf die neuen Länder übertragen wurde, wurden in großem Umfang Wohnungen privatisiert.

2.2 Grundzüge des Instrumentariums

Die Wohnungspolitik in der BRD ist seit dem Zweiten Weltkrieg ein durchgängiges Handlungsfeld, das auf allen staatlichen Ebenen über die Jahre hinweg ein breites Spektrum an Instrumenten und Verfahren hervorgebracht hat. Die staatliche Wohnungspolitik setzt die Rahmenbedingungen und Leitlinien, nach wie vor orientiert an den Prinzipien der „sozialen Marktwirtschaft“ – auch wenn sich das Instrumentarium im Laufe der Zeit gewandelt hat, so ist die prinzipielle Struktur doch gleichgeblieben. Hafner, Holl und Jessen beschreiben die Systematik der Instrumente wie folgt (Hafner et al. 2010, 91):

- Sozialer Wohnungsbau (Objektförderung)
- Steuerrecht (Mietwohnungsbau, Eigentumsbildung, Kapitalanlage)
- Mietrecht (Kündigungsschutz, Mietpreisregelung)
- Wohngeld (Subjektförderung)

Die Zielsetzungen der wohnungspolitischen Interventionen lassen sich laut Kühne-Büning in drei Gruppen zusammenfassen (Kühne-Büning 2005, 236):

- „Sicherung der Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung, insbesondere der Bezieher niedriger Einkommen und der Problemgruppen mit Wohnraum,
- Umverteilung von Markteinkommen der verschiedenen sozialen Gruppen durch Einkommenszuschüsse,
- Erhaltung und Stärkung der Leistungsfähigkeit des Wohnungsmarktes.“

Der Staat kann also durch Geld (direkt) oder durch Recht (indirekt) Einfluss auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum nehmen. „Ziele und Instrumente der Wohnungspolitik sind immer auch vor dem Hintergrund der jeweils bestehenden Wohnungsmarktsituation zu

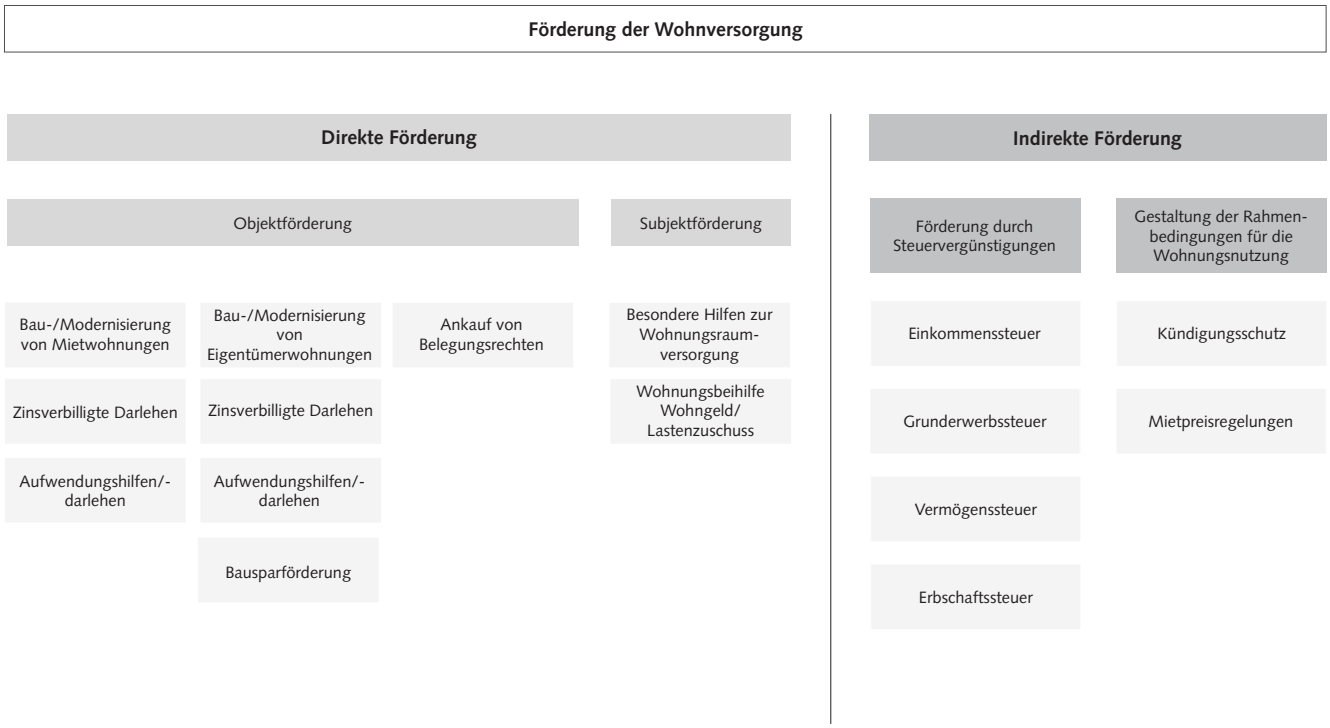


Abb. 1 Systematik der wohnungspolitischen Instrumente in der BRD

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hafner et al. 2010, 91)

sehen“ (Kühne-Büning 2005, 238), sie können also nicht für sich isoliert betrachtet und auch nicht allgemeingültig beurteilt werden.

Die wichtigsten Bausteine des Instrumentariums werden nachfolgend jeweils kurz beschrieben:

Objektförderung

Bei der Objektförderung wird „eine investive Förderung zur Finanzierung einer konkreten Wohnung“ (Epple 2011, 1476) veranlasst, häufig wird darunter verkürzt die Neubauförderung einer Sozialwohnung verstanden. Die Förderung ist dabei an verschiedene Bindungen geknüpft – im Mietwohnungsbau an die Vermietung an Haushalte mit Wohnberechtigungsschein, bei der Eigentumsförderung an die Selbstnutzung durch den geförderten Haushalt, der bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten darf (vgl. Epple 2011, 1476f). Vorschriften hinsichtlich Größe, Ausstattung und dgl. bestimmen das Qualitätsniveau im sozialen Wohnungsbau. Bis zur Reform des Wohnungsbaurechts im Jahr 2001 durfte als Miete einer geförderten Wohnung nur die sogenannte ‚Kostenmiete’ verlangt werden. Als solche wird eine Miete bezeichnet, „die zur vollständigen Deckung der laufenden Kosten erforderlich ist.“ (Krämer 2011, 1022). Die Preisbindung erfolgt seit 2001 über eine sogenannte Bewilligungsmiete, die Teil der Förderzusage ist und sich stärker am Marktwert der Wohnung orientieren kann (vgl. Krämer 2011, 1023).

Darüber hinaus kann „auch die Modernisierung von Wohnungen, etwa die Verbesserung der sanitären Einrichtungen, der Wärme- und Warmwasserversorgung des Wohnumfelds, und der Wärmedämmung“ (Gutekunst 2011a, 1228) gefördert werden. Seit der Verlagerung der Zuständigkeit für soziale Wohnraumförderung auf die Länder im Jahr 2006 sind die Förderungen für Modernisierungen stark angestiegen (vgl. Pestel 2012b, 11). Hinzu kommen u.a. Förderprogramme der KfW, etwa zur energetischen Sanierung, mit denen also ganz bestimmte politisch erwünschte Maßnahmen unterstützt werden.

Die Förderung erfolgt „mit zinsfreien oder zinsgünstigen Baudarlehen oder Bauzuschüssen (Investitionszuschüssen) [...], mit Aufwendungszuschüssen oder Aufwendungsdarlehen [...] und mit Zinszuschüssen oder Annuitätsdarlehen [...].“ (Gutekunst 2011a, 1227f.). Zu den Objektförderungen gehört damit auch die klassische Bausparförderung für die Eigentumsbildung, bei der ein Sparer für ein zweckgebundenes Darlehen (mit wohnwirtschaftlicher Verwendung) in der Ansparphase staatliche Zuschüsse erhält

(vgl. Adam 2011, 202f.). Auch werden durch die Objektförderungen private Investitionen in den sozialen Mietwohnungsbau angeregt, indem die günstigen Mieten durch Unterstützung bei der Investition subventioniert werden, so dass sich die Investition für den Eigentümer trotz der geringeren Mieteinnahmen rechnet.

„Mit einer Objektförderung „erkauft" der Staat unterschiedlich hohe Mietverbilligungen und unterschiedlich lange Fristen eines Belegungsvorbehalts für Einkommensschwächere." (Gutekunst 2011a, 1228). Die Objektförderung im Neubau wird häufig kritisiert, da die Bindungen zeitlich befristet sind, faktisch also die Schaffung langfristig privater Werte mit öffentlichen Geldern (teil)finanziert wird. „Der Staat wird aber an einer Objektförderung jedenfalls als Sockelförderung festhalten, weil nur eine Objektförderung verlässlich zu Investitionen für Einkommensschwächere anregt [...]." (Gutekunst 2011a, 1228).

In der Nachkriegszeit machte der soziale Wohnungsbau einen Großteil des Neubaus aus, bis 1960 wurden ca. 60% der Wohnungsneubauten mit öffentlicher Förderung erstellt (vgl. BPB 2003b). „Nach dem Zweiten Weltkrieg [förderten] alle Bonner Regierungen mit milliardenschweren Subventionen den Bau günstigen Mietwohnraums in einem solchen Umfang, dass Anfang der 1980er Jahre jede dritte Wohnung in der Bundesrepublik der Mietpreisbindung unterlag." (Schwagenscheidt 2012, 12). „Sozial gefördert" ist eine zeitlich begrenzte Eigenschaft der Wohnungen, sind die Bindungen aufgehoben, kann der Eigentümer den Mieterkreis und die Miethöhe selbst festsetzen. Da derzeit wesentlich mehr Bindungen auslaufen, als neue Sozialwohnungen gebaut werden, ist die Anzahl der Sozialwohnungsbestände in der Bundesrepublik stark rückläufig. „Jahr für Jahr verlieren etwa 100.000 Wohnungen ihren Status als Sozialwohnung." (Hafner et al. 2010, 91). Nach Schwagenscheidt „gab es 1987 allein in Westdeutschland nach Erhebungen des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen noch 3,9 Millionen Sozialwohnungen, [...] Ende 2012 [waren es] lediglich 1,05 Millionen." (Schwagenscheidt 2012, 13; vgl. auch Spars 2008, 36).

Die Länder, die seit der Föderalismusreform 2006 für die soziale Wohnraumförderung zuständig sind und für diese Aufgabe nicht zweckgebundene Kompensationsmittel des Bundes erhalten, legen meist den Schwerpunkt nicht auf die Objektförderung. Im Jahr 2010 wurden in allen Bundesländern insgesamt 57.643 Wohnungen gefördert, davon 22.176 Neubauten (vgl. Schwagenscheidt 2012, 14). „Mit dem Rückzug aus der ‚Objektförderung' wurden die Steuerungsmöglichkeiten bei der Wohnungsproduktion abgegeben, der Einfluss beschränkt sich auf Rahmensetzungen durch die Bauleitplanung." (Sutter-Schurr 2012, 33).

Das aktuelle Förderniveau reicht nicht aus, um die Zahl der mietpreisgebundenen Wohnungen in Deutschland zu stabilisieren und einen angemessenen Beitrag zur Wohnungsversorgung der 7,15 Mio. Haushalte, die Bedarf an einem sozialen Mietwohnraum haben, zu leisten. (vgl. Pestel 2012a, 4-9; vgl. auch Pestel 2009). Nach Aussage des Pestel-Instituts spielt „im Rahmen der Gesamtaufwendungen von inzwischen rd. 19 Mrd. Euro [...] die Objektförderung praktisch keine Rolle mehr" (Pestel 2012b, 16), der Staat gibt im Bereich „Wohnen privater Haushalte" vielmehr die größten Summen für Kosten der Unterkunft gemäß SGB II beziehungsweise im Rahmen der Grundsicherung im Alter aus (vgl. ebd., Abb. 10).

Die politischen Schwerpunkte liegen auf der Eigenverantwortung und der Eigentumsförderung. „In den letzten Jahren setzt die Politik [...] stärker darauf, vor allem über die Eigentumsförderung Personen zum selbständigen Agieren auf dem Wohnungsmarkt zu befähigen und nur noch benachteiligte Gruppen mit Wohnraum zu versorgen." (Hafner et al. 2010, 90). Oder, wie es das Pestel-Institut ausdrückt: „Wohnen als Ware ist in den letzten Jahren in den Vordergrund gerückt, während das Wohnen als Sozialgut in der politischen Wahrnehmung – zumindest im realen Handeln der Politik – an Bedeutung verloren hat." (Pestel 2009a, 9).

Zur Objektförderung kann auch der Ankauf von Belegungsrechten durch eine Kommune gezählt werden. Hierbei werden keine Zuschüsse für die Errichtung einer Sozialwohnung gezahlt, sondern im Bestand Wohnungen erstmalig mit einer Sozialbindung

belegt oder die Bindungsfristen einer sozialen Mietwohnung durch Ausgleichszahlungen verlängert. Der Ankauf von Belegungsrechten spielt innerhalb der Förderung des sozialen Wohnungsbaus bislang nur eine untergeordnete Rolle. Bis auf die Jahre 2003 und 2006, in denen jeweils bundesweit für mehr als 1.000 Wohnungen Belegungsrechte angekauft wurden, liegen die Zahlen seit 2003 meist nur bei wenigen Hundert oder sogar unter 100 Wohnungen jährlich (vgl. Pestel 2012b, 13).

Eine Förderung, die ebenfalls dem Objekt zugute kommt, ist die Bereitstellung von günstigem Bauland, in den meisten Fällen durch die Kommune. Um die Auswirkungen der Bodenpreise auf die Kosten für Wohneigentum und Mietwohnungsbau abzumildern, werden bisweilen städtische Grundstücke vergünstigt entweder an private Erwerber aus definierten Einkommensgruppen (Selbstnutzer) oder an Unternehmen der Wohnungswirtschaft abgegeben. Letztere sind dann an bestimmte Bindungen hinsichtlich ihrer (Mieter- oder Käufer-) Zielgruppe gebunden.

Ein alternatives Instrument ist die Vergabe von Baugrundstücken in Erbpacht gegen Zahlung eines Erbpachtzinses, um zum Beispiel die Kosten des Baulands von den Kosten eines Eigenheims zu trennen und so die Eigentumsbildung zu vereinfachen. In den meisten Fällen werden an die Erwerber des Erbpachtgrundstückes bestimmte Bedingungen (bspw. hinsichtlich Haushaltsgröße, Einkommen o.ä.) gestellt. Ein Vorteil für die Stadt selbst ist es, das das jeweilige Baugrundstück in ihrer Hand bleibt und der Bodenspekulation entzogen wird. Die Stadt sichert sich so dauerhaft die Verfügungsgewalt über das Grundstück und kann die Bedingungen für die Grundstücksnutzung bestimmen.

Subjektförderung

Grundsätzlich lässt sich Subjektförderung im Wohnungsbau als Förderung definieren, „bei der ein Haushalt, für den die Marktmiete oder die Eigenwohnungsbelastung untragbar hoch ist, auf Antrag einen Zuschuss zur Miete oder Belastung erhält [...].“ (Gutekunst 2011b, 1584). In Deutschland wird eine Subjektförderung in Form von Wohngeld „als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zu den Belastungen für selbstgenutzten Wohnraum (Lastenzuschuss) geleistet“ (Bosch 2011, 1816) und ist prinzipiell unabhängig von der Art und der Finanzierung des bewohnten Wohnraums oder von objektbezogenen Bindungen. Sofern die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind, besteht auf Zahlung von Wohngeld ein Rechtsanspruch. Die Höhe richtet sich nach „dem Verhältnis zwischen (anrechenbarer) Wohnlast und (anrechenbarem) Familieneinkommen [...].“ (Gutekunst 2011b, 1584). Für das Wohngeld bestehen Höchstbeträge, „die von der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder und der Mietenstufe (I-VI) abhängig sind“ (Bosch 2011, 1817), die sich auf das örtliche Mietniveau bezieht.

Das Wohngeld wird häufig als „ein unverzichtbarer und integraler Bestandteil einer grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichteten Wohnraum- und Mietenpolitik“ (Bosch 2011, 1816) angesehen. Dadurch, dass Bewohner nicht auf konkrete Bestände beschränkt sind, fördert das Wohngeld die Wahlfreiheit und verhindert einseitige Bewohnerstrukturen. Allerdings wird Wohngeld immer wieder als mietentreibend kritisiert, da die höhere Zahlungsfähigkeit von den Vermietern durch höhere Mietforderungen „vorweggenommen“ wird. Da bei einer reinen Subjektförderung der Mietpreis über den Markt bestimmt wird, birgt diese auch die Gefahr langfristig hoher Lasten für die öffentlichen Haushalte.

Seit der Änderung sozialrechtlicher Bestimmungen (u.a. Sozialgesetzbuch (SGB) II) im Jahr 2005 (Stichwort „Hartz IV“) haben Empfänger von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Hilfe zum Lebensunterhalt keinen Anspruch auf Wohngeld, da die Unterkunftskosten in diesen Transferleistungen berücksichtigt sind. Die Kosten der Unterkunft (kurz KdU) werden dabei (im Gegensatz zum staatlichen Wohngeld) durch die Kommune getragen. Welche Unterkunftskosten „angemessen“ sind (zulässige Bruttokaltmiete), wird in jeder Kommune anhand der örtlichen Wohnungsmarktsituation in den Ausführungsvorschriften Wohnen (AV Wohnen) festgelegt (vgl. Schwagenscheidt 2012, 12).

Flankierendes rechtliches Instrumentarium

Bezahlbarer Wohnraum wird auch indirekt, beispielsweise über das Mietrecht, gewährleistet, indem es die Mieter vor willkürlichen Preissteigerungen, Mietvertragskündigungen zur Erzielung höherer Mieten und dgl. schützt. So werden Mietsteigerungen durch die Kappungsgrenze auf maximal 20 % in drei Jahren begrenzt; eine Mieterhöhung darf nur bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgen (vgl. von Lutterotti 2011, 1150).

Auch das Zweckentfremdungsverbot, das Gemeinden auf der Grundlage entsprechender Ländervorschriften erlassen können, stellt ein Instrument der indirekten Sicherung bezahlbaren Wohnraums dar, da es Reduzierungen des Wohnungsbestandes (und so eine preissteigernde Angebotsverknappung in angespannten Wohnungsmärkten) verhindert. Allerdings darf ein Zweckentfremdungsverbot nicht mit dem Ziel einer Mietpreissenkung verbunden sein, sondern soll einzig der Wohnraumversorgung der Bevölkerung dienen (vgl. Heckler/Freund 2011, 1963).

Über das Steuerrecht stehen weitere Möglichkeiten zur Verfügung, Wohnraum unter verschiedenen Bedingungen zu fördern, je nach Staatsebene beispielsweise über die Grunderwerbssteuer, die Grundsteuer, die Vermögens- und die Erbschaftssteuer sowie Absetzbarkeit von Kosten bei der Einkommenssteuer.

Wohnungswirtschaft – der „dritte Sektor“

Traditionell gab es in Deutschland in Form der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und der Genossenschaften einen dritten Sektor, der „irgendwo zwischen Markt und Staat angesiedelt“ war (Schmitt 2003, 52). Dieser war bis zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 ein wichtiger Akteur für die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums, und blieb es auch danach. Einige Wohnungsbaugesellschaften nahmen die Prinzipien der Gemeinnützigkeit in ihre Satzungen auf, Genossenschaften verfolgen unverändert das Ziel der preisgünstigen und sicheren Wohnungsversorgung für ihre Mitglieder.

Seit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit sind allerdings die früher wahrgenommenen Gegensatzpaare der „guten“ gemeinnützigen oder kommunalen Wohnungsbaugesellschaften auf der einen und der „bösen“ profitorientierten privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen auf der anderen Seite verwischt. Zahlreiche ehemals gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften werden durch ihre Gesellschafter vermehrt zur Profitmaximierung angehalten und müssen hohe Dividenden auszahlen, waren daher in der Vergangenheit zu Mieterhöhungen gezwungen oder haben nur in geringem Maße in die Bestände investiert. Manche privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen mit starkem lokalem Bezug sehen sich dagegen in besonderer gesellschaftlicher Verantwortung und arbeiten mit eher bescheidenen Renditezielen; darauf weist auch Bernd Hunger vom GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. hin (vgl. Kraft/Schneider 2011, 55f.). Die „Entwicklungsrichtungen, die sich im Marktverhalten und den Tätigkeitsfeldern“ manifestieren, sind daher vorrangig „von der Rechtsform und den Kapitalgebern beeinflusst.“ (Schmitt 2003, 52).

Die Erkenntnis, dass die Wohnungswirtschaft weiterhin von Bedeutung ist, um in den Städten bezahlbaren Wohnraum zu sichern, setzt sich aufgrund steigender Mieten in prosperierenden Regionen wieder verstärkt durch. Der Einfluss der (sowohl privatwirtschaftlichen als auch kommunalen) Wohnungsunternehmen auf die Wohnungsversorgung ist relativ groß, da etwa ein Viertel des gesamten deutschen Wohnungsbestandes in ihren Händen ist (vgl. Pestel 2012b, 2).

Es besteht immer mehr die Tendenz, die örtliche Wohnungswirtschaft in die kommunale Wohnungspolitik einzubeziehen und durch Kooperationen die kommunalen Spielräume in der Wohnraumversorgung zu erweitern, insbesondere da die Städte „bei der Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte in benachteiligten Stadtteilen, den Strategien zum Stadtumbau und der Verwirklichung der gesamtstädtischen Entwicklungskonzepte [...] auf die Mitwirkungsbereitschaft ‚der Eigentümer’ angewesen [sind].“ (Schmitt 2003, 64). Die Wohnungswirtschaft als Eigentümer großer Bestände spielt daher für die Umsetzbarkeit der städtischen Wohnungspolitik eine große Rolle. Durch ihre

Grundprinzipien sind besonders Wohnungsgenossenschaften ein natürlicher Partner, wenn es um die Sicherung bezahlbaren Wohnraums geht. Die Verhandlung mit wohnungswirtschaftlichen Akteuren ist daher ein Instrument der kommunalen Wohnungspolitik, das an Bedeutung gewinnt.

2.3 Einordnungen

Wohnungspolitik kann definiert werden als „die Gesamtheit aller auf Wohnungsversorgung der Bevölkerung gerichteten hoheitlichen Eingriffe". (Kühne-Büning 2005, 236) und setzt damit die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau (vgl. Hafner et al. 2010, 91). Die Bundesrepublik versteht sich nach Art. 20, Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) als ein sozial verpflichtetes Gemeinwesen. „Aus der verfassungsmäßig verankerten Sozialstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland und der besonderen sozialen Bedeutung der Wohnversorgung ist der staatliche Auftrag für wohnungspolitisches Handeln – obschon explizit nicht fixiert – abzuleiten." (Kühne-Büning 2005, 235). Thomas Halder verweist darauf, dass „die Bereitstellung von ausreichendem, finanzierbarem und menschenwürdigem Wohnraum [...] Ziel der staatlichen Wohnungspolitik [ist]." (Halder 2011, 1906). Lidwina Kühne-Brüning erläutert mit Verweis auf Axel Börsch-Supan, dass bis Ende des 19. Jahrhunderts „der freie Markt auf den Wohnungsmärkten [herrschte]. Erst als die Wohnungsfrage nach der industriellen Revolution Ende des 19. Jahrhunderts zu einem politischen Problem wurde, begann der Einfluss des Staates." (Kühne-Büning 2005, 234).

Staat oder Markt? – konträre Positionen

Die grundlegende Berechtigung einer staatlichen Wohnungspolitik wird heute nicht in Frage gestellt. Die mit der Wohnungspolitik verfolgten Ziele, die konkreten Ausformungen und das Ausmaß der staatlichen Eingriffe sind allerdings politisch-ideologischen Grundsätzen unterworfen – die Wohnungspolitik in der Bundesrepublik spiegelt die unterschiedlichen politischen Überzeugungen in ihren Phasen wider. Die grundsätzlichen Positionen lassen sich dabei mit den Schlagworten „mehr Markt" oder „mehr Staat" beschreiben. „In der wohnungspolitischen Diskussion über die Marktwirtschaft im Wohnungswesen wird von den einen mehr Liberalisierung und den anderen mehr Dirigismus im Rahmen der sozialstaatlichen Grundordnung verlangt." (Hämmerlein 1996, 35).

Auf der einen Seite stehen die Befürworter einer marktwirtschaftlichen Organisation des Wohnungsmarktes. Sie lehnen (massive) staatliche Eingriffe als dirigistisch, marktverfälschend und ineffizient ab und fordern eine Preisbildung nach Marktgesetzen. Nach ihrer Auffassung trägt „der einzelne Haushalt für seine Wohnsituation selbst die Verantwortung" und fragt auf dem Markt das Konsumgut Wohnung nach (Häußermann/Siebel 1996, 291). Hämmerlein verwendet den Begriff der „zumutbaren Selbsthilfe" (Hämmerlein 1996, 38). Aufgrund der „quantitativ fast ausreichende[n] Wohnraumversorgung" (Brech 1981, 292) seit den 1980er Jahren wurde die „'marktwirtschaftliche' Lösung der Wohnungsfrage" (Brech 1981, 302) propagiert. Klaus Christian Lehmann führte zu Beginn der 1980er Jahre die Fehlleistungen der Wohnungspolitik „nicht auf Marktversagen, sondern überwiegend auf Staatsversagen" zurück (Lehmann 1983, 33). Die FDP formulierte bereits in den 1970er Jahren auf ihrem Freiburger Parteitag die These, dass „auch für das Wirtschaftsgut Wohnung [...] das marktwirtschaftliche Ordnungsprinzip von Angebot und Nachfrage, Wettbewerb und dezentralen Investitionsentscheidungen am effektivsten die notwendige Bedarfsdeckung" gewährleiste (FDP - Freiburger Thesen, zitiert nach Brech 1981, 303) und forderte zum Ausgleich für hohe Marktpreise in Ballungsgebieten eine reine Subjektförderung für bedürftige Haushalte.

Hämmerlein bemängelte 1996, dass „der Staat [...] das Interventionsrecht insbesondere für den Mieterschutz und die Sozialbauförderung als Daseinsvorsorge vorzeitig [wahrnimmt]." (Hämmerlein 1996, 37). Durch das Eingreifen des Staates würden Nachfragebewegungen durch Neubauangebote nicht wirksam. „Staatliche Interventionen sollen nur der Anregung und Ergänzung des erwerbswirtschaftlichen Handelns dienen und

müssten zur Wahrung der Konsumentensouveränität sowohl die Verbraucherwünsche beachten als auch den sozialen Zweck erreichen und die Leistungsbereitschaft und die Motivation der Wirtschaftssubjekte erhalten." (ebd.).

Zu einem der wichtigen Argumente der Marktbefürworter zählt, dass geförderter Wohnungsbau durch die niedrigen Mieten Investitionen in frei finanzierten Wohnungsbau erschwert oder unrentabel mache, da die Konkurrenz durch die günstigeren „Sozialwohnungen" zu groß sei (vgl. z.B. Lehmann 1983, 34). „Im privatwirtschaftlichen System der Wohnungsversorgung wird das Wohnungsangebot nur erweitert beziehungsweise permanent durch Reinvestitionen erneuert, wenn sich dies ‚lohnt', d.h. wenn dadurch eine angemessene Rendite für das eingesetzte Kapital erzielt werden kann." (Häußermann/Siebel 1996, 159f). Die staatliche Objektförderung sorge letztendlich dafür, dass weniger (freie) Mietwohnungen gebaut würden, und dies konterkariere das staatliche Ziel einer ausreichenden Wohnraumversorgung.

Die staatliche Objektförderung wird des Weiteren aufgrund der großen Fehlbelegungsquote als wenig zielorientiert kritisiert – die Förderung käme gar nicht den wirklich Bedürftigen zugute (vgl. z.B. Lehmann 1983, 33f.; vgl. auch Häußermann/Siebel 1996, 161). Als ein weiteres Argument gegen staatliche Objektförderung wird benannt, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen auf bestimmte Bestände beschränkt seien und sich daher nicht ihren individuellen Bedürfnissen entsprechend mit Wohnraum versorgen können. Bei einer großen Ballung geförderter Wohnungen kann dies eine Stigmatisierung des Quartiers und soziale Probleme nach sich ziehen (vgl. z.B. Harlander 2012b, 89).

Die Befürworter staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt weisen darauf hin, dass Wohnraum ein soziales Gut und daher nicht mit jeder beliebigen Ware auf dem Markt vergleichbar sei. Nach Kühne-Büning sind verschiedene Faktoren dafür verantwortlich, dass der Wohnungsmarkt nicht die Charakteristika eines ‚idealen Marktes' aufweist, dazu gehören u.a.:

- die „Unterschiedlichkeit der Teilmärkte",
- die Anpassungsverzögerungen aufgrund „eingeschränkte[r] Substitutionsmöglichkeiten bei den Wohnungsnachfragern",
- die zeitlich verzögerte „mengenmäßige Anpassung",
- aber auch die „fehlende bzw. begrenzte Markttransparenz",
- [...] Bestandsmärkte mit vertraglichen Bindungen"
- und „Abhängigkeiten von benachbarten Wirtschafts- und Politikbereichen" (Kühne-Büning 2005, 69f.).

Sie weist weiter darauf hin, dass „im Rahmen des Wettbewerbs [...] nur derjenige zum Zuge [kommt], der über entsprechende Kaufkraft verfügt. [...] Eine am Wettbewerb ausgerichtete Marktwirtschaft ist blind für die sozialen Belange der Gesellschaft." (Kühne-Büning 2005, 70). Das Recht auf eine menschenwürdige Unterkunft gehört zu den grundlegenden Rechten eines Mitglieds der Gesellschaft, daher können extreme Benachteiligungen nicht hingenommen werden – dies rechtfertigt nach Meinung der Befürworter staatliche Eingriffe in den Markt. Häußermann und Siebel weisen darauf hin, dass „ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt für weite Teile der Bevölkerung faktisch nicht existiert" (Häußermann/Siebel 1996, 291). Timmermann hat schon in den 1980er Jahren darauf hingewiesen, dass „der Markt allein kein adäquates Steuerungsinstrument sein [kann]", wenn die Wohnung als besonderes Gut behandelt wird. (Timmermann 1983, 408).

Insbesondere wurde und wird stets darauf hingewiesen, dass geförderte Wohnungsbaubestände durch die Mietbindung insgesamt dämpfend auf die Mietpreisentwicklung wirken – als „Korrektiv gegenüber der freien Marktentwicklung" (Wollmann 1983, 42), selbst wenn die geförderten Wohnungen nicht in den Mietspiegel eingerechnet werden (vgl. hierzu auch IWU 2009). Auch der Mietspiegel stellt nach Meinung der Befürworter ein erfolgreiches „Eingriffsinstrument" dar, indem Mieterhöhungen an der Entwicklung vergleichbarer Marktobjekte (ortsübliche Vergleichsmiete) orientiert werden (vgl. Wollmann, 1983, 43; vgl. auch von Lutterotti 2011, 1150f.), anstatt sie der freien Aushand-

lung zwischen den Parteien zu überlassen. In diesen Verhandlungsprozessen ist der Mieter als benachteiligter Akteur zu sehen, der des staatlichen Schutzes bedarf. Allerdings fließen in den Mietspiegel nur Neuvermietungsmieten und ggf. Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen ein, Wohnungen, deren Miete gleich bleibt, können sich daher nicht dämpfend auf die ortsübliche vergleichsmiete auswirken. Dies wird von Mietervereinen häufig kritisiert (vgl. z.B. Mieter helfen Mietern München 2011).

Nachdem seit den 1980er Jahren die Liberalisierung der Wohnungsmärkte und der Rückzug aus der Objektförderung auf der Tagesordnung standen und demnach die Marktbefürworter politisch einflussreich waren, werden nun wieder Stimmen laut (zumeist angesichts der „neuen Wohnungsnot" in wachsenden Regionen), die stärkere Eingriffe des Staates im Sinne einer angemessenen Wohnraumversorgung fordern.

Der Blick über die Grenze – Instrumente im europäischen Ausland

Das Pestel-Institut hat im Jahr 2012 die Wohnungsmarktsituation Deutschlands mit der anderer europäischer Länder (Niederlande, Österreich, Frankreich, Großbritannien, Schweden, Italien, Dänemark) verglichen (vgl. Pestel-Institut 2012b). Auch wenn unterschiedliche staatliche Strukturen und Zuständigkeiten einen unmittelbaren Vergleich erschweren, so sind doch anhand der Wohnungsmarktdaten Rückschlüsse auf die Schwerpunkte der jeweiligen Wohnungspolitik zu ziehen (vgl. auch BBR 2006a; BBR 2006b).

In Deutschland manifestiert sich die Fokussierung auf die Subjektförderung in „einem der geringsten Anteile von Sozialwohnungen am Wohnungsbestand" mit nur noch 4%, im Gegensatz zu Schweden, Frankreich oder den Niederlanden mit je ca. 15% (Pestel 2012b, 44). Auch der Anteil der Haushalte, deren Wohnkostenbelastung bei 40% ihres Nettoeinkommens oder mehr liegt, ist in Deutschland mit 24% höher als in allen anderen betrachteten europäischen Ländern. Der EU-weite Durchschnitt lag hier bei 10% (vgl. Pestel 2012b, 45). Das Pestel-Institut kommt daher zu dem Schluss, das sich „trotz aller Subjektförderung [...] hier in Deutschland eine gerade im europäischen Vergleich sichtbare Problemlage herausgebildet [hat], die für die künftige Wohnungspolitik eine enorme Herausforderung darstellt." (Pestel 2012b, 45). Allerdings wird in der Studie nicht thematisiert, inwieweit die Werte aus den betrachteten europäischen Ländern tatsächlich vergleichbar sind.

In Bezug auf die Wohnungsmarktentwicklung sind die meisten europäischen Länder mit vergleichbaren Tendenzen wie Deutschland konfrontiert: Zunahme der Wohnfläche pro Person, steigende Anzahl der Haushalte mehr oder weniger unabhängig von einer steigenden Bevölkerungszahl durch Zunahme der Singularisierung, sinkende Geburtenraten, neue Haushaltstypen und Familienstrukturen, Druck auf dem Wohnungsmarkt in prosperierenden Städten und Preissteigerungen durch Bodenspekulation. Allerdings finden diese Tendenzen in den europäischen Ländern vor verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen sowie demographischen Hintergründen statt. Auch beruhen die wohnungspolitischen Grundstrategien auf unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Traditionen, weswegen ein unmittelbarer Vergleich kaum zu bewerkstelligen ist.

Im Folgenden werden einzelne Ansätze, die Bezüge zu dem beschriebenen Instrumentarium in der BRD aufweisen, kurz angerissen:

- Viele Länder betreiben *Objektförderungen* im sozialen Mietwohnungsbau. Allerdings sind „Sozialwohnungen" jeweils unterschiedlich definiert, weswegen ein unmittelbarer Vergleich, beispielsweise hinsichtlich der Anteile an den Gesamtbeständen, leicht ein verzerrtes Bild abgeben kann. In den meisten Ländern ist die Definition als Sozialwohnung weniger an die Förderung als an die Qualität des Eigentümers (kommunale oder gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft) gebunden (vgl. BBR 2006c, 48f.). In Österreich findet sich insbesondere in Wien ein großer Bestand an kommunalen Mietwohnungen, so genannte Gemeindebauten, die ausgleichend auf den örtlichen Mietwohnungsmarkt wirken. Darüber hinaus werden Wohnungsneubauten gemeinnütziger Wohnungsbauträger mit hohen Qualitätsstandards gefördert.

Hier müssen Mieter allerdings 5 oder 10% der Baukosten als Eigenmittel aufbringen (vgl. BBR 2006c, 16), weswegen dies eher eine Mittelschichtsförderung darstellt. Auch Frankreich verfügt über große Sozialwohnungsbestände (habitation à loyer modéré, kurz HLM). Die Wohnungen können in der Hand privater oder öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften sein und werden entweder direkt durch Zuschüsse oder indirekt durch Abschreibungsmöglichkeiten oder zinsgünstige Kredite gefördert. In Luxemburg besteht seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2011 die Verpflichtung, bei städtebaulichen Projekten mit einer Fläche über 1ha entweder 10% der Wohneinheiten oder 10% der BGF als sozialen Wohnungsbau zu errichten (vgl. das luxemburgische Stadtplanungsgesetz „loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain).

- In fast allen europäischen Staaten wird eine dem deutschen *Wohngeld* vergleichbare Subjektförderung gezahlt. In Österreich wurde 1968 die sogenannte Wohnbeihilfe zunächst nur für Mieter geförderter Wohnungen eingeführt und später auf den Eigentumssektor, zuletzt in einigen Bundesländern auch auf den privaten Mietwohnungssektor ausgedehnt (vgl. BBR 2006c, 31). In den meisten Staaten ist das Wohngeld nicht an einen besonderen Typus von Wohnung gebunden, sondern kann auch von Eigenheimbesitzern zur Reduzierung der Wohnlasten in Anspruch genommen werden.
- Österreich verfügt aufgrund seiner Topographie nur über ca. 40% potenzielle Siedlungsflächen, die zudem innerhalb des Landes ungleich verteilt sind, was zu einem Nebeneinander von entspannten Bodenmärkten und Baulandknappheit führt (vgl. BBR 2006c, 15). Um die Spekulation zu unterbinden, wird in einigen Regionen erfolgreich mit dem Instrument der befristeten Widmung von *Bauland* gearbeitet. Die Ausweisung als Bauland gilt dabei nur für zehn Jahre, danach „erfolgt eine automatische Rückwidmung in Grünland" (BBR 2006c, 16).
- In einigen europäischen Ländern wie Österreich oder Frankreich sind *gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften* auf dem Wohnungsmarkt aktiv – die Gemeinnützigkeit wurde nicht wie in Deutschland abgeschafft. Auch in Luxemburg gibt es gemeinnützige und halb-staatliche Organisationen zur Förderung preiswerten Wohnungsbaus: die SNHBM (Société Nationale d'Habitation à Bon Marché) für die Eigentumsbildung und den Wohnungsfonds (Fonds du Logement) für sozialen Mietwohnungsbau. Diese Organisationen erhalten Vergünstigungen wie preiswerte Grundstücksabgabe und Steuerbefreiungen.
- Die meisten europäischen Staaten fördern auch die *Wohneigentumsbildung*, entweder durch steuerliche Vorteile, vergünstigte Kredite (bspw. Eigenmittelersatzdarlehen in Österreich) oder direkte Zuschüsse. In England wird die Eigentumsbildung durch das so genannte ‚Right-to-buy'-Modell gefördert. Bewohner von Mietwohnungen kommunaler Wohnungsgesellschaften haben nach einer gewissen Wohndauer einen Rechtsanspruch darauf, die Wohnung zu erwerben, und erhalten einen Nachlass auf den Marktwert in Abhängigkeit von ihrer Wohndauer. Seit 2005 besteht bei einem Weiterverkauf ein Vorkaufsrecht für den ehemaligen Vermieter oder die Kommune. In Dänemark werden unter dem Programm-Namen „AlmenBilig +": Neubauwohnungen unter dem üblichen Preisniveau vermietet und von den Mietern selbst ausgebaut oder instand gehalten (vgl. Tornow 2012, 288f).

3. Wohnungsmarktentwicklung

3.1 Tendenzen

Der Wohnungsmarkt wird grundsätzlich durch demographische Entwicklungen, aber auch durch gesellschaftliche Trends bestimmt. In den letzten Jahren sind in Deutschland stabile demographische Entwicklungen zu erkennen, die langfristig enorme Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt haben werden. Häufig wird die Entwicklung mit dem Dreiklang „weniger – älter – bunter“ zusammengefasst: die deutsche Bevölkerung schrumpft kontinuierlich, da die geringen Geburtenzahlen nicht vollends durch Zuwanderungen ausgeglichen werden. Die Anteile älterer Einwohner steigen, da die „Babyboomer“ langsam älter werden und wenige Kinder geboren werden. Schließlich ist die Bevölkerung weniger homogen als in früheren Zeiten, da die Bevölkerungsanteile von Menschen mit Migrationshintergrund stetig steigen. Diese drei parallel laufenden demographischen Entwicklungen bedeuten u.a., dass sich die Anforderungen an das Wohnen ändern werden – weil alten- und behindertengerechte Wohnungen gebraucht werden, aber auch weil Einwohner mit anderen kulturellen Hintergründen bisweilen andere Wohnvorstellungen haben. Auch die veränderten Familienstrukturen (u.a. Patchwork-Familien, „Teilzeit-Eltern“ o.ä.) sorgen für neue Bedürfnisse auf dem Wohnungsmarkt.

Durch den Bevölkerungsrückgang wäre prinzipiell auch ein sinkender Bedarf an Wohnungen zu erwarten, dieser Effekt wird allerdings durch andere gesellschaftliche Entwicklungen bisher (über)kompensiert. Dabei ist zunächst die wachsende Singularisierung zu nennen (vgl. BBSR 2011b, 23): die Zahl der Einpersonenhaushalte nimmt stetig zu, insbesondere in den Städten, die Zahl der größeren Haushalte nimmt ab. Viele Menschen leben nicht (mehr) in einer festen Partnerschaft, oder Partner leben in getrennten Wohnungen („living apart together“), häufig infolge berufsbedingter Mobilität. Das Pestel-Institut weist darüber hinaus darauf hin, dass zwar weniger Kinder geboren werden, die Zahl der Erwachsenen, die eigene Haushalte bilden, aber zunächst noch leicht steigen wird. Demnach bringt „der demografische Wandel [...] noch keine Entlastung der Wohnungsmärkte.“ (Pestel 2012b, 47).

Zudem ist auch der Wohnflächenverbrauch pro Person stetig gestiegen. Im Jahr 2003 lag die Pro-Kopf-Wohnfläche bereits bei 43qm (vgl. Empirica/LBS 2005, 2). Durch einen stärkeren Trend zum Wohnen in der Stadt und durch steigende Energiekosten wird allerdings für die Zukunft ein etwas geringeres Wohnflächenwachstum pro Person erwartet (vgl. BBSR 2011b, 117).

Im Jahr 2011 lebten in Deutschland 44% der Haushalte zur Miete im Geschosswohnungsbau. „Entsprechend gibt es hier einen im Vergleich zu anderen Ländern starken Mietwohnungsmarkt [...].“ (BBSR 2011b, 162)

Die regionalen Wohnungsmärkte in der Bundesrepublik entwickeln sich in den letzten Jahren sehr unterschiedlich. Das Pestel-Institut weist darauf hin, „dass es ‚den deutschen Wohnungsmarkt’ nicht gibt“, sondern „viele lokale Teilmärkte, die sich wiederum in unterschiedlichste Segmente aufspalten.“ (Pestel 2012b, 6). Auf der einen Seite gibt es schrumpfende Regionen, die von entspannten Wohnungsmärkten und teilweise Wohnungsleerständen geprägt sind, auf der anderen wachsende Regionen mit starken Preisanstiegen sowohl im Eigentums- als auch im Mietsektor, oder Regionen, in denen nur bestimmte Teilmärkte angespannt sind (vgl. GdW 2012b). „Die Wohnungsmarktregionen stellen sich sehr heterogen dar – zwischen wachsenden Räumen mit Angebotsengpässen und schrumpfenden Regionen mit Angebotsüberhängen.“ (BBSR 2011b, 173). „Die kontinuierliche Abnahme der Neubautätigkeit des letzten Jahrzehnts in nahezu allen Regionen Deutschlands sorgte für eine Erhaltung des Nebeneinanders aus ‚engen’ und ‚entspannten’ Immobilienmärkten.“ (BBSR 2011b, 174).

Ein gewisser Trend zur Reurbanisierung verstärkt diese gegenläufigen Tendenzen noch. Das Pestel-Institut stellt in seiner Studie aus April 2012 (Pestel 2012b) fest, dass verschiedene Faktoren, wie die steigenden Mobilitätskosten, das steigende Qualifikationsniveau junger Erwerbspersonen und der Wegfall der Eigenheimzulage eine stärkere Tendenz zum Wohnen zur Miete in der Stadt zur Folge haben (vgl. Pestel 2012b, 38). Bei insgesamt sinkenden Bevölkerungszahlen in Deutschland hat dies Nachfragerückgänge in anderen Wohnungsmarktregionen zur Folge. „Etwa Dreiviertel aller bundesdeutschen Immobilien liegen außerhalb der Städte, in vielen Regionen rechnen Experten mit sehr hohen Wertverlusten.“ (Zydra 2012). Das Pestel-Institut stellt in der bereits erwähnten Studie fest, dass „in diesen ländlichen Räumen hunderttausende Wohnungen nicht mehr genutzt werden und bei längerem Leerstand auch nie wieder genutzt werden können.“ (Pestel 2012b, 38). Währenddessen steigen in den Großstädten sowohl die Miet- als auch die Kaufpreise für Wohnraum (vgl BBSR 2011b, 157f.).

Darüber hinaus sind die „warmen Betriebskosten“ (für Heizung und Warmwasserversorgung) im selben Zeitraum um durchschnittlich 3,3 % gestiegen, was die Gesamtwohnkosten der Haushalte deutlich gesteigert hat. Hierbei gibt es allerdings sehr große Unterschiede in Abhängigkeit von Gebäudealter und Bauform (vgl. ebd.). Das Pestel-Institut weist darauf hin, dass im Zeitraum 2002 bis 2010 ein Rückgang der Wohnfläche pro Haushalt festzustellen ist, der zum Teil zurückzuführen ist auf starke Mietpreisanstiege und bei Haushalten mit geringem Einkommen besonders deutlich ausfiel, zum Teil auch auf die Tendenz zum Wohnen in der Stadt, wo auch einkommensstärkere Haushalte mangels Angebot mit geringeren Wohnflächen Vorlieb nehmen (vgl. Pestel 2012b, 19f.).

Für untere und mittlere Einkommensgruppen stellen die Wohnkosten einen immer größeren Teil der Haushaltsausgaben dar und sind in den Einkommensklassen bis 3.600 Euro netto seit 2003 teils deutlich gestiegen. Für Haushalte mit einem Einkommen bis zu 1.300 Euro netto liegen diese bei über 40 % (vgl. Pestel 2012b, 21, Abb. 16). „Insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die unteren Einkommensklassen die Wohnfläche durchschnittlich reduziert haben, kann die Erhöhung des Anteils der Ausgaben für ‚Wohnen’ nur als dramatisch bezeichnet werden.“ (Pestel 2012b, 20)

Die Baulandpreise variieren sehr stark innerhalb Deutschlands. Die Spannbreiten liegen zwischen 60 Euro in Ostdeutschland und 600 Euro in Süddeutschland (vgl. BBSR 2011b, 146). Die höchsten Grundstückspreise weisen München, Stuttgart, das Rhein-Main-Gebiet, die Rheinschiene in Nordrhein-Westfalen und Hamburg auf (vgl. BBSR 2011b, 147). Ein durchaus positiver Effekt hoher Baulandpreise kann allerdings ein sparsamerer Umgang mit Grund und Boden sein, indem die hohen Preise durch kleinere Grundstücke kompensiert werden (vgl. BBSR 2011b, 146).

3.2 Neue Wohnungsnot – in wachsenden Großstädten

Auch wenn im bundesweiten Durchschnitt nicht von einer Wohnungsnot gesprochen werden kann, so ist doch in wachsenden Großstädten (wie München, Hamburg oder Stuttgart) die Wohnungsmarktlage ausgesprochen angespannt. „Die deutlichen Nachfrageüberhänge dort führen zu weit überdurchschnittlichen Mietenniveaus." (BBSR 2011b, 163). Durch die wachsende Haushaltsanzahl, die den Zuzügen in die wirtschaftlich prosperierenden Städte geschuldet ist, hat es in zahlreichen deutschen Großstädten in den letzten Jahren eklatante Preissteigerungen gegeben (vgl. BBSR 2011b, 167; vgl. auch Pestel 2012b, 30-37). Nach Angaben der Bundesregierung waren im Zeitraum 2007 bis 2010 „Großstädte ab 500.000 Einwohnern [...] im Vergleich zu allen anderen Städten von überdurchschnittlichen Mietpreissteigerungen betroffen. Die Erst- und Wiedervermietungsmieten stiegen dort um durchschnittlich 3,1 % pro Jahr." (Deutscher Bundestag 2011). In Universitätsstädten sorgt zudem der große Zustrom an Erstsemestern durch die doppelten Abiturjahrgänge, die Abschaffung der Wehrpflicht und die allgemein steigende Studierneigung für Engpässe auf dem Wohnungsmarkt.

Ein weiterer Aspekt ist die ungleichmäßige Verteilung der ohnehin geringen Neubautätigkeit in Bezug auf die Wohnungsmarktsegmente. „Obwohl die Einwohnerzahlen in den Großstädten seit Jahren kontinuierlich steigen, wurden lange Zeit viel zu wenig neue Wohnungen im mittleren und unteren Mietpreissegment geschaffen. Der wesentliche Grund dafür sind die immer teureren Grundstückspreise und die hohen Baukosten, die sich beispielsweise durch Energieeinsparauflagen im Neubau erhöhten." (Schwagenscheidt 2012, 13). Jörg Schwagenscheidt, Vorstand der GSW Immobilien AG in Berlin, bemerkt weiter, „dass sich für Wohnungsunternehmen nur der Bau von Wohnungen im gehobenen Mietpreissegment rechnet, wenn es keine besondere Förderung gibt." (ebd.) Da die Bundesländer ihre Mittel für soziale Wohnraumförderung nur zu geringen Teilen für Objektförderungen ausgegeben haben, haben Investoren und Wohnungsbaugesellschaften nicht in den Neubau preisgünstiger Wohnungen investiert. Gemäß einer repräsentativen Umfrage des GdW unter den Mitgliedsunternehmen „entfielen von den 10.982 im Jahr 2010 neu geschaffenen Wohnungen der Mitgliedsgesellschaften lediglich 20 % auf das untere Mietpreissegment. Die Masse der Neubauten wurde im oberen Preissegment geschaffen." (Schwagenscheidt 2012, 14). Im mittleren und oberen Preissegment steigt daher das Angebot, im unteren Preissegment wird das Angebot immer eingeschränkter.

Für einkommensschwächere Haushalte wird es zunehmend schwieriger, bezahlbaren Wohnraum in der Stadt zu finden. „Vor allem prosperierende Regionen weisen in Deutschland Angebotsengpässe auf. In diesen wirtschaftlich starken und expandierenden Räumen können die Kernstädte vielfach nicht der Nachfrage angepassten und finanzierbaren Wohnraum anbieten." (BBSR 2011b, 174).

Akteure wie der Präsident des Deutschen Mieterbundes, Franz-Georg Rips, warnen bereits vor der „sozialen Sprengkraft" (vgl. Sueddeutsche.de 2012), die die schwierige Lage auf den Wohnungsmärkten erzeugen kann (vgl. z.B. GdW 2012a, vgl. auch Illigmann 2010). Denn einkommensschwache Haushalte werden in ihrer Auswahl nur noch auf bestimmte Bestände in wenig gefragten Lagen beschränkt, was dort zu einseitigen Sozialstrukturen und zur Ballung von Problemen führen kann. Immer häufiger werden „Hartz IV"-Empfänger gezwungen, ihre Wohnungen aufzugeben, „weil die Höhe der förderfähigen Wohnkosten im Rahmen der AV Wohnen eingefroren ist und daher mit der tatsächlichen Marktentwicklung nicht mithalten kann. Im Gegenteil, da die Gesamtwohnkostensituation einschließlich Nebenkosten der Maßstab ist, fällt der Anteil der förderfähigen Kaltmiete mit steigenden Betriebskosten [...] kontinuierlich." (Schwagenscheidt 2012, 14f). Dies erzeugt steigende Segregationstendenzen.

Aber auch für die Städte selbst ist die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt problematisch. „Die Tendenz zum Verbleiben in der Stadt ist eindeutig, hindert aber mangels

Wohnungsangebot potenzielle Zuzügler an der Realisierung des Zuzugs. [...] Hier besteht vor allem in Metropolen und Arbeitsplatzzentren der Bundesrepublik die Gefahr, dass sich eine weitere Verschärfung der Wohnungsmarktsituation zu einem gravierenden Standortnachteil entwickelt." (Pestel 2012b, 22).

4. Kommunale Wohnungspolitik

4.1 Handlungsspielräume

Jahrzehntelang galt in der Bundesrepublik die Wohnraumversorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit angemessenen Wohnungen als arbeitsteilige Aufgabe von Bund, Land und Kommunen. Seit die Zeiten massiver Wohnungsknappheit vorbei sind und Bevölkerungsprognosen auch langfristig eine Entspannung der Wohnungsmärkte erwarten lassen, wird die Bedeutung der Wohnraumversorgung als öffentliche Aufgabe immer mal wieder aus verschiedenen politischen und fachlichen Perspektiven infrage gestellt (siehe Kap. 2).

Kommunale Daseinsvorsorge

Nach Phasen, die durch Deregulierung des Instrumentariums und der Privatisierungswelle der Wohnungsbestände geprägt waren, scheint die Zuständigkeit der Kommune für die Wohnungsversorgung wieder an Bedeutung zu gewinnen. Dennoch sind die Kommunen gezwungen, im Zusammenspiel mit der Sanierung und Entlastung der kommunalen Haushalte ihren finanziellen Handlungsspielraum permanent neu auszuloten und bei den Herausforderungen der Daseinsvorsorge im Sinne notwendiger Pflichtaufgaben Prioritäten zu setzen. Die fiskalischen und rahmensetzenden Vorgaben, wie die wettbewerbsrechtlichen Prinzipien und Richtlinien der EU, die Gemeindehaushaltsordnung sowie die Überprüfungen durch den Landesrechnungshof oder den Bund der Steuerzahler, stellen die wohnungspolitischen Ansätze der Kommunen permanent auf den Prüfstand. Neben der ökonomischen Perspektive der Wirtschaftlichkeit geht es hier vor allem auch um die ordnungsrechtliche Frage der Zuständigkeit, welche Aufgaben eine öffentliche Daseinsvorsorge erfordern, und welche Aufgaben besser von privatwirtschaftlichen Akteure übernommen werden sollten.

Im Rahmen dieser Studie wird wegen der begrenzten Bearbeitungszeit jeweils nur kurz bei der Behandlung einzelner Handlungsansätze auf solche „Hemmnisse“ hingewiesen – eine weitergehende grundlegende Betrachtung fördernder und hemmender Faktoren gesetzlicher Rahmenbedingungen und der Auslegung aktueller Rechtsprechung wäre für die wohnungspolitische Praxis in den Kommunen hilfreich.

Direkte und indirekte staatliche Unterstützung

Angesichts der Engpässe in städtischen Haushalten ist die lokale Wohnungspolitik nach wie vor auf die Unterstützung durch Bundes- und Landesmittel angewiesen. „Daher müssten die Länder ‚mit dem sozialen Wohnungsbau dafür sorgen, dass es auch für einkommensschwache Haushalte ausreichend Angebote gibt.' Der Bund gebe den Ländern jedes Jahr 518 Mio. Euro genau zu diesem Zweck," sagte Bundesbauminister Ramsauer laut eines Presseberichtes bei der Vorstellung des Immobilienmarktberichts seines Ministeriums Mitte Oktober im Bundeskabinett (Kuhr 2012).

Ein besserer kontinuierlicher Austausch über die Mittelbereitstellung und die damit verbundenen Ziele zwischen Bund, Ländern, Kommunen und der Wohnungswirtschaft wäre hilfreich, um eine durchgängige Linie differenzierter rahmensetzender Förderpolitik auf der Bundes- und Landespolitik zu schaffen, die den Kommunen langfristig verlässliche Leitplanken für ihre strategischen Handlungsansätze bieten könnte und gleichzeitig flexibel genug wäre, um auf örtliche Besonderheiten zu reagieren.

In die Betrachtung „staatlicher Förderung" müssen auch die staatlichen Regelungen zum Steuerecht einbezogen werden, die als „indirekte Förderung" oftmals nachhaltiger in ihrer Wirkung sind als eine direkte Förderung durch Zuschüsse und Darlehen. Neben der generellen Möglichkeit der linearen Gebäudeabschreibung im Steuerrecht gem. § 7 und §10 ESTG, die speziell unter dem Aspekt der energetischen Sanierung von Bestandsbauten derzeit erörtert wird (vgl. Hamberger 2011), sind immer wieder die Grundsteuer (GrStG) als Substanzbesteuerung und die Grunderwerbssteuer (GrESTG) als Verkehrsbesteuerung in der Diskussion.

Die jährlich zu entrichtende Grundsteuer war in den letzten Jahren Gegenstand zahlreicher Reformvorschläge zur Vereinfachung oder zur Umstellung der Bemessung auf der Grundlage veralteter Einheitswerte. Besonders vor dem Hintergrund der Baulandmobilisierung richten sich gegenwärtig Forderungen an den Bund, die Grundsteuer zu reformieren (vgl. Baba/Heising 2011, 528). Der „Zurückhaltung" von Bauland könne durch eine realistische am Verkehrswert orientierte Besteuerung und dem damit verbundenen stärkeren Handlungsdruck für den Eigentümer begegnet werden, ist der Tenor der Fachleute (Kühne-Büning et al. 2005). Als treffendes, knappes Fazit einer über zwei Jahrzehnte geführten Debatte und zahlreicher gescheiteter Reformvorstöße soll das folgende Zitat dienen: „Auf die Steuerung der Bodennutzung durch Steuern wird in Deutschland derzeit eher verzichtet." (Kühne-Büning et al. 2005, 386).

Der Steuersatz für die Grunderwerbssteuer beträgt gemäß §11 GrESTG 3,5%. Die Bundesländer können seit dem 01.01. 2006 einen abweichenden Steuersatz festlegen (Art. 105 Abs. 2a GG). Die meisten Bundesländer haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und den Steuersatz auf 4,5 oder 5% zur Verbesserung der öffentlichen Haushaltssituation angehoben. Bayern bleibt bewusst bei den 3,5%, um eine zusätzliche Verteuerung der Nebenkosten bei Transaktionen auf dem Immobilienmarkt gerade für Schwellenhaushalte zu vermeiden (vgl. Herrmann 2012).

Finanzkrise und Immobilienmarkt

Die „Flucht ins Betongold" als Reaktion auf die Euro-Schuldenkrise schlägt sich in einigen prosperierenden Großstädten in rasanten Preisanstiegen auf dem Immobilienmarkt nieder – teils ist hier schon von „drohenden Immobilienblasen" die Rede (Zydra 2012). Darin bestätige sich die Faustregel: „Je höher der Wohnwert und je größer die Stadt, desto höher das Preiswachstum", so eine Äußerung des IVD-Präsidenten Jens-Ulrich Kießling (Bühren 2012).

Im internationalen Vergleich steht der deutsche Immobilienmarkt für Stabilität; Festzinsen und eine hohe Eigenkapitalquote bei der Immobilienfinanzierung sorgen dafür, dass die Immobilienpreise im Vergleich zu anderen Ländern weniger auf kurzfristige Zinsänderungen reagieren (DV 2009). Die derzeitige Situation ist geprägt von historisch niedrigen Hypothekenzinssätzen (4,25 % im Juli 2011), die eine Nachfrage nach Immobilien fördern und die Immobilienpreise antreiben (vgl. Jones Lang Lasalle GmbH 2011). Eine Immobilienblase geht zumeist einher mit einem massiv ansteigenden Kre-

ditwachstum, dass aber in Deutschland bislang nicht messbar ist. Die Standards bei der Kreditvergabe und die Tatsache, dass Haushalte mit geringem Einkommen sich nicht für die Eigentumsbildung verschulden müssen, sondern sich auf einem großen, funktionierenden Mietwohnungsmarkt versorgen können, unterscheiden die hiesige Situation von den jüngsten Entwicklungen in den USA oder Spanien.

Regionale Ausdifferenzierung

Die Lage stellt sich in Deutschland regional sehr differenziert dar. In schrumpfenden Märkten haben plötzlich auch Haushalte mit niedrigem Einkommen Wahlmöglichkeiten auf dem gebundenen und freien Wohnungsmarkt. Wohnbedarf ist hier nicht länger nur eine quantitative Größe, sondern zunehmend Ausdruck einer qualitativen Nachfrage, die Wohnungsüberhänge produziert und, wie die Erfahrung zeigt, „öffentlich reguliert" werden muss. Auf den angespannten Märkten in prosperierenden Regionen bestehen nach wie vor Versorgungsengpässe – nicht nur im preiswerten Segment, sondern auch Haushalte mit einem mittleren Einkommen haben Probleme angemessenen, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Hier ist dann zum Teil schon wieder von „Wohnungsnot" die Rede und der Ruf „nach der starken Hand des Staates" wird nicht nur in den Boulevardmedien wieder laut, vor allem dann, wenn mit steigenden Preisen Verdrängungsprozesse benachteiligter Bevölkerungsgruppen einhergehen. In den meisten Städten ist die Kernstadt noch immer zentraler Ort der sozialen Integration (Schmitt 2008, 237), doch eine zunehmende Polarisierung innerhalb mancher Städte und ihrer Regionen gefährdet diese Funktion, wenn sich bestimmte Alters- und Sozialstrukturen räumlich vermehrt konzentrieren.

Auch die wohnungspolitischen Traditionen und Eingriffsmöglichkeiten der Städte unterscheiden sich. Während sich mancherorts schon immer Genossenschaften stark machten oder die Kommunen über eigene Marktaktivitäten eine sozial orientierte Wohnungspolitik betrieben, handelten andere Kommunen seit jeher stärker marktorientiert. Insofern kann es keinen standardisierten Umgang mit lokalen Wohnungsmärkten und der Sicherung und Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum geben. Lokale Rahmenbedingungen, Problemlagen und Entwicklungsprozesse erfordern vielmehr individuelle Lösungsansätze und Strategien (BBSR/BMVBS 2010; MBV NRW o.J.), die zudem den kommunalen Finanzbudgets und Akteurskonstellationen vor Ort entsprechen müssen (BBSR/BMVBS 2010, 3).

Die Einflussfaktoren sind komplex, die Herausforderungen vielfältig und je nach Problemlage regional sehr unterschiedlich – diese Studie richtet den Fokus auf die derzeit angespannten Märkte in Großstädten, das heißt die hier vorgestellten wohnungspolitischen Programme zeigen ein Repertoire von „ortsspezifischen" Handlungsansätzen und Strategien, mit denen deutsche (und europäische) Großstädte auf eine „zeittypische" Marktlage reagieren. Die dabei zugrundeliegende, generelle Fragestellung hat Christian Hunziker in seinem jüngst in der DW (Die Wohnungswirtschaft) erschienenen Beitrag zur „Sozialen Wohnraumförderung" so formuliert: „Wie kann es gelingen, gerade auch in angespannten Märkten Menschen mit kleinem oder mittlerem Einkommen zu einer angemessenen Wohnung zu verhelfen und dabei die soziale Mischung zu bewahren". (Hunziker 2012c, 8)

4.2 Handlungsprogramme und Strategien

Die Lösungsansätze zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums und dem Erhalt einer sozialen Mischung unter angespannten Marktbedingungen versuchen zahlreiche Städte mit Hilfe kommunaler Programme zu finden. Ziele eines solchen bestehen darin, durch strategische Wohnstandortentwicklung auf demographische und strukturelle Anforderungen vor Ort reagieren zu können – und mehr als die reine Wohnungsversorgung zu leisten (vgl. Schmitt 2008, 244; Borchard 2011, 181). Begreift man Wohnungsmärkte als einen zentralen Faktor für die zukünftige Entwicklung einer Stadt, so wird eine attraktive Wohnraumversorgung zu einem Wettbewerbsvorteil. Für angespannte wie für ent-

spannte Wohnungsmärkte gilt, dass eine Profilierung von Standorten und Quartieren dabei von Vorteil ist.

Kommunale Programme haben sich dadurch „zu einem unverzichtbaren wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrument entwickelt“ (BBSR/BMVBS 2010, 2), das sowohl als Informations- wie auch als Entscheidungsgrundlage für die an der Stadt- und vor allem sozialverträglichen Wohnraumentwicklung beteiligten Akteure dient. Sie sind gleichermaßen Analyse- und Planungsinstrument, mit dessen Hilfe „mittel- und langfristig Prozesse auf den lokalen Wohnungsmärkten rechtzeitig erkannt und gestaltet werden.“ (MBV NRW o.J. 5 f.) Tatsächlich können insbesondere angespannte Wohnungsmärkte zu einer stärkeren strategische Zieldefinition und einer formalisierten Steuerung führen (BMVBS 2011), für die es viele gute Gründe gibt: An der Wohnraumentwicklung beteiligte Akteure und die städtische Öffentlichkeit können durch die Beteiligung an einem kommunalen Konzept sensibilisiert werden. Im besten Falle erhöht sich durch eine verbesserte Planungssicherheit die Investitionsbereitschaft (BBSR/BMVBS 2010, 3). Weiteres, wenn auch selten ausschlaggebendes, Argument für die Erstellung eines kommunalen Handlungsprogramms ist die Unterstützung möglicher Akquise und/oder der effiziente Einsatz von Fördermitteln (MBV NRW o.J., 6).

So verschieden die Städte und ihre Rahmenbedingungen sind, so vielfältig sind auch die bislang entstandenen Konzepte und Handlungsprogramme. Dies drückt sich schon allein in der Begrifflichkeit aus: Da gibt es den Masterplan Wohnen, das Bündnis für das Wohnen, das Handlungskonzept Wohnen, das kommunale Wohnraumversorgungskonzept, den Vertrag für das Wohnen uvm. Gemeinsam ist all diesen Programmen eine „fachlich-analytische Grundlage zur Wohnungsmarktsituation“ und darauf aufbauend „konzeptionell-strategische Aussagen zur erwarteten und gewünschten Wohnungsmarktentwicklung“ (BBSR/BMVBS 2010, 9). Häufig handelt es sich um Teilkonzepte im Rahmen integrierter gesamtstädtischer Entwicklungskonzepte, bei denen wohnungspolitische Fragestellungen im Zusammenhang mit anderen Politikfeldern behandelt werden.

Einige Länder bieten mittlerweile Fördermöglichkeiten an, mit denen die Erstellung wohnungspolitischer Programme unterstützt wird. So zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, wo das Wohnraumförderprogramm eine „regionale Staffelung der Förderkonditionen, breit gefächerte Förderbausteine, die Förderung einzelner Maßnahmen über mehrere Programmjahre oder die Flexibilisierung der vom Kreditnehmer zu erbringenden Gegenleistungen“ umfasst (MBV NRW o.J., 16).

Voraussetzungen für kommunale Wohnraumprogramme

Für die Entwicklung kommunaler Wohnraumprogramme sollten, so lauten beispielsweise Empfehlungen des BBSR aber auch aus Nordrhein-Westfalen, bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. BBSR/BMVBS 2010; MBV NRW o.J.; Borchard 2011):

- *Kenntnisse des Wohnungsmarktes*: Um zu konzeptionell-strategischen Aussagen zur erwarteten und gewünschten Wohnungsmarktentwicklung zu gelangen, hat eine genaue Kenntnis des Wohnungsmarktes oberste Priorität. Dazu gehört auch die Erfassung der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien einer Stadt oder Region.
- *Verankerung in der Verwaltung*: Die Entwicklung und Umsetzung erfordern personelle und finanzielle Einsätze von Seiten der Verwaltung. Insofern ist eine Verankerung des Programms in der Verwaltung notwendig, die vorzugsweise über verschiedene, für die Wohnraumentwicklung und -abwicklung zuständige Ämter umfassen sollte. Dazu gehören in aller Regel zumindest das Sozial-, Wohnungs- und Stadtplanungsamt.
- *Politisches Bekenntnis*: Die Entwicklung, Umsetzung und Weiterentwicklung eines kommunalen Wohnraumprogramms muss als ein nicht endender Prozess, als eine Daueraufgabe, betrachtet werden. Am Anfang eines solchen Prozesses steht jedoch der politische Beschluss, der ein klares Bekenntnis darstellen muss. Nur so kann Ver-

bindlichkeit nach Innen in die Verwaltung und nach Außen in Richtung der kooperierenden Wohnungswirtschaft hergestellt werden.

- *Kooperation und Umsetzungsorientierung*: Bereits im Entwicklungsstadium sind die Kommunen auf die Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft angewiesen. Nur so können alle notwendigen Daten zusammengetragen werden. Zahlreiche Maßnahmen basieren zudem auf Selbstverpflichtungen, für die Akzeptanz Voraussetzung für eine spätere Umsetzung ist. Spätestens für die Realisierung von Maßnahmen in den Quartieren ist dann die Mitwirkung der tatsächlichen Eigentümer von Entwicklungsflächen und Beständen unabdingbar. Um die Umsetzung und Finanzierung zu sichern, kommt der Kooperation mit Wohnungsbauunternehmen und Mieterverbänden also eine besondere Bedeutung zu. Ggf. können Anreize zur Kooperation in Form von Investitionen in den öffentlichen Raum, Einzelberatungen, Best-Practice-Wettbewerbe o.ä. gegeben werden (BBSR/BMVBS 2010, 3). Unklar bleibt zumeist, ob und wie private Einzel- und Kleineigentümer eingebunden werden können.

Entwicklungsschritte kommunaler Wohnraumprogramme

Da die Kommunen weder die Entwicklung noch die Umsetzung allein bewerkstelligen können und sollen, muss ein Wohnraumprogramm als ein umfassender Kommunikationsprozess angelegt sein. Hierfür können die Erfahrungen der jahrzehntelangen Handlungsroutinen, die im Rahmen der behutsamen Stadterneuerungen in den Kommunen erprobt und erarbeitet wurden, genutzt werden (vgl. Schmitt 2008, 238). Konkrete Hinweise darauf, wie Wohnungsmärkte durch Rückbau und Aufwertung stabilisiert werden können, gewannen die Städte auch durch das Stadtumbauprogramm Ost (vgl. Schmitt 2008, 245).

In die Kommunikation müssen nicht nur die Kooperationspartner, sondern auch die Öffentlichkeit einbezogen werden. Dies bedeutet beispielsweise, Prognosen, Gefahren, Potenziale, wichtige Bedarfs- und Entwicklungszahlen für diese transparent und für Laien verständlich aufzubereiten (vgl. BBSR/BMVBS 2010, 3).

Natürlich unterscheiden sich die Prozesse innerhalb der Kommunen im Detail stark voneinander. Es zeichnet sich jedoch folgender, schematisch ähnlicher Grundaufbau ab:

- *Analyse des Ist-Zustands*: „Als Voraussetzungen für ein strategisches Vorgehen und die Bildung von sinnvollen Bündnissen wird [...] die genaue Kenntnis der Verhältnisse auf dem örtlichen Wohnungsmarkt und der allgemeinen Entwicklungstrends zunehmend anerkannt." (Schmitt 2008, 244). Eine differenzierte lokale Wohnungsmarktbeobachtung, die die Nachfrage nach Haushaltstypen und Zielgruppen unterscheidet, steht also zu Beginn und muss ergänzt werden um eine Bedarfsanalyse und die Erstellung bzw. Hinzuziehung von Prognosen.
- *Zieldefinition*: Die wohnungspolitischen, übergeordneten Ziele müssen formuliert werden. Strategische Zielmargen können sowohl Quantitäten als auch Qualitäten umfassen und etwa in Form eines Leitbildes festgehalten werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei jedoch stets der gesamtstädtische Zusammenhang (Borchard 2011, 107) und die Abstimmung mit den Zielsetzungen anderer kommunaler Politikfelder.
- *Maßnahmen- und Instrumentenwahl*: Die Entwicklung eines Maßnahmenkatalogs und die Auswahl der Instrumente sollten mit klaren Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten ausgestattet sein. Je konkreter die Maßnahmen und Instrumente im Konzept benannt sind, desto größer die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung (MBV NRW o.J., 14). Da die Liste der Aufgaben in jeder Kommune lang werden dürfte, ist es sinnvoll Prioritäten zu definieren, „um die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sowie eine zeitnahe Umsetzung des Konzeptes sicherzustellen." (BBSR/BMVBS 2010, 3). Dabei gilt es die Eigenlogiken der Akteure zu bedenken.
- *Umsetzung*: Ob und wie die Umsetzung in den Städten gelingt, hängt von vielerlei Faktoren ab und unterscheidet sich von Stadt zu Stadt. In der Regel stellt das Quartier die Ebene dar, auf der Maßnahmen in größerem Umfang und mit gesamtstädtischer Wirkung umgesetzt werden können.

- *Erfolgskontrolle*: Um die Wirkung des kommunalen Konzeptes verfolgen zu können, installieren die Städte meist eine kontinuierliche Beobachtung des lokalen Wohnungsmarktes. Dies ermöglicht zudem eine Anpassung der Zielsetzungen und/oder Nachsteuerung bei Maßnahmen und Umsetzungsinstrumenten (vgl. alles z.B. MBV NRW o.J., 10ff.).

Inhalte kommunaler Wohnraumprogramme

Die Inhalte kommunaler Programme können sich auf verschiedene Handlungsfelder der Wohnungspolitik beziehen, angefangen bei wohnungswirtschaftlichen, über städtebauliche bis hin zu sozialplanerischen und planungsrechtlichen Ansätzen (vgl. MBV NRW o.J., 14) Zwar sollten die Maßnahmen in einen gesamtstädtischen und strategischen Zielkatalog eingebettet sein, die Umsetzungswahrscheinlichkeit erhöht sich jedoch, wenn einzelne Maßnahmen konkret, beispielsweise auf Quartiersebene benannt werden können. Die kommunalen Programme enthalten zusammengefasst in aller Regel Aussagen zu folgenden Themen (vgl. MBV NRW o.J., 12ff.):

- Neubau und Baulandmanagement;
- Quartiersaufwertungen, auch durch Rückbau;
- Bestandsmodernisierung: Energetische und altengerechte Anpassung und/oder spielgruppenspezifische (z.B. Familien) Grundrissveränderungen;
- Profilierung von Standorten und Qualifizierung des Wohnungsangebotes in Form einer „Doppelstrategie mit Neubau und Bestandsentwicklung“ (Schmitt 2008, 244);
- Belegungsmanagement;
- Soziale Maßnahmen: Quartiersmanagement, soziale Einrichtungen, Gemeinschaftsräume und Dienstleistungen sowie
- Kooperationsverträge.

Wie kommunale Handlungsprogramme zum Wohnen im Detail gestaltet werden können, wie sie auf lokale Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien reagieren und dabei kommunalpolitische Kulturen und mitwirkungsbereite Akteure vor Ort einbeziehen, welche Instrumente sie nutzen, wird (im Anhang) anhand der drei Referenzstädte München, Hamburg und Amsterdam ausführlich nachgezeichnet.

4.3 Handlungsstrategien in drei Städten im Vergleich

Im Rahmen dieser Studie werden die wohnungspolitischen Handlungsansätze in drei Referenzstädten (München, Hamburg und Amsterdam) aufbereitet. Ausgewählt wurden bewusst drei wachsende Städte, die den Problemen einer angespannten Wohnungsmarktlage mit einem strategischen Ansatz und einem umfangreichen Repertoire an wohnungspolitischen Instrumenten begegnen. Dieses Kapitel stellt – gewissermaßen als Kurzfassung – die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der wohnungspolitischen Handlungsstrategien in den drei Referenzstädten im Überblick dar. Eine ausführliche, detaillierte Darstellung mit Quellenangaben zur Wohnungsmarktsituation und den wohnungspolitischen Handlungsprogrammen im Detail ist im Anhang zu finden (vgl. Anhang, Kap. M,H,A). Eine weitergehende Einschätzung der zentralen Handlungsbausteine aus den drei Referenzstädten im Kontext der aktuellen wohnungspolitischen Debatten folgt dann in Kapitel 5 (Wohnungsbau und öffentliche Förderung).

Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Die Wachstumssituation stellt sich in allen drei Städten ähnlich dar. Zwar sind vor allem in Amsterdam (vgl. Kap. A.1), aber auch in München (vgl. Kap. M.1), zaghafter noch in Hamburg (vgl. Kap. H.1) leichte Geburtenüberschüsse erkennbar, jedoch geht das Wachstum im Wesentlichen auf Zuwächse durch Bildungs- und Arbeitsplatzwanderung zurück. In allen drei Städten führen die Zuzüge in Kombination mit einer zunehmenden Anzahl kleiner Haushalte zu deutlich steigenden Boden-, Kauf- und Mietpreisen.

Während München schon heute als teuerste Stadt Deutschlands gilt, ist Hamburg auf dem beste Wege aufzuholen. Keine der Städte versucht die Zuwanderung zu begrenzen, wobei die Münchner Modelle zur Eigentumsförderung zum Teil eine Bindung an die Stadt voraussetzen und die Amsterdamer Vorschriften hinsichtlich des Zugangs zum nicht liberalisierten Wohnungsmarkt indirekt den ungehinderten Zuzug für manche Bevölkerungsgruppen erschweren. Alle drei Städte versuchen mit ihren Programmen den steigenden Preisen Herr zu werden – und gleichzeitig neue Einwohner zu gewinnen.

Die wirtschaftlichen Voraussetzungen, unter denen das Bevölkerungswachstum stattfindet, unterscheiden sich indes. Während die Bewohner Amsterdams und Münchens über überdurchschnittlich hohe Einkommen und eine hohe Kaufkraft verfügen, die Wirtschaft nahezu ungebrochene Zuwächse verzeichnet, stößt man in Hamburg auf eine stark polarisierte Wirtschafts- und Sozialstruktur. Dies drückt sich auch räumlich aus: Hamburg kämpft mit Segregation und Verdrängung. München hingegen gilt, trotz der überall hohen Bodenpreise als eine wenig segregierte Großstadt.

In allen drei Referenzstädten ist oder wird zukünftig die zunehmende Flächenknappheit ein Thema. Während Hamburg noch über einige Potenziale im Rahmen des Stadtumbaus verfügt, zeigt sich Amsterdam erfinderisch beim Gewinnen neuen (Bau-)Landes durch Aufschüttung von Inseln. München, wo der Entwicklungsdruck seit Jahren anhält, wird sich in Zukunft wesentlich stärker mit Umstrukturierung und Nachverdichtung auseinandersetzen müssen, und der Aufwand zur Entwicklung der „Restflächen“ wird immer aufwändiger.

Ziele, Programme, Strategien

Angesichts der jeweils regionalspezifischen Entwicklungen und Herausforderungen haben alle drei Referenzstädte eigene kommunale Programme entwickelt, die einerseits bezahlbaren Wohnraum für untere Einkommensschichten sichern und anderseits aber auch Haushalte mit mittleren Einkommen fördern. München blickt dabei auf eine lange Tradition kommunaler Wohnungspolitik mit einer „sozialgerechten Bodenpolitik“ zurück und hat langjährige Erfahrungen mit der Förderung verschiedener Zielgruppen gesammelt, wodurch ein „gewachsenes System“ entstand, dass sich als anpassungsfähig erwies. Das Hamburger Bündnis für das Wohnen hat sich hingegen gerade erst formiert und wird sich noch bewähren müssen.

Während Amsterdam mit eigenen Programmen gezielt einzelne inhaltliche Schwerpunkte fördert, nachdem sich der Staat komplett aus der Wohnungsbauförderung zurück gezogen hat, stellte Hamburg mit seinem Bündnis für das Wohnen jüngst ein neues Programm auf, dass sich vor allem der Objektförderung zuwendet. München kombiniert in der einkommensabhängigen Neubauförderung die Objektförderung mit Komponenten der Subjektförderung: Allein durch die Objektförderung und eine sozialgerechte Bodenpolitik können die Neubaumieten nicht so weit reduziert werden, dass sie für Geringverdiener bezahlbar wären.

Hamburg und München verfügen über umfassende städtische Förderprogramme im Neubau und Bestand sowohl für Mietwohnungen als auch bei Eigentum. Die „bevorzugten“ Zielgruppen sind in den Förderprogrammen der drei Städte, aber auch in den meisten anderen kommunalen Wohnraumprogrammen zumeist (große) Familien, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Studenten. München als Großstadt in einem Flächenstaat findet in der Landesförderung des Freistaates Bayern nicht die passgenaue auf die städtischen Herausforderungen abgestimmte Förderprogrammatik, wohingegen Hamburg als Stadtstaat die Förderprogramme genau auf die lokalen Problemstellungen zuschneiden kann.

In den Fallbeispielen wird deutlich, dass die Städte angesichts der Marktlage gezwungen sind, ein aktives Flächenmanagement zu betreiben. Und dies nicht ohne Grund: Es zeigt sich, dass eine Stadt großen Einfluss auf die Bezahlbarkeit und Qualität von Wohnraum hat, sofern sie über Flächen (und eigene Wohnungsbestände) verfügt. In allen drei Städten lässt sich beobachten, dass kommunale Flächen zu einem nicht geringen Prozentsatz an bestimmte Träger wie gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften

oder Genossenschaften (auch unter dem „Marktwert“) abgeben und/oder Flächen für öffentlich- geförderten Wohnungsbau reserviert werden. Ein hoher Entwicklungsdruck ermöglicht in Hamburg und München Verfahren der Grundstücksvergabe, die nicht nur nach dem Preisgebot, sondern auch nach der Qualität der Konzepte entscheiden. Amsterdam demonstriert, wie sich eine Stadt über die Erbpacht langfristig Verfügungsgewalt über Grund und Boden sichern kann.

Die Bestandsentwicklung ist in allen Städten die Basis für eine sozialorientierte Wohnungsversorgung. In der Kombination von Bestandsschutz durch die konsequente Anwendung des rechtlichen Instrumentariums (wie Erhaltungssatzung, Zweckentfremdung, „Umwandlungsverbot“) und der Bestandserneuerung durch die – zumeist energetisch ausgerichtete – Modernisierungsförderung versuchen die Städte bezahlbarer Wohnraum und eine soziale Mischung in den Bestandsquartieren zu sichern Dies geschieht häufig in der Kombination mit integrierten städtebaulichen Programmen. Ergänzt werden diese Ansätze im Bestand durch neue Instrumente wie etwa der Hamburger Büro-Umwandlungsprämie oder die Umwandlung von gewerblichen Erdgeschosszonen in Amsterdam oder dem Ankauf von Belegungsrechten in München.

Der „gebundene“ Wohnungsbestand, die so genannte „Eingriffsreserve“, spielt in allen drei Städten eine zentrale Rolle bei der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum. Die großen kommunalen oder belegungsgebundenen Bestände wirken mietpreisdämpfend und alle drei Städte verfügen über strategische und praktische Eingriffsmöglichkeiten. In allen drei Fallbeispielen wurde deutlich, dass die Städte daran wohl auch unbedingt festhalten werden und die belegungsgebundenen Bestände sogar – wie in München und Hamburg – noch ausbauen wollen. Während in Amsterdam eine Sozialwohnung dauerhaft im Gesellschaftsbesitz bleibt, laufen in München und Hamburg zukünftig weitere Belegungsbindungen im Bestand aus.

Sind in Hamburg und München die preiswerten Mieten in der Regel an die Einkommensgrenzen der öffentlichen Förderung und die Belegungsbindung geknüpft, reguliert in der Stadt Amsterdam ein landesweit gültiges Punktesystem die höchstzulässigen Mieten für alle nicht „liberalisierten Bestände“ – d.h. für alle Bestände, die unter der jährlich vom Staat definierten „Mietliberalisierungsgrenze“ liegen.

Umsetzung und Kooperationen

Allen Programmen der Referenzbeispiele ist gemein, dass sie nicht allein durch die Städte, sondern im Verbund mit der Wohnungswirtschaft und weiteren Partnern entwickelt werden. Letztlich ist es immer auch Ziel der kommunalen Konzepte, die Planungs- und Umsetzungsprozesse zu optimieren, vor allem Verfahren zu beschleunigen. Hierzu sind organisatorische, ressortübergreifende Handlungsansätze erforderlich, die eben nur ausgehandelt, nicht verordnet werden können. Der kooperative Ansatz (vgl. Kap.4.2) ist Voraussetzung für ein kommunales Handlungsprogramm, um die Umsetzung und Finanzierung zu sichern. Kooperationen funktionieren nicht „by the way“, sondern sind extrem aufwändig. Insbesondere das nach wie vor weit verbreitete Ressortdenken in den Verwaltungen der Städte kann hemmend wirken.

Letztlich verdeutlichen die drei Fallbeispiele, dass die Fragen der Wohnungspolitik mittlerweile eng verknüpft oder gar nahezu untrennbar von der Stadtentwicklungspolitik sind. Zu diesem Schluss kam auch Sonja Borchard, die den so genannten „Dortmunder Weg“ untersuchte (Borchard 2011). In der Konkurrenz zwischen Standort- und Stadtteilstrategien spielen die sozialpolitischen Zielsetzungen nach wie vor eine untergeordnete Rolle. Schon 1983 beschrieben Adalbert Evers und Tilman Harlander, wie München, Köln und Frankfurt ihre Metropolfunktion und Konkurrenzfähigkeit auf Kosten der innerstädtischen Wohnqualität und -quantität entwickelten (Evers/Harlander 1983, 148ff.).

Hemmnisse für wohnungspolitische Handlungsprogramme lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: eine unzureichende Datenlage, mangelhafter verwaltungsinterner oder politischer Rückhalt, mangelndes Engagement der wohnungswirtschaftlichen Akteure oder begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen (BBSR/BMVBS 2010, 3).

An unterschiedlichen Stellen zeigt sich, dass die kommunalen Programme mit Landespolitik oder dem EU-Recht nur schwer zur Deckung zu bringen sind.

Letztlich sind alle wohnungspolitischen Bemühungen weiterhin stark abhängig von den Entwicklungen (inter-)nationaler Märkte und Rahmenbedingungen. Der aktuelle Preisanstieg in den Großstädten illustriert eindrücklich die begrenzte Reichweite kommunaler Strategien und die Abhängigkeit regionaler Wohnungsmarktdynamik von den generellen, eng mit der Finanzwirtschaft verzahnten Trends auf dem Immobilienmarkt. Wirkungen, die von kommunalen Wohnraumkonzept ausgehen, werden – sofern sie überhaupt sichtbar sind – erst deutlich zeitverzögert auftreten und kaum von äußeren Wirkungseinflüssen zu unterscheiden sein. Insofern sind zwar langfristige Verbindlichkeiten gefragt, diese müssen aber flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren können.

5. Wohnungsbau und öffentliche Förderung

5.1 Grundbausteine

Es besteht ein Nebeneinander von angespannten und entspannten Märkten mit jeweils differenzierten Herausforderungen. Demographische und wirtschaftliche Faktoren bedingen eine zunehmende Heterogenisierung der Märkte, die sich in einer Ausdifferenzierung sowohl der Anbieter- und Nachfragestruktur als auch der Immobilienangebote sowie Kauf- und Mietpreise niederschlägt. Auch innerhalb ähnlicher Stadtentwicklungstypen, wie den wachsenden, prosperierenden europäischen Großstädten, die in dieser Studie betrachtet werden, stellt sich die Wohnungsmarktsituation aufgrund unterschiedlicher Entwicklungslinien rahmensetzender Politik und tradierter kommunaler Handlungsansätze äußerst differenziert dar.

Das vorhandene Repertoire der wohnungspolitischen Handlungsansätze, das sich zum Teil auf Prinzipien stützt, deren Entstehung sich bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen lässt, ist immer auch ein Abbild verschiedener – oft gegenläufiger – ideologischer und politischer Strömungen, die von der Bundes- und Landesebene bis auf die lokale Ebene wirken. „Seit das Wohnen zur Miete zur vorherrschenden Wohnform geworden ist, ist es auch zum Gegenstand rechtlicher und bürokratischer Regulierung und politischer Steuerung geworden. Sowohl Qualität wie Preis wurden und werden staatlich beeinflusst." (Schmitt 2003). Die Behandlung der „Wohnungsfrage" zwischen staatlicher Regulierung und freiem Markt sowie der Gemeinwirtschaft als „Drittem Sektor" ist in Deutschland eine Geschichte der „Kontinuitäten – mit Brüchen" (vgl. Kap. 2), die sich in einzelnen Phasen jeweils in Forderungen nach mehr Staat oder mehr Markt niedergeschlagen hat. Die enge Verflechtung des Wohnungsmarktes mit dem Boden- und Kapitalmarkt und der Bauwirtschaft hat von jeher eine Komplexität erzeugt, die der singulären Beurteilung der Wirksamkeit einzelner Instrumente oder Handlungsstrategien enge Grenzen setzt.

Die Aufbereitung des Themas „Wohnungsbau und öffentliche Förderung" im Rahmen dieser Studie soll dann auch bewusst nicht mit einem klassischen „Leitfaden" oder „Handlungsempfehlungen zur Wohnungsbauförderung" enden. In einem breiten Verständnis von (öffentlicher) Förderung wird versucht, aus den komplexen (lokalen) Handlungsprogrammen die grundlegenden Ansätze kommunaler Wohnungspolitik herauszufiltern und in vier Handlungsfelder zu gliedern. In die Kommentierung dieser Handlungsbausteine fließen die „Expertenmeinungen" aus den aktuellen fachlichen

und öffentlichen Diskursen zur Wohnraumversorgung mit ein. Sie verdeutlichen, dass jeweils nicht nur ein Standpunkt oder eine Argumentationskette in diesem Handlungsfeld existiert.

5.2 Neuen Wohnraum fördern – Objektförderung

Seit der im September 2006 beschlossenen Föderalismusreform ist die soziale Wohnraumförderung (vormals sozialer Wohnungsbau) vollständig auf die Länder übergegangen. Bis einschließlich 2013 erhalten die Länder zum Ausgleich für die weggefallenen Bundesfinanzhilfen vom Bund jährlich 518,2 Mio. Euro, die für investive Zwecke der Wohnraumförderung einzusetzen sind. Seitdem haben einige Länder eigene Gesetze zur Umsetzung erlassen – ansonsten gilt das 2002 erlassene Wohnraumförderungsgesetz (WoFG). Als Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung werden in dem neuen Gesetz Haushalte definiert, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Gefördert werden durch die neuen Landesprogramme nicht nur der Neubau von Mietwohnungen und die Eigentumsbildung, sondern auch der Erwerb von Belegungsrechten sowie Bestandsinvestitionen. Die Bundesregierung fördert weiterhin energieeffizientes Bauen und Sanieren, zur Erreichung der Klimaschutzziele und zur Stärkung des gewerblichen Mittelstandes.

- **„Die Goldenen Zeiten der Objektförderung sind offenbar vorbei“** (Baba/Heising 2011, 521f)

Nach einer Untersuchung im Auftrag des BBSR „Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnungsbauförderung“ steigerten zwischen 2007 und 2010 sieben Bundesländer ihre Förderaktivitäten, zwei reduzierten sie und bei sieben waren sie stabil oder uneinheitlich – allein Berlin stieg 2002 komplett aus der Wohnraumförderung aus und verwendet die Kompensationsmittel zur Ausfinanzierung von Altverpflichtungen (vgl. BBSR 2011d). Auf der einen Seite haben sich damit zwar nach Meinung einzelner Experten (vgl. Baba/Heising 2011, 521f.) die Gestaltungsspielräume der Kommunen für eine differenzierte und bedarfsgerechte Ausgestaltung der sozialen Wohnraumförderung – orientiert an den regionalen Gegebenheiten – verbessert, auf der anderen Seite schränken sinkende finanzielle Budgets der öffentlichen Haushalte und erhöhte gesetzliche Anforderungen an den Standard (wie Energieeffizienz oder Barrierefreiheit) den Handlungsrahmen wieder ein.

Verschiedene Kommunen versuchen zusätzlich mit städtischen Haushaltsmitteln und kreativen Förderansätzen den Mietwohnungsneubau zu aktivieren. Vor allem Großstädte mit einer angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt nutzen nach wie vor das klassische Instrument des 1. Förderwegs für Geringverdiener und führen gleichzeitig ein Förderinstrument für mittlere Einkommen mit erhöhten Einkommensgrenzen oder zusätzlichen Einkommensstufen ein – so neben den in dieser Studie betrachteten Städten Hamburg und München beispielsweise auch die Stadt Frankfurt (Hunziker 2012b; vgl. auch Kap. H und vgl. Kap. M im Anhang). Es bleibt die Frage, wie wirkungsvoll die öffentliche Förderung von Wohnungsneubau unter den Rahmenbedingungen eines angespannten Wohnungsmarktes zur Versorgung von Nachfragern mit mittleren und geringen Einkommen noch sein kann.

- **„Neubau ist durch die Anforderungen an die Energieeffizienz, aber auch durch die Preise für den Baugrund so teuer geworden, dass er sich in vielen Fällen nur noch im oberen Preissegment rechnet“**, so die Kritik des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft (Gedaschko 2012, 10).

Rentierliche Einstiegsmieten liegen in den Ballungsräumen häufig bei 9-10 Euro/qm. Sie werden in dieser Höhe für die Empfänger von Transferleistungen im Rahmen der Kosten zur Unterbringung in der Regel nicht übernommen (vgl. Schwagenscheidt 2012, 13) und sind auch für übrige Wohnberechtigte in den unteren Einkommensgrenzen nicht erschwinglich. So wird in der einkommensorientierten Förderung in München

die „Objektförderung“ mit einer „Subjektförderung“ kombiniert, die in Abhängigkeit von den in Bayern gültigen Einkommensgrenzen die Erstvermietungsmiete von 9,00 Euro/qm durch einen zusätzlichen Mietzuschuss bis auf 5,35 Euro absenken kann (vgl. Kap. M).

Der Standard der öffentlich geförderten Mietwohnungen gilt durchgängig als sehr oder zu hoch, und es stellt sich die Frage, ob Qualitäten wie Aufzug, Balkon, hoher Energiestandard, etc. immer und überall als „Vollstandard“ erreicht werden müssen. Die Stadt Wien hat beispielsweise ein Smart-Wohnbauprogramm ins Leben gerufen, das neben dem normalen Förderprogramm „kompakte“, kleine Wohnungen mit Qualität zu günstigen Preisen anbietet (Förster 2012). Auch der niederländische Wohnungsbau, der in zahlreichen Projekten nach dem Prinzip „jeder für sich und doch nah beieinander“ realisiert wurde, kann hierzulande als Vorbild für einen reduzierten Wohnstandard dienen (vgl. Tröster 2010). Einige Experten weisen jedoch darauf hin, dass angesichts der langen Lebensdauer der Immobilien und einer langfristigen Abnahme der Nachfrage die jetzt neugebauten Immobilien so zukunftsfähig sein sollten, dass sie auch in entspannten Märkten noch eine Nachfrage finden (vgl. Baba/Heising 2011, 529).

- **„Trotz noch leicht wachsender Wohnflächennachfragezahlen insbesondere in den alten Bundesländern bleibt der Anteil der Neubauwohnungen am Bauvolumen insgesamt jedoch weit hinter den Bestandsmaßnahmen zurück“.** (BBSR 2010, 14)

Inwieweit mit dem öffentlich geförderten Wohnungsneubau wahrnehmbare Mengeneffekte erzielt werden können und ob mit der gleichen Fördersumme im Bestand nicht bessere Effekte zu erzielen seien, diese Frage wird kontrovers diskutiert, zumal eindeutige empirische Befunde nicht vorliegen. So vertritt Michael Voigtländer vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln die These, dass sich der soziale Wohnungsbau überlebt habe und durch zielführendere Instrumente wie den Ankauf von Belegungsrechten oder die Subjektförderung zu ersetzen sei. Seine extreme Position „Menschen mit geringerem Einkommen müssen dann eben an den Stadtrand ziehen“, als Kommentar zur Situation in München und Hamburg, ist im allgemeinen Diskurs sicher nicht mehrheitsfähig (vgl. Hunziker 2012a). Die Kritik, dass es nicht effizient sei, teure innerstädtische Lagen mit hohen Subventionen für den sozialen Wohnungsbau zu entwickeln, wird jedoch auch von anderer Seite geteilt.

Angesichts der Fülle der unterschiedlichen wohnungspolitischen Fördermaßnahmen in unterschiedlichen Ressorts, auf unterschiedlichen Ebenen und der Komplexität der Wechselbeziehungen von Stadtentwicklung, Wohnungsversorgung und Sozialpolitik sind belastbare Aussagen zur Wirksamkeit, quasi als Rentabilitätsvergleich zwischen verschiedenen Programmen, nur schwerlich zu treffen. Letztlich gilt der öffentlich geförderte Neubau als Ersatz für die auslaufenden Bindungen und Belegungsrechte im Sozialwohnungsbestand und dient den Städten als Sicherung der „Eingriffsreserve“ – auch wenn, rein zahlenmäßig betrachtet, der Neubau den Wegfall der Bindungen nicht ausgleichen kann.

Einige Städte, wie zum Beispiel München, stellen ihr Instrumentarium in der Diskussion um die Fortschreibung der Programmansätze regelmäßig auf den Prüfstand und versuchen sowohl erreichte Mengen als auch Entlastungen für die Zielgruppen transparent zu machen. Jedoch kann auch hier die Effizienz der Objektförderung im Neubau im Vergleich zu anderen Förderansätzen, wie dem Ankauf von Belegungsrechten, den die Stadt München in einem optimierten Verfahren seit einigen Jahren praktiziert, letztlich nicht nachvollziehbar belegt werden (vgl. Kap. M).

Was bleibt, ist das Argument, dass in wachsenden Großstädten ohne die Objektförderung und flankierende Maßnahmen bei der Baulandausweisung und -vergabe kein bezahlbarer Mietwohnungsbau in innerstädtischen Lagen mit Neubauqualität mehr entstehen würde und dass die geförderten Mietwohnungen eine Erweiterung des Angebots darstellen, was für die Städte angesichts des schrumpfenden Segments „sozialer Wohnungsbau“ eine gewisse Flexibilität bei der Steuerung der Belegung und damit der Sicherung der sozialen Mischung bedeutet. Dabei werden über den „kommunalen Bestand“ als Eingriffsreserve nicht nur die Wohnungssuchenden versorgt, sondern zusätz-

lich, vor allem ab einer nennenswerten Größenordnung, auch eine mietpreisdämpfende Wirkungen auf den Gesamtwohnungsmarkt ausgeübt.

■ **Miete oder Eigentum?**

In der Fachwelt und in der politischen Landschaft besteht keine prinzipielle Einigkeit darüber, ob eine Schwerpunktsetzung auf sozialen Mietwohnungsbau tatsächlich sinnvoll ist oder ob nicht zur langfristigen Absicherung des Wohnens die Förderung des Eigentums zielführender ist. In der bundesdeutschen Wohnungspolitik wurde lange Zeit (bis zur Abschaffung der Eigenheimzulage) der Schwerpunkt auf die Eigentumsbildung der Mittelschicht gelegt. Allerdings gibt es vermehrt Stimmen, die eine Eigentumsbildung auch für untere Einkommensschichten befürworten. Eigentum erhöht – sofern die Lasten langfristig tragbar sind – für diese Gruppen die soziale Sicherheit und kann zudem die soziale Mischung in Wohnungsbeständen und Quartieren fördern. Wenn allerdings ein nicht funktionierenden Mietwohnungsmarkt Geringverdiener zur Eigentumsbildung (und Überschuldung)zwingt, verkehren sich die positiven Aspekte ins Gegenteil.

Da in Amsterdam in der Vergangenheit große Sozialwohnungsbestände entstanden sind, es aber nur einen sehr geringen Anteil selbstgenutzten Wohneigentums in der Stadt gibt, gehen die wohnungspolitischen Programme immer mehr stärker in Richtung Eigentumsförderung für die untere Mittelschicht und niedrige Einkommensklassen. In Kooperation mit der Wohnungswirtschaft und unter Anwendung des Erbbaurechts gelingt es hier, Wohneigentum in der Stadt für unterschiedliche Schichten der Bevölkerung bezahlbar zu gestalten. Da häufig einzelne Wohnungen innerhalb der Sozialwohnungsbestände privatisiert und an Selbstnutzer verkauft werden, erhält die Stadt Amsterdam die Qualität ihrer durchmischten Quartiere und die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften nutzen die Einnahmen aus Verkäufen zur Querfinanzierung ihrer Neubauprojekte. Flankiert wird die „Eigentumsförderung“ in den Niederlanden durch hohe steuerliche Absetzmöglichkeiten – und bislang durch Finanzierungsmodelle mit tilgungsfreien Krediten, die aufgrund der „risikoreichen Konstruktion“ 2013 abgeschafft werden.

5.3 Bauland aktivieren – Bodenpolitik

Die Hauptursache für die enormen Preisentwicklungen auf den Miet- und Immobilienmärkten in den Ballungsräumen und wachsenden Großstädten wird in der zunehmenden Verknappung des verfügbaren Flächenangebotes für Bauland gesehen. Nachhaltigkeitsziele begrenzen die Stadtentwicklung nach außen, es gibt vielerorts eine stetige Nutzungskonkurrenz zwischen Gewerbe, Wohnen und Grün, die Umstrukturierung und Revitalisierung von Bestandsflächen gilt nach wie vor als langwierig und teuer, und nebenher steigen der Wohnflächenverbrauch und die Ansprüche an ein grünes, lebenswertes Wohnumfeld.

Anreizstrategien für Investitionen in den Wohnungsbau wie zum Beispiel die aktuelle Wohnungsbauoffensive in München legen ihren Schwerpunkt daher auf die Mobilisierung von Flächen und die Baurechtschaffung für den Wohnungsneubau. Die „Baulandaktivierung“ und damit auch die Bodenpolitik sind Handlungsfelder auf der lokalen wie auch der staatlichen Ebene, die traditionell eine Gratwanderung zwischen dem Anreiz für private Investitionen und der Begrenzung privater Gewinnerwartung oder auch der Verhinderung von Maximalrenditen durch spekulatives Verhalten beschreiten. Vorausschauende Boden(vorrats-)politik auf der lokalen Ebene musste dabei in den letzten Jahrzehnten permanent mit den fiskalischen Zielen der städtischen Haushaltskonsolidierung in Konkurrenz treten.

In fast allen Großstädten gehört es aber inzwischen zur Handlungsroutine, eine Strategie zur Flächenpolitik zu entwickeln und sich in langfristiger Stadtentwicklungsperspektive gut aufzustellen, um auf Investorentätigkeiten einwirken zu können. Bei ähnlicher Zielsetzung weicht die Wahl der Instrumente in den verschiedenen Großstädten vor

dem Hintergrund verschiedener stadträumlicher Rahmenbedingen, Planungstraditionen und politischer Verhältnisse voneinander ab.

- **„Warum sollte die Stadt eigentlich so dumm sein, Pläne zu machen, an denen andere reich werden?“** (Vetter 2012)

Die zitierte Frage stellte der Staatsrat für Stadtentwicklung und Umwelt in Hamburg, Michael Sachs, jüngst in einem Pressegespräch mit der Immobilienzeitschrift und verwies dabei auf den „neuen Weg“ des Hamburger Senats, einen Anteil von 30% für öffentlich geförderten Wohnraum bei allen Wohnbauvorhaben, „die in irgendeiner Weise von der Stadt begünstigt werden“, auch gegen den Widerstand von Projektentwicklern festzuschreiben (vgl. Kap. H).

Die Möglichkeit, Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen und für „Gemeinwohlinteressen“ zu nutzen, ist keinesfalls neu: So wurde in den klassischen Sanierungsverfahren in den 1970er und 80er Jahren bereits über den möglichen Konflikt zwischen der Anwendung einer „planungsbedingten Wertabschöpfung“ und der dadurch nachlassenden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer diskutiert und seitdem in der Abwicklung der Sanierungsverfahren eine eher verhaltene Erhebung von Ausgleichsbeträgen praktiziert. Die Stadt München hat seit über zwei Jahrzehnten ein Verfahren für die Bauleitplanung entwickelt und gilt landauf-landab als Vorzeige-Stadt für die gelungene Umsetzung sozialgerechter Bodennutzung (vgl. Kap. M).

Bei der Schaffung von neuem Baurecht, der Umstrukturierung von Gewerbe in Wohnraum oder der Vergabe städtischer (öffentlicher) Grundstücke einen Mindestanteil an öffentlich geförderten Wohnungen festzulegen, ist eine Strategie, die inzwischen einige Großstädte nutzen, um den Neubau von öffentlich gefördertem Wohnungsbau in integrierten innerstädtischen Lagen durch private Investoren voranzutreiben (vgl. Hunziker 2012b, 19). Die im Bebauungsplan oder in städtebaulichen Verträgen festgelegten Förderquoten liegen zwischen 20-50% und gelten in der Regel für neu ausgewiesene Baugebiete. Die Stadt München verfügt schon über eine langjährige positive Erfahrung mit diesem Ansatz und wertet die Einführung und Fortschreibung der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) in einem stetigen Dialog mit der örtlichen Immobilienwirtschaft als andauernde Erfolgsgeschichte. In anderen Städten (z.B. Stuttgart) wird dieser Ansatz seitens der Immobilienwirtschaft kontroverser diskutiert.

Von den Befürwortern der Strategie, wie dem Vorstandsvorsitzenden der kommunalen SAGA GWG in Hamburg, wird vor allem die Sicherung der „sozialen Mischung“ hervorgehoben: „Öffentlich geförderter Wohnungsbau in bester Innenstadtlage zu günstigen Mieten sorgt für sozialen Ausgleich im Quartier und ist damit ein wichtiger Beitrag zur integrierten Stadtentwicklung.“ (Hunziker 2012b, 19).

Kritiker hingegen finden, dass mit der Festlegung von Förderquoten in einem angespannten Markt für die Investoren die falschen Signale gesetzt und so die Investitionsbereitschaft reduziert würden (vgl. Heising/Baba 2011).

- **„Der Siedlungsflächenbedarf wird in den nächsten beiden Jahrzehnten durch den Wohnungsbedarf bestimmt werden“.** (Schubert 2012, 26)

Die Strategien, mit denen die wachsenden Großstädte versuchen, der genannten Herausforderung durch Flächenmanagement und -aktivierung zu begegnen, sind vielfältig. Die Stadt Köln gibt 75% der Finanzmittel, die sie durch Verkäufe einnimmt, wieder für den Ankauf neuer Flächen aus (revolvierender Flächenfond). Die Stadt Hamburg hat eine Lenkungsgruppe für strategisches Flächenmanagement eingerichtet (vgl. Vetter 2012), und die Stadt München hat zur Mobilisierung weiterer, über die im Flächennutzungsbau festgelegten Wohnbaupotentiale hinaus, eine Untersuchung zur „Langfristigen Entwicklung der Siedlungspotentiale“ durchgeführt, eine Arbeitsgruppe Wohnungsbauoffensive 2012-2016 zur effektiveren Baurechtschaffung eingerichtet und versucht zusätzlich, neue Grundstücke für möglichst 150 neue geförderte Wohneinheiten jährlich aufzukaufen (vgl. LHM 2012, 94).

■ Grundstücke – wie vergeben?

Immer mehr Städte rücken inzwischen davon ab, die städtischen Grundstücke für öffentlich geförderten oder freifinanzierten Wohnungsbau nur nach dem höchsten Preisgebot zu veräußern. Die Stadt München hat in der Vergangenheit bei festen Verkehrswerten im so genannten Konzeptverfahren ausgeschrieben, d.h. es wurden eigens projektbezogene Kriterien (zu Energie, Ökologie, Qualität und Innovationen) für die Auswahl des „wirtschaftlichsten Angebotes“ entwickelt.

Die Stadt Hamburg schreibt nach dem Bestgebotsverfahren (Konzept- und Preiswettbewerb) aus, hier ist die Kriterienliste für die Anbieter handhabbarer, und das höchste Preisangebot alleine reicht nicht aus, um den Zuschlag zu erhalten. Diese qualitätsorientierten Vergabeverfahren sind für die Kommunen mit einem höheren Verwaltungsaufwand verbunden, wenn sie rechtssicher und transparent gestaltet sein sollen. Eine nicht eindeutige Rechtsprechung zum Vergaberecht und zur Anwendung der EU-Vergaberichtlinien verunklart derzeit noch die Anwendung und Ausgestaltung der Vergabeverfahren jenseits der üblichen Bieterverfahren (LHM 2012, 98).

Der Weiterverkauf „teuer“ erworbener Flächen oder auch generell die ermäßigte Abgabe städtischer Grundstücke zu einem Verkehrswert mit sozialen Bindungen weit unter Marktniveau führt nicht nur bei kritischen „Marktbefürwortern“ zu der Feststellung, dass die Stadt hier auf „viel Geld verzichte“ (vgl. Hunziker 2012a). Daher wird, wie zum Beispiel in München, auch über Alternativen nachgedacht, wie das „Vermögen“ städtischer Grundstücke auch langfristig in städtischer Hand behalten und gleichzeitig eine hohe Qualität gesichert werden kann (vgl. LHM 2012, 94).

■ „Wohnfonds“ oder Erbbaurecht?

Vorbild für alternative Wege könnte der wohnfonds_wien sein, der in der Verknüpfung von Liegenschaftsmanagement, Projektentwicklung und Qualitätssicherung für den sozialen Wohnungsbau die Strategie einer gezielten Wohnbauförderung betreibt (vgl. auch www.wohnfonds.wien.at; Perspektiven 2012, 12f.).

In Brüssel wird mit dem frisch gegründeten „Community Land Trust“, orientiert an Vorbildern aus den USA und Großbritannien, der Ansatz verfolgt, mit finanzieller Unterstützung der Stadt Flächen aufzukaufen oder vorhandene städtische Grundstücke zu nutzen, auf denen Projekte für Wohnungsbau, soziale Infrastrukturen oder Gewerbe entwickelt werden. Die Bewohner beziehungsweise Nutzer kaufen die Gebäude, nicht jedoch den Grund, für den sie ein Recht auf Nießbrauch haben, was den Kaufpreis auch für niedrige Einkommensschichten tragbar macht. Hintergrund ist die Überzeugung, dass Grund und Boden ein öffentliches Gut darstellen und daraus erzielte Gewinne der Allgemeinheit zugute kommen müssen (vgl. community land trust bxl o.J.). Darüber hinaus weisen Akteure des Brüsseler CLT darauf hin, dass angesichts der explodierenden Mietpreise in Brüssel und der relativ günstigen Hypothekenkredite gerade für ärmere Haushalte die Eigentumsbildung derzeit sinnvoller sei als die Miete (vgl. Vervaeke 2012).

In Amsterdam werden Eigentumswohnungen und -häuser durch die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften teilweise unter dem Titel „koopgarant“ verkauft, bei dem der Erwerber einen Rabatt auf den Marktpreis erhält, sein Grundstück später aber nicht frei weiterverkaufen kann, sondern der Wohnungsbaugesellschaft zurückverkaufen muss, wobei der Wertzuwachs zwischen beiden Parteien geteilt wird. Dies vergünstigt einerseits für den Erwerber den Baulandpreis, sichert der Wohnungsbaugesellschaft aber auch langfristig fließende Mittel durch den abgeschöpften Mehrwert, die wieder in sozialen Wohnungsbau investiert werden können (vgl. Kap. A). Weiterhin setzt die Stadt Amsterdam auf die Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht, um langfristig die Verfügungsgewalt über den eigenen Grund und Boden zu bewahren und private Spekulation zu vermeiden.

- **„Vergabe von Grundstücken in Erbbaurecht. Dieses Instrument kann die Finanzierung eines Wohnungsbauvorhabens insbesondere in Lagen mit hohen Grundstückskosten erleichtern“.** (FHH 2012, 16)

In Deutschland wird das Erbbaurecht, das zu Beginn des vorigen Jahrhunderts in Zeiten der Wohnungsnot und Bodenspekulation entwickelt wurde, in einem eigenen Gesetz, dem Erbbaurechtsgesetz (ErbbauRG), geregelt.

Das Erbbaurecht ist ein rechtlich kompliziertes Konstrukt („Komplexe Doppelnatur“): es entzieht dem Grundstückseigentümer für die Dauer des Erbbaurechts die Nutzungsbefugnis an seinem Eigentum, und der Erbbaurechtsnehmer hat nicht nur ein reines Nutzungsrecht, sondern zusätzlich das Eigentum am Bauwerk (Freund 2011, 500). Die Blütezeit der Erbbaurechtsverträge lag dann auch jeweils in den Phasen nach den beiden Weltkriegen, als wenig Kapital zum Erwerb von Grundstücken vorhanden war und gleichzeitig ein großer Nachfrageüberhang am Wohnungsmarkt herrschte.

Der Erbbauzins als Nutzungsentgelt muss stets unter dem Kapitalmarktzins liegen. Aus Sicht des Grundstücksnutzers ist das Erbbaurecht daher vor allem in Hochzinsphasen interessant, wenn die Kapitalmarktzinsen deutlich über dem Erbbauzins liegen. Experten sind dann auch der Meinung, dass in der augenblicklichen Marktsituation ökonomisch rational handelnde Bauwillige den günstigen Bankzinsen und dem Grundstückserwerb den Vorrang vor einem „Eigentum zweiter Klasse“ geben (Thiel 2012).

Für die Städte als Grundstückseigentümer könnte das Erbbaurecht durchaus interessant sein, da es langfristig eine strategische Grundstücksreserve bildet und über die vertraglichen Festsetzungen im Erbbauvertrag Qualitäten und Nutzungsbindungen sichern kann. Einzelne Fachleute halten das Erbbaurecht dann auch gerade in der angespannten Situation einzelner Ballungsräume für ein brauchbares Steuerungsinstrument (Walter 2011, 512). Obwohl auch hier wieder, in Anbetracht von leeren Kassen, die Perspektive des städtischen Haushalts die schnellen „Portfolioverkäufe“ der Bildung von langfristigen stillen Grundstücksreserven vorziehen dürfte (vgl. Thiel 2012).

5.4 Wohnen sozial absichern – Subjektförderung und Mietregulierung

Die Tatsache, dass Wohnraum zu teuer ist, verbunden mit der Frage, wie sich die Wohnungen über Reduzierung der Bau-, Bauneben- und Grundstückskosten sowie Flächen- oder Standardreduzierung verbilligen lassen, ist das Thema der Wohnungsbauförderung. Die Subjektförderung dagegen verbessert die Marktposition geringverdienender Haushalte. Sie setzt an der Kaufkraft bzw. Zahlungsfähigkeit an, die gemessen am örtlichen Preisniveau zu niedrig ist, und subventioniert die Mieten bis zu einer definierten Höchstgrenze.

- **„Mit der Objektförderung allein ist es aber nicht getan [...] .“** (Schwagenscheidt 2012, 14)

Zur Sicherung „angemessenen und familiengerechten Wohnens“ haben Bürger einen Anspruch auf einen Wohnkostenzuschuss nach dem Wohngeldgesetz. Der Mietzuschuss oder Lastenzuschuss bemisst sich nach der Haushaltsgröße, der Höhe des Haushaltseinkommens, der Größe der Wohnung und der Höhe der Mietkosten. Mit der Novellierung des WoGG 2009 wurden die Konditionen der Wohngeldbezüge verbessert. Das Wohngeld gilt als eigenständige, auf Dauer angelegte Sozialleistung, die bewusst von den „Kosten der Unterkunft“ abgegrenzt ist.

Als tragende Säule einer marktwirtschaftlich orientierten Wohnungspolitik gilt Wohngeld als treffsicheres Instrument, das den Wohngeldempfängern eine gewisse Wahlfreiheit auf dem Wohnungsmarkt ermöglicht und somit der Segregation vorbeugt. Kritiker der Subjektförderung bemängeln, dass mit öffentlichen Subventionen die Zahlungs-

fähigkeit der Mieter oder Eigentümer erhöht wird und die Preisgestaltung dem Markt überlassen bleibt.

■ **„Wie Hartz-IV-Empfänger wohnen dürfen“** (Loerzer 2012)**; oder: „Hungern ist die halbe Miete“** (Müller-Jentsch 2012)

Mit den Ausführungsvorschriften Wohnen (AV Wohnen) legen Kommunen fest, wie hoch die von den Sozialbehörden getragenen Wohnraumkosten für Arbeitslosengeld II (ALGII; Hartz IV) maximal ausfallen dürfen. Die ALGII-Empfänger haben Anspruch auf eine Übernahme der tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung, soweit diese gemessen an den örtlichen Marktgegebenheiten angemessen sind – festgelegt wird die Höchstgrenze für die Bruttokaltmiete (vgl. Kap. 2.2).

Mit dieser Regelung, nach der die Kommunen für die „Bedarfsgemeinschaften“ die vollen Kosten übernehmen, hat die Frage: „zu welchem ‚angemessenen’ Preis und zu welcher angemessenen Qualität?“ an Bedeutung gewonnen. Da es keine einheitlichen gesetzlichen Regelungen gibt, bleibt es den Kommunen überlassen, in Abhängigkeit von der Finanzierbarkeit und der örtlichen Wohnungsmarktsituation einen Mindeststandard zu definieren und diesen in eine vernünftige Relation zu Regelungen der Landesförderung für die „Wohnberechtigung“ und den Bestimmungen des Bundes für die „Wohngeldzahlung“ zu setzen.

Dass die „Feinjustierung“ hier noch an vielen Orten versagt, belegen die Schlagzeilen und Diskussionen in den Medien, die u.a. die Gentrifizierung durch Umzugsaufforderungen und die mangelhafte Qualität der den „Hartz IV“-Empfängern zur Verfügung stehenden Wohnungen beklagen (vgl. z.B. Müller 2012). Die Untersuchung zur „Sozialen Absicherung des Wohnens“ im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR 2011c) untersucht das Spektrum kommunaler Vorgehensweisen, zeigt weiterführende Ansätze wie die Erstellung eines „grundsicherungsrelevanten Mietspiegels“ (vgl. Empirica 2009) auf und stellt Querbezüge zu dem Gesamtsystem der wohnungspolitischen Instrumente her (vgl. auch IWU/BBSR 2012).

■ **Mieten regulieren?**

Die Berliner Debatte scheint derzeit stark von einem Trend zur Gentrifizierung und dem rasanten Preisanstieg der Mieten geprägt. Die Vorschläge und Ansätze, wie den Aufwertungstrends zu begegnen sei, legen dann auch einen besonderen Fokus auf die Regulierung der Mieten, wie die gesetzliche Begrenzung der Mieterhöhung auf maximal 15% in vier Jahren (als Bundesratsinitiative) oder sozialverträgliche Miethöhen für Bestandsmieter durch die Einführung individueller Lösungen mittels einer Sozialklausel (vgl. u.a. Stimpel 2012). Die Vorschläge gehen in die Richtung, den Bestand vor der preistreibenden Wirkung des Vergleichsmietensystems zu schützen, da der Mietspiegel als ortsübliche Vergleichsmiete nur die „Neuabschlüsse“ erfasst.

Kritiker sehen in diesen Vorschlägen, „künstlich niedrige Mieten“ zu schaffen, ein zusätzliches Investitionshemmnis für Investoren, da sich in den Mieten letztlich nur die Preisentwicklung auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt niederschlage und eine „Deckelungen der Mieten“ die Rentabilität von Investitionen infrage stelle. In diese Richtung argumentiert auch Ulrich Pfeiffer: „Es gibt nur eine Realität: die schon eingetretene Verknappung wird die Mieten weiter nach oben treiben und muss leider hingenommen werden. Dagegen mit gesetzlicher Preisdämpfung zu drohen, erschwert es Knappheit zu überwinden“. (Pfeiffer 2012).

Bei den Wohnkonsumenten führen niedrige Mieten letztlich nur zu einem höheren Wohnflächenverbrauch oder geringer „Umzugsmobilität“. In Städten mit einem stark regulierten Wohnungsmarkt zeigt sich vielfach eine geringe Bereitschaft der Bewohner preiswerte Wohnungen im Bestand freizumachen und dies hat bei einem knappen Angebot zur Folge, das Zuzugswillige innerstädtisch gar keine preiswerten Mietangebote vorfinden oder sich bestenfalls in intransparenten Subsystemen mit Untermiete und Abschlagszahlungen versorgen können. Dies ist eine Erfahrung, die auch die Stadt Ams-

terdam in den letzten Jahren macht – sie versucht mit verschiedenen Maßnahmen wieder eine stärkere Bewegung in den Markt zu bringen („doorstromen“) (vgl. Kap. A IV).

Neben Anreizsystemen zur Eigentumsbildung und Kontrollmaßnahmen gegen Mietbetrug wurde mit „Huur op Maat“ in den Niederlanden von 2008-2012 ein Experiment eingeführt. Einige gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften legten für definierte Bestände die Miethöhe nicht mehr anhand des national geltenden Höchstmietensystems fest, sondern in Abhängigkeit von Einkommen und Zusammensetzung des Bewohnerhaushalts. Für qualitativ gleichwertige Wohnungen zahlten Haushalte mit geringem Einkommen unterdurchschnittliche Preise, Haushalte mit höherem Einkommen überdurchschnittliche Preise. Ziel waren in Summe gleichbleibende Mieteinnahmen für die Gesellschaften. Für einkommensschwache Haushalte sollte sich die Wahlfreiheit durch diese Maßnahme deutlich erhöhen. Welche Effekte sich bei der kurzen Projektlaufzeit in einem immobilen Wohnungsmarkt letztlich einstellen, kann noch nicht abschließend eingeschätzt werden (vgl. Kapitel NL III.5).

5.5 Bestand sichern und entwickeln

Die Tatsache, dass die Großstädte mit angespannten Wohnungsmärkten sich nun wieder verstärkt dem öffentlich geförderten Wohnungsbau zuwenden oder auch wie Wien und München schon seit Jahren kontinuierlich den Neubau fördern, kann nicht darüber hinweg täuschen, dass die Fertigstellungszahlen im Wohnungsneubau gemessen am verfügbaren Gesamtbestand eher marginal sind. Die „Wohnungsversorgung“ ist daher sowohl in schrumpfenden als auch wachsenden Städten und Regionen ein Bestandsthema. Dass dieser Bestand seit langem in die Jahre gekommen ist und vielerorts ein Angebot darstellt, für das es keine Nachfrage mehr gibt, ist hinlänglich bekannt.

■ Bestand zukunftsfähig erneuern?

Die Anpassung der vorhandenen Altbau- und Siedlungsbestände an zeitgemäße technische Standards und gewandelte Wohnbedarfe ist eine Herausforderung, der sich die Städte und die Wohnungswirtschaft seit geraumer Zeit stellen müssen. In der Quartiersentwicklung und Erneuerung von Siedlungsbeständen gibt es mit den integrierten Handlungskonzepten der städtebaulichen Programme (Soziale Stadt und Stadtumbau) eingespielte Verfahrensroutinen zwischen Wohnungsunternehmen und Kommunen, die sichtbare Erfolge in der Stabilisierung der Bestände zeigen. Die Mittelkürzungen in den Städtebauförderungsprogrammen werden vor dem Hintergrund der Erfolgsgeschichte seitens der Kommunen und der Wohnungswirtschaft sehr kritisch gesehen.

Diskutiert wird derzeit vor allem auch die energetische Erneuerung, die mit zahlreichen Förderinitiativen und -programmen des Bundes seit einigen Jahren verstärkt auf den Weg gebracht werden soll. Hier bleiben die Effekte hinter den programmatischen Zielen zurück. Die mangelnde Mitwirkungsbereitschaft der (privaten) Eigentümer hat verschiedene Ursachen, die zum Teil in der technischen und organisatorischen Abwicklung (wie z.B. der Kollision mit den Zielen des Denkmalschutzes oder unzureichender Information und Beratung) liegen und zum anderen durch die mangelnde Investitionsbereitschaft aufgrund geringer Rentabilität bei langen Amortisationszeiten oder schlichtweg fehlenden Kapitaleinlagen begründet sind. An vielen Standorten lassen sich die Modernisierungskosten einer energetischen Erneuerung nicht (sozialverträglich) auf die Mieten umlegen. Ein Mietspiegel, der die energetischen Aspekte und damit die Relation von Kalt- und Warmmiete berücksichtigt (Energetischer Mietspiegel), kann die Vorteile eines verbesserten energetischen Standards speziell für die Mieter transparenter machen (vgl. Kap. M IV.3; BBSR 2011b, 36).

In den Niederlanden sind im nationalen Punktesystem zur Ermittlung der höchstzulässigen Miete Zusatzpunkte für einen hohen energetischen Standard der Gebäude vorgesehen. Dies soll Anreize für Vermieter zur energetischen Sanierung ihrer Gebäude schaffen, da bei gleicher Ausstattung, Größe und Lage einer Wohnung die zulässige Höchstmiete steigt. Dies ist für die Mieter allerdings nur dann nicht von Nachteil, wenn

die Energiekosten für den Haushalt tatsächlich deutlich geringer ausfallen als in einer vergleichbaren Wohnung mit einem geringeren energetischen Standard.

■ Bestand erneuern mit privater Initiative (HIDs)

An ein neues Instrument zur Bestandsentwicklung wagte sich Hamburg mit der Einrichtung der so genannten Housing Improvement Districts (HIDs) oder Innovationsquartiere – wie die offizielle Bezeichnung in Hamburg lautet. Da die Instandhaltung, Erneuerung und der Umbau von Wohnquartieren angesichts angespannter kommunaler Haushaltslagen nicht allein durch die öffentliche Hand geleistet werden kann, sollen private Aktivitäten und Mitteleinsätze gefördert werden. Ähnlich dem Prinzip der Business Improvement Districts, in denen Einzelhandelsquartiere durch öffentlich-private Partnerschaften aufgewertet werden, sollen auch in Wohngebieten nicht in erster Linie öffentliche, sondern private Mittel zum Einsatz kommen. Ziel ist es, in räumlich abgegrenzten Wohnquartieren und einem zeitlich festgesetzten, maximal fünf Jahre dauernden Rahmen, die Wohn- und Lebensqualität mit privaten Mitteln und Verantwortung zu verbessern. Typischerweise handelt es sich bei den Gebieten um Quartiere, die der Stabilisierung, Aufwertung und Attraktivitätssteigerung bedürfen (vgl. z.B. Friesecke 2007, 1).

Hamburg beschloss 2007 nach der Novellierung des BauGB, die ein solches Instrumentarium überhaupt erst ermöglichte, als erstes Bundesland (und als erstes europäisches Land) ein „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiative“. Dabei handelt es sich zwar um eine private Initiative, die von den Grundeigentümern innerhalb des Quartiers ausgehen muss, jedoch verläuft die Abwicklung im Rahmen gesetzlicher Vorschriften.

Die Erfahrungen mit dem neuen Instrumentarium sind noch jung. Die wissenschaftliche Begleitforschung des ersten Innovationsquartiers Steilshoop in Hamburg kam zu dem Ergebnis, dass es in Gebieten mit heterogener und kleinteiliger Eigentümerschaft kaum möglich sein wird, Konsens hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen herzustellen (Krüger 2008, 12). Andere sehen genau darin mögliche Potenziale: „[...] zuletzt verleiht ein Innovationsquartier auch Gebieten mit einer kleinteiligen Eigentümerstruktur eine ‚einheitliche Stimme‘, wodurch eine gebündelte Interessenartikulation und -vertretung möglich wird.“ (Gorgol 2009, 157). Festhalten lässt sich aber ganz sicher, dass ein solcher Prozess den beteiligten Akteuren viel Ausdauer und Durchhaltevermögen, hohes Engagement und Eigeninitiative bei gleichzeitig hoher Professionalität abverlangt (siehe im Detail: Kap. H)

■ Bestand (vor Gentrifizierung) schützen

Angesichts der angespannten Situation im preiswerten Marktsegment stellt sich die Modernisierung der Bestände mit den daraus resultierenden Mietsteigerungen und Gentrifizierungseffekten in den Großstädten als eine permanente Gratwanderung zwischen Aufwertung und Verdrängung dar, die aktuell in einer öffentlich und politisch aufgeheizten Debatte in den fachöffentlichen und öffentlichen Medien diskutiert wird. Damit verknüpft ist die Forderungen nach der verstärkten Anwendung von restriktiven Instrumentarien wie der Einführung von Mietobergrenzen, dem Erlass von Erhaltungssatzungen etc., mit denen die Städte regulierend eingreifen sollen.

In Städten wie München, in denen durchgehend Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt herrschte, werden die „restriktiven Instrumente“ wie Zweckentfremdungsverbot oder Erhaltungsatzung seit Jahren durchgehend angewandt, andere Städte besinnen sich aktuell erst wieder auf Instrumente und Vorgehensweisen, die sie in den Zeiten der „Wohnungsnot“ der 1980er Jahren bereits eingesetzt haben.

München hat durch die kontinuierliche Anwendung des Zweckentfremdungsverbotes nach eigenen Erhebungen in den Jahren 2006-2010 insgesamt 1.012 illegale Zweckentfremdungen beendet und damit eine Gesamtwohnfläche von 63.599 qm gerettet (LHM 2012, 159).

Mit dem Erlass von Erhaltungssatzungen (siehe §172 BauGB) arbeiten sowohl München als auch Hamburg. Nach der Novellierung des Gesetzes lassen sich damit nur noch „Luxuswohnungen“ verhindern. Die Einschätzung der Münchner Stadtverwaltung, die derzeit 14 Erhaltungssatzungen erlassen hat, geht jedoch in die Richtung, dass durch den Erlass einer Erhaltungssatzung in den Gebieten das Investitionsklima verändert wird und auf dem Gesprächsweg mit den Investoren die Zielsetzung der Erhaltungsatzung vermittelt werden könne, ohne dass der Rechtsweg beschritten werden müsse (vgl. M und H).

Die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen stellt ein zusätzliches Problem der Verknappung von preiswerten Mietwohnungen in innerstädtischen Quartieren dar, dem Hamburg schon seit den 1990er Jahren mit einem sogenannten „Umwandlungsverbot“ in Erhaltungsgebieten zu begegnen versucht. Genehmigungen zur Umwandlung werden nur dann erteilt, wenn die Eigentümerseite bestimmten Verpflichtungen hinsichtlich der Vermietung in den nächsten sieben Jahren zustimmt (vgl. LHM 2012). Derzeit scheint einzig die Stadt Hamburg dieses Instrument anzuwenden – in München ist es nicht möglich, weil der Freistaat Bayern dazu nicht die rechtliche Grundlage schafft.

In Amsterdam lassen ein hoher Sozialwohnungsanteil und die mangelnde Flexibilität dieses Marktsegments bei gleichzeitig im nationalen Vergleich unterdurchschnittlicher Eigentumsquote die Rufe nach Privatisierungen von Beständen und einer verstärkten Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen immer lauter werden. Es gibt bereits Programme zum Verkauf von Sozialwohnungen, bei denen die Verkäufe in Absprache zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft gebietsweise kontingentiert sind. Allerdings sind die erreichten Verkaufszahlen Kritikern oft noch zu gering. Die Besonderheit in Amsterdam ist allerdings, dass die Wohnungen prinzipiell nicht an andere institutionelle Vermieter, sondern an Selbstnutzer verkauft werden (vgl. Kap. A). Andrej Holm bezeichnet daher das niederländische Vorgehen als „behutsame Privatisierung einzelner Wohnungen“ (Holm 2011, 684). Aufgrund des hohen „gemeinnützigen“ Mietwohnungsanteils, bei dem Umwandlungen in Eigentum sowieso einer Genehmigung bedürfen, wird in Amsterdam kein Bedarf für ein restriktives Element wie ein Umwandlungsverbot, das auch den privaten Mietsektor betreffen würde, gesehen.

5.6 Kooperationen – Win-Win Situationen schaffen

Die Verantwortung für die Wohnungsversorgung der Bevölkerung in einer Arbeitsteilung von Städten und Wohnungsunternehmen lässt sich als Traditionslinie bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen. In Deutschland haben vor allem die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften eine zentrale Rolle gespielt. Einschneidende Brüche in dieser Rollenverteilung wurden durch die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zu Beginn der 1990er Jahre und die Privatisierungswelle zu Beginn dieses Jahrtausends verursacht. Die oftmals als „Veräußerung des Tafelsilbers zur Konsolidierung der klammen städtischen Haushalte“ titulierten Vorgänge haben eine Umstrukturierung der Wohnungswirtschaft bewirkt, deren Folge aktuell in vielen Städten noch spürbar sind. Die „Verkaufswellen“ haben nicht alle Städte gleichermaßen gestreift (und sind auch nicht überall gleichermaßen abgeebbt), sodass eine bewährte Arbeitsteilung zwischen Städten und städtischen Gesellschaften vielerorts (wie in München) auch die Jahre überdauert hat.

Angesichts der „neuen/alten“ Wohnungsnot wird den „Bündnissen mit der Wohnungswirtschaft“ in den Großstädten nun wieder eine neue Bedeutung beigemessen. Hintergrund hierfür mag auch ein verändertes Planungsverständnis im Sinne einer „Local Governance“ sein, das mit den eingeschränkten lokalen Handlungsspielräumen aufgrund reduzierter städtischer Finanzen einhergeht. Die örtliche Wohnungswirtschaft spielt bei der „sozialen Frage des Wohnens“ eine bedeutende Rolle (vgl. IWU 2008). Seit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit sind in den letzten Jahren die Grenzen der Geschäftsorientierung zwischen freien Wohnungsunternehmen und eher gemeinnützig-orientierten (öffentlichen) zunehmend verwischt. Einzig die als „Heuschre-

cken“ bezeichneten überregional oder international agierenden Großkonzerne scheinen hin und wieder durch eine andere Unternehmensphilosophie und Geschäftspolitik aus dem Rahmen zu fallen. Für die Prämisse „stakeholder value“ scheint es in der Geschäftsausrichtung der Wohnungsunternehmen Interpretationsspielräume zu geben, die sich in einer Spannbreite zwischen „solidem, unternehmerischem Wirtschaften“ und “optimierter Gewinnmaximierung“ zeigen – in dieser Spanne liegen auch die Spielräume, über die sich im Sinne einer „Stadtrendite“ in den Bündnissen zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen verhandeln lässt.

■ Mit städtischen Gesellschaften in einem Boot?

Die Angleichung der Geschäftspolitiken zeigt sich auch bei den städtischen Gesellschaften, die auf Mischung setzen und verstärkt auch für „Besserverdienende“ bauen, um die Gewinne aus dem Unternehmenszweig „Bauträgergeschäft“ wieder in den (öffentlich geförderten) Mietwohnungsbau zu investieren (vgl. Hunziker 2012c). In einzelnen Wohnprojekten versuchen die Unternehmen gezielt einen Mix aus Wohnungsangeboten herzustellen, damit unterschiedliche Einkommensgruppen nebeneinander wohnen können. Das Münchner Konzept der sozialen Mietobergrenzen ermöglicht es zum Beispiel, dass im Bestand städtischer Gesellschaften Geringverdiener auch im freifinanzierten Wohnungsbau nur eine Miete von 6,25 -6,75 Euro/qm zahlen (ebd.; vgl. auch Kap. M). Das Instrument der mittelbaren Belegung, das zum Beispiel die Stadt Frankfurt anwendet, ermöglicht es, dass Unternehmen im öffentlich geförderten Mietwohnungsneubau ohne Bindung vermieten und im Gegenzug die Stadt Wohnberechtigte im preisfreien Bestand der Gesellschaft unterbringt (Hunziker 2012c).

Der sozialpolitische oder stadtentwicklungspolitische Auftrag im Sinne einer „Stadtrendite“, den Kommunen an ihre Wohnungsunternehmen herantragen, führt aber häufig zu dem Zielkonflikt, dass gleichzeitig von diesen Unternehmen ein optimiertes wirtschaftliches Verhalten und eine hohe Ausschüttung von Überschüssen verlangt wird (vgl. Baba/Heising 2011, 527).

■ Bündnisse für das Wohnen

Städte kooperieren aber nicht nur mit den eigenen Unternehmen, sondern suchen bewusst auch den Schulterschluss mit der (freien) Wohnungswirtschaft. Aktuell versuchen Städte Einfluss auf die Verbände zu nehmen, damit deren Mitgliedsunternehmen 30% des Neubaus in Form geförderter Einheiten realisieren. So verpflichteten sich die Wohnungsverbände im so genannten „Bündnis für das Wohnen“ in Hamburg dazu, „auf ihre Mitgliedsunternehmen einzuwirken, von ihren Neubauvolumina einen Anteil von 30% geförderten Mietwohnungsbau [...] zu realisieren.“ (Bündnis für das Wohnen 2011, 6). Davon erhofft man sich Segregationstendenzen und einer Stigmatisierung bestimmter Quartiere vorzubeugen. Rechtliche Mittel, diese Quote durchzusetzten, hat der Hamburger Senat nicht, beruht sie doch allein auf der Selbstverpflichtung der Wohnungswirtschaft (vgl. Feldhaus 2011). Über städtebauliche Verträge im Rahmen der Bauleitplanverfahren soll auch auf anderen privaten Flächen ein fester Anteil an gefördertem Wohnungsbau festgeschrieben werden (FHH, Senatskanzlei 2012) (vgl. Kap. H).

Darüber hinaus gehen Kommunen verstärkt dazu über Investoren zu verpflichten, in ihren Projekten sozialen Wohnungsbau zu realisieren. Als prominentes Vorbild dient häufig der Münchner Ansatz der „Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN)“, mit der die Stadt die doppelte Zielsetzung der Wertabschöpfung privater Planungsgewinne und die Errichtung öffentlich geförderter Wohnungen verfolgt. Städte wie Berlin, Hamburg, Köln oder Stuttgart haben diesen Ansatz inzwischen aufgegriffen und legen Förderquoten auf landeseigenen, städtischen oder auch privaten Grundstücken fest.

- **„Gerade in den letzten Jahren haben sich Genossenschaften als krisenfest – und somit als überzeugende Alternative – erwiesen, weil immer der Mensch statt des Kapitals im Vordergrund steht."** (Kegel 2012)

Mit den Genossenschaften stehen traditionelle Unternehmen, denen lange das Image einer verstaubten, kapitalschwachen und rückwärtsgewandten Unternehmensform anhaftete, seit mittlerweile über einem Jahrzehnt wieder im Fokus stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Aufmerksamkeit. Die alten genossenschaftlichen Prinzipien scheinen besonders geeignet, um auf aktuelle Bedarfe auf dem Wohnungsmarkt zu reagieren. In den einzelnen europäischen Ländern ergeben sich im Verhältnis zwischen Genossenschaft und „Staat" durchaus Unterschiede – „so realisieren Genossenschaften in anderen Ländern staatliche Wirtschafts- und Reformprogramme (zum Beispiel in Frankreich, Belgien und Portugal als Teil der économie sociale) [...]", (Kegel 2012, 47), während in Deutschland die strikte Ablehnung jeglicher staatlicher Intervention zum genossenschaftlichen Selbstverständnis gehört.

Vielfach wählen Nachfrager, die gemeinsam mit anderen ihre Vorstellungen von einem (innerstädtischen) Wohnen in besonderen Wohnformen realisieren wollen, diese Form der Trägerschaft. Für die Städte sind Genossenschaften ein Garant für ein gemeinwohlorientiertes Handeln, das langfristig zu stabilen, angemessenen Mieten führt und durch Service- und Gemeinschaftsangebote noch Ausstrahlungseffekte in das Quartier hat. Daher werden Genossenschaften und/oder Baugenossenschaften von vielen Städten „bevorzugt" unterstützt bei Vergabe von Grundstücken und/oder durch städtische Fördermittel oder spezielle Beratungsangebote (vgl. Kap. M; Kap. H).

6. Ableitungen

6.1 Erkenntnisse aus dieser Studie

Die staatliche Wohnraumversorgung scheint – immer mal wieder, hier und dort – an ihre Grenzen zu stoßen. Die polarisierten Reaktionen der Fachleute, der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen und der verschiedenen politischen Lager, die sich zwischen „ganz abschaffen", „reformieren" und „ausbauen" bewegen, zeigen wiederkehrende Argumentationslinien. Dass eine „neue" strukturelle Wohnungsnot (in wachsenden Regionen) noch einmal für Schlagzeilen sorgen könnte, hätte vor zwei oder drei Jahren auch in der Fachwelt niemand so recht geglaubt, waren doch selbst in den wachsenden Städten die Preise (teils auf recht hohem Niveau) stabil.

So standen in den letzten Jahren auch in der Wohnungspolitik die Zeichen auf „weniger, älter, bunter". Es wurde wenig über Quantitäten – und wenn doch, dann über die vorhandenen Marktüberhänge in schrumpfenden Regionen –, sondern verstärkt über Qualitäten diskutiert. Reurbanisierung, eine sich ausdifferenzierende Nachfrage, altersgerechter Umbau der Bestände und Quartiere sowie die energetische Ertüchtigung im Gebäudebestand waren die vorrangigen Themen der Debatte. Die „Wohnungsfrage" galt weitgehend als abgearbeitet, auch wenn hier und da angesichts des rasant schrumpfenden Segments der öffentlich geförderten Mietwohnungen die mahnenden Worte von Wohnungsamtsleitern, Mieterverbänden oder auch Vertretern der Wohnungswirtschaft zu hören waren. Die Versorgung von Geringverdienern mit Wohnraum wurde durch Umstrukturierungen und Verlagerung der Zuständigkeiten fortan zur „Unterbringung" und somit zur „sozialen Frage" erklärt.

Doch jetzt scheint neuerlich und vielerorts auch für die „Wohnungspolitik" der Dornröschenschlaf vorbei zu sein: auf der lokalen Ebene wird wieder der angemessene und bezahlbare Wohnraum (für alle?) und die „soziale Mischung" gefordert – auch der auf oberster Ebene zuständige Minister Ramsauer sprach sich jüngst dafür aus, dass „Wohnen nicht zum Luxus werden darf" (vgl. Kuhr 2012). Die öffentlichen Akteure werden im Sinne der Daseinsvorsorge wieder stärker in der Verantwortung für die Wohnverhältnisse in der Stadt gesehen, ohne dass die Marktmechanismen des Wohnungsmarktes grundsätzlich infrage gestellt werden. Was sind angesichts dieser Ausgangslage die Folgerungen für Wohnungsbau und öffentliche Förderung?

Eine Daueraufgabe...

Diese Studie zeigt, dass vor allem Großstädte sich vermehrt den beschriebenen Aufgaben stellen und einige dies bereits seit Jahrzehnten mit gleichbleibender Intensität (siehe München und Wien) jenseits polarisierter Debatten tun. Grob verallgemeinernd lässt sich festhalten, dass die Städte, die Wohnungsversorgung quasi als Daueraufgabe betrachten (oder wegen des hohen Handlungsdrucks betrachten müssen) mit ihrem „wohnungspolitischen Handlungsprogramm" ein ausgereiftes Eingriffsinstrumentarium entwickelt haben, das sich als ein „austariertes" System mit vielen Stellschrauben darstellt, in dem sich die (ideologisch geprägte) Frage nach einem eindeutigen „pro oder contra" für einzelne Bausteine gar nicht stellt, sondern manchmal gerade der Mix (z.B. aus „Objekt- und Subjektförderung" oder „Mietregulierung und Eigentumsförderung") zu funktionieren scheint.

Eine grundlegende Voraussetzung, um dieser Daueraufgabe gerecht zu werden, ist es, den Immobilienmarkt, auf dem man agiert, zu kennen. Kontinuierliche Wohnungsmarktbeobachtung ist ein Muss für die Städte und das Beispiel der Stadt Amsterdam zeigt, dass nicht nur Quantitäten, sondern auch Qualitäten abgefragt werden sollten. Die Umsetzung wohnungspolitischer Ziele und Programme gehört in regelmäßigen Abständen auf den Prüfstand.

im Verbund...

Deutlich wird auch, dass die Wohnungsversorgung in den Großstädten nur als Gemeinschaftsaufgabe mit allen beteiligten Akteuren zu stemmen ist. Einige Städte kooperieren schon aus der Tradition heraus, andere suchen neue Bündnisse. Hier stellt sich die Frage, ob schon „alle Beteiligten" mit am Tisch sitzen. Auf der administrativen organisatorischen Ebene wird danach zu fragen sein, wo das „Wohnen" (als eigenständiges Ressort oder Abteilung) denn zwischen Stadtentwicklung und „Sozialem" überhaupt anzusiedeln sei. Wie die übergreifenden Aufgabenstellungen und komplexen Projekte ämterübergreifend organisiert und bearbeitet werden, lässt sich an transparenten Verfahren und eingespielten Handlungsroutinen ablesen.

Alle Städte haben ihre eigenen Organisationsformen z.T. mit temporären Zuständigkeiten als Task Force oder Koordinierungsstab. Hamburg delegiert die Ausgestaltung der programmatischen Ziele und Umsetzung an die Bezirksebene. Die Aussage, was hier vorbildlich sein könnte, bedürfte einer genaueren Untersuchung. Aber auch bei der Kooperation mit „Externen" muss angeschaut werden, wer beteiligt ist/wird. Vielfach bleibt die Kreditwirtschaft, die örtlichen „Finanzierungsinstitute, noch außen vor. München versucht gerade, große Unternehmen im Sinne der alten Idee des „Werkswohnungsbaus" anzusprechen. Kleineigentümer, denen als private Vermieter über ein Drittel des Mietwohnungsmarktes gehört, sind am Markt vielfach noch die „unbekannten Wesen". Die HIDs in Hamburg sind ein neues, ausbaufähiges Instrument, um nicht nur mit institutionellen Partnern bei der Weiterentwicklung des Bestands zu kooperieren.

...mit ausreichend Ressourcen

In Zeiten der Finanzkrisen und leeren öffentlichen Kassen stoßen die tradierten Steuerungsformen mit Geld und Recht an ihre Grenzen. Bereits im vorigen Abschnitt sollte deutlich geworden sein, dass die Kommunen die Aufgabe der Wohnraumversorgung nur in der Kooperation mit anderen bewältigen können. Die beste „Verhandlungsposition" im Marktgeschehen scheinen die Städte zu haben, die neben dem „Planungsrecht" auch über eigene Bestände (Grund und Boden sowie Wohnungen) verfügen. Für diese These ist nach wie vor die Stadt Wien ein prominentes Aushängeschild. Aber auch innerhalb der deutschen Großstädte zeichnen sich Unterschiede ab, zwischen denen, die ihr „Tafelsilber" behalten haben, und denen, die sich im vergangenen Jahrzehnt – die kurzfristige Sanierung der städtischen Finanzen im Blick – von Wohnungsbeständen und -gesellschaften getrennt haben. Die knapper werden Flächenressourcen, die oft schwierige Baurechtschaffung im Bestand, die exorbitant hohen Grundstückspreise in guten Lagen und ihre durchschlagende Wirkung auf die Immobilien- und Mietpreise

richten in fast allen (wachsenden) Großstädten den Fokus auf die „Bodenfrage“. Fragen, wie sich (nachhaltig) zusätzliche Flächen für den Wohnungsbau mobilisieren lassen, wie sich öffentliche Verfügungsrechte über Grund und Boden langfristig sichern lassen, wie sich (private) Planungsgewinne für „gemeinwohlorientierte Aufgaben“ nutzen lassen und mit welchen Auflagen (städtische) Grundstücke vergeben werden, bestimmen die wohnungspolitischen Debatten auf der lokalen Ebene – ohne dass einfache Lösungen auf der Hand lägen (vgl. z.B. Stiftung trias 2007).

Diese genannten Aspekte geben noch keine direkte Antwort auf die Frage: wen und was, wo und wie fördern? Hier kann, wie bereits bemerkt, diese Studie keine einfachen Lösungen präsentieren. Das Repertoire der Möglichkeiten ist breit und in der BRD sehr ausgereift, die Feinheiten liegen im Detail, die Bewertungen sind unterschiedlich bis gegensätzlich, die rahmensetzenden Faktoren (von der Bundespolitik bis zur Finanzwirtschaft) unsicher und unstet. Diese Studie hat im Wesentlichen das Feld eruiert und vorsortiert sowie die Voraussetzungen für die Zusammenstellung „eines brauchbaren Sets“ lokaler Wohnungspolitik benannt. Für fast alle relevanten Aspekte lassen sich Beispiele und weiterführende Ansätze finden, die hinsichtlich der Übertragbarkeit und Weiterentwicklung „vor Ort“ genauer zu erörtern wären – „vor Ort“ meint in diesem Zusammenhang die wohnungs- und gesellschaftspolitischen Debatten in Berlin.

Die Kriterien für eine sozialausgewogene Wohnungspolitik sind hier als Thesen zusammen gefasst:

- Bezahlbarkeit für niedrige und mittlere Einkommen gewährleisten. Zugänglichkeit und Durchlässigkeit für unterschiedliche Teilmärkte schaffen, das heißt auch (begrenzte) Wahlmöglichkeiten für niedrige Einkommensgruppen ermöglichen.
- Das Mietwohnungssegment (gegenüber einem für Geringverdiener unbezahlbaren Eigentumsmarkt) durch langfristige „Mietsicherheit“ und Mitgestaltungsmöglichkeiten stärken. Trägerschaften zwischen Miete und Eigentum verstärkt unterstützen.
- Ausgewogene Mieterstrukturen, vielfältige Quartiere und soziale Mischung in der Stadt lassen sich nur erreichen, wenn die Stadt als öffentlicher Akteur am Markt mitmischen kann, d.h. über Eingriffsreserven im Bestand sowie über Grund und Boden verfügt.
- Der angemessene, zukunftsfähige Standard für Wohnung, Gebäude und Quartier lässt sich nicht mehr – wie zur Blütezeit des Sozialen Wohnungsbaus – aus staatlichen (Förder-)vorgaben ableiten. Ausdifferenzierte Entwicklungsmuster der Stadtentwicklung zwischen Wachsen und Schrumpfen brauchen flexible Regelungen, aber gleichzeitig auch Transparenz und Orientierung.
- Die finanzierbare und förderfähige Relation von Kosten und Qualität braucht neben der kurzfristigen Betrachtung der „Erstellungskosten“ eine mittel- bis langfristige Lebenszyklus-Rechnung, die angesichts der demographischen Perspektive, gleich auch den Rückbau miteinplant.
- Angesichts leerer öffentlicher Kassen und der Erfahrung mit den Fehlsubventionen im Sozialen Wohnungsbau will der Einsatz öffentlicher Mittel wohl überlegt sein. Regional differenzierte, kleinteilige Programme mit kurzen Laufzeiten und klarer Zielsetzung, die permanent in ihrer Wirkung überprüft werden, scheinen ein gangbarer Weg zur kurzfristigen „Feinsteuerung“ zu sein.

6.2 Ein Thema für die IBA 2020?

Wir greifen den Text der Angebotsaufforderung (Senat für Stadtentwicklung und Umwelt, SBD-IBA 2012) und die Argumente des jüngst erschienen Thesenpapiers „Think IBA: Sieben konstruktiv-kritische Thesen zu einer IBA in Berlin“ der Initiative think Berl!n (www. Think-berlin.de) auf, um die Frage des Auftraggebers, in welchen Feldern eine IBA das Experiment fördern könnte, mit vier kurzen Statements „zu beantworten“. Den Statements voran gestellt, wurden sinngemäße Zitate, die wesentliche – auch in anderen Veröffentlichungen immer wieder genannte – „Eigenschaften“ einer Internationalen Bauausstellung illustrieren.

■ **„IBA ein temporärer Ausnahmezustand der Freiheiten schafft“**

Ob die IBA 2020 das Thema „Wohnungsbau“ braucht, wurde in dieser Studie so nicht untersucht und kann hier auch nicht beantwortet werden. Jedoch die Umkehr dieser Frage – braucht der Diskurs der Wohnungsfrage einen temporären Ausnahmezustand? – kann eindeutig mit „Ja“ beantwortet werden: die Diskussion der Wohnungsfrage, eine Fachdebatte mit festgefahrenen (konträren) fachlichen wie politischen Positionen, braucht „neutrale Freiräume“, um Perspektivwechsel und Querdenken in offenen, dynamischen Lernprozessen jenseits unflexibler Verwaltungs- und Politikstrukturen sowie festgefahrener Diskussionskulturen überhaupt zu ermöglichen.

■ **„Auf der Höhe der nationalen und internationalen Diskussion“**

Jahrzehntelang stand der soziale Wohnungsbau mit seinen Standards für einen gesellschaftlichen Konsens, der angemessenes Wohnen zu bezahlbaren Mieten für breite Schichten der Bevölkerung auf einem im europäischen Ländervergleich hohen Niveau bedeutete. Nachdem Fehlentwicklungen, ausbleibende Reformbestrebungen und Deregulierung den „Tanker haben stranden lassen,“ ist dem gesellschaftlichen Diskurs über das Wohnen auch diese einheitliche Definitionsmacht über eine Basis des „angemessenen“ Wohnens abhanden gekommen. Welcher „Wohnkonsum“ ist unter heutigen Rahmenbedingungen ökologisch, sozial und wirtschaftlich als verträglich anzusehen, zu finanzieren und zu fördern? Dies ist weder eine national noch sektoral begrenzte Frage.

■ **„Wohnungsbau als Traditionsthema der Berliner Bauausstellungen erfordert gesamtstädtische Perspektiven“**

Klimatischer und demographischer Wandel, ausdifferenzierte Anbieter- und Nachfragerstrukturen, Deregulierung und Local Governance stehen für einen Paradigmenwechsel im Wohnungssektor, der neue Antworten erfordert – die neue „Wohnungsfrage in den Großstädten“ ist nur ein begrenzter temporärer Ausschnitt. Der Erhalt der sozialen Mischung in den Innenstädten der europäischen Großstädte ist vor dem Hintergrund der zukünftigen Entwicklungen eine Herausforderung, die auch im baulich-räumlichen Kontext neue Antworten braucht.

■ **„Standards, Regelwerke und Tradition in Frage stellen“**

Wohnflächenverbrauch, technische Standards und die Anforderungen an Wohnkomfort und -qualität sind hoch – zu hoch, um noch für alle Nachfrager finanzierbar und bezahlbar zu sein. Vor allem im öffentlich geförderten Sektor stößt das System unter dem Gesichtspunkt der Förderfähigkeit bei der Gratwanderung zwischen wirtschaftlicher Finanzierbarkeit und Bezahlbarkeit für den Einzelnen an seine Grenzen. Die notwendige Diskussion um „einfaches Wohnen“, schlichte Standards, gute Architektur und nachfrageorientierte Qualität o.ä. könnte im „politikfreien“ Experimentierraum einer IBA weiterführende Lösungen und Innovationen hervorbringen.

Literatur

Adam, Hermann (2011): »Bausparen«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 201 – 203.

Baba, Ludger; **Heising**, Petra (2011): »Neue Ansätze für kommunale Konzepte zur Wohnraumversorgung von Haushalten mit niedrigen Einkommen«. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.): Soziale Absicherung des Wohnens. (Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9.2011). Bonn. S. 521 – 533.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006a): Die Umsetzung der Ziele und Prinzipien der Habitat Agenda in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland, Finnlands, der Niederlande, Rumäniens und der Türkei in den Jahren von 1996 und 2005. Endbericht. Berlin.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006b): Vergleich wohnungspolitischer Ansätze in EU-Staaten. Internationales Expertengespräch. Darmstadt.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006c): Vergleich wohnungspolitischer Ansätze in EU-Staaten. Internationales Expertengespräch. Comparison of approaches to housing policy in EU countries, Hearing of international experts. Dokumentation des gemeinsam vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchgeführten Expertengesprächs am 4. November 2005 in Berlin. (BBR-Online-Publikation 6/2006). Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2010): BBSR-Berichte KOMPAKT. Wohnungsmärkte im Wandel. Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2011): Kommunale Wohnungsbestände aus verschiedenen Perspektiven. (Informationen zur Raumentwicklung Heft 12.2011). Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2011a): BBSR-Analysen KOMPAKT. Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011. Kurzfassung. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2011b): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2011c): Soziale Absicherung des Wohnens. (Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9.2011). Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2011d): Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung. Endbericht. Berlin.

BBSR/BMVBS – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Kommunale Konzepte: Wohnen. (Werkstatt: Praxis Heft 69). Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse der Fallstudien und Gesamtergebnis. (Forschungen Heft 151). Berlin.

Borchard, Sonja (2011): Kommunale Wohnungspolitik als Urban Governance. Der Dortmunder Weg – ein Modell mit Transferpotential? (Metropolis und Region. Band 7). Detmold.

Bosch, Roland (2011): Wohngeld und Wohngeldgesetz (WoGG). In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1815-1817

BPB – Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) (2003a): »Wohnungspolitik. 2. Die Wohnungspolitik der DDR«. In: http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/40413/wohnungspolitik?p=1 (Zugriff: 05.09.2012). Internetversion von: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen. Bonn.

BPB – Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) (2003b): »Wohnungspolitik. 3. Die Wohnungspolitik der BRD«. In: http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/40413/wohnungspolitik?p=2 (Zugriff: 05.09.2012). Internetversion von: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen. Bonn.

Brech, Joachim (1981): »Die Positionen gesellschaftlicher Organisationen zur Frage der Wohnungsversorgung«. In: Brech, Joachim (Hg.): Wohnen zur Miete. Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik in der Bundesrepublik. Weinheim/Basel. S. 292 – 303.

Breitfuss, Andrea; Dangschat Jens S.; Frey, Oliver; Hamedinger, Alexander (o.J.): Städtestrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Herausforderungen für eine sozialverträgliche Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungspolitik.

Broghammer, Barbara (2011): »Eigenheimrente«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 430f.

Buck, Hannsjörg (2004): Mit großem Anspruch gescheitert – Die Wohnungspolitik in der DDR. Münster.

Bühren, Katja (2012): »Konjunktur treibt Mieten. Preisspiegel für Wohn- und Gewerbeimmobilien«. In: http://www.immobilien-zeitung.de/117968/konjunktur-treibt-mieten (Zugriff: 05.11.2012). Wiesbaden.

Bündnis für das Wohnen (Hg.) (2011): »Bündnis für das Wohnen in Hamburg. Vereinbarung für das Wohnen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den wohnungswirtschaftlichen Verbänden Hamburgs über Wohnungsneubau, Klimaschutz und Energieeffizienz, Erhalt der Backsteinfassaden und integrative Wohnungspolitik für die 20. Legislaturperiode«. In: http://www.hamburg.de/contentblob/3459978/data/buendnis-fuer-das-wohnen.pdf. Hamburg.

community land trust bxl (o.J.): »En quelque mots«. In: http://communitylandtrust.wordpress.com/about/community-land-trust-en-quelques-mots/ (Zugriff: 24.10.2012). o.O.

Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode (Hg.) (2011): »Unterrichtung durch die Bundesregierung. Wohngeld- und Mietenbericht 2010«. In: Drucksache 17/6280. Berlin.

DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hg.) (2009): »Die deutsche Immobilienwirtschaft – Stabilisator und Wachstumsmotor«. In: http://www.property-magazine.de/die-deutsche-immobilienwirtschaft-stabilisator-und-wachstumsmotor-20495.html. (Zugriff: 21.11.2012). Möhnesee.

Empirica; **LBS** Bundesgeschäftsstelle Berlin (Hg.) (2005): Wohnflächennachfrage in Deutschland. Berlin.

Empirica (Hg.) (2009): »Grundsicherungsrelevanter Mietspiegel (empirica)«. In: http://empirica-institut.de/kufa/Grusimi.pdf (Zugriff: 05.09.2012). Berlin/ Bonn/ Leipzig.

Epple, Karl (2011): »Sozialer Wohnungsbau«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1476 - 1477

Evers, Adalbert; **Lange**, Hans-Georg; **Wollmann**, Hellmut (Hg.) (1983): Kommunale Wohnungspolitik. (Stadtforschung aktuell Bd.3). Basel.

Evers, Adalbert; **Harlander**, Tilmann (1983): Kommunale Wohnungspolitik zwischen Wachstumszwängen und Wohnungsnöten – diskutiert am Beispiel dreier Großstädte. In: Evers, Adalbert; Lange, Hans-Georg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunale Wohnungspolitik. (Stadtforschung aktuell Bd.3). Basel. S. 129 – 158.

Feldhaus, Friedhelm (2011): »Bündnis für das Wohnen«. In: http://www.immobilien-zeitung.de/112099/buendnis-fuer-wohnen (Zugriff: 05.11.2012). Wiesbaden.

Freund, Ferdinand (2011): »Erbbaurecht«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 500 - 501

Friesecke, Frank (2007): »Housing Improvement Districts – ein Instrument auch für die Innenentwicklung?«. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub), 69. Jahrgang, 2007. Heft 6. Wiesbaden. S. 241 – 245.

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hg.) (2012a): Bezahlbarer Wohnraum in Ballungsräumen muss endlich gesichert werden. Medien-Information Nr. 32/12 vom 19.07.2012. Berlin.

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hg.) (2012b): »Die Zukunft der sozialen Wohnraumförderung«. In: http://web.gdw.de/wohnen-und-stadt/wohnungspolitik/697-die-zukunft-der-sozialen-wohnraumfoerderung-wohnungspolitik-vor-neuen-aufgaben (Zugriff: 01.10.2012). Berlin.

Gedaschko, Axel (2012): »Anforderungen an eine moderne Wohnraumförderung. Bezahlbares Wohnen«. In: Haufe-Lexware GmbH & Co. KG (Hg.): DW – Die Wohnungswirtschaft. 4 April 2012/ 65. Jahrgang. Hamburg. S. 10f.

Gorgol, Andreas (2009): Housing Improvement Districts – Quartiersentwicklung durch private Initiative. Das Beispiel Steilshoop in Hamburg. Hamburg.

Gutekunst, Dieter (2011a): »Objektförderung«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1227 - 1228

Gutekunst, Dieter (2011b): »Subjektförderung«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1584.

Hafner, Thomas; **Holl**, Christian; **Jessen**, Johann (2010): »Wohnen«. In: Bott, Helmut; Jessen, Johann; Pesch, Franz; Städtebau-Institut Universität Stuttgart (Hg.): Lehrbausteine Städtebau. Basiswissen für Entwurf und Planung. Stuttgart. S. 85 – 92.

Halder, Thomas (2011): »Wohnungspolitik als Teil der Sozialpolitik«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1906 – 1909.

Hamberger, Karl (2011): »Steuerliche Förderung bei der Sanierung von Wohngebäuden«. In: Ernst & Young Real Estate GmbH (Hg.): Erst & Young Real Estate Trends. Ausgabe 46. August 2011. Stuttgart. S. 7f.

Hämmerlein, Hans (1996): Einführung in die Wohnungswirtschaft: Ein Leitfaden in Thesen und Übersichten. Baden-Baden.

Harlander, Tilman; **Kuhn**, Gerd; **Wüstenrot Stiftung** (Hg.) (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Stuttgart/ Zürich.

Harlander, Tilmann (2012a): »„Annäherung der Klassen und Schichten“ durch Wohnungspolitik in der DDR«. In: Harlander, Tilman; Kuhn, Gerd; Wüsenrot Stiftung (Hg.): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Stuttgart / Zürich. S. 92 – 97.

Harlander, Tilman (2012b): »Solidarität in der Not – Flüchtlingsintegration und Wohnungsbau für „breite Schichten“ im Wiederaufbau in der Bundesrepublik«. In: Harlander, Tilman; Kuhn, Gerd; Wüstenrot Stiftung (Hg.): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Stuttgart / Zürich. S. 78 – 91.

Haufe-Lexware GmbH & Co. KG (Hg.) (2012): DW – Die Wohnungswirtschaft. Mischung statt Stigmatisierung. 4 April 2012/ 65. Jahrgang. Hamburg.

Häußermann, Hartmut; **Siebel**, Walter (1996): Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. (Grundlagentexte Soziologie). München.

Heckler, Wolfgang D.; **Freund**, Christiane (2011): »Zweckentfremdung bei Immobilien« In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1963 - 1964

Herrmann, Joachim; Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hg.) (2012): Pressegespräch zur Wohnungspolitik im Ballungsraum München. München.

Holm, Andrej (2011): »Wohnungsprivatisierung in Europa. Strategien, Verfahren und Auswirkungen in Großbritannien, Polen und den Niederlanden«. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.): Kommunale Wohnungsbestände aus verschiedenen Perspektiven. (Informationen zur Raumentwicklung Heft 12.2011). Bonn. S. 683 – 697.

Hunziker, Christian (2012a): „Das Förderinstrumentarium ist ineffizient". Interview mit Prof. Dr. Michael Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft. In: DW – Die Wohnungswirtschaft. 4.April 2012. 65. Jahrgang. Freiburg S. 20

Hunziker, Christian (2012b): Geld und Grundstücksvergabe: Wie Länder und Kommunen den Wohnungsbau fördern. Soziale Wohnraumförderung. In: DW – Die Wohnungswirtschaft. 4.April 2012. 65. Jahrgang. Freiburg S. 18 - 19

Hunziker, Christian (2012c): »Für breite Bevölkerungsschichten. Mischung statt Stigmatisierung«. In: DW – Die Wohnungswirtschaft. 4.April 2012. 65. Jahrgang. Freiburg S. 8 – 9.

Illigmann, Klaus (2010): »Mut zu mehr Stadt. Zur Segmentierung des Wohnungsmarktes in den Großstädten«. In: Busmann, Johannes (Hg.): Polis. Magazin für Urban Development. Asset Wohnen. Die große Wanderschaft. 03/2010. 17.Jahrgang. Wuppertal. S. 16 – 19.

Initiative Think Berl!n plus (2012): »Think IBA: Sieben kritisch- konstruktive Thesen zu einer IBA in Berlin«

IWU – Institut Wohnen und Umwelt GmbH (Hg.) (2008): Neue Soziale Frage des Wohnens. Darmstadt.

IWU – Institut Wohnen und Umwelt GmbH (Hg.) (2009): Die Rolle der öffentlichen Bestände in der Sozialen Stadt. Darmstadt.

IWU/BBSR – Institut Wohnen und Umwelt GmbH; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2012): »Soziale Absicherung des Wohnens«. In: http://www.iwu.de/?id=295print.html (Zugriff: 24.09.2012). Darmstadt.

Jones Lang Lasalle GmbH; One Point (Hg.) (2011): Wohnungsmarktbericht. Deutschland Herbst 2011. Frankfurt am Main.

Kegel, Monika: (2012): »Genossenschaften in Europa – Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Internationales Jahr der Genossenschaften 2012«. In: DW – Die Wohnungswirtschaft. 4 April 2012/ 65. Jahrgang. Hamburg. S. 44f.

Kopf, Bernhard (2011): »Wohnungsbauprämiengesetz«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1856f.

Kraft, Sabine; **Schneider**, Philipp (2011): »Gut und sicher zur Miete wohnen ist keine Selbstverständlichkeit«. Interview mit Bernd Hunger vom „GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V." In: Arch+ Nr. 203. Zeitschrift für Architektur und Städtebau. Juni 2011. Aachen. S. 55 – 57.

Krämer, Fritz (2011): »Kostenmiete«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1022f.

Krüger, Thomas (2008): Housing Improvment Districts - Chancen, Hemmnisse und Grenzen der Kooperation von Eigentümern. Fachtagung „Stadtentwicklung und Wohnungswirtschaft" URBAN II / steg nrw am 29. Mai 2008 in Dortmund. Dortmund.

Kühne-Büning, Lidwina; **Nordalm**, Volker; **Steveling**, Lieselotte (Hg.) (2005): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. 4. Überarbeitete und erweiterte Auflage. Frankfurt am Main.

Kuhr, Daniela (2012): »Teure Wohnträume. Bezahlbare Immobilien sind schwer zu finden. Den Engpass bekommen vor allem Familien und Studenten zu spüren«. In: Süddeutsche Zeitung. 18. Oktober 2012. Nr. 241 S. 32.

Lehmann, Klaus Christian (1983): »Zuviel Dirigismus und zu wenig Marktwirtschaft – Überlegungen zu einer neuen Wohnungspolitik«. In: Evers, Adalbert; Lange, Hans-Georg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunale Wohnungspolitik (Stadtforschung aktuell Bd.3). Basel. S. 33 – 39.

LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2012): Wohnen in München V. Wohnungsbauoffensive 2012 – 2016. München.

Liebe-Tumbrink, Regina (2011): »Wohnraumförderungsgesetz«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1833f.

Loerzer, Sven (2012): »Wie Hartz-IV-Empfänger wohnen dürfen. Gerichtsentscheidung in München«. In: http://www.sueddeutsche.de/muenchen/gerichtsentscheidung-in-muenchen-wie-hartz-iv-empfaenger-wohnen-duerfen-1.1410309 (Zugriff: 31.10.2012). München.

Lorenz-Hennig, Karin (2011): »Kommunale Wohnungsbestände aus verschiedenen Perspektiven. Einführung«. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.): Kommunale Wohnungsbestände aus verschiedenen Perspektiven. (Informationen zur Raumentwicklung. Heft 12.2011). Bonn. S. I – V.

Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.) (2011): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg.

MBV NRW – Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (o.J.): Entscheidungshilfe. Kommunale Handlungskonzepte ‚Wohnen'. Düsseldorf/Göttingen.

Metzmacher, Mathias; **Oettgen**, Nina (2011): »Soziale Absicherung des Wohnens. Einführung«. In: BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.): Soziale Absicherung des Wohnens. (Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9.2011). Bonn. S.I – II.

Mieter helfen Mietern München (Hg.) (2011): »Der neue Mietspiegel für München«. In: Mieter Spiegel Ausgabe 2/ 11. München. S. 3f.

Monitor; WDR (Hg.) (2012): »Reiche ins Zentrum, Arme an den Rand. Wie der soziale Wohnungsbau zum Auslaufmodell wird.« In: Monitor Nr.638 http://www.wdr.de/tv/monitor//sendungen/2012/0830/index.php5/index.php5 (Zugriff: 03.09.2012). Köln.

Müller, Sebastian (2012): Wie Wohnen prekär wird. Finanzinvestoren, Schrottimmobilien und Hartz IV. Dortmund.

Müller-Jentsch, Ekkehard (2012): »Hungern ist die halbe Miete. Hartz-IV-Empfänger in München«. In: http://www.sueddeutsche.de/muenchen/hartz-iv-empfaenger-in-muenchen-hungern-ist-die-halbe-miete-1.1510761 (Zugriff: 31.10.2012). München.

Perspektiven, **Heft 5_6** (2012): »In Wien lässt es sich smart wohnen. Interview mit Stadtrat Michael Ludwig«. In: Perspektiven. Der Aufbau. Heft 5_6/2012. Wien. S. 12f.

Pestel Institut (Hg.) (2009): Sozialpolitische Implikation geringer Wohnungsbautätigkeit. Hannover.

Pestel Institut (Hg.) (2012a): Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland. Hannover.

Pestel Institut (Hg.) (2012b): Mietwohnungsbau in Deutschland – regionale Verteilung, Wohnungsgrößen, Preissegmente. Hannover.

Pfeiffer, Ulrich; **Empirica** (Hg.) (2012): »Wohnungspolitik Berlin: bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer«. In: empirica paper Nr. 203 http://www.empirica-institut.de/kufa/empi203up.pdf. (Zugriff: 21.11.2012). Berlin.

Schmitt, Gisela (2003): »„Denn wohnen muss der Mensch...". Kommunale Wohnungsunternehmen – Bestandsaufnahme und Perspektive«. In: Altrock, Uwe; u.a. (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2003. S. 51 – 66.

Schmitt, Gisela (2008): »Die Stadt als Wohnort für alle – Bestands- und Wohnungspolitik unter neuen Vorzeichen«. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. S. 237 – 256.

Schmitt, Gisela; **Selle**, Klaus (Hg.) (2008): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund.

Schubert, Dirk (2012): »Wieder einmal: Die neue »neue« Wohnungsnot. Gleichzeitig Wohnungsmangel und Wohnungsleerstand«. In: IfR – Informationskreis für Raumplanung (Hg.): RaumPlanung. Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung. 163/ 4-2012. Dortmund. S. 26 – 30.

Schwagenscheidt, Jörg (2012): »Alternativen zum sozialen Wohnungsbau. Wohnungspolitik«. In: DW – Die Wohnungswirtschaft. 4.April 2012. 65. Jahrgang. Freiburg. S. 12 – 15.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, SBD-IBA (2012): Öffentliche Ausschreibung. Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2010): Learning from IBA – die IBA 1987 in Berlin. Berlin.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011): Perspektiven einer IBA Berlin 2020. Ein Strategisches Gutachten (Learing from IBA – Die IBA 1987 Teil II). Berlin.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Werkstatt – Baukultur, Kommunikation, Oberste Denkmalschutzbehörde (Hg.) (2011): IBA Berlin Zwanzig Zwanzig Konzept. Berlin.

Spars, Guido (2008): »Metatrends und die Wohnungsmarktentwicklung«. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. S. 23 – 40.

Stiftung trias; u.a. (Hg.) (2007): »Grundzüge eines modernen Bodenrechts«. In: Grundzüge eines modernen Bodenrechts. Theorie und Praxis für einen anderen Umgang mit Grund und Boden. Hattingen.

Stimpel, Roland (2012): »Bündnis zum Ablenken. Gastkommentar zur Wohnungspolitik in Berlin«. In: Bauwelt 37.12. 1.Oktober 2012. 103.Jahrgang. Berlin. S. 4.

Sueddeutsche.de (2012): »Steigende Wohnkosten. Mieterbund warnt vor „mittlerer Katastrophe“«. In: http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/2.220/steigende-wohnkosten-mieterbund-warnt-vor-mittlerer-katastrophe-1.1520124 (Zugriff: 11.11.2012). München.

Sutter-Schurr, Heidi (2012): Wohnfreiräume – den Wandel gestalten. In: IfR – Informationskreis für Raumplanung (Hg.): RaumPlanung. Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung. Thema: Wohnen und Stadtentwicklung. 163/4-2012, S. 31-37

Thiel, Fabian (2012): »»Land Grabbing« in Berlin – zur Debatte um die Neuausrichtung der dortigen Liegenschaftsgesellschaft«. In: pnd/online 2/2012 (www.planung-neu-denken.de). Aachen.

Timmermann, Manfred (1983): »Kollektive Mietpreisbildung auf der kommunalen Ebene – ein brauchbarer „Marktersatz“?«. In: Evers, Adalbert; Lange, Hans-Georg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunale Wohnungspolitik. (Stadtforschung aktuell Band 3). Basel. S. 407 – 410.

Tornow, Britta (2012): Die Grenzen des Durchmischungsideals in Dänemark. In: Harlander, Tilman; Kuhn, Gerd; Wüstenrot Stiftung (Hg.): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Stuttgart / Zürich. S. 288 - 295

Tröster, Christian (2010): Holland, unser Vorbild. Unsere Nachbarn sind in der Architektur experimentierfreudiger – selbst im sozialen Wohnungsbau. In: http://www.welt.de/welt_print/wirtschaft/article6956980/Holland-unser-Vorbild.html (Zugriff: 23.08.2012). Berlin.

Vervaeke, Leen (2012): »Eigenaar van je huis, niet van de grond. In Brussel komt voor het eerst in België een Community Land Trust voor sociale huisvesting«. In: De Morgen 13.11.2012. Kobbegem (Asse). S. 10.

Vetter, Martina (2012): »“Sozialwohnungen in Blankenese? Das geht auch!“«. In: http://www.immobilien-zeitung.de/117595/sozialwohnungen-in-blankenese-geht-auch (Zugriff: 28.10.2012). Wiesbaden.

von Lutterotti, Karl (2011): »Mietpreisgesetzgebung, Überblick«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1151f.

Walter, Karl-Heinz (2011): »Erbbauzins«. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 512f.

Wollmann, Hellmut (1983): »Wohnungspolitik in der Krise – Reformansätze durch kommunale Politik?« In: Evers, Adalbert; Lange, Hans-Georg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunale Wohnungspolitik. (Stadtforschung aktuell Band 3). Basel. S. 40 – 72.

Zydra, Markus (2010): »Immobilienpreise „Die deutsche Landkarte ändert sich massiv“«. In: http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/immobilienpreise-die-deutsche-landkarte-aendert-sich-massiv-1.15702 (Zugriff: 24.09.2012). München.

Zydra, Markus (2012): »Bundesbank warnt vor Immobilienblase in Deutschland. Finanzstabilitätsbericht«. In: http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/finanzstabilitaetsbericht-bundesbank-warnt-vor-immobilienblase-in-deutschland-1.1523660 (Zugriff: 15.11.2012). München.

Anhang
Referenzstädte

IBA Berlin 2020
Sondierungspapier „Wohnungsbau und öffentliche Förderung“

vorgelegt von:

PT. RWTH RHEINISCH-WESTFÄLISCHE TECHNISCHE HOCHSCHULE AACHEN

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung
[Fakultät für Architektur]

Anhang Inhalt

M Wohnen in München 3

H Wohnen in Hamburg 35

NL *Exkurs* **Niederlande** 57

A Wohnen in Amsterdam 77

M Wohnen in München

M Inhalt

München in Kürze **4**

M I. Rahmenbedingungen **6**

I.1 Wirtschaftliche und demographische Situation 6

I.2 Stadtentwicklung und Wohnen 6

I.3 Ausgangsbedingungen auf dem Wohnungsmarkt 7

M II. Kontinuität Münchner Wohnungspolitik **9**

II.1 Wachstums- und neubauorientierte Handlungsprogramme 9

II.2 Wohnen in München I-IV 10

M III. Wohnen in München V (Wohnungsbauoffensive 2012-2016) **11**

III.1 Inhalte und Eckwerte 11

III.2 Zentrale wohnungspolitische Ziele 12

M IV. Bausteine des wohnungspolitischen Handlungsprogramms **13**

IV.1 Wohnungsbauaktivierung 13

IV.2 Geförderter Wohnungsbau: Programme 15

IV.3 Bestandssicherung und -entwicklung 22

IV.4 Qualitäten im Wohnungs- und Städtebau 24

M V. Umsetzung **26**

V.1 Interne Organisation 26

V.2 Externe Kooperationen 28

M VI. Einschätzungen **30**

M Literatur München **31**

München in Kürze

Münchener Eckdaten

2010 leben in München 1.4409.036 Einwohner mit Haupt- und Nebenwohnsitz | Bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerung um ca. 10% wachsen durch anhaltenden Zuzug und eine positive natürliche Bevölkerungsentwicklung | Den 749.637 Privathaushalten steht statistisch ein Angebot von 750.531 Wohnungen gegenüber | Die Lage auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt ist dennoch äußerst angespannt | Die Erstvermietungsmieten liegen im Mittel bei 14,41 Euro/qm | Im Mittel kosten Eigentumswohnungen im Neubau rund 4.750 Euro/qm | Der Wohnungsbedarf bleibt mit ca. 7000 Wohnungen jährlich auf hohem Niveau | Die so genannte Eingriffsreserve sozial- und belegungsgebundener sowie städtischer Wohnungen ist auf ca. 75.000 Wohnungen gesunken | Für das Haushaltsjahr 2012 hat die Stadt 115 Mio. Euro eigene Investitionsmittel für den Wohnungsbau veranschlagt

LHM 2011 Wohnungsmarktdaten 2010 | LHM o.J. Wohnungspolitisches Handlungsprogramm V Flyer | LHM 2011 Wohnungsmarktdaten 2010 | ... | LHM 2012 Wohnungsmarkbarometer | LHM o.J. Wohnungspolitisches Handlungsprogramm V Eckdaten | LHM o.J. Wohnungspolitisches Handlungsprogramm V Flyer | LHM Sozialreferat 2012 | LHM 2011 Städtkämmerei

Wohnen in München

Ungebrochene Attraktivität und Wirtschaftskraft | große Bevölkerungsdynamik | Zuwächse durch Bildungswanderung | hohe Arbeitsplatzzentralität | hohe Kaufkraft | unterdurchschnittliche Einkommensarmut | hohes Steueraufkommen | ... | Anhaltend hohe Nachfrage nach Wohnraum | Preissteigerungen für Grundstücke und Immobilien | knapper werdendes Flächenangebot | Reduzierung staatlicher Förderung | ... | Wohnungspolitik als Daueraufgabe | fortgesetzte wohnungspolitische Handlungsprogramme seit den 1980er Jahren | ausgereiftes Instrumentarium zur Bestandsicherung | engagierte Neubauförderung und Flächenmobilisierung | eingespielte interne Handlungsroutinen | fortlaufende Evaluierung und Anpassung der Programme | ständiger Dialog mit Akteuren der Immobilienwirtschaft | ... | Baurechtschaffung wird aufwändiger | Erhalt der sozialen Mischung wird schwieriger | Qualität der Projekte ist umstritten | aktuelle Preisentwicklung stellt bisherige Vorgehensweisen infrage | ... |

M I. Rahmenbedingungen

I.1 Wirtschaftliche und demographische Situation

Der Großraum München ist im Gegensatz zu dem allgemeinen bundesweiten Trend ökonomisch wie auch demographisch eine wachsende Region. Der Arbeitsmarkt zählt bayern- und deutschlandweit zu den stabilsten – mit einer aktuellen Arbeitslosenquote von 5% (vgl. IVD 2012). Die Zahl der Erwerbstätigen soll laut einer Auftragsstudie der empirica AG von 912.000 in 2005 bis zum Jahr 2020 auf 927.000 anwachsen, was in etwa einem Anstieg von 1.000 Erwerbstätigen pro Jahr entspricht (vgl. LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2009). Die hohe Attraktivität Münchens als prosperierender Wirtschaftsstandort mit einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur führt zu einem anhaltenden Zuzugstrend, der sich in einer stetigen Bevölkerungszunahme, einem wachsenden Flächenbedarf und Engpässen auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt niederschlägt.

Die Gemeindetypisierung des Wegweisers Kommune der Bertelsmann Stiftung ordnet München in den Typ2 „Sozial heterogene Zentren der Wissensgesellschaft“ ein und beschreibt für äußerst wettbewerbsfähige Standorte (17 Großstädte und 39 weitere Kommunen) Potenziale und Herausforderungen, die auch die aktuelle Situation in der Wachstumsregion München auf den Punkt bringen: große Bevölkerungsdynamik, Zuwächse durch Bildungswanderung, hohe Arbeitsplatzzentralität, hohe Kaufkraft und großer Anteil Hochqualifizierter, unterdurchschnittliche Einkommensarmut und hohes Steueraufkommen. Aus der positiven Gesamtsituation resultiert ein Wachstumsdruck, der die Stadtentwicklung und Wohnungsversorgung vor erhebliche Herausforderungen stellt, die nur im Verbund mit den umliegenden Kommunen zu bewältigen sind (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012).

Die Zahl der Einwohner mit Haupt- oder Nebenwohnsitz lag in München im Jahr 2010 bei 1.409.036 Wohnberechtigten (LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2011c). Dabei ist der Anteil der Einwohner mit Nebenwohnungen in München aufgrund der 2006 eingeführten Zweitwohnungssteuer sehr gering und betrug 2009 nur noch 2% (vgl. LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2010). Aufgrund der günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist eine weitere Steigerung der Bevölkerungszahl zu erwarten, die entscheidende Komponente für die zukünftige Einwohnerentwicklung ist die Wanderungsbewegung; neben der wirtschaftlichen Branchenvielfalt stehen die Hochschulen für einen anhaltenden ausbildungs- und berufsbezogenen Zuzug, aber auch die EU-Osterweiterung wird als weitere Ursache stetigen Zuzugs gesehen. Aktuelle Prognosen gehen davon aus, dass die Bevölkerung bis zum Jahr 2030 bis zu 10% (Stadt und LK München) zunimmt – das Wachstum setzt sich aus Zuwanderungen und leicht steigenden Geburtenzahlen zusammen. Die Tatsache, dass Zuzugswillige keinen angemessenen, bezahlbaren Wohnraum finden könnten, wird sowohl als Beeinträchtigung für das lokale Wirtschaftswachstum als auch als Gefährdung für die „soziale Balance“ gesehen (vgl. Herrmann 2012). Die Engpässe auf dem Wohnungsmarkt sind einerseits Spiegelbild der ungebrochenen Attraktivität Münchens und andererseits permanente Herausforderung für die Stadtentwicklung (vgl. Batzer/Salger 2012)

Als eine zentrale Ursache für die Engpässe in den einzelnen Teilmärkten werden die zu geringen Neubauzahlen angesehen. So stellt das BBSR in seiner Wohnungsprognose 2025 den Baufertigstellungen von 2011 mit 5.956 WE einen tatsächlichen Bedarf von 8.400 bis 9.500 WE gegenüber. Prognosen der aktuellen empirica Studie errechnen einen Bedarf von 243.400 Wohnungen für den Großraum München bis 2029 (zitiert nach Herrmann 2012).

I.2 Stadtentwicklung und Wohnen

Die Stadt München hat es sich in der aktuellen Fortschreibung des Handlungsprogramms „Wohnen in München V“ zum Ziel gesetzt, jährlich 7.000 neue Wohnungen zu schaffen. Zur Erhaltung des preiswerten Wohnungsbestandes sowie zur Ausweitung des Wohnungsneubaus für das Haushaltsjahr 2012 hat sie rund 115 Mio. Euro Investitionsmittel veranschlagt (LHM-Stadtkämmerei 2011). Die Bereitstellung bezahlbaren

Wohnraums wird als ein Handlungsschwerpunkt gesehen, um einer weiteren sozialen Segregation und verstärkten sozialräumlichen Polarisierung entgegenzuwirken.

Neben den Grenzen des finanzpolitischen Handlungsspielraums – der aber im Vergleich zu anderen Großstädten durch hohe Steuereinnahmen durchaus gegeben ist – bestimmt das vorhandene Siedlungsflächenangebot die Entwicklungsmöglichkeiten des notwendigen Wohnungsneubaus. Die langfristig verfügbaren Flächenpotentiale werden sich nach Einschätzung der Fachleute (LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2009) bis zum Jahr 2025 drastisch verringern. Das im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes „Perspektive München" erarbeitete Konzept zur langfristigen Siedlungsentwicklung (LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2009; vgl. auch LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, o.J.c) bestätigt den Grundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung" als Leitbild für die räumliche Entwicklung, das eine kompakte urbane Bebauung innerhalb der Stadt und eine Begrenzung der Siedlung nach außen vorsieht. Nicht zuletzt vor den Herausforderungen des Klimawandels gehört dazu die Sicherung und Inwertsetzung der Freiflächen.

Die für den Wohnungsbau notwendigen Flächenreserven, die im zurückliegenden Jahrzehnt zum Großteil durch innerstädtisch oder innenstadtnah gelegene Konversionsbrachen gegeben waren, gehen zur Neige, was in der Folge zu einer verstärkten Hinwendung zur Bestandsentwicklung und intensivierten Kooperation mit den Umlandgemeinden führen muss.

I.3 Ausgangsbedingungen auf dem Wohnungsmarkt

Ausgangsbasis für die städtischen Handlungsstrategien sind die aktuellen und prognostizierten Herausforderungen auf dem Münchner Wohnungsmarkt:

- *München wächst*: Laut Planungsprognose wird die Einwohnerzahl bis 2030 um 150.000 EinwohnerInnen auf 1,5 Mio. steigen, was in etwa einem Anstieg von 10% entspricht (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung o.J.e). Verschiedene Studien haben in unterschiedlichen Szenarien einen Wohnungsbedarf zwischen 5.000 und 9.300 WE jährlich ermittelt. Die Stadt München legt ihren Planungen einen Bedarf von 7.000WE pro Jahr zugrunde(LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, 49f.).
- *Die Mieten steigen*: Die Erstbezugsmieten (Netto/kalt) steigen in München seit 2006 und haben 2012 mit 14,41 Euro/qm im Mittel das bisherige Höchstniveau erreicht. Die Preisspannen in den unterschiedlichen Wohnungsgrößenklassen reichen von 8,28 – 21,00 Euro/qm (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012h, 4ff.). Die Wiedervermietungsmieten sind im Vergleich zu den Erstvermietungsmieten deutlicher gestiegen (6,7% gegenüber dem Vorjahr) und liegen derzeit im Mittel bei 13,48 Euro/qm. Im Wohnungsbarometer 2012 wird davon ausgegangen, dass die derzeitige Mietsteigerungsphase noch nicht ihren Höhepunkt erreicht hat und sich noch über 2012 hinaus verlängern wird (ebd.).
- *Das Preisniveau für Wohnbaugrundstücke* ist im Jahr 2011 nochmals um 10% gestiegen: in guten Wohnanlagen überstiegen die Preise der Grundstücke für den Geschoss- oder Einfamilienhausbau vereinzelt das Bodenrichtwertniveau vom 31.12.2010 um 75% (LHM- Kommunalreferat 2012a). Generell wurde Wohnbauland zwischen 2007 und 2011 um fast 30% teurer (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung o.J.e). Nach dem Umsatzhoch bei Wohnungsmarktgrundstücken 2010 gilt der Markt als „leer gekauft" (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung o.J.f).
- *Wohnimmobilien* (Eigentumswohnungen im Neubau und Bestand) waren 2011 im Vergleich zum Vorjahr in guten und mittleren Wohnlagen *im Durchschnitt um circa 10% teurer*: Im Mittel kosten Eigentumswohnungen im Neubau rund 4.750 Euro/qm (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung o.J. e).
- Das demografische Problem der *Überalterung* stellt sich in München *moderater* dar als in anderen Großstädten, dafür zeigt sich aber mit aktuell 55% Einpersonenhaushalten eine starke Tendenz zur *Singularisierung* (LHM-Sozialreferat 2012, 3).
- Die Zahl der *Bezieher von Grundsicherung* im Alter ist im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um 4,3% auf 11.811 Personen angestiegen (LHM-Sozialreferat 2012, 5).

- 40.285 *Bedarfsgemeinschaften* (vorläufige Zahl) erhalten 2011 Leistungen nach SGB II. Die Kosten der Unterkunft sind gegen über 2010 um fast 2 Mio. Euro gesunken, dies ist auf einen *Rückgang der Leistungsberechtigten* zurückzuführen (LHM-Sozialreferat 2012, 6).
- *Akut wohnungslos* waren nach einer Statistik des Amtes für Wohnen und Migration Ende 2011 3.052 Menschen (LHM-Sozialreferat 2012, 26).
- 7.231 Haushalte erhielten 2011 *Wohngeld* (LHM-Sozialreferat 2012, 25) und zum Jahresende lagen 9.756 Registrierungen als Nachfrage für geförderten Wohnraum vor (LHM-Sozialreferat 2012, 23).
- Durch Bindungsabläufe hat der Bestand an *Sozial- und Belegungswohnungen* auf rund 75.000 WE abgenommen. Im Jahr 2011 konnten 3.062 WE (ohne Wohnungsfürsorge) vergeben werden (LHM-Sozialreferat 2012, 23).

Die anhaltend hohe Nachfrage bei einem gleichzeitig immer knapper werdenden Flächenangebot führt dazu, dass das Wohnen in München, der derzeit teuersten Stadt Deutschlands, noch stetig teurer wird. Ein Ende des Preisanstiegs scheint nicht in Sicht, zumal die Eurokrise und die daraus resultierende Nachfrage nach sicheren Anlagemöglichkeiten den Druck auf werthaltige Immobilien und gute Lagen noch weiter verschärft. Die Anlage in Wohnimmobilien ist in München zwar mit hohen Einstiegspreisen verbunden, gilt aber im internationalen Vergleich wegen der hohen Standortattraktivität als risikoarm.

Die hohen Kauf- und Mietpreise wirken bis weit in die Region hinein. Der Anstieg des Preisniveaus bei Eigentumswohnungen lag im Frühjahr 2012 gegenüber dem Herbst 2011 mit +7,7% am höchsten in der Kreisstadt Erdingen, die ebenfalls mit einem Anstieg von +6,7% bei dem Kaufpreis von Einfamilienhäusern den höchsten Anstieg unter den Kreisstädten im Münchner Umland zu verzeichnen hatte – wobei der Zuwachs jedoch deutlich unter dem Wert von 11,8% in der Landeshauptstadt München lag (vgl. IVD 2012). Familiengerechte Eigentumswohnungen, freistehende Einfamilienhäuser und Reihenmittelhäuser gehören zu den gefragtesten Objekten auf dem Wohnimmobilienmarkt im Münchner Umland. Die südlich von München landschaftlich attraktiv gelegenen Standorte wie der Landkreis Starnberg liegen trotz der Entfernung auf einem preislich ähnlichen Niveau wie das Stadtgebiet München. Ansonsten nimmt das Preisniveau entlang der S-Bahntrasse und Ausfallstraßen mit zunehmender Entfernung zum Stadtkern kontinuierlich ab (vgl. IVD 2012).

Hohe Preissteigerungen für Grundstücke und Immobilien wirken sich zunehmend auch auf den Mietwohnungsmarkt aus. Im Jahr 2010 stand einem Gesamtwohnungsbestand von 750.531 Wohnungen die Zahl von 749.637 Privathaushalten gegenüber (LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2011c). Dieses zahlenmäßig ausgeglichen wirkende Verhältnis von Angebot und Nachfrage sollte jedoch nicht über die angespannte Marktsituation auf allen Teilmärkten hinwegtäuschen. Der örtliche Mieterverein sieht in der anhaltenden Wohnungsnot eines der drängendsten sozialen Probleme in München und Umgebung (Mieter helfen Mietern München 2012). Bezahlbarer angemessener Wohnraum stellt dabei nicht nur für die unteren Einkommensschichten eine Mangelware dar, sondern das Problem reicht bis weit in die Mittelschicht hinein (vgl. auch Herrmann 2012). Die höchsten Mieten werden in den zentralen Lagen und den südlichen Stadtbezirken an der Isar gezahlt, und die niedrigsten Mieten sind im westlichen und südöstlichen Teil der Stadt zu finden (LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012h).

Der Bedarf an günstigem Wohnraum ist nach wie vor hoch, zumal mehr Belegungsbindungen im öffentlichen Wohnungsbau auslaufen als neu geförderte Wohnungen gebaut werden. Die sogenannte „städtische Eingriffsreserve“ mit einkommensorientiert geförderten Wohnungen und sonstigen Belegungsrechten ist schon seit einigen Jahren unter 80.000 Wohnungen gesunken (LHM-Sozialreferat 2009).

Neben der angespannten Wohnungsmarktlage wird vor allem die Zunahme der sozialen Polarisierung als Herausforderung für städtische Handlungsstrategien gesehen. Obwohl München im Vergleich zu anderen Großstädten hier noch eine komfortablere

Ausgangssituation zu haben scheint: „Die stringente auf den Erhalt der ‚Münchner Mischung' gerichtete Wohnungs- und Stadtentwicklung scheint sich jedenfalls positiv auf das beobachtbare Ausmaß von Segregation auszuwirken", so auch der Kommentar von Tilman Harlander und Gerd Kuhn (Harlander/Kuhn 2012, 394).

M II. Kontinuität Münchner Wohnungspolitik

II.1 Wachstums- und neubauorientierte Handlungsprogramme

Das Thema der Wohnungspolitik stellt sich in München seit mehr als drei Jahrzehnten als eine durchgehende Linie der Kontinuitäten dar. Als prägend für die Ausrichtung der kommunalen wohnungspolitischen Handlungsstrategie kann sicherlich die Tatsache gewertet werden, dass die Stadt bis auf die eine Episode von sechs Jahren (1978 – 1984) durchgehend von sozialdemokratischen Oberbürgermeistern regiert wurde – wobei auch die Regierungszeit des einzigen CSU-Oberbürgermeisters im Nachhinein betrachtet zu keinem nennenswerten Kurswechsel geführt hat.

„Charakteristisch für München ist [...] der extreme Nachfrageüberhang und die Anspannung auf fast allen Teilmärkten mit Preisen und Mieten (insbesondere bei Neuvermietungen), die in der Bundesrepublik mit an der Spitze liegen. Den Hintergrund bildet die immer noch weitgehend ungebrochene Attraktivität und Wirtschaftskraft Münchens [...]" (Evers/Harlander 1983, 131), diese Ausführungen zu einem Vergleich wohnungspolitischer Konzepte in bundesrepublikanischen Großstädten von Evers/Harlander aus dem Jahr 1983 könnten durchaus wörtlich auch im aktuellen wohnpolitischen Handlungsprogramm der Stadt München stehen. Das sogenannte „Wohnraumbeschaffungsprogramm" mit dem damals die kommunale CSU-Regierung mit einem umfangreichen Gesamtkonzept und hohem Einsatz kommunaler Mittel auf die Wohnungsmarktsituation reagierte, weist dann mit einer neubauorientierten wohnungspolitischen Offensive auch schon deutliche Parallelen zu den nachfolgenden wohnungspolitischen Handlungsprogrammen auf.

War in den achtziger Jahren die Begrenztheit der Flächenressourcen ein wesentlicher Ausgangspunkt der wohnungspolitischen Strategien, so zeigten sich spätestens Mitte der neunziger Jahre die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels auch in München in physischer Form als großflächig brach gefallene Areale, die von Post, Bahn, Bund und freien Wirtschaftsunternehmen freigemacht wurden. Das plötzliche Überangebot an potentiellen Bauflächen traf angesichts der Konjunkturkrise auch in München auf schlechte Erwerbstätigenprognosen und eine sich stetig verschlechternde Haushaltslage (vgl. Hoffmann 1998).

Die Rezession und Haushaltsdefizite waren dann auch der Anlass, bisherige angebotsorientierte Planungsverfahren infrage zu stellen und die Interessen von Grundeigentümern und Investoren schon frühzeitig in die Planung und Entwicklung von Standorten einzubeziehen. 1994 beschloss der Stadtrat unter dem Namen *„sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN)"* ein Verfahren, dass in einem „Deal" zwischen verlässlichen Planungsvorgaben seitens der Stadt und einer privaten Beteiligung an Planungskosten bestand. Grundlage war das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 01.05.1993, das den Gemeinden erlaubte, Lasten städtebaulicher Planungen auf Planungsbegünstigte zu übertragen (vgl. LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung; Kommunalreferat 2009a; 2009b)

SoBoN wird, durch verschiedene Beschlüsse modifiziert, bis heute grundsätzlich in allen Fällen von neuer Baurechtschaffung angewandt. Neben den Regelungen zu Kosten und Lasten regelt SoBoN die Übernahme von Bindungen für die Errichtung von Sozialwohnungen (der so genannte 30% Anteil) bzw. bei gewerblichem Baurecht die Zurverfügungstellung von Flächen für die Ansiedlung von Arbeitsplätzen. Geregelt ist seitdem ferner, dass den Planungsbegünstigten mindestens 1/3 des planungsbedingten Wertzuwachses bleibt. In der Umsetzung kooperiert eine referatsübergreifende Arbeitsgruppe in einem geregelten Verfahren mit den beteiligten Investoren (vgl. Hoffmann 1998).

II.2 Wohnen in München I-IV

Das erste wohnungspolitische Handlungsprogramm „Wohnen in München I“, datiert aus dem Jahr 1989, steht seitdem für die Kontinuität der Münchner Wohnungspolitik. Die grundlegenden Bausteine des Programms kennzeichnen, mit modifizierten Zielvorgaben und aktualisierten bzw. ergänzenden Maßnahmenpaketen, auch die weiteren Folgeprogramme “Wohnen in München“ (WiM) (II: 1994; III: 2001; IV: 2006 und V: 2011). Ausgangslage für alle Programme war eine angespannte, als schwierig eingestufte Wohnungsmarktlage, die vor allem durchgehend von einem Mangel an preiswertem Wohnraum gekennzeichnet war. Die gleichbleibenden Konstanten verdeutlichen die durchgängige Linie der Programmansätze (vgl. LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2006):

- Die Zielzahlen im Wohnungsbau schwanken zwischen 5.000-7.000 WE jährlich, und die angestrebten Zahlen für die Baurechtschaffung im Wohnungsbau liegen zwischen 2.500 und 3.500 WE jährlich. Die Einschätzung für die Flächenpotenziale lag durchgehend bei rund 60.000 WE und zeigt erst im jüngsten Handlungsprogramm 2011 – nachdem die großen Konversionsstandorte entwickelt sind – mit 46.000 WE einen deutlichen Einbruch.
- Im geförderten Wohnungsbau lagen die Zahlen zwischen 900WE und 1.800WE jährlich. Im Programm WiM II kamen Programme für mittlere Einkommen hinzu. Die zielgruppenspezifischen Zielsetzungen wurden modifiziert und ausdifferenziert.
- In allen Programmen wurden kommunale Mittel für die Wohnungsbauförderung eingesetzt – in den ersten beiden Programmen als Kofinanzierung zu staatlichen Programmen. Seit dem Programm WiM III werden zunehmend eigenständige städtische Programme mit den kommunalen Mitteln finanziert. Die Priorität lag immer auf der Objektförderung. Anfang der 1990er Jahre gab es kurzzeitig ein eigenes Münchner Subjektförderungsprogramm (Kommunales Wohngeld). In den aktuellen Förderprogrammen existieren noch einzelne Komponenten der Subjektförderung. Im Programm WiM III wurde das „München Modell“ für den Mietwohnungsbau aktiviert.
- Der Erhalt der „*Münchner Mischung*“ ist ein zentrales programmatisches Ziel, dessen Umsetzung über die Jahre hinweg durch die Festlegung der Förderquoten auf städtischen und privaten Flächen erfolgt. Die Förderquoten sind jeweils Gegenstand politischer Debatten und variieren über die Jahre hinweg zwischen 20% und 40%.
- Als Bestandsstrategie steht die „Sicherung der Belegungsrechte“ als ein Konzeptansatz in allen Programmen. Mit dem Programm WiM IV wird ein Förderprogramm zum Erwerb von Belegungsrechten konzipiert.

Die wohnungspolitischen Handlungsprogramme in München sind Leitprojekte des Stadtentwicklungsprogramms „Perspektive München“, das in der Perspektive-Leitlinie „Sicherung des sozialen Friedens durch kommunale Sozialpolitik“ die Sicherung der Wohnungsversorgung und der sozialräumlichen Durchmischung (Münchner Mischung) als wichtige Prioritäten herausstellt (vgl. LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung o.J.d). Das städtebauliche Leitmotiv „kompakt-urban-grün“ wird bei allen wohnungspolitischen Konzepten zugrunde gelegt.

Wohnungsmangel und hohe Mieten sind – wie in anderen wachsenden Großstädten auch – die Kehrseite des wirtschaftlichen Erfolgs. München reagiert darauf seit über 30 Jahren mit einer aktiven kommunalen Wohnungspolitik. Das wohnungspolitische Hauptziel, die Schaffung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Wohnungsangebotes, prägt über die Jahre hinweg die politischen Handlungsprogramme. Die zahlenmäßige Bilanz der Handlungsprogramme „Wohnen in München“ mit einer über 20-jährigen Programmlaufzeit wird von den kommunalen Akteuren überwiegend als Erfolg gewertet:

- Es wurde Baurecht für knapp 55.000 Wohnungen geschaffen.
- 115.000 Wohneinheiten wurden neu errichtet.
- Die Mieten sind – auf (sehr) hohem Niveau – nur moderat gestiegen (2,2 % im 20-Jahresmittel bei Altbauten).

Der Wohnungsmarkt wird in den nächsten Jahren angespannt bleiben und die Wohnungsversorgung nach wie vor eine große Herausforderung für die Stadtpolitik darstellen (vgl. LHM-Kommunalreferat, 2012)

M III. Wohnen in München V (Wohnungsbauoffensive 2012-2016)

III.1 Inhalte und Eckwerte

Kommunale Wohnungspolitik ist in München eine Daueraufgabe, die –politisch breit getragen – auf die Erfolge und Erfahrungen der Vergangenheit setzt. Die über viele Jahre entwickelten Ansätze, das Konzept der Münchner Mischung, die sozialgerechte Bodennutzung, kommunale Wohnungsprogramme und Fördermittel sowie zahlreiche Bestandsschutzinstrumente, werden auch in dem aktuellen wohnungspolitischen Handlungsprogramm „Wohnen in München V“ fortgeschrieben und weiterentwickelt. Die Versorgung mit preiswertem Wohnraum gilt nach wie vor als eine der wichtigsten Aufgaben.

Das Programm „Wohnen in München V“ wurde im Februar 2012 parteiübergreifend im Münchner Stadtrat beschlossen. Mit dem Motto „Wohnungsbauoffensive 2012-2016“ soll deutlich gemacht werden, dass das Ziel der ausreichenden Baurechtbeschaffung in den nächsten Jahren eine zentrale Priorität hat. Organisatorisch wird das Programm im Referat für Stadtplanung und Bauordnung in einer eigens neugeschaffenen Arbeitsgruppe unter der Leitung der Stadtbaurätin abgewickelt. Konkrete Ziele sind:

- die Weiterentwicklung der großen städtischen Planungsgebiete für ein kontinuierliches Angebot an Wohnraumflächen;
- beschleunigte Fördermittelvergabe und Steigerung für den sozialen Wohnungsbau;
- verstärkte Anstrengungen bei den Grundstücksausschreibungen.

  Die Stadt selber bezeichnet dieses Programm als das bundesweit größte Wohnungsprogramm und stellt für die Umsetzung im Programmzeitraum 2012-2016 die Summe von 800 Mio. Euro an kommunalen Mitteln bereit (vgl. Muenchen.de, 2011)

  Folgende Eckpunkte für das Programm werden benannt (vgl. LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i):

- Mehr Baurecht schaffen (Wohnungsbauoffensive):

  Die hohen Zielzahlen für die Baurechtsbeschaffung von 3.500 Wohneinheiten pro Jahr und für den geförderten Wohnungsbau von 1.800 Wohneinheiten pro Jahr werden beibehalten.

- Erweiterung der Zielgruppen für mittlere Einkommen:

  Im Wohnungsbauförderprogramm „München Modell“ erfolgt eine Zielgruppenerweiterung für mittlere Einkommen auf eine neue Einkommensstufe 7 – anstatt bisher 5. Die nominalen Einkommensgrenzen erhöhen sich zum Beispiel beim Einpersonenhaushalt von 19.000 auf 22.800 Euro/ jährlich und bei einer Familie mit einem Kind von 41.500 auf 48.150 Euro/jährlich. Hintergrund sind die gestiegene Grundstückpreise und Mieten.

- Die Münchner Mischung sichern:

  Die Förderquoten auf städtischen Flächen und im Rahmen der SoBoN werden beibehalten. Insbesondere in Umstrukturierungsgebieten sollen die Förderquoten durch das Angebot eines Ankaufs von der Stadt auf bis zu maximal 50% erhöht werden können. Darüber hinaus sollen aktiv Grundstücke für den geförderten Wohnungsbau durch die Stadt aufgekauft werden.

- Gemeinschaftlich orientierte Wohnungsmarktakteure stärken:

  Für Genossenschaften und Baugemeinschaften werden 20 – 40 % der Wohnungsbauflächen auf städtischen Flächen vorgesehen. Das Beratungsangebot für diese Akteure wird verbessert. Die Förderung von Genossenschaftsanteilen für Einkommensschwache wird zukünftig möglich.

- Verfahren zur Vergabe städtischer Grundstücke optimieren:

  Angesichts der stark gestiegenen Grundstückspreise können zukünftig verstärkt bei der Ausschreibung städtischer Wohnungsbauflächen auf die Zielgruppen ausgerichtete Konzeptausschreibungen und „Bestgebotsverfahren“ durchgeführt werden, damit kein überzogener Preiswettbewerb entsteht und neben dem Preis die Qualität der Konzepte besser berücksichtigt wird.
- Bezahlbaren Wohnraum auch für untere Einkommensgruppen schaffen:

  Die Zielzahlen für die unterste Einkommensgruppe (Stufe 1) werden von 800 auf 900 WE pro Jahr erhöht, das kommunale Wohnungsbauprogramm für Benachteiligte am Wohnungsmarkt (KomPro B) und für Clearingzwecke (KomPro C) wird von 150 auf 200 WE pro Jahr erhöht.
- Energieeffizienz im städtischen Einflussbereich verbessern:

  Zukünftig wird bei der Vergabe städtischer Wohnbaugrundstücke in fernwärmeversorgten Gebieten und generell im geförderten Wohnungsneubau das KfW-Effzienzhaus 70 (EnEV 2009) zum Standard. Bei der Grundstücksvergabe in nicht fernwärmeversorgten Gebieten wird zumindest der Dämmstandard des KfW-Effzienzhaus 70 (EnEV 2009) vorausgesetzt.
- Bestandsprogramme attraktiver gestalten:

  Im Programm des Sozialreferates zum Ankauf von Belegungsbindungen werden die Förderkonditionen deutlich verbessert, da die Schaffung von Sozialbindungen im Bestand wichtiger wird.
- Alle rechtlichen Schutzmöglichkeiten im Wohnungsbestand aktivieren:

  Es werden alle rechtlichen Möglichkeiten (Erhaltungssatzungen, Zweckentfremdungsverordnung, Mieterberatung) zur Bestandssicherung ausgeschöpft, und es wir auch weiterhin auf eine Verbesserung der gesetzlichen Möglichkeiten (Genehmigungsvorbehalt bei Umwandlungen) hingewirkt.
- Kommunale Mittel für den Wohnungsbau erhöhen:

  Das kommunale Fördermittelbudget für den Wohnungsbau von 125 Mio. Euro wird auf 160 Mio. Euro jährlich angehoben. Die Fördermittel von Bund und Land werden voraussichtlich niedriger ausfallen und rund 51 Mio. Euro statt bisher 57 Mio. Euro betragen.

III.2 Zentrale wohnungspolitische Ziele

Als Hauptziel wird in dem Programm „Wohnen in München V“ die Schaffung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Wohnungsangebotes, insbesondere für einkommensschwache Haushalte unter Berücksichtigung der differenzierter werdenden Wohnungsnachfrage, genannt. Mit der sozialen Wohnraumförderung sollen vor allem die Haushalte versorgt werden, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Andere inhaltliche Aspekte sind nachrangig und werden bei der Umsetzung des Programms und einzelner Projekte im Einzelfall berücksichtigt.

Da die Einkommensgrenzen im geförderten Wohnungsbau nach den Bestimmungen des bayerischen Wohnbindungsgesetzes seit langen Jahren unverändert geblieben sind und die Stadt München neben Geringverdienern auch Haushalte mit mittlerem Einkommen unterstützen will, wird die Einkommensgrenze auf eine neu (fiktive) Stufe 7 angehoben. (vgl. LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i, 57f). Mit dieser Anhebung würden potenziell 60% der Münchner Bevölkerung als Förderberechtigte anerkannt – als Vergleich wird die Stadt Wien herangezogen, mit einem entsprechenden Prozentsatz von 90%.

Neben der Sicherung des preiswerten Wohnraums hat die Erhaltung der „Münchner Mischung“ (auch in Neubaugebieten) eine hohe Priorität in der Wohnungs- wie auch in der Stadtentwicklungspolitik. Mit der „30% Quote“ der sozialgerechten Bodennutzung erreicht man in den Neubaugebieten in etwa die durchschnittliche Münchner Einkommensstruktur (ebd.).

M IV. Bausteine des wohnungspolitischen Handlungsprogramms

IV.1 Wohnungsbauaktivierung

Die Flächenressourcen in München sind begrenzt – „München ist die flächenmäßig kleinste Großstadt Deutschlands“ (Illigmann, 2010). Das derzeitige Flächenpotenzial für den Wohnungsbau in München beträgt noch rund 46.000WE auf Neubau- und Umstrukturierungsflächen nach Einschätzungen auf der Basis des Flächennutzungsplans. Das Gesamtflächenpotential ist damit gegenüber den früheren wohnungspolitischen Handlungsprogrammen unter anderem durch den Wegfall großer Konversionsflächen im Stadtgebiet deutlich zurückgegangen, und ein größeres Flächenaufkommen durch brachfallende Industrie, Militär –oder Verkehrsflächen wird auch für die Zukunft nicht mehr erwartet.

Aus dieser angespannten Flächensituation, die neben den hohen Bodenpreisen nach Einschätzung der Experten zu den zentralen Problemfelder gehört (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2011d), ergeben sich Handlungsnotwendigkeiten, denen die Stadt München in ihrem Handlungsprogramm durch strategische Ansätze zur Verbesserung und Optimierung der Verfahren sowie durch die Mobilisierung weiterer Flächenpotentiale, verstärkt auch durch Transformationen im Bestand, begegnen will (vgl. LHM Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, 90ff).

Flächenmobilisierung

Bei einer jährlichen Zielzahl von 3.500 WE für eine neue Baurechtsschaffung, die bei rund 90 qm Geschossfläche pro Wohnung bei 315.000 qm pro Jahr läge und damit dreimal so hoch wie der Büroflächenbedarf wäre, würde nach Schätzungen der zuständigen Behörde das erwähnte Flächenpotential noch bis 2024 reichen. Bei der Prognose wurde von einer Dichte der Wohnbebauung ausgegangen, die im Durchschnitt in den letzten fünf Jahren in Bebauungsplänen festgesetzt wurden. Angesichts der Flächenknappheit wären höhere Dichten in einzelnen Lage im Stadtgebiet ein strategischer Ansatz zur Nachverdichtung, der zur Zeit unter den beteiligten Akteuren engagiert diskutiert wird (siehe Bauwelt 36/12 „Muss München dichter werden?“). Bei den vorhandenen Flächenpotentialen zeichnet sich zudem eine stärkere Tendenz zu langwierigen Verfahren ab, die oftmals in komplizierteren Grundstückssituationen oder auch der mangelnden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer begründet sind (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, 45).

Die Mobilisierung weiterer Wohnungsbaupotentiale ist Gegenstand des Projektes „Langfristige Siedlungsentwicklung (LaSie)“, dessen Untersuchungen bereits seit 2009 durch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung betreut werden. Im Rahmen des Projektes werden Handlungsstrategien geprüft, mit denen auf die prognostizierte Flächenknappheit bei der Bereitstellung von Bauflächen reagiert werden kann (vgl. LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2011a; LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i, 95).

Die wesentliche Aufgabe der Untersuchung besteht darin, die quantitativen und qualitativen „Wachstumspotentiale nach Innen“ zu identifizieren und zu nutzen. Daneben sollen auch die Möglichkeiten einer verträglichen Außenentwicklung im Stadtgebiet untersucht werden. In der ersten Phase des Programms wurden im Jahr 2011 Gutachten zur Umstrukturierung von Gewerbegebieten, zur qualifizierten Verdichtung von Einfamilienhaus,- Siedlungs- und innerstädtischen Mischgebieten sowie zur Entwicklung des Stadtrandes vergeben.

Die vorliegenden Ergebnisse, die im Rahmen größerer öffentlicher Veranstaltungen diskutiert werden, zeigen, dass

- erhebliche Wohnungsbaupotentiale vorhanden sind, die Umsetzung aber schwieriger und aufwändiger als die bisherige Baurechtbeschaffung wird;

- die Strategie „Entwicklung Stadtrand“ kurzfristig die größten Potentiale bringt und im Zusammenhang mit der Qualitätsverbesserung der Grün- und Freiraumqualität der betroffenen Stadtrandgebiete gesehen werden sollte;
- zukünftige Umstrukturierungen ein längeres Nebeneinander von Gewerbe und Wohnen bedeuten und eine längere Abwicklung und Betreuung benötigen;
- die Strategien einer „qualifizierten Verdichtung“ in unterschiedlichen Stadtquartieren in hohem Maße von der Eigentümerstruktur und der Mobilisierung der Eigentümer abhängen. Die Bestände der städtischen Wohnungsbaugesellschaften, in denen aufgrund des Sanierungsbedarfs Veränderungen anstehen, bieten sich hier zuerst an.

Kurzfristige Maßnahmen im Bestand

Die Umwandlung von nicht ausgenutzten Kerngebiets- und Gewerbebaurechten aus Bebauungsplänen in Wohnen ist eine Strategie, die in München verfolgt wird, um kurzfristig neue Wohnbaurechte zu schaffen. In den Umwandlungsfällen muss die Standorteignung für Wohnungsbau gegeben sein und ein schlüssiges Planungskonzept, das der antragstellende Investor vorlegt. Es gelten die Verfahrensgrundsätze der sozialgerechten Bodennutzung von 2006, nach denen den Planungsbegünstigten mindestens ein Drittel des planungsbedingten Wertzuwachses verbleiben soll. Das Verfahren zur Ermittlung der Angemessenheit der zugrundeliegenden Lasten und Kosten und die Ermittlung der Förderquote werden derzeit in den politischen Gremien unter dem Thema „Sozialgerechte Bodennutzung und Umstrukturierungsfälle“ diskutiert (vgl. LHM Referat für Stadtplanung und Bauordnung/et al. 2012).

Aktiver Ankauf von Grundstücken für den geförderten Wohnungsbau

Um die Zielzahlerreichung im geförderten Wohnungsbau in München – möglichst 150 geförderte Wohnungen pro Jahr – sicherzustellen, sollen von der Landeshauptstadt aktiv Flächen im Stadtgebiet angekauft werden. Darüber hinaus sollten auch die städtischen Wohnungsbaugesellschaften aus Eigenmitteln direkt Grundstücke ankaufen. Zur Sicherung der „Sozialen Mischung“ können Vorhaben bis 50WE komplett gefördert realisiert werden und bei größeren Vorhaben soll eine Quote von 50% gelten. Angesichts der angespannten Lage auf dem Immobilienmarkt und dem extrem hohen Preisniveau wird die Zielerreichung von den beteiligten städtischen Referaten kritisch gesehen und über Alternativen nachgedacht wie die „teuer“ erworbenen Flächen z.B. durch Erbpacht-Regelungen oder Wohnbaufonds langfristig zu sichern wären (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, 93ff.).

Grundstücksvergabe: Optimierung der Verfahren zur Vergabe städtischer Wohnbauflächen

Die aktuelle Grundstückspreisentwicklung nimmt nach Einschätzung der zuständigen Referate derzeit eine Entwicklung, die für einige Bauwillige – dazu gehören auch Genossenschaften und Baugruppen – nicht mehr erschwinglich sei. Daher wird sowohl den Regelungen der sozialgerechten Bodennutzung als auch dem Umgang mit städtischen Flächen eine zunehmende Bedeutung beigemessen.

Die Vergabepraxis wird gegenwärtig von den beteiligten städtischen Ressorts im Kontext der aktuellen – zum Teil widersprüchlichen – Rechtsprechung diskutiert, d.h. unter anderem vor dem Hintergrund der Fragestellung, inwieweit formelles EU-weites Vergaberecht zur Anwendung kommen sollte.

Nach aktuellem Stand wird die Stadt München zukünftig Grundstücke, die überwiegend für den freifinanzierten Wohnungsbau Bauträgern angeboten werden, orientiert an den Hamburger Modellen, verstärkt im Bestgebotsverfahren, das zugleich Konzeptqualität und Kaufpreis berücksichtigt, ausschreiben. Die Schwierigkeit wird darin gesehen, mit vertretbarem Aufwand transparente Verfahren und rechtssichere Vergabekriterien zu schaffen. Insbesondere bei Flächen für Genossenschaften oder auch Baugemeinschaften soll im Vergleich zu anderen Kriterien dem Kriterium „Grundstückspreis“ keine dominierende Rolle zukommen. In begründeten Fällen halten es die zuständigen Referate

für zulässig, ganz von einem Preiswettbewerb abzusehen und zum vom Bewertungsamt ermittelten Verkehrswert zu verkaufen.

Weiteren Optionen, wie die einer direkten, von Kriterien losgelösten Förderung von Genossenschaften und Baugemeinschaften, stehen nach Ansicht der beteiligten städtischen Ressorts sowohl rechtliche (Art. 75 Bayerische Gemeindeordnung; europäisches Beihilferecht) als auch wohnungspolitische Gründe (Mitnahmeeffekte) entgegen. Auch die Grundstücksvergabe im Erbbaurecht wird als Wohnraumfördermodell aufgrund der derzeit sehr niedrigen Kapitalmarktzinsen als eher ungeeignet eingestuft (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, 102).

IV.2 Geförderter Wohnungsbau: Programme

Die Stadt München verfügt über ein breites Spektrum an staatlichen und kommunalen Förderprogrammen im Neubau und im Bestand, für Mietwohnungen und Eigentum sowie für unterschiedlichste Einkommens- und Zielgruppen. Nach Einschätzung der Stadt haben sich diese über die Jahre fortgeschriebenen Programme bewährt bzw. als anpassungsfähig erwiesen. Lediglich die mangelnde Flächenverfügbarkeit habe eine mengen- und zeitgerechte Umsetzung behindert, was unter anderem die Schwerpunktsetzung

Abb. 1 Staatliche und kommunale Förderprogramme (nach „Wohnen in München V“) in der Übersicht

Quelle: eigene (vereinfachte) Darstellung nach Anlage 2 (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i)

	Förderprogramme	Fördermittelgeber	Art der Förderung	Grundstück von	Grundstückspreise je qm GF inkl. Erschließung
EOF	**Einkommensorientierte Förderung**				
	Miete Eigentum	Bund/ Land/ Stadt	staatliche Darlehen (teilweise mit städtischer Kofinanzierung)	Stadt, städt. Gesellschaft, Private	281,20 Euro
München-Modell	**München Modell**				
	Eigentum/SoBoN	Staat (Selbstnutzung)	Darlehen aus dem Bayer. Zinsverbilligungsprogramm und staatliche Wohnungsbauförderdarlehen	Stadt /Private	Selbstnutzung (je Ek-Stufe) 375,00 Euro 525,00 Euro 675,00 Euro (Vermietung 525,00 Euro)/ SoBoN 536,00 Euro
	Miete/ Genossenschaft	Stadt	städt. Darlehen bis max. 750 Euro/qm Wfl. (25 J.Bindung) städt. Darlehen bis max. 1.250 Euro/qm Wfl. (40 J.Bindung)	Stadt und Private/ Stadt	375,00 Euro
KomPro	**Kommunales Wohnungsbauprogramm**				
	A (allgemeines Programm)	Stadt	städt. Darlehen	Stadt/ städt.Gesellschaft ggf. Private	281,20 Euro
	B (Sozial Benachteiligte)	Stadt	städt. Darlehen in erforderlicher Höhe, um Miete zu erreichen	Stadt	150,00 Euro zgl.tats. Erschließungskosten
	C (Clearingzwecke)	Stadt	städt. Darlehen in erforderlicher Höhe, um Miete zu erreichen	Stadt	150,00 Euro zgl.tats. Erschließungskosten
	BR (Erwerb von Belegungsrechten)	Stadt	städt. Darlehen		

„Wohnungsbauoffensive“ im derzeitigen Handlungsprogramm erkläre (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, 153f).

Mit den verschiedenen Programmen konnten nach Musterrechnungen der Stadt die Mietbelastungsquoten (brutto/kalt) für die geförderten Zielgruppen auf rund 25% des verfügbaren Haushaltseinkommens begrenzt werden. Der Barwert (abgezinste Zins- und Tilgungsrückflüsse und Grundstückspreise berücksichtigt) als Vergleichswert für den Förderaufwand in den einzelnen Programmen macht bei den EOF- und KomPro-Programmen zwischen 1.750 und 2.400 Euro/qm aus. Bei den „München Modell“- Programmen liegt dieser Wert mit 900 Euro/qm deutlich niedriger, was sich unter anderem aus der geringeren Mietverbilligung erklärt – die Programme haben eine entsprechend kürzere Bindungsdauer.

Die Vielfalt und der räumliche Mix der Programme werden generell als Qualität gesehen. Aus einem Vergleich der Programme ergibt sich dann auch kein wertendes Ranking, da jedes Programm vor dem Hintergrund der jeweiligen Intention betrachtet wird. In Anbetracht der anhaltend angespannten Wohnungsmarktlage und knapper werdenden Flächenreserven werden in der Kosten-/Nutzenrelation generell langfristige Bindungen und dauerhaftere Lösungen als bessere Option gesehen.

Grundlage für die „staatliche“ Förderung in München ist die bayerische Wohnraumförderung. Der Bayerische Landtag hat mit dem Erlass eigener Gesetze (BayWoFG) und Durchführungsverordnungen auf die Föderalismusreform 2006 reagiert und so die Grundlage für eine Wohnraumförderung mit staatlichen Mitteln und Mitteln der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt geschaffen (BayernLabo 2011, 17f.; vgl. auch Bayerisches Staatsministerium des Innern 2012). Zum 1. Januar 2012 wurde die Förderung erneut modifiziert; um den gestiegenen Baukosten Rechnung zu tragen wurden die Kostenobergrenzen und damit die Förderdarlehen erhöht. Im Nachtragshaushalt 2012 stehen 205 Mio. Euro Haushaltsmittel (Bundes- und Landesmittel) zur Verfügung.

München erhält aufgrund seiner angespannten Wohnungsmarktsituation einen überproportional hohen Anteil an Fördermitteln – auf ganz Bayern bezogen immerhin mehr als 25% bei einem Einwohneranteil, der nur etwa 10% entspricht. In den letzten fünf Jahren wurden dadurch in München mit 306,5 Mio. Euro 3.742 Miet- und Eigenwohnungen gefördert (Herrmann 2012). Für das Jahr 2011 erhielt die Stadt München Mittel von 51,8 Mio. Euro (davon 16,6 Mio. Euro Bundesmittel), gegenüber 2010 entspricht das einem Rückgang von 11%. Ob 2013 die Kompensationsmittel des Bundes entfallen und wie ggf. der Freistaat Bayern diesen Mittelausfall kompensieren wird, ist ungewiss (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, 41f).

Die Stadt München strebt an, den bisherigen Mittelansatz der kommunalen Fördermittel auf hohem Niveau beizubehalten. Der bisherige Fördermittelrahmen von 125 Mio. Euro pro Jahr, der im Vorgängerprogramm nicht voll ausgeschöpft wurde, da die Zielzahlen im Sozialen Wohnungsbau nicht vollständig erreicht wurden, soll aufgrund erwarteter Mehrkosten auf 160 Mio. Euro jährlich angehoben werden. Die einzelnen staatlichen und städtischen Programme werden nachfolgend kurz erläutert.

Eigentumsorientierte Förderung (EOF) – geförderter Mietwohnungsbau:

Fördermittelgeber für dieses Programm sind Bund/Land und Stadt. Die Mittel werden als Grundförderung mit Darlehen für den Bauträger und einer Zusatzförderung mit einem laufenden Zuschuss zur Wohnkostenentlastung für die begünstigten Haushalte vergeben.

Das objektabhängige Darlehen wird als Festbetrag je Quadratmeter geförderter Wohnfläche in Höhe von 50% der maßgeblichen Kostenobergrenze gezahlt (in der Basisvariante 800 Euro/qm). Der förderfähige Grundstückswert beträgt 281,20 Euro. Die Kostenobergrenze für die Baukosten (Kostengruppe 300 und 400; incl. Aufzug) wird für das Jahr 2012 mit 1.600 Euro/qm Wohnfläche beziffert und jährlich bayernweit an den vom Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung festgestellten Preisindex angepasst. Sonderkosten (Schallschutz, Grundwasserschutz, o.ä.) können im begründeten

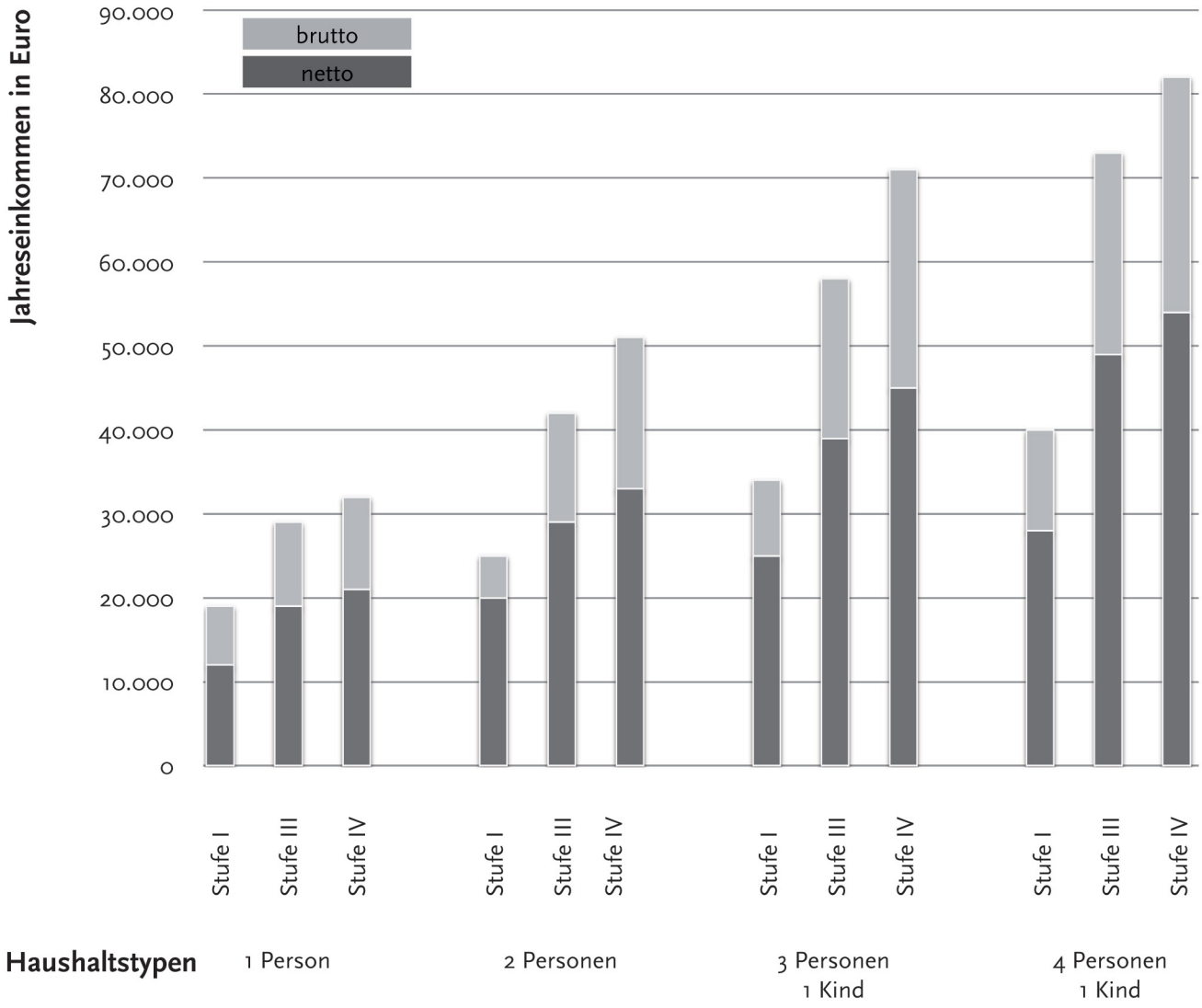
Einzelfall zu einer Erhöhung der Kostenobergrenze führen. Für rollstuhlgerechte Wohnungen und besonders energiesparende Vorhaben können ebenfalls höhere Kostenobergrenzen angesetzt werden. Gemäß den Wohnungsbauförderbestimmungen sind alle Wohnungen barrierefrei nach der DIN 18040 – 2 zu planen.

Die einkommensorientierte Förderung umfasst in München Einkommen der Stufe I und II (vgl. Abb.2). Die Erstvermietungsmiete wird ab dem 01.04.2012 auf 9,25 Euro/qm (netto/kalt) festgelegt. Die tatsächliche Mietbelastung für den Mieterhaushalt, die sogenannte zumutbare Miete beträgt 5,50 Euro/qm Wohnfläche (max. Einkommensstufe I) und 6,50 Euro/qm (max. Stufe II) – Zu- und Abschläge (z.B. energieeffizient, behindertengerecht, etc.) sind möglich. Die Zuweisung der Mieterhaushalte (max. Stufe 1) erfolgt durch das Sozialreferat im Rahmen eines sogenannten „Dreier-Vorschlages". Für die übrigen Mieterhaushalte darf der Vermieter mit Zustimmung der Stadt berechtigte Mieterhaushalte auch selbst bestimmen.

In größeren Neubaugebieten (ab 200 WE) werden Nachbarschaftstreffs im Rahmen dieser Förderung eingeplant (vgl. LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012b; 2012g)

Abb.2 Staatliche und Kommunale Förderstufen nach Jahreseinkommen in Euro

Quelle: eigene Darstellung nach LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (o.J. e)



Eigentum – München Modell Eigentum – München Modell SoBoN

Für die Förderung von Eigentumsmaßnahmen (Neubau und Zweiterwerb) wird ein staatliches Baudarlehen für Selbstnutzer (ggf. ein einmaliger Kinderzuschuss oder ein Darlehen im Bayerischen Zinsverbilligungsprogramm) vergeben. Die Einkommensgrenzen in der Eigentumsförderung bestimmen sich nach Art 11 BayWoFG.

Neben der Erfüllung der persönlichen Voraussetzungen (Einkommen) müssen auch die Kaufobjekte (Neubau oder Bestand) den technischen Förderbestimmungen entsprechen – es werden nur angemessene Grundstücks- und Wohnflächen gefördert (z.B. Obergrenze des Verkaufspreises im Neubau/Häuser 3.800,- Euro/qm; max. Wohnfläche bei einem 4-Personenhaushalt 130qm).

Die Stadt München möchte im angemessenen Rahmen auch Haushalten, deren Einkommen über der staatlichen Förderobergrenze liegt, den Erwerb einer Immobilie in den Förderprogrammen „München Modell Eigentum“ und „München Modell aus der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN)“ ermöglichen. Das Angebot richtet sich an Personen, die bereits in München leben, an Haushalte mit Kindern und Berufspendler, die in München arbeiten. Ihnen soll der Kauf einer günstigen familiengerechten Eigentumswohnung in großen Münchner Neubauwohnungen ermöglicht werden. Im aktuellen wohnungspolitischen Handlungsprogramm „Wohnen in München V“ erfolgte eine Anpassung und Erweiterung der Zielgruppen mit mittlerem Einkommen. Dafür wurden nach der Systematik der WFB 2012 eine neue kommunale Einkommensstufe (IV) und eine entsprechende Obergrenze bei den Verkaufspreisen eingeführt.

Ansatzpunkt für das München Modell ist eine Ermäßigung beim Grundstückspreis; die Stadt stellt städtische Baugrundstücke zu festen, nicht von der Lage abhängigen Preisen bereit, die weit unter dem Verkehrswert liegen. Die subventionierten Grundstückspreise werden gestaffelt nach dem Einkommen voll an die Wohnungskäufer weitergegeben – im München Modell SoBoN auf privaten Grundstücken gilt ein einheitlicher Kaufpreis.

Umweltfreundliche, gesunde und energiesparende Bauweise, entsprechend dem ökologischen Kriterienkatalog der Stadt, wird zur vertraglichen Verpflichtung gemacht – erhöhte energetische Standards führen zur Anhebung der Verkaufsobergrenzen.

In den städtischen Modellen dürfen die Wohnungen auch als Kapitalanlage zur Vermietung an berechtigte Haushalte erworben werden, wenn sie länger als drei Monate zum freien Verkauf an Selbstnutzer angeboten wurden (vgl. LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012c; 2012i Anlage 7: vgl. auch LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, o.J.a)

München Modell Miete – München Modell Genossenschaften

Die Wohnungsangebote des München Modell Miete und München Modell Genossenschaften richten sich an Wohnungssuchende, die über ein mittleres Einkommen verfügen. Zulässig sind Einkommen, die innerhalb der Einkommensgrenze gem. Art 11 Bayerisches Wohnraumförderungsgesetz (BayWoFG) liegen. Da mit dem München Modell vor allem auch Familien mit Kindern gefördert werden sollen, gibt es darüber hinaus für Haushalte mit Kindern einen erhöhten zusätzlichen Einkommensfreibetrag von 5.000 Euro je Kind (sogenannte Kinderkomponente). Im aktuellen wohnungspolitischen Handlungsprogramm wird das München Modell Miete auch für Haushalte geöffnet, die ein höheres Einkommen (vgl. München Modell Eigentum) haben.

Voraussetzung ist, dass der Mieter seit mindestens drei Jahren ohne Unterbrechung seinen Hauptwohnsitz oder Arbeitsplatz im Stadtgebiet München hat. Für Haushalte mit Kindern ist die Wartefrist auf ein Jahr verkürzt und die Anforderung auf den Landkreis München und die umgebenden Landkreise (Region 14) erweitert.

Die Höhe der Einstiegsmiete (Neubau) reicht von 7,50 Euro/qm bis 10,20 Euro/qm (netto/kalt) abhängig von der Lage im Stadtgebiet – die Obergrenze erhöht sich auf 11,00 Euro/qm bei Überschreitung der Einkommensgrenze (bis Stufe IV). Aufschläge können sich aus erhöhten energetischen Standards ergeben. Es ist Ziel, mit diesen Mieten zwischen 20-25 % unter der ortsüblichen Vergleichsmiete zu bleiben. Spätere Mieterhöhungen regeln sich nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches.

Der lageunabhängige Grundstückswertansatz liegt einheitlich bei 375,- Euro/qm GF, und die Darlehenshöhe liegt in Abhängigkeit von der Bindungsdauer (25 oder 40 Jahre) bei max. 750 Euro/qm oder max. 1.250 Euro/qm (0,5% Zins und 1% Tilgung).

Für Genossenschaftswohnungen gelten die gleichen Bedingungen, wobei für 50% der Fläche Nichtmitglieder berücksichtigt werden müssen (vgl. im Detail: LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i; Anlage 5 und Anlage 6; vgl. auch LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, o.J.b)

Kommunales Wohnungsbauprogramm (Kompro/A/B/C und Kompro/BR)

Die Teilprogramme (KomPro A-C) des Kommunalen Wohnungsprogramms wurden 2001 im Rahmen von „Wohnen in München III" vom Münchner Stadtrat beschlossen, um den von Bund und Land geförderten sozialen Wohnungsbau zu ergänzen. Im Rahmen der einzelnen Teilprogramme wird seit dieser Zeit von der Stadt München der Bau von Wohnungen für geringverdienende Haushalte gefördert und dauerhaft durch langfristige Belegungsbindung gesichert. Bauherren und Immobilieneigentümer, die Wohngebäude bauen oder sanieren und den berechtigten Personengruppen zu festgelegten Konditionen zur Verfügung stellen, werden durch städtische Darlehen unterstützt.

Bei der Fortschreibung des wohnungspolitischen Programms „Wohnen in München III" wurde das kommunale Wohnungsbauprogramm 2006 um das Teilprogramm KomPro/BR ergänzt. In diesem Teilprogramm stehen Mittel zur Verfügung, um Belegungsrechte in Bestandswohnungen zu erwerben.

Neben der eigentlichen Bereitstellung von Fördermitteln umfasst das Kompro ein umfangreiches Instrumentarium zur Unterstützung des betroffenen Personenkreises und zur Integration der Zielgruppen in das Wohnumfeld (vgl. LHM-Sozialreferat 2009)

KomPro A

Mit diesem Teilprogramm werden – orientiert am früheren 1. Förderweg des II. Wohnungs- und Familienheimgesetzes – Mietwohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen geschaffen.

Die Erstvermietungsmiete beträgt 5,50 Euro/qm (netto/kalt) und für große (ab fünf Personen) oder behindertengerechte Wohnungen 5,10 Euro/qm. Die Belegung erfolgt durch die Stadt im Rahmen eines „Dreiervorschlages" (LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, o.J.e oder auch LHM Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i; Anmerk. z.T. abweichende Angaben in Anlage 3). Die Bindungsdauer beträgt 40 Jahre.

Der Grundstückswertansatz (jeweils erschließungsfrei) richtet sich nach der Belegung:

- bei einer Belegung ausschließlich mit Haushalten bis max. Einkommensstufe I beträgt er 225 Euro/qm Geschossfläche;
- bei einer Belegung mit 2/3 der Haushalte bis max. Stufe I und 1/3 der Haushalte bis max. Stufe III beträgt er 281,20 Euro/qm Geschossfläche.

Dies sind auch die einheitlichen lageunabhängigen Grundstückspreise, zu denen städtische Grundstücke für das „Kompro A" verkauft werden.

Der Bauherr erhält als Finanzierungshilfe ein städtisches Darlehen, das in der Höhe so bemessen wird, dass es bei einem Kapitalansatz von 25% die Finanzierung und die dauerhafte Wirtschaftlichkeit sicherstellt. Bei dieser sogenannten „Fehlbetragsfinanzierung" ergibt sich die Darlehenshöhe aus der angestrebten Miete (vgl. LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, Anlage 3).

KomPro B und C

Zielgruppe für das *Programm KomPro/B* sind Benachteiligte am Wohnungsmarkt, deren Einkommen überwiegend unter die Einkommensstufe I fallen. Als benachteiligt am Wohnungsmarkt gelten betroffene Haushalte, die aus dem städtischen und verbandlichen Wohnungslosensystem kommen. Mit diesem Programm sollen jährlich 125 Wohneinheiten geschaffen werden.

Ziel ist es, die betroffenen Haushalte möglichst schnell und erfolgreich zu stabilisieren und in ihrem Wohnumfeld und im Quartier zu integrieren. Ergänzt wird dieser Förderansatz daher durch eine sozialorientierte Hausverwaltung und sozialpädagogische Integrationsunterstützung.

Das *Programm KomProC* für Clearinghäuser wendet sich an Personen oder Haushalte, die bereits wohnungslos sind bzw. in Pensionen oder Notquartieren untergebracht werden sollen. Zur Klärung der Wohnperspektive stellt das Clearingmodell mit Hausverwaltung und geschulter sozialpädagogischer Beratung den Betroffenen zeitweise möblierten Wohnraum und Unterstützung zur Verfügung. Langfristig soll erreicht werden, dass Notquartiere tatsächlich nur zeitlich begrenzt zur Verfügung stehen und die betroffenen Wohnungslosen möglichst dauerhaft in eine für sie passende Wohnform vermittelt werden.

Jährlich sollen 25 Wohneinheiten bzw. ein Clearinghaus geschaffen werden. Die Clearinghäuser werden prinzipiell so gebaut und finanziert, dass sie je nach Bedarfslage jederzeit in ein Wohngebäude mit Mietpreisbindung und Belegungsrechten umgebaut werden können.

Zuständig für die „Direkt-Belegung“ ist in beiden Programmen das Sozialreferat. Die Erstvermietungsmiete beträgt 5,50 Euro/qm bzw. 5,10 Euro/qm für große und behindertengerechte Wohnungen.

Investoren mit eigenem Grundstück erhalten einen Grundstückszuschuss, der die kalkulatorischen Grundstückskosten im Rahmen der Errichtung des geförderten Bauprojektes lageunabhängig auf 150 Euro/qm senkt. Die Bindungsdauer beträgt 40Jahre.

Als Finanzierungshilfe erhält der Bauherr ein städtisches Darlehen und bei Clearinghäusern einen Wohnbauförderzuschuss. Zuschuss oder Darlehen sind so bemessen, dass bei einem Eigenkapitalansatz von 25% die Finanzierung und die dauerhafte Wirtschaftlichkeit sichergestellt werden kann („Fehlbetragsfinanzierung“).

Projekte und Grundstücke, die – durch die Stadt München bzw. die städtischen Wohnungsbaugesellschaften gefördert – realisiert werden, sind dauerhaft unbefristet gebunden. Gleiches gilt für Investoren, die sich den gleichen Bedingungen für dauerhafte Bindungen unterwerfen (vgl. LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, Anlage 4).

KomPro/BR

Das Programm „Ankauf von Belegungsrechten“ zur Sicherung günstigen Wohnraums wurde 2006 in das Handlungsprogramm „Wohnen in München IV“ mit einem Fördervolumen von 25 Mio. bis 2011 aufgenommen, da zunehmend deutlich wurde, dass der Wegfall der Belegungsbindungen im Sozialen Wohnungsbau nicht allein durch den Neubau preiswerter Wohnungen kompensiert werden konnte.

Ziel dieses Programmansatzes ist es, die städtische Eingriffsreserve mit Belegungsrechten und Mietpreisbindung langfristig auf 80.000 Wohneinheiten zu halten. Dazu erwirbt die Stadt im Bestand bei Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften sowie bei privaten Eigentümern städtische Belegungsrechte.

Der Erwerb von Belegungsrechten als Modellvorhaben in München war auch Gegenstand einer vom BMVBS beauftragten Studie zu kommunalen Wohnungskonzepten. Während des Untersuchungszeitraums von 2007 bis 2009 wurde ein Berechnungstool zur Bewertung der Preise für den Ankauf von Belegungsrechten entwickelt und die Verfahrensschritte optimiert (vgl. BBSR 2010, 14f.). In Zusammenarbeit des Amtes für Wohnen und Migration und des Referates Stadtplanung und Bauordnung wurden die Rahmenbedingungen für das Programm in Form von Förderrichtlinien sowie Kalkulationsmodellen soweit konkretisiert, dass das Förderprogramm im Herbst 2008 in die Praxis übergeleitet wurde (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, 166 f.).

Trotz großen Interesses seitens der Wohnungseigentümer wurde das jährliche Ziel von 200 WE nicht erreicht, was dadurch erklärt wird, dass die aktuellen Konditionen sich angesichts der Marktentwicklung für private Eigentümer nicht mehr rechnen. Daher

wurden für das Handlungsprogramm „Wohnen in München V“ die Richtlinien überarbeitet – die detaillierte Darstellung lässt sich in der Anlage 8 des Programms nachlesen (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, Anlage 8).

Ausrichtung der Förderung an energetischen Zielen

Das integrierte Handlungsprogramm „Klimaschutz in München“ (IHKM) wurde 2008 im Stadtrat beschlossen und legt städtische Klimaschutzziele fest. Es sollen die referatsbezogenen Programme zum Klimaschutz zu einem Integrierten Handlungsprogramm zusammengeführt, evaluiert und fortgeschrieben werden. Generell ist die Stadt München bemüht, gegenüber den gesetzlichen Standards eine Vorreiterrolle einzunehmen und da, wo Einflussmöglichkeiten bestehen, erhöhte Standards zu fordern (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung o.J.e).

Zu den vielfältigen Aktivitäten der Stadt München zum Klimaschutz gehört auch die Auflage eigener kommunaler Wohnungsbauförderprogramme mit energetischer Zielsetzung (vgl. LHM- Sozialreferat 2009). Darüberhinaus werden im Rahmen der wohnungspolitischen Programme Ziele und Maßnahmen für „mehr Energieeffizienz“ festgelegt. Grundsätzlich stellt sich die Frage, inwieweit sich innovative Energiesparmaßnahmen auch im standardisierten Wohnungsbau einsetzen lassen und energetische Aspekte auch bei der Vergabe städtischer Grundstücke berücksichtigt werden können. Generell im geförderten Wohnungsneubau und bei der Vergabe städtischer Grundstücke für Wohnungsbau in fernwärmeversorgten Gebieten wird zukünftig das KFW-Effizienzhaus-70 (EnEV 2009) zum Standard. Bei Grundstücksvergaben in nicht fernwärmeversorgten Gebieten wird zumindest der Dämmstandard des KFW-Effizienzhaus 70 (EnEV 2009) vorausgesetzt. Die Kostenobergrenzen im Rahmen der Wohnungsbauförderung werden in geringem Maße angehoben – auch Mieter und Käuferhaushalte werden im Rahmen der Wohnungsbau-Förderprogramme über Aufschläge beteiligt (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung o.J.e).

Die erhöhten Kosten für Mieter- und Käuferhaushalte sollen auf Dauer durch die laufenden Einsparungen bei den Energiekosten aufgefangen werden. Die Mehrkosten, die der Investorenseite durch erhöhte energetische Anforderungen entstehen, amortisieren sich häufig erst nach mehr als 20 Jahren, und auch in München wird die Frage diskutiert, ob eine Förderung für höhere energetische Standards die Mehrkosten überhaupt voll kompensieren kann oder das „Kostendelta“ der Investor für die langfristige „Höherwertigkeit“ der Immobilie tragen sollte (vgl. LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, 145ff.).

Mit dem Förderprogramm Energieeinsparung (FES) – betreut von dem Referat Gesundheit und Umwelt – unterstützt die Stadt München die Bemühungen der privaten und städtischen Immobilieneigentümer um Energiesparmaßnahmen und den Umstieg auf erneuerbare Energieträger. Daneben besteht ein Förderansatz für Maßnahmen der Energieeffizienz im Rahmen der Wohnungsbauförderung – betreut von dem Referat für Stadtentwicklung und Bauordnung. Förderpraxis und Prüfung der energetischen Kennwerte der beiden Programme sollen zukünftig in einer neuen Förderkulisse aufeinander abgestimmt werden (siehe auch ausführliche Beschreibung der Maßnahmen für Energieeffizienz LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, Kap.6.6 und 7.5.3).

Verkehrswerte, Förderquoten, Zielzahlen

Die Stadt München verkauft – in Erfüllung ihrer Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge für den Wohnungsbau – städtische Grundstücke mit sozialen Bindungen. Die Grundstückspreise sind dabei Verkehrswerte, die sich unter Berücksichtigung der sozialen und städtebaulichen Bindungen in den jeweiligen Fördermodellen ergeben. Da die staatlichen Einkommensgrenzen, ebenso wie die Bewilligungsmieten, in den Förderprogrammen seit vielen Jahren unverändert geblieben sind, hat auch keine Anpassung der Verkehrswerte für Grundstücke mit sozialen Bindungen stattgefunden.

Die Angemessenheit der lageunabhängigen Verkehrswerte für Grundstücke mit sozialen Bindungen wurde in den letzten Jahren verschiedentlich infrage gestellt (vgl. Sträter 2012; LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i, 106). Die Stadt Mün-

chen hält jedoch an ihrer bisherigen Vorgehensweise fest mit dem Hinweis auf die wohnungs- und sozialpolitische als auch stadtstrukturelle Zielsetzung zur Sicherung der „Münchner Mischung“ als kleinteilige, sozialräumliche Durchmischung unterschiedlicher Einkommensgruppen. Die Grundstückswertansätze mit sozialen Bindungen sind in der Gesamtbilanz von Mindererlösen, Darlehens-/Zuschussförderung und normativ angemessener Miete berechnet und entsprechen der Forderung des europäischen Beihilferechts, keine Überkompensation zuzulassen (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i, 106).

Entsprechend den Verfahrensgrundsätzen der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) von 2006 sind 30% des neugeschaffenen Wohnbaurechts für den geförderten Wohnungsbau zu verwenden. Für die Flächen des Freistaats Bayern gilt auf den SoBoN-Flächen die gleiche Förderquote, allerdings können hier auch Staatsbedienstetenwohnungen errichtet werden, wenn ein Drittel der Fläche der Förderquote für Haushalte der unteren Einkommensgruppe (max. Stufe I nach WFB) verwendet wird. In dem Programm „Wohnen in München IV“ wurden die Förderquoten auf städtischen Flächen auf max. 50% beschränkt – davon sind 30% für den geförderten Mietwohnungsbau (EOF) und 20% für die Programme des München Modells bzw. für Eigenwohnraum vorgesehen. Im aktuellen WiM V werden die Förderquoten sowohl in der bisherigen Aufteilung (ergänzt um die neue Zielgruppenerweiterung) als auch im Umfang beibehalten. Die Regelungen zu den Förderquoten bei B-Planänderungen (z.B. Gewerbe in Wohnen), dem sogenannten „40%-Beschluss für Befreiungen“ und zu den Förderquoten in Sanierungsgebieten „40%-Beschluss für die Sanierungsgebiete“ werden im WiM V im Kapitel 6.2.1 näher ausgeführt (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i, 106).

Die wohnungspolitischen Handlungsprogramme WiM III und WiM IV gingen jeweils von einer Zielgröße von 1.800 geförderten Wohnungen, davon 1.500 Wohnungen im Mietwohnungsbau aus. Die hohen Zielzahlen sollten nicht nur den laufenden Bedarf decken, sondern auch langfristig die Eingriffsreserve auf 80.000 Wohnungen bringen und stabilisieren. Die Zielzahlen für den geförderten Wohnungsbau konnten jedoch in den vergangenen vier Jahren nicht vollständig erreicht werden.

Obwohl die Zielzahlen beibehalten wurden, wird auch im gegenwärtigen Handlungsprogramm WiM V nicht davon ausgegangen, dass im Jahresschnitt mehr als 1.400 Wohnungen auf Neubauflächen entstehen können. Die Umsetzung von WiM IV hat gezeigt, dass weniger die Fördermittel als vielmehr die fehlenden Flächenpotentiale den limitierenden Faktor für den geförderten Wohnungsbau bilden. Die Zielzahlen im geförderten Wohnungsbau korrespondieren mit der optimistischen Erwartung einer jährlichen Baurechtschaffung für 3.500 Wohnungen (LHM- Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i, 114).

IV.3 Bestandssicherung und -entwicklung

„Neben der Neubaupolitik wird die Bestandspolitik zunehmend wichtiger, um allen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu angemessenem Wohnraum zu sichern“, so der Münchener Oberbürgermeister Ude auf der Pressekonferenz vom 11.07.2012 anlässlich der 25 jährigen Erhaltungssatzung in München (LHM- Referat für Stadtentwicklung und Bauordnung 2012a) Auch in der Bestandssicherung kann München auf eine lange Tradition zurückblicken – die Themen Wohnungsmangel, hohe Mieten und Bodenpreise, Aufwertung und Verdrängung haben seit den 1970er Jahren ungebrochene Aktualität in der stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Diskussion.

Aktuell werden, wie in vielen anderen Großstädten, Aufwertungs- und Verdrängungstendenzen in der Stadtentwicklung unter dem Begriff „Gentrifizierung“ heftig diskutiert. Die Münchner Besonderheit in der Debatte liegt zum einen in einer exorbitant hohen Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt, von der dann auch nicht nur einkommensschwache oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen sondern auch der gut verdienende Mittelstand betroffen ist. Zum anderen liegt sie in der konsequenten Anwendung des Rechtsinstrumentariums, was letztlich in der Fachöffentlichkeit häufig zu der Einschätzung führt, dass diese Vorgehensweise der Stadt sich letztlich in der wenig polarisierten sozialräumlichen Entwicklung widerspiegelt.

Die Instrumente, die in München vor dem Hintergrund der angespannten Wohnungsmarktsituation Anwendung finden, werden im Folgenden kurz dargestellt.

Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB

Erhaltungssatzungen sollen in Gebieten mit „aufwertungsverdächtigem Wohnungsbestand" die Modernisierungstätigkeit und Nutzungsänderung so steuern, dass die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten bleibt, wenn dies aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist („Milieuschutz"). In Gebieten, in denen eine Erhaltungssatzung erlassen wurde, unterliegen Abbruch, bauliche Änderung von Wohnungen sowie die Nutzungsänderung von „Wohnen" in „Nichtwohnen" einer speziellen Genehmigungspflicht (§172 Abs.1 BauGB). Seit einer Gesetzesnovellierung (01.01.98) können nur noch sogenannte „Luxusmodernisierungen" abgelehnt werden, da Modernisierungen, die eine „durchschnittliche Wohnung" an zeitgemäße Standards und bauliche Mindestanforderungen anpassen, auflagenfrei zu genehmigen sind. Der Gemeinde steht im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen unter bestimmten Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht beim Verkauf von Grundstücken zu, mit der Maßgabe, die aufgekauften Grundstücke zu reprivatisieren.

Die Erhaltungssatzungen werden in München für die Dauer von fünf Jahren erlassen, vor Ablauf geprüft und bei Bedarf fortgeschrieben. Aktuell gibt es in München 14 Gebiete mit rechtsverbindlichen Erhaltungsatzungen (Stand 2011). Nach der Einschätzung der zuständigen städtischen Referate lassen sich mit der Anwendung der Erhaltungssatzungen die Aufwertungsprozesse verzögern und verträglicher gestalten – auch wenn die Handhabung des Instrumentes rechtlich und methodisch als kompliziert eingestuft wird und einzelne Vollzugsregeln auf den Prüfstand gehören.

Eine wesentliche Verbesserung des Instrumentariums wäre nach Auffassung der Stadt München die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts („Umwandlungsverbot") für die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum in Erhaltungssatzungsgebieten – laut Baugesetzbuch können die Landesregierungen dazu entsprechende Rechtsverordnungen erlassen. Die bayerische Staatsregierung hat bislang – trotz zahlreicher Interventionen seitens der Stadt München – davon keinen Gebrauch gemacht (vgl. LHM Referat für Stadtentwicklung und Bauordnung 2012i, 160; 2012a)

Zweckentfremdung

Das Zweckentfremdungsverbot wird in München seit 1972 angewendet. Seit der Föderalismusreform können Landesregierungen auf der Grundlage des Zweckentfremdungsgesetzes durch Rechtsverordnung bestimmen, dass in Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, Wohnraum nur mit Genehmigung der zuständigen städtischen Stelle anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf (Heckler/Freund 2011, 1964). Zur Umsetzung des Zweckentfremdungsverbots hat die Stadt München 2009 eine städtische Satzung erlassen, die bis 2013 gültig ist – eine Verlängerung wird angestrebt.

Außendienstmitarbeiter des Amtes für Wohnen und Migration untersuchen ganzjährig das gesamte Stadtgebiet auf ungenehmigte Zweckentfremdungen. Zwischen 2006 und 2010 wurden 1.012 illegale Zweckentfremdungen entdeckt und beendet. Dies entspricht einer Wohnfläche von 63.599 qm und hat nach einer überschlägigen Berechnung der zuständigen Behörde im Kostenvergleich zu den Erstellungskosten einer öffentlich geförderten Neubauwohnung für die Stadt zu einer Kostenersparnis von rund 100 Mio. Euro geführt. So wird das Zweckentfremdungsverbot in den Ausführungen des Handlungskonzeptes WiM V als effektives unverzichtbares Instrument zur Sicherung des Wohnungsbestandes eingestuft (vgl. LHM-Referat für Stadtentwicklung und Bauordnung 2012i, 159)

Mietspiegel

Mietspiegel bilden die ortsübliche Vergleichsmiete im Sinne des § 558 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ab. Seit der Mietrechtsform im Jahr 2001 wird rechtlich zwischen einem einfachen und qualifizierten Mietspiegel unterschieden. Die Stadt München erstellt seit dieser Zeit regelmäßig alle zwei Jahre einen qualifizierten Mietspiegel nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen. Gerade in einer Stadt mit hohem Preisniveau und einer dynamischen Entwicklung, schafft das Instrument Mietspiegel Transparenz und kann zur Vorbeugung oder Versachlichung von Mietstreitigkeiten beitragen. Dass die Nachfrage nach dem Münchner Mietspiegel groß ist, belegen rund 700.000 Zugriffe im Internet pro Jahr (2010). Im Jahr 2011 wurden für den Mietspiegel erstmals auch energetische Aspekte untersucht und als zusätzliches Merkmal eingeführt (LHM-Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration 2010).

Sicherung von bestehenden Belegungsbindungen – Eingriffsreserve

Die Eingriffsreserve an Wohnungen (Sozialwohnungen und die nicht mehr sozial gebundenen Wohnungen der Stadt und ihrer Wohnungsgesellschaften) ist im letzten Jahrzehnt von rund 95.000 Wohnungen im Jahr 2000 auf nur noch 75.000 Wohnungen im Jahr 2010 kontinuierlich gesunken. Besonders die Zahl der klassischen Sozialwohnungen nach dem ersten Förderweg betrug bedingt durch den Bindungsablauf nur noch 32.000 Wohneinheiten. Diese Wohnungen sind für die Belegung für die Zielgruppen der Einkommensstufe 1 besonders relevant. Im Jahr 2010 standen den ca. 11.000 vorgemerkten wohnungsuchenden Haushalten bzw. den ca. 5.000 als besonders dringlich eingestuften Fällen nur ca. 3.500 mögliche Vergaben gegenüber. Langfristig (2020) soll daher vor allem durch den Neubau von geförderten Wohnungen und den Ankauf von Belegungsrechten die Eingriffsreserve auf einem Bestand von 80.000 Wohnungen stabilisiert werden.

Die Vergabe der geförderten Wohnungen erfolgt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben anhand der Einkommensgrenzen, den Vorschriften zur sozialen Dringlichkeit und der vorrangigen Berücksichtigung besonderer Zielgruppen. Bei der Vermittlung in ungebundene Wohnungen der städtischen Wohnungsgesellschaften gelten die durch Belegungsbindungsverträge geregelten Modalitäten. Bei der Belegung wird auf ausgewogene Mieterstrukturen, die räumliche Verteilung über das Stadtgebiet und die Vermeidung einseitiger Belastungen der städtischen Wohnungsgesellschaften geachtet. Die Miethöhe und die Modalitäten der Mieterhöhungen werden über das Konzept Soziale Mietobergrenzen (KSM) geregelt (siehe hierzu LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2012i, 166).

IV.4 Qualitäten im Wohnungs- und Städtebau

Angesichts der angespannten Marktlage in München stehen in der Debatte um das „Wohnen in der Stadt“ häufig die Fragen nach den Quantitäten, den Flächenpotentialen und der Preisentwicklung im Vordergrund. Dennoch wird gerade wegen der Tatsache, dass Flächen immer knapper werden und Qualität immer schwieriger kostenverträglich zu realisieren ist, qualitätsorientierte „weiche“ Faktoren wie beispielsweise zunehmende Verdichtung, architektonische und städtebauliche Gestaltung, Nachfrageorientierung in den fachöffentlichen Diskursen und den Medien engagiert diskutiert.

München baut mehr als andere Städte, dennoch leisten die angestrebten 3.800 WE im Neubau jährlich prozentual gesehen nur einen äußerst geringen Beitrag zur Wohnversorgung in der Stadt. Das Thema Qualität im Wohnungsbau ist daher vor allem ein Bestandsthema, das auch das Wohnumfeld, die Nachbarschaft und das Quartier betrifft. Angesichts der zentralen Herausforderungen des demografischen, klimatischen und sozialen Wandels wirft diese Erkenntnis die Frage auf, wie zukunftstauglich der Wohnungsbestand ist und ob die vorhandenen Wohnangebote die richtigen Qualitäten für die heutige Nachfrage bereitstellen.

Innovation im Wohnungsbau

In München werden diese und andere Fragestellung in jüngster Zeit in einem fachlichen und öffentlichen Diskurs in verschiedenen Gremien, Veranstaltungsreihen, Ausstellungen, wie dem „München Forum“, der Veranstaltungsreihe zum innovativen Wohnungsbau und vor allem im Rahmen der Wettbewerbsverfahren zu den Wohnungsbau- und Entwicklungsprojekten geführt. Das Handlungsprogramm „Wohnen in München V“ geht in verschiedenen Kapiteln auf die Rahmenbedingungen und Strategien für einen qualitativ ansprechenden Wohnungsbau ein, in der Broschüre „Innovativer Wohnungsbau“ werden die Ergebnisse einer Veranstaltungsreihe und erste Ansätze zur Umsetzung publiziert.

Zentrale Aspekte des Diskurses und Strategiebausteine werden unter folgenden Stichworten behandelt:

- innovativer Wohnungsbau,
- Planungsverfahren,
- ökologische Nachhaltigkeit,
- soziale Nachhaltigkeit,
- Akteure der Wohnungswirtschaft.

Aus der Sicht der Stadtbaurätin liegt die Herausforderung des „innovativen Wohnungsbaus“ nicht in der permanenten Generierung neuer Wohntypologien, sondern in der Übertragung der Erkenntnisse aus Pilot- und Modellprojekten in differenzierte Wohnkonzepte mit einer größeren Verbreitung (LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012f, 8).

Energetische Quartiersentwicklungen sollten immer im Kontext mit einer gebäudebezogenen Lebenszyklusbetrachtung, dem Ausbau hocheffizienter Versorgungsnetze und städtebaulicher Dichte gesehen werden. Im Neubau und Bestand müssen unterschiedliche, differenzierte Strategien angewandt werden. Gerade im Bestand ist die Einbindung und Mobilisierung privater Eigentümer wichtig. Bausteine zur Beförderung der ökologischen Nachhaltigkeit und Energieeffizienz sind – neben den eigentlichen Förderprogrammen, der neue energetische Leitfaden bei Wettbewerbsverfahren oder der ökologische Kriterienkatalog.

Qualität umsetzen

Die programmatischen Ziele Münchner Wohnungspolitik setzen auf soziale Mischung und Nutzungsvielfalt. In der Umsetzung wird diese Zielsetzung seit langem durch Ausschöpfung planungsrechtlicher Instrumentarien (SoBoN , Erhaltungssatzung, etc.) unterstützt. Unter dem Blickwinkel der Qualität wird dieses Thema unter dem Stichwort der Mischung als städtisches Leben und nachbarschaftliches Miteinander auf Quartiersebene thematisiert. Kleinteilige Mischnutzung in den Gebäuden, erweiterte Freiräume und frühzeitige Einbindung der Bewohner und Nutzer bei der Quartiersentwicklung werden hier behandelt.

Die wirtschaftliche Tragfähigkeit wird mit dem Thema der Stadtrendite und dem Beitrag privater Investoren zur gesellschaftlichen und räumlichen Entwicklung der Stadt verknüpft. In der praktischen Umsetzung lassen sich die Vorteile dieser Sichtweise in der Einrichtung von Nachbarschaftstreffs oder Gemeinschaftsräumen durch private Wohnungsanbieter ablesen.

Die Stadt setzt bei ihren Strategien sehr stark auf die Mitwirkung der Wohnungswirtschaft und vor allem auf die eigenen kommunalen Wohnungsunternehmen, die entgegen dem bundesweiten Veräußerungstrend in den vergangenen Jahren durch Zukäufe, Übertragungen und Neubau aufgestockt wurden. Die kommunalen Wohnungsunternehmen sollen dann auch eine Vorreiterrolle bei Pilotprojekten und Modelvorhaben einnehmen.

Für den *geförderten Wohnungsbau* werden noch einmal Kriterien wie

- Flexibilität, Offenheit und Nachhaltigkeit,
- Barrierefreiheit,
- Energieeffizienz, Ökologie und Wirtschaftlichkeit,
- sowie gemeinschaftlich nutzbare Flächen im Wohnumfeld und Gebäude

als Qualität herausgestellt – ohne, dass das schwierige Verhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit/Finanzierbarkeit/Bezahlbarkeit und erhöhten Anforderungen/Standards/Ausstattungen bei der Realisierung von geförderten Wohnungsbauprojekten weitergehend erörtert wird.

Aus Zielgruppenperspektive wird unter der Überschrift „Wohnen für alle" vor allem auf das familiengerechte sowie alten- und behindertengerechte Wohnen eingegangen. Neben den Empfehlungen für kinder- und familienfreundliches Wohnen (vgl. LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i, 68) und Studien zur „Wohnraumversorgung für ältere Bürgerinnen und Bürger" werden programmatische Ziele zur Wohnungsversorgung im Alter benannt.

Neue Wohnmodelle und Wohnprojekte werden quantitativ noch als „Nischenprodukte" gesehen. Durch ihren „nicht renditeorientierten" Ansatz, die häufig hohen Ansprüche an Qualität und die zum Teil nachbarschaftlichen, quartiersbezogenen Aktivitäten sollen Genossenschaften und Baugemeinschaften durch Bereitstellung von Grundstückskontingenten und die Einrichtung einer Beratungseinrichtung – nach dem Vorbild der Hamburger Agentur für Baugemeinschaften – zukünftig weiter unterstützt werden (vgl. LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2012i, 62ff.).

M V. Umsetzung

V.1 Interne Organisation

Die Umsetzung eines so umfangreichen wohnungspolitischen Handlungsprogramms ist auf die Mitwirkung zahlreicher Akteure angewiesen. Verwaltungsintern erfordert die Umsetzung der programmatischen Ziele und strategischen Handlungsansätze interdisziplinäres und ressortübergreifendes Denken und Handeln. Transparente Verfahrensregeln und eingespielte Handlungsroutinen können helfen, Verfahren zu beschleunigen. Der wesentliche Garant für die Realisierung der wohnungspolitischen Ziele aber ist die Mitwirkungsbereitschaft der marktwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure.

Die vielfältigen organisatorischen, ressortübergreifenden Ansätze, um die Planungs- und Umsetzungsprozesse zu optimieren und zu beschleunigen, verdeutlichen das Anliegen der Münchner Stadtpolitik, ihre programmatischen Ziele im Wohnungsbau zeitgerecht umzusetzen. Die Vernetzung der einzelnen Gremien soll – soweit sich der Aufbau von außen beurteilen lässt – im wesentlichen über personelle Verknüpfungen in den einzelnen Organisationseinheiten erreicht werden. Inwieweit mit diesen organisatorischen Maßnahmen eine effektive Struktur geschaffen wurde, wird sicherlich auch von den personellen Ressourcen abhängen, die für die koordinierenden Querschnittsaufgaben zur Verfügung stehen, und von den tatsächlichen Synergien, die in den verschiedenen Gremien erreicht werden.

Die wichtigsten Organisationseinheiten werden hier kurz vorgestellt (vgl. LHM-Referat für Stadtentwicklung und Bauordnung 2012i, 178f.):

Koordinierungsrunde Wohnen in München (KooR)

Die Stadt München hat die Einführung zentraler Programme / Programmbausteine stets mit Überlegungen zur Aufgabenteilung und Verankerung in den Organisationsstrukturen verknüpft.

Seit 2001 wird das Programm „Wohnen in München" von einer ämterübergreifenden Koordinierungsrunde (KooR) begleitet. Die Arbeitsgruppe ist federführend beim Referat für Stadtplanung und Bauordnung angesiedelt. Die Leitung erfolgt zusammen mit dem

Sozialreferat, und das Kommunalreferat und die Stadtkämmerei nehmen regelmäßig an den Sitzungen teil. Die Sitzungen finden in einem regelmäßigen Turnus (ca. zwei Monate) statt, und weitere Referate sowie externe Akteure werden bei Bedarf eingeladen. KooR sichert den Informationsfluss zwischen den betroffenen Referaten und Dienststellen. Hier werden Strategien zu wohnungspolitischen Themen von ressortübergreifender Bedeutung erarbeitet und abgestimmt sowie auch Einzelprojekte und spezielle inhaltliche Fragestellungen diskutiert. Vor allem die Umsetzung der Förderprogramme und Fördervorhaben wird in diesem Gremium kontinuierlich beobachtet, und im Bedarfsfall werden Maßnahmen oder Handlungsempfehlungen zur Nachsteuerung entwickelt.

Die Erfahrungen mit dieser ressortübergreifenden Arbeitsweise wurden im aktuellen Handlungsprogramm positiv bewertet, und eine Fortführung ist vorgesehen.

Task Force Kommunales Wohnungsprogramm

Die Task Force zur Umsetzung des Kommunalen Wohnungsbauprogramms (KomPro) wurde im April 2011 im Sozialausschuss (Antrag Nr.08-14) beschlossen, nachdem die Erstellung der geförderten Wohneinheiten hinter den Zahlen des Programmansatzes deutlich zurückgeblieben waren. Neben Flächenengpässen waren auch langwierige stadtinterne Abstimmungsprozesse und Verfahren als Ursache für die nicht zeitgerechte Erfüllung der Zielzahlen identifiziert worden. Der Handlungsbedarf wurde darin gesehen, die städtischen Spielräume besser zu nutzen, um Prozesse zu optimieren und Planungsverfahren – von der Grundstücksakquise bis zur Belegung – voranzutreiben. In der Task Force treffen Beteiligte aus dem Kommunalreferat, dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung und dem Sozialreferat zusammen. Die erweiterte Runde bezieht die städtischen Wohnungsbaugesellschaften ein. Die Federführung liegt beim Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration, und der Teilnahmekreis setzt sich aus Entscheidungsträgern zusammen, um durch die vorhandenen Kompetenzen die Verfahrenswege abzukürzen.

Der regelmäßige Sitzungsrhythmus ist wegen des fast identischen Teilnehmerkreises an die Termine der KooR geknüpft. Weitere Schnittstellen bestehen zur Projektgruppe Grundstücksmanagement und zur Arbeitsgruppe kommunales Wohnungsprogramm (AG KomPro), die der Task Force zuarbeitet.

Arbeitsgruppe Wohnungsoffensive

Zur Umsetzung des derzeitigen wohnungspolitischen Handlungsprogramms, das seinen Schwerpunkt auf die Wohnungsbauaktivierung legt, wurde die Arbeitsgruppe Wohnungsoffensive installiert, die die Aktivitäten des Referates für Stadtplanung und Bauordnung bündeln und die Baurechtschaffung für den Wohnungsbau beschleunigen soll.

Zu den einzelnen Sitzungen sollen fallbezogen die weiteren beteiligten Referate (Kommunalreferat und Sozialreferat) hinzugezogenen werden. Synergien mit den bereits bestehenden Arbeitsgruppen sollen durch personelle Verknüpfungen erreicht werden.

Arbeitsgruppe SoBoN

Einen zentralen Beitrag für das „Wohnungspolitische Handlungsprogramm V“ leistet die Arbeitsgruppe „SoBoN“. Unmittelbar nach dem ersten Beschluss des Stadtrates zur Einführung der sozialgerechten Bodennutzung hat der Münchner Oberbürgermeister Ude eine ihm unterstellte referatsübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet. Unter dem Vorsitz des Stadtdirektors des Referats Stadtplanung und Bauordnung tagen in regelmäßigen Abständen Vertreter des Kommunalreferats (stellvertretende Leitung), der Stadtkämmerei, des Referats für Arbeit und Wirtschaft und des Baureferats – weitere Referate wirken regelmäßig mit. Die Arbeitsgruppe überwacht und koordiniert die Vollzugspraxis und entscheidet über die Gestaltung städtebaulicher Verträge oder Umlegungsverfahren und die Einhaltung von Verfahrensgrundsätzen.

Die sozialgerechte Bodennutzung, der sogenannte „Münchner Weg“, findet durch die gewährte Sicherheit für Investitionen nicht nur hohe Akzeptanz in der Münchner Bauwirtschaft, sondern auch zahlreiche Anerkennung in anderen Großstädten. Gerade

auch die Arbeitsweise der „referatsübergreifenden Arbeitsgruppe“ (stringentes Projektmanagement, Controlling und Öffentlichkeitsarbeit) wird als beispielgebend im Sinne eines neuen Verwaltungsverständnisses bezeichnet, und in der Zielerreichung wird ihr hohe Effizienz bescheinigt.

V.2 Externe Kooperationen

Ein wesentlicher Teil der Münchener Politik ist der Dialog und die Diskussion mit den Wohnungsmarktakteuren (Illigmann 2010). Es gibt wiederkehrende Runden mit fast „allen Akteuren“ des Münchener Wohnungsmarktes und eine eingespielte Zusammenarbeit mit den städtischen Gesellschaften.

Städtische Wohnungsgesellschaften – „Stadtrendite“

„Einen wesentlichen Beitrag zur Entlastung des Münchner Wohnungsmarktes leisten natürlich auch die beiden städtischen Wohnungsbaugesellschaften GWG und GEWOFAG: Die Zahl der von ihnen verwalteten Wohnungen ist jüngst auf über 62.000 Wohnungen angestiegen – das sind mehr als 8 % des gesamten Münchener Wohnungsmarktes“, dieser Auszug aus einer Pressekonferenz des Münchner Oberbürgermeisters von Anfang 2012 verdeutlicht, dass den beiden städtischen Gesellschaften eine entscheidende Rolle bei der Wohnungsversorgung in München zukommt (LHM-Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2011b; vgl. auch GEWOFAG Holding GmbH 2011; GWG 2012a;2012b).

In der Privatisierungswelle der vergangenen Jahre, als zahlreiche Großstädte zur Konsolidierung ihrer städtischen Haushalte den kommunalen Hausbesitz und die städtischen Beteiligung an Wohnungsgesellschaften veräußert haben, ist die Stadt München den umgekehrten Weg gegangen und hat die Bestände der kommunalverbundenen Unternehmen quantitativ ausgebaut – unter anderem durch die eigentumsrechtliche Übertragung bisher städtischer Wohnungen. Dies sichert der Stadt heute nicht nur eine Eingriffsreserve an Belegungsrechten und Mietbindungen für preiswerten Wohnraum, sondern stellt ihr für die Verwirklichung strategischer Ziele wichtige Bündnispartner zur Seite.

Die Stadt München ist am Stammkapital der Wohnungsbaukonzerne GWG –städtische Wohnungsgesellschaft München mbH und der GEWOFAG Holding GmbH jeweils zu 100% beteiligt. In den Bilanzsummen im Jahr 2010 von rund 2,5 Mrd. Euro waren ein Investitionsvolumen von rund 135 Mio. Euro für den Wohnungsneubau und rund 95 Mio. Euro für Bestandsmaßnahmen enthalten. Der Stadtrat hat sich 2008 dafür entschieden, auf eine Gewinnausschüttung für den Zeitraum von 2009-2019 zu verzichten. Damit bleiben bei den Gesellschaften zusätzliche Eigenmittel in Höhe von rund 190 Mio. Euro, die für zusätzliche wohnungswirtschaftliche Maßnahmen verwendet werden können.

Neben der engagierten Investitionstätigkeit, die sich u.a. in dem Neubau von rund 500 WE geförderten Mietwohnungen jährlich zeigt, leisten die städtischen Wohnungsunternehmen einen wesentlichen Beitrag zur Wohnraumversorgung für die unteren und mittleren Einkommensgruppen, der sich auch in dem Engagement für die Quartiersentwicklung ausdrückt.

Während der Schwerpunkt der GWG bisher auf der Bestandsanpassung und Verdichtung eigener bestehender Quartiere lag, hat die GEWOFAG verstärkt auch städtische Grundstücke erworben. Die zukünftigen Aufgaben für beide Unternehmen werden dann auch sowohl im Neubau als auch in der Bestandsentwicklung gesehen.

Genossenschaften und Baugemeinschaften

In München sind derzeit 5% des Wohnungsbaus (knapp 40.000WE) in der Hand von rund 40 Genossenschaften. Der Anteil liegt wesentlich niedriger als in anderen Großstädten – so gibt es in Hamburg fast 130.000 Genossenschaftswohnungen, die rund 15% des dortigen Wohnungsbestandes umfassen. Die Stadt München hat nach eigenem Bekunden ein großes Interesse, bei der Erstellung preisgünstiger Mietwohnungs- und Eigentumsmaßnahmen verstärkt Genossenschaften einzubinden. Die genossenschaftli-

chen Prinzipien und Unternehmensphilosophien scheinen besonders geeignet, soziale Zielsetzungen und soziale Durchmischungen in neuen Siedlungsgebieten zu realisieren. Die Anhebung der Einkommensgrenzen im Rahmen von „Wohnen in München V" ermöglicht es den Genossenschaften, zukünftig auch Mitglieder mit mittlerem Einkommen in geförderten Wohnungen unterzubringen.

Besonders hervorgehoben wird, dass vor allem die neuen genossenschaftlichen Wohnprojekte häufig für vorbildliche Qualität, innovative konzeptionelle Ansätze und energetisch anspruchsvolle Lösungen stehen. Im Rahmen des Programms Wohnen in München V wird zukünftig eine Förderung von Genossenschaftsanteilen für Einkommensschwache mit einem zins- und tilgungsfreien Darlehen möglich sein.

Baugruppen, Baugemeinschaften und Genossenschaften werden seitens der Stadt bei der Ausschreibung von Wohnbauflächen in großen städtischen Siedlungsgebieten mit 20-40% der gesamten Wohnbaufläche berücksichtigt. Die Nachfrage übersteigt dieses Angebot speziell in innerstädtischen Lagen, sodass über Kriterien in speziellen Ausschreibungsverfahren eine Auswahl getroffen werden muss. Die Ausschreibungsverfahren für Baugemeinschaften befinden sich derzeit noch in einem Experimentierstadium und sollen im derzeitigen Handlungsprogramm WiM V weiterentwickelt werden. Weiterhin soll für die Baugemeinschaften eine zentrale Anlaufstelle nach Hamburger Vorbild geschaffen werden.

Münchner Initiative für Mietwohnungen

Die „Initiative Mietwohnungen für München" ist 2006 als Reaktion auf die negativen Auswirkungen der Privatisierungswelle in der Wohnungswirtschaft entstanden. Hintergrund war der Aufkauf von Beständen durch Investoren, deren Firmenpolitik eher die Optimierung der eigenen Rendite als die langfristige Pflege der Bestände in den Vordergrund stellt.

Die Initiative, die sich dem Erhalt und der Stärkung des Mietwohnungsbaus verpflichtet sieht, wird von der städtischen Wohnungsgesellschaft GWG München betreut und kommt in unregelmäßigen Abständen zu gemeinsamen Sitzungen zusammen; der Münchner Oberbürgermeister hat die Schirmherrschaft übernommen. Inzwischen (Stand 2011) treffen sich in dieser Initiative 14 Unternehmen der Wohnungswirtschaft, die über ca. 100.000 Mietwohnungen in München verfügen.

Engagement der Münchner Firmen für den Wohnungsbau („Werkswohnungen")

Der Münchner Oberbürgermeister hat sich im August 2011 in einem Schreiben gemeinsam mit dem Referenten für Arbeit und Wirtschaft an Münchner Unternehmen gewandt und angeregt, in einen Dialog über mögliche „Beiträge zur Wohnungsversorgung" seitens der Unternehmen einzutreten.

Auch wenn der traditionelle werks- und unternehmensgebundene Wohnungsbau in München nicht die gleiche Bedeutung wie in anderen Regionen hat, sind doch unternehmensgebundene Wohnungsbestände vorhanden. Große Unternehmen wie die Post, die Bahn und auch Versicherungskonzerne haben sich in der Vergangenheit von ihren Beständen getrennt, und auch aktuell sorgen immer wieder Wohnungsverkäufe für Schlagzeilen, wie der Verkauf der 33.000 Wohnungen der Landesbank-Tochter GBW (Siegert 2012). Die Initiative des Oberbürgermeisters setzt darauf, dass angesichts der guten wirtschaftlichen Situation und der angespannten Wohnungsmarktlage auch Münchner Unternehmen ein hohes Interesse an der Versorgung ihrer Fachkräfte mit bezahlbarem Wohnraum haben. Den Unternehmen soll nicht nur die klassische Option, als Bauherr aufzutreten, offeriert werden, sondern auch andere Wege, zum Beispiel die Kooperation mit „klassischen" Wohnungsbauträgern, aufgezeigt werden.

Weitere Dialoge zwischen Stadt und der Münchner Immobilienwirtschaft gibt es als temporär stattfindende Veranstaltungen zu den Grundsätzen und Verfahrensweisen der sozialgerechten Bodennutzung, zur quartiersbezogenen Bewohnerarbeit, zu innovativem Wohnungsbau oder durch die Teilnahme städtischer Vertreter an Dialogveranstaltungen privater Unternehmen (LHM- Referat für Stadtplanung, u.a. 2012; BFW 2012; Mundwerk 2010, ImGespräch: www.mundwerker.wordpress.com).

M VI. Einschätzungen

Die Stadt München, deren Immobilien- und Wohnungsmarkt die höchsten Preise in Deutschland produziert, steht schon seit mehreren Jahrzehnten vor der Herausforderung, angemessenen, bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen und damit die soziale Mischung („Münchner Mischung“) in der Stadt zu wahren. Der andauernde Handlungsdruck und wahrscheinlich auch die gleichbleibenden politischen Mehrheitsverhältnisse in der Stadtregierung haben zu einer bemerkenswerten Kontinuität in der Wohnungspolitik geführt, die in ihren Grundzügen von einem breiten Konsens über die Parteien und gesellschaftliche Gruppen hinweg getragen wird.

Die Auseinandersetzung mit der Wohnungspolitik als Daueraufgabe hat auf der Verwaltungsseite zu eingespielten Verfahrensweisen und Handlungsroutinen geführt, die sich in den fortgeschriebenen Handlungsprogrammen zum Wohnen widerspiegeln. Über alle wohnungspolitischen Handlungsfelder hinweg zeigt sich der Einsatz eines ausgereiften Instrumentariums, das als ein austariertes System mit vielen Stellschrauben erscheint. Die differenzierte kommunale Neubauförderung geht zum einen gezielt auf den Bedarf der Geringverdiener ein und berücksichtigt auf der anderen Seite auch die Belange der mittleren Einkommensschichten, die auf dem angespannten Markt keine adäquaten Angebote mehr finden.

Die Instrumente der Bestandssicherung werden nach Bekundungen in den städtischen Veröffentlichungen ausgereizt, um preisgünstigen Wohnraum zu sichern. Vor allem das Instrument der „sozialgerechten Bodennutzung“ (SoBoN) sorgt auch über Münchens Stadtgrenzen hinaus für Aufmerksamkeit und Diskussion. Der doppelte Grundansatz des Instrumentariums, die privaten Planungsgewinne in der Bauleitplanung zu begrenzen und für „gemeinwohlorientierte“ Belange (Planungskosten, infrastrukturelle Folgekosten) zu nutzen sowie die Festlegung einer in der Regel „30% Quote“ für den preisgünstigen, geförderten Miet- und Eigentumswohnungsbau war in den Anfängen auch in München nicht unumstritten. Dennoch hat sich dieses Instrument nun seit fast zwei Jahrzehnten bewährt, nicht zuletzt sicher auch durch die Tatsache, dass Feinabstimmungen wie die Festlegung der Quoten oder Verfahrensabläufe in den Jahren immer wieder auf den Prüfungstand kamen und Regelungen und Vorgehensweisen modifiziert wurden – und das auch im Dialog mit der Immobilienwirtschaft. Die nach den Bekundungen der städtischen Veröffentlichungen „erfolgreiche“ Umsetzung dieses Instrumentariums – quantitativ gemessen: Baurechte für über 31.000 WE und rund 8.500 geförderte Wohnungen (bis 2009) – ist aber mit Sicherheit auch durch die Attraktivität und Dynamik eines prosperierenden Standortes bedingt.

Die derzeitige Situation auf dem Wohnungsmarkt stellt sich als ein Konglomerat aus einer anhaltend hohen Nachfrage nach (bezahlbarem) Wohnraum, weiteren Preissteigerungen auf einem hohen Ausgangsniveau, einem knapper werdenden Flächenangebot und einer reduzierten (unsicheren) Landesförderung dar. Die durch die Finanzmarktkrise ausgelöste Nachfrage nach sicheren Anlageformen hat vermutlich die angespannte Immobilienmarktlage in München – wie auch andernorts – noch einmal verschärft. Ob oder wie lange, diese „Boomphase“ und die damit verknüpfte Preisdynamik noch anthalten wird, wird in Prognosen unterschiedlich bewertet. Auch in München wird es schwieriger die Kluft zwischen Marktpreisen und bezahlbaren Mieten durch „Subventionen“ zu überbrücken – zumal die Mittel der Landesförderung rückläufig sind und es offen ist, ob und in welcher Höhen nach 2013 noch Kompensationsmittel seitens des Bundes gezahlt werden.

Hinzu kommt eine Verschärfung der Flächensituation. Die großen Konversionsflächen und Baugebiete sind bereits abgeschlossen oder in der Entwicklung, so dass perspektivisch die Baurechtschaffung stärker im Bestand stattfinden wird. Für die Umstrukturierung oder Nachverdichtung braucht es differenzierte Verfahren und Standards, die auch in München erst noch in der Erörterung oder Entwicklung sind.

M Literatur München

Batzer, Heike A.; **Salger**, Stefan (2012): »Mangel an bezahlbarem Wohnraum«. In: http://www.sueddeutsche.de/muenchen/fuerstenfeldbruck/sozialwohnungen-mangel-an-bezahlbarem-wohnraum-1.1386824 (Zugriff: 24.09.2012). München.

Bauwelt 36.12 (2012): „Muss München dichter werden?“. Berlin

BayernLabo – Bayerische Landesbodenkreditanstalt (Hg.) (2011): Wohnungsmarkt Bayern 2011. Beobachtung und Ausblick. München.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hg.) (2012): Änderung der Wohnraumförderbestimmungen 2012. München.

BBSR/BMVBS – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Kommunale Konzepte: Wohnen. Werkstatt: Praxis Heft 69. Berlin.

Bertelsmann Stiftung; wegweiser-kommune.de (Hg.) (2012): Typ 2: Sozial heterogene Zentren der Wissensgesellschaft. Gütersloh.

BFW Landesverband Bayern e.V. (2012): Gespräch des BFW-Landesvorstandes mit der Münchner SPD-Stadtratsfraktion. München.

Evers, Adalbert; **Harlander**, Tilman (1983): »Kommunale Wohnungspolitik zwischen Wachstumszwängen und Wohnungsnöten – diskutiert am Beispiel dreier Großstädte«. In: Evers, Adalbert; Lange, Hans-Georg; Wollmann, Hellmut (Hg.) (1983): Kommunale Wohnungspolitik. Birkhäuser Verlag Basel. S. 129 – 158.

GEWOFAG Holding GmbH (Hg.) (2011): Konzerngeschäftsbericht 2011. München.

GWG – Städtische Wohnungsgesellschaft München mbH (Hg.) (2012): GWG München – sozial, verlässlich, solide (Presseinformation vom 24.05.2012). München.

GWG – Städtische Wohnungsgesellschaft München mbH (Hg.) (2012b): Jahresbericht 2011. München.

Harlander, Tilmann; **Kuhn**, Gerd (2012): »Deutschland – „Mischung“ in Kommunaler Praxis und Wohnungswirtschaft«. In: Harlander, Tilman; Kuhn, Gerd; Wüsenrot Stiftung (Hg.) (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Stuttgart / Zürich. S. 386 – 407.

Heckler, Wolfgang D.; **Freund**, Christiane (2011): »Zweckentfremdung bei Immobilien« In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hg.) (2011): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2.Auflage. Freiburg. S. 1963f.

Herrmann, Joachim; Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hg.) (2012): Pressegespräch zur Wohnungspolitik im Ballungsraum München. München.

Hoffmann, Lutz (1998): »Vom schmerzhaften Umbruch im Planerdenken. Erfahrungen aus Münchner Sicht«. In: Tilman Harlander (Hg.) (1998): Stadt im Wandel – Planung im Umbruch. Verlag W. Kohlhammer GmbH Stuttgart. S. 67 – 83.

Illigmann, Klaus (2010): Mut zu mehr Stadt. Zur Segmentierung des Wohnungsmarktes in den Großstädten. In: polis_Magazin für Urban Development. Thema: Asset Wohnen. Die grosse Wanderschaft. 03/2010. 17.Jahrgang. Wuppertal. S. 16 – 19.

IVD – Immobilienverband Deutschland (Hg.) (2012): IVD-Marktbericht „Münchner Umland“: Steigende Preise bei Eigentumswohnungen in den Kreisstädten des Münchner Umlands (Pressemeldung 26.09.2012). München.

Kürbis, Ilka (2012): »Einwohnerentwicklung und Attraktivität der Wissensmetropole München«. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2012): Die Attraktivität großer Städte. Ökonomisch/ demografisch/ kulturell. Ergebnisse eines Ressortforschungsprojekts des Bundes. Bonn. S. 17- 28.

LHM – Landeshauptstadt München, **Direktorium**, **Statistisches Amt** (Hg.) (2012): Statistisches Taschenbuch 2012. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Kommunalreferat** (Hg.) (2012): Immobilienmarkt München Ausgabe 1/ 2012. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (o.J. a): »München Modell – Eigentum«. In: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Muenchen-Modell-Eigentum.html (Zugriff: 16.10.2012). München

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (o.J. b): »München Modell – Mietwohnungen«. In: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Muenchen-Modell-Mietwohnungen.html (Zugriff: 16.10.2012). München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (o.J. c): »Perspektive München Leitprojekte«. In: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen.html (Zugriff: 22.10.2012). München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (o.J. d): »Stadtentwicklungskonzeption Perspektive München«. In: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen.html (Zugriff: 22.10.2012). München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (o.J. e): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München V“ Wohnungsbauoffensive 2012 – 2016. Flyer. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (o.J. f): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München V“ - Wohnungsbauoffensive 2012 – 2016. Eckpunkte. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2006): Wohnen in München IV. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2009): Perspektive München. Langfristige Siedlungsentwicklung (LaSie). Beschlussfassung. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2010): Bevölkerungsprognose 2009-2030 der Landeshauptstadt München. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2011a): Langfristige Siedlungsentwicklung (LaSie). Kongressinformation. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2011b): »Quo vadis Glockenbachviertel?«. In: www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/...f-r.../quo_vadis_beschluss.pdf (Zugriff: 24.10.2012). München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2011c): Wohnungsmarktdaten München 2010. Flyer. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2011d): Wohnungsmarkt München – Expertenbefragung 2011. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2012a): 25 Jahre Erhaltungssatzungen in München. Dokumentation von 1987 bis 2012. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2012b): Einkommensorientierte Förderung (EOF) – 2012. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2012c): Geförderter Wohnungsbau in München. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2012d): Geförderter Wohnungsbau in München. Wohnraumförderungsbestimmungen 2012 (WFB 2012). München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2012e): München Modell-Genossenschaften – 2012. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2012f): Neues Wohnen in der Stadt. Innovativer Wohnungsbau in München. (1. Auflage). München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2012g): Wohnraumförderung (Mietwohnungsbau und Eigentumsförderung) in der Landeshauptstadt München im Programmjahr 2012. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2012h): Wohnungsmarktbarometer 2012. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hg.) (2012i): Wohnen in München V. Wohnungsbauoffensive 2012 – 2016. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung**; **Kommunalreferat** (Hg.) (2009a): Die Sozialgerechte Bodennutzung Der Münchner Weg. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung**; **Kommunalreferat** (Hg.) (2009b): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. 15 Jahre SoBoN 1994-2009. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Referat für Stadtplanung und Bauordnung**; et al.(Hg.) (2012): Sozialgerechte Bodennutzung – Der Münchner Weg Fortschreibung der Stadtratsbeschlüsse. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Sozialreferat** (Hg.) (2009): Das kommunale Wohnungsbauprogramm in München. Perspektive für Wohnen. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Sozialreferat** (Hg.) (2012): München sozial. Entwicklungen 2002-2011. Datenübersicht des Sozialreferats. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Sozialreferat**, **Amt für Wohnen und Migration** (Hg.) (2010): Mietspiegel für München 2011. Informationen zur ortsüblichen Miete. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Stadtkämmerei** (Hg.) (2011): Der Stadthaushalt 2012. München.

LHM – Landeshauptstadt München, **Stadtrecht** (Hg.) (2008): Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS). München.

Mieter helfen Mietern München (Hg.) (2011): »Der neue Mietspiegel für München«. In: Mieter Spiegel Ausgabe 2/ 11. München. S. 3f.

Mieter helfen Mietern München (Hg.) (2012): »„Wohnen in München V" – was tut die Stadt im Kampf gegen den Wahnsinn auf dem Wohnungsmarkt«. In: Mieter Spiegel Ausgabe 1/ 12 S. 3f.

Müller-Jentsch, Ekkehard (2012): »Hartz-IV-Empfänger in München. Hungern ist die halbe Miete«. In: http://www.sueddeutsche.de/muenchen/hartz-iv-empfaenger-in-muenchen-hungern-ist-die-halbe-miete-1.1510761 (Zugriff: 31.10.2012). München.

Mundwerk (Hg.) (2010): Im. Gespräch. Im Gespräch mit den Gestaltern Münchens. Bestand hat Zukunft! Wachstumsstrategien Münchens. Impuls´ Dialog 03. Waal.

Muenchen.de (2011): »800 Millionen Euro für den Wohnungsbau – Wohnungspolitisches Programm der Stadt wird fortgeschrieben«. In: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Die-Stadt-informiert/archiv2011_2012/feb_wohnungsbau.html (Zugriff: 18.09.2012). München.

Muenchen.de (2012): »25 Jahre Erhaltungssatzungen in München (Pressemitteilung vom 11.07.2012)«. In: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Presse-Service/Pressemitteilungen-2012/0711-25-Jahre-Erhaltungssatzungen-in-M-nchen.html (Zugriff: 28.10.2012). München.

Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern (Hg.) (2012a): Übersicht über die Wohnraumförderung in Bayern Januar 2012. München.

Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern (Hg.) (2012b): Übersicht über die Wohnraumförderung in Bayern Oktober 2012. München.

Riedel, Katja (2012): »Mieten auf neuem Rekordhoch«. In: http://www.sueddeutsche.de/muenchen/wohnen-in-muenchen-mieten-auf-neuem-rekordhoch-1.1395122 (Zugriff: 24.09.2012). München.

Siegert, Myriam (2012): »12 000 Unterschriften. Wohn-Bündnis trommelt gegen GBW-Verkauf«. In: http://www.abendzeitung-muenchen.de/inhalt.12-000-unterschriften-wohn-buendnis-trommelt-gegen-gbw-verkauf.b9f1cc1f-39c0-468b-85c0-6368dc1c90bd.html (Zugriff: 09.11.2012). München.

Sträter, Detlef (2012): »Darf die Stadt Sozialwohnungen in der Innenstadt bauen?«. In: Bauwelt 36.12. 21.September 2012. 103.Jahrgang. Berlin. S. 27.

Sueddeutsche.de (2012): »Zahl der Sozialwohnungen sinkt dramatisch«. In: http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/staat-foerdert-weniger-ein-drittel-weniger-sozialwohnungen-als-vor-zehn-jahren-1.1429502 (Zugriff: 24.09.2012). München.

H Wohnen in Hamburg

H Inhalt

Hamburg in Kürze **36**

H I. Rahmenbedingungen **38**

I.1 Sozio-ökonomische und demographische Situation 38

I.2 Ausgangsbedingungen auf dem Wohnungsmarkt 39

I.3 Traditionen – städtebauliche Erneuerung und genossenschaftliches Bauen 40

H II. Kommunales Wohnungsbauprogramm: Ziele und Bausteine **42**

II.1 „Bündnis für Hamburg“ – Ziele der Hamburger Wohnungspolitik 42

II.2 Soziale Grundsicherung des Wohnens 43

II. 3 Mobilisierung von Bauland: Um- und Nachnutzung 43

II.4 Das geförderte Neubausegment 45

II.5 Bestandssicherung und -entwicklung 47

H III. Aktivierung privater Initiative: Innovationsquartiere **50**

III.1 Housing Improvement Districts (HIDs) 50

III.2 Erste Erfahrungen in einem Innovationsquartier 51

H IV. Einschätzungen **52**

H Literatur Hamburg **54**

Hamburg in Kürze

Hamburger Eckdaten

2010 leben in Hamburg 1.786.448 Einwohner | Bis zum Jahr 2020 wird die Bevölkerung um ca. 3% wachsen durch anhaltenden Zuzug der „Twenty-Somethings“ | Den 952.232 Privathaushalten steht statistisch ein Angebot von ca. 880.000 Wohnungen gegenüber | Die Lage auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt ist dementsprechend äußerst angespannt | Die Erstvermietungsmieten liegen bei 11-14 Euro/qm | Im Mittel betragen die Mieten 7,15 Euro/qm | Die Angebotsmieten steigen jährlich um ca. 4% | Im Neubau steigen die Mieten jährlich um bis zu 20% | Im Mittel kosten Eigentumswohnungen 2.704 Euro, das ist eine Preissteigerung gegenüber dem Vorjahr von 13,1% | Der Wohnungsbedarf bleibt mit ca. 6.000 Wohnungen jährlich auf hohem Niveau | Die durchschnittliche Wohnungsgröße beträgt 72,3 qm | Die Anzahl der Sozialwohnungen beträgt 112.308 | der rechnerische Bedarf liegt bei 218.000 Sozialwohnungen | Für das Haushaltsjahr 2012 hat die Stadt 100 Mio. Euro eigene Investitionsmittel für den Wohnungsbau veranschlagt

Pestel Institut 2012, 30, Zahl von 2010 | FHH, Bezirksamt Hamburg-Nord 2011 + F+B 2009a | Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2012a + Statistisches Bundesamt 2012, 155 | ... | Bündnis für das Wohnen 2011, 4; FHH, BSU 2011c | Mieterverein zu Hamburg 2012 | BMVBS 2011 | FHH, BSU 2011c | LBS 2012, 4 | Bündnis für das Wohnen 2011 | Mieterverein zu Hamburg 2012 | WK 2012a | Pestel Institut 2012, 30, Zahl von 2010 | Bündnis für das Wohnen 2011

Wohnen in Hamburg

Bevölkerungswachstum | Zuwächse durch Bildungswanderung in die innerstädtischen Quartiere | Segregation Armer und Alter am Stadtrand | polarisierte Wirtschafts- und Sozialstruktur | geringe Kaufkraft | Haushaltzuwächse | ... | Hoher Anteil kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsbestände | Tradition der Genossenschaften und Baugemeinschaften | Wohnraumverknappung für geringe und mittlere Einkommen | die höchsten Preissteigerungen Deutschlands für Grundstücke und Immobilien | Auslaufende Sozialbindungen | ... | Wohnungspolitik als neues Handlungsfeld | 2011 Bündnis zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft | engagierte Neubauförderung und Flächenmobilisierung | neuer Förderweg für mittlere Einkommen „auf Probe“ | Erhaltungsverordnung als bewährtes Instrumentarium zur Bestandssicherung „wiederbelebt“ | Einführung neuer Bestandssicherungsmechanismen | ... |

H I. Rahmenbedingungen

I.1 Sozio-ökonomische und demographische Situation

Hamburg, mit 1.786.448 Einwohnern (Pestel Institut 2012, 30, Zahl von 2010) die zweitgrößte Stadt Deutschlands, ist eine der wenigen wachsenden Städte der Bundesrepublik, die Bevölkerungszahlen steigen kontinuierlich. Und doch zählt die Stadt nicht uneingeschränkt zu den „Gewinnern" angesichts sich verändernder Rahmenbedingungen. Hamburg kämpft mit strukturellen Veränderungen. Obwohl seit jeher Handelszentrum, zählte Hamburg auch zu den größten Industriestandorten, die sich im Rahmen zunehmender Dienstleistungsorientierung neu erfinden mussten.

Die heutige Wirtschaftsstruktur stellt sich widersprüchlich dar. Einerseits verfügt die Stadt über hochqualifizierte Arbeitsplätze und umfassende Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Der Anteil hochqualifizierter Arbeitskräfte (13,7%) und Bewohner (14,3%) (beide Zahlen Bertelsmann Stiftung 2012) ist entsprechend hoch. Die Entwicklung der Arbeitsplätze weist eine vergleichsweise hohe Dynamik auf (Bertelsmann Stiftung 2012) und die Arbeitslosenzahlen sind rückläufig. Andererseits lag die Arbeitslosenquote 2010 jedoch mit 8,2% (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2012a) über dem Bundesdurchschnitt (2010: 7,7 % BPB 2012), was mit einem geringen Wohlstand der Bewohner und einer hohen Einkommensarmut einhergeht. Die Kaufkraft der Haushalte ist vergleichsweise gering (Bertelsmann Stiftung 2012), u.a. auch, weil die Gruppe der Bezieher von Sozialhilfe groß ist: „Die Quote der Leistungsempfänger nach SGB II (Hartz IV) liegt hamburgweit bei durchschnittlich 10,3 Prozent." (Wikipedia Hamburg 2012). Das entsprach im Jahre 2011 insgesamt 230.000 Transferleistungsbeziehern (Statistisches Bundesamt 2012).

Seit Mitte der 1960er bis Mitte der 80er Jahre verlor Hamburg aufgrund wegfallender Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe und einer zunehmenden Suburbanisierung an Einwohnern. Erst mit zunehmender Entwicklung einer Dienstleistungsökonomie und damit verbundenen Ausbildungsplatzangeboten seit Mitte/Ende der 80er Jahre verzeichnet die Stadt wieder Wanderungsüberschüsse in den Altersgruppen der 18- bis 30-Jährigen (vgl. FHH, BSU 2011a, 8). Für die Jahre 2005 bis 2010 wurde Hamburg mit die stärkste Entwicklung der Einwohnerzahlen in ganz Deutschland attestiert (vgl. die Quintile in: Pestel Institut 2012a, 24f.). Nachdem die Empirica-Studie „Perspektiven des Wohnungsmarktes der Freien und Hansestadt Hamburg bis 2030" vor zehn Jahren noch deutlich verschiedene Entwicklungsszenarien beschrieb (vgl. Empirica et al 2002), ist heute zu lesen, der Wachstumstrend werde bis mindestens 2025 anhalten (vgl. z.B. FHH, BSU 2011a). Das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein errechnete für dieses Stichjahr eine voraussichtliche Bevölkerungszahl von 1.853.400 Einwohnern (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2012a). In anderen Veröffentlichungen werden Zuwächse bis mindestens 2020 (z.B. F+B 2009b) in vereinzelten Publikationen auch bis 2030 prognostiziert (Wikipedia Hamburg 2012). Insgesamt wird der Stadt dies eine Bevölkerungszunahme von ca. 3% bescheren (FHH, Bezirksamt Hamburg-Nord 2011). Das jährliche Bevölkerungswachstum Hamburgs beträgt aktuell 0,5%, das sind knapp 10.000 Menschen, die Hamburg jedes Jahr zusätzlich zählt (Die Linke o.J.).

Hamburg wird angesichts der Wanderungsüberschüsse der so genannten „Twenty-Somethings" auch als „Stadt für junge Menschen" (F+B 2009b, 6) bezeichnet. Doch auch wenn die Zuzüge jüngerer Menschen die Altersstruktur positiv beeinflussen, so wird der Anteil älterer Menschen doch insgesamt deutlich ansteigen. In den kommen Jahren wird vor allem der Anteil Hochbetagter zunehmen, während der Anteil der Erwerbstätigen gleichzeitig abnehmen wird (vgl. FHH, BSU 2011a).

Junge Menschen zieht es bei ihrer Ankunft in Hamburg vor allem in die innerstädtischen und funktionsvielfältigen Quartiere, während Ärmere, Ältere und Familien diese eher verlassen. Durch diesen ständigen Bevölkerungsaustausch kommt es im Rahmen der Neuvermietungen zu einem stetigen und deutlichen Preisanstieg der Mieten in weiten Teilen der Innenstadt, wodurch ältere und ärmere Einwohner wiederum vermehrt verdrängt werden. Gefördert wird dieser Prozess noch dadurch, dass Mietwohnungen

insbesondere in den innenstadtnahen Vierteln „in atemberaubendem Tempo in Eigentumswohnungen umgewandelt“ würden (Die Linke 2012). Dies führt „[...] neben der Entmischung verschiedener sozialer Gruppen vor allem zu einer Verstärkung der Segregation der verschiedenen Alterskohorten in Hamburg: Die ältere und ärmere Bevölkerung konzentriert sich zunehmend am Stadtrand.“ (FHH, BSU 2011a, 17).

Durch die gleichzeitig anhaltenden Suburbanierungsprozesse, der Abwanderung von Familien in das Umland, wird dieser Trend noch verstärkt. Schon heute gilt Hamburg als eine stark polarisierte Stadt, in der die Wohnlage Indiz für das Einkommen ihrer Bewohner ist (vgl. auch IFBM Hamburg 2008/9). Besonders hoch sind diese „in den Elbvororten im Westen, in den im Nordosten gelegenen Stadtteilen samt den Walddörfern und rund um die Außenalster [...].“ (Wikipedia Hamburg 2012; ähnlich auch F+B 2009a, 19). Absolute Spitzenreiter sind aktuell die Stadtteile Harvestehude und Rotherbaum mit durchschnittlichen Mietpreisen über 12 Euro/qm (F+B 2009a, 20), gefolgt von der Hafencity, in der für gebrauchte, allerdings höchstens drei bis vier Jahre alte Eigentumswohnungen 6.760 Euro/qm zu zahlen sind (LBS 2012, 10). Einkommensschwächere Haushalte leben eher in Quartieren östlich der Innenstadt sowie im Süden, vor allem auf der Elbinsel Wilhelmsburg. Dort waren 2009 durchschnittlich 6,39 Euro/qm Miete zu zahlen (F+B 2009a, 15; vgl. auch FHH, BSU 2011b).

Der Anteil der Einpersonenhaushalte ist schon heute mit 53% (bezogen auf das gesamten Stadtgebiet) extrem hoch. In innerstädtischen Bereichen kann der Anteil sogar bei bis zu 70% liegen. In den Prognosen geht man davon aus, dass die Zahlen in einem ähnlichen Umfang wie bislang und im deutschlandweiten Vergleich überdurchschnittlich stark steigen werden, was insgesamt zu einer deutlich wachsenden Haushaltszahl führt (z.B. F+B 2009b). Dass dies zu einer „Wohnungsnot“ führen muss wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass heute dem Wohnungsbestand von rund 880.000 Wohnungen 952.232 Privathaushalte (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2012a) gegenüberstehen. Die Leerstandsquote umfasst gerade einmal 1,4% (BFW Nord 2011).

I.2 Ausgangsbedingungen auf dem Wohnungsmarkt

Die Bevölkerungs- und Haushaltszuwächse führen in Kombination mit einem häufigen Bewohneraustausch und bislang eher moderaten Neubauzahlen zu einer Wohnraumverknappung und einer angespannte Marktlage auf bestimmten Teilmärkten. Die Mieten und Grundstückspreise steigen, dazu einige Zahlen, die das Ausmaß verdeutlichen:

- Allein innerhalb eines Jahres (2009-2010) stiegen die Angebotsmieten um rund 4% (BMVBS 2011) in Einzelfällen auch um bis zu 11%. 2011 lag der Mittelwert des Hamburger Mietspiegels bei 7,15 Euro/qm (Mieterverein zu Hamburg 2012).
- Die Mieten im Neubau liegen aktuell bei 11-14 Euro/qm (Bündnis für das Wohnen 2011, 4; FHH, BSU 2011c) und stiegen damit innerhalb eines Jahres um bis zu 20% (FHH, BSU 2011c).
- Der Anteil der günstigen Mietwohnungen unter 6 Euro/qm ist deutlich gesunken. Gab es davon 2009 noch 48%, waren es 2011 nur noch 33%. (Die Linke 2012)
- Die Kaufpreise für Ein- und Zweifamilienhäuser stiegen durchschnittlich auf 2.692 Euro/qm und damit innerhalb eines Jahres um 13,5% (LBS 2012, 4).
- „Für Eigentumswohnungen müssen ebenfalls um 13,1% höhere Preise kalkuliert werden, der stadtweite Durchschnitt liegt bei 2.704 Euro/qm.“ (LBS 2012, 4).
- Der Kaufwert für baureifes Land beträgt (2010) in Hamburg 489,01 Euro/qm (Bundesdurschnitt zum Vergleich: 130 Euro/qm), 2003 waren es rund 12% weniger (Statistisches Bundesamt 2012, 401).

Die Zahlen verdeutlichen, dass die Preise zwar recht hoch sind, verglichen mit anderen Großstädten Deutschlands sind aber vor allem die hohen Preissteigerungen besorgniserregend.

Angesichts der hohen Grundstückspreise sowie steigender Baukosten aufgrund neuer Anforderungen an den Baustandard (z.B. hinsichtlich der Energieeffizienz) und bürokratischer Hemmnisse (z.B. langwierige Bauleitplan- und Genehmigungsverfahren) war

die Anzahl von Wohnungsneubauten gering, was zur Verschärfung der Situation beitrug. 1995 wurden noch etwa 10.000 Wohnungen jährlich gebaut (Schubert 2012, 27). Der aktuelle jährliche Neubaubedarf liegt bei 5.000-6.000 Wohnungen, gebaut wurden aber 2009 nur etwa 3.500 (F+B 2009b) – und diese zumeist mit besonders hochwertiger Ausstattung für gehobene Einkommen in elb- und alsternahen Lagen sowie innerstädtischen Randbereichen.

Für die Haushalte mit geringen Einkommen kommt erschwerend hinzu, dass der Anteil der Sozialwohnungen durch auslaufende Sozialbindungen kontinuierlich zurückgeht. Ohne den Bau neuer Sozialwohnungen, würde der Bestand bis 2020 auf 65.179 Wohnungen schrumpfen (WK 2012a). 2010 standen zwar noch 112.308 Sozialwohnungen (ebd.) zur Verfügung, doch das Pestel-Institut errechnete einen Bedarf von 218.000 solcher Wohnungen (Pestel Institut 2012a). Die 109.023 Wohnungen mit Mietpreis-Belegungsbindungen (Zahl von 2011) machen einen Anteil von 12,20% des Gesamtbestandes aus (BFW Nord 2011). Aktuell liegen die Mieten im sozialen Wohnungsbau bei 5,80 Euro/qm. Angesichts der deutlich höheren durchschnittlichen Nettokaltmieten haben bereits heute 42% der Hamburger Haushalte ihrem Einkommen nach Anspruch auf eine Wohnung im 1. Förderweg (Die Linke 2012).

„Betroffen vom gestiegenen Mietpreisniveau und der angespannten Marktlage in Hamburg sind nicht nur Haushalte mit niedrigem Einkommen und/oder Marktzugangsproblemen, sondern auch Haushalte mit mittleren Einkommen haben zunehmend Schwierigkeiten, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Das gilt insbesondere für attraktive innerstädtische Lagen. Betroffen sind sowohl Haushalte mit Kindern, die größere Wohnungen benötigen, als auch für Einpersonenhaushalte, die innerstädtischen und altersgerechten Wohnraum benötigen." (Bündnis für das Wohnen 2011, 4) So beschreibt der Hamburger Senat die Situation vor Ort. Dass insbesondere Familien es auf dem Hamburger Wohnungsmarkt schwer haben, liegt auch daran, dass mit der Größe der Wohnung der durchschnittliche Quadratmeterkaufpreis steigt. Wohnungen unter 45 qm kosten durchschnittlich 1.900 Euro/qm, Wohnungen, die größer als 90 qm sind, kosten hingegen durchschnittlich 3.920 Euro/qm (BFW Nord 2011).

I.3 Traditionen – städtebauliche Erneuerung und genossenschaftliches Bauen

Insgesamt verfügt Hamburg etwa über 880.000 Wohneinheiten, Großteile davon in Form von Miet-Geschosswohnungen. Mit nur 23% (2010) ist die Eigentümerquote eine der geringsten in ganz Deutschland (Statistisches Bundesamt 2012, 155), was sich aus der geschichtlichen Entwicklung des Hamburger Wohnungsbaus ableiten lässt. Traditionell waren Genossenschaften und gemeinnützige Wohnungsunternehmen sowohl für die Siedlungserweiterungen als auch für die großflächigen Sanierungen zuständig (vgl. Harms/Schubert 1989).

Zusammen mit dem so genannten „Bebauungsplangesetz" wurden Ende des 19. Jahrhunderts nach einer Choleraepidemie erstmals wohnungspolitische Ziele formuliert, aufgrund derer eine bedeutende Flächensanierung (die erste Deutschlands) durchgeführt wurde. Etwa zur gleichen Zeit wurde Hamburgs erste (gemeinnützige) Baugenossenschaft gegründet – als Ergebnis einer wirtschaftlichen Krise, ins Leben gerufen durch Kaufleute, Reeder, Werftbesitzer und Industrielle. In den 1920er Jahren wurden genossenschaftliche und gemeinnützige Wohnungsunternehmen dann als wohnungsbaupolitisches Instrument aktiv durch städtische Mittel gefördert, wodurch deren Bedeutung für flächenhafte Sanierungen und Stadterweiterungen beträchtlich wuchs (Harms/Schubert 1989, 20ff.).

Die Jahre des Wiederaufbaus nach dem zweiten Weltkrieg und die Zeiten der großen Siedlungserweiterungen in den 60er Jahren waren – wie in ganz Deutschland – geprägt durch einen Massenwohnungsbau mit einem hohen Anteil von Sozialwohnungen. Auch diese wurden in der Regel durch Wohnungsbauunternehmen realisiert (Harms/Schubert 1989, 44ff.). Lediglich in den 1980er Jahren, als der Hamburger Senat das Einfamilienhausprogramm aufstellte, von dem er sich erhoffte, es könne der zunehmenden Suburbanisierung entgegenwirken und Besserverdienende sowie Familien in der Stadt halten oder sie zurückholen, gewann der Bau durch private Eigentümer kurzzeitig an

Bedeutung (ebd.). Mit der verstärkten Förderung von Eigenheimen und qualitativ hochwertigem Städtebau seit den 80er Jahren verabschiedete sich die Stadt endgültig vom Massenwohnungsbau. Auch wenn der Bau von Sozialwohnungen seit 1954 bis heute durchgängig gefördert wurde, führte die Sanierung der Altbaubestände zu hochpreisigen Ausbaustandards und entsprechenden Verdrängungsprozessen. Die Stadt reagierte darauf mit formal-rechtlichen Instrumenten wie der Einführung von Zweckentfremdungsverboten und Erhaltungssatzungen (mehr dazu in Kap. II.5)

Im Gegensatz zu anderen Städten, die in den 90er Jahren verstärkt ihre kommunalen Wohnungsbestände privatisierten, hielt Hamburg an seinen Beständen fest. Mit 130.000 Wohnungen befindet sich noch heute ein beträchtlicher Anteil der Hamburger Wohnräume im Eigentum des kommunalen Wohnungsbauunternehmens SAGA GWG. Insbesondere für die sozial verträgliche Wohnraumversorgung spielt das Unternehmen eigenen Aussagen nach eine besondere Rolle, ist es doch der größte Eigentümer und Produzent von Sozialwohnungen. Durch moderate Mieten wirkt es dämpfend auf den Mietspiegel. In geförderten Beständen, zu denen rund 32% des Bestandes gehören, zahlen Mieter aktuell 5,24 Euro/qm (Nettokaltmiete) und selbst in den frei finanzierten Beständen liegen die Nettokaltmieten mit 5,96 Euro/qm deutlich unter dem Hamburger Mittelwert von 7,15Euro/qm (alle Zahlen von 2011) (SAGA GWG 2011) und nahe dem für Sozialwohnungen zulässigen Höchstsatz von 5,90 Euro/qm. Doch angesichts der bereits beschriebenen Preissteigerungen sowie einer abnehmenden Anzahl von Sozialwohnungen, ist der Effekt nur marginal.

In den 90er bis Mitte der 2000er Jahre war die Wohnungsbaupolitik dann kaum mehr ein Thema in der Stadt. Das Leitbild der „Wachsenden Stadt“ und prestigeträchtige Projekte wie die HafenCity, die dem Markt überlassen wurden, führten dazu, dass vor allem Wohnungen in hochpreisigen Segmenten entstanden. Ende der 90er Jahre wurden zwar erstmals formale Instrumente zur Sicherung von Bewohnerzusammensetzungen in bestimmten Quartieren eingeführt, fanden dann jedoch über viele Jahre kaum mehr Anwendung. 2007 wurde das Hamburger Leitbild dann um den Zusatz „Wachsen mit Weitsicht“ ergänzt. Darin wurde zwar ein hoher Bedarf an neuen Wohnungen festgestellt, doch resultierte daraus noch nicht die Entwicklung eines Wohnungsbauprogramms (Schubert 2012, 27; Bündnis für das Wohnen 2011, 2). Kritische Stimmen in der Stadt, zu denen in diesem Falle auch das kommunale Wohnungsunternehmen, die SPD Hamburg oder Die Linke zählen, sprechen daher auch von „jahrelangen Versäumnissen in der Wohnungspolitik“. Die Spannungsfelder, die sich aus dem Wachstum ergeben, flossen dann auch in die Internationale Bauausstellung 2013 ein, deren Vorbereitungen derzeit auf Hochtouren laufen. Dabei werden Themen wie „Wachsen und Klima schonen“, „Migranten integrieren und die Vielfalt der Kulturen erhalten“ und „neue Stadt bauen und Flächen sparen“ aufgeworfen. Wohnungsneubau findet dabei zumeist ausschließlich auf Konversionsflächen statt.

Spätestens mit dem „Sprung über die Elbe“, der die städtebauliche Erneuerung benachteiligter Stadtteile im Süden zum Ziel hat, stellte sich aber auch die Frage, wie einkommensschwächere Menschen vor Verdrängung geschützt werden können und wie das familiengerechte Wohnen innerhalb einer Stadt ermöglicht werden kann. Dabei rücken auch die traditionellen Genossenschaften und Baugemeinschaften wieder stärker in den Fokus der Stadt- und Wohnungspolitik. Mittlerweile zählt die Stadt 30 Wohnungsbaugenossenschaften mit einem Wohnungsbestand von 130.000 Wohnungen und 200.000 Mitgliedern, die sich zu einem Arbeitskreis zusammengeschlossen haben (Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. o.J.).

In den Wahlprogrammen 2011 fanden sich dann bei allen großen Parteien Aussagen zu der Herausforderung, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen (vgl. z.B. CDU Hamburg 2011; SPD Hamburg o.J.). Mit dem Regierungswechsel Anfang 2011 setzte sich der Senat dann schließlich im Politikbereich „Wohnen und Stadtentwicklung“ hohe Ziele für die aktuelle Legislaturperiode: Jährlich sollen 6.000 neue Wohnungen geschaffen werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde das Bündnis für Hamburg geschlossen, dass im Wesentlichen – so erscheint es zumindest Außenstehenden – auf das Wahlprogramm der SPD zurückgeht. Dessen Zielsetzungen und Maßnahmen werden im Folgenden detaillierter betrachtet.

H II. Kommunales Wohnungsbauprogramm: Ziele und Bausteine

II.1 „Bündnis für Hamburg“ – Ziele der Hamburger Wohnungspolitik

Das Bündnis für Hamburg stellt eine wohnungspolitische Vereinbarung zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft dar. Ziel ist es, auf kooperativer Basis bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und bestimmte Qualitäten hinsichtlich energetischer Standards und des Erscheinungsbildes der Stadt zu generieren. Bestandteil des Bündnisses ist zum einen der „Vertrag für Hamburg“, der zwischen dem Senat und den sieben Bezirken im Juli 2011 geschlossen wurde, zum anderen der „Pakt für Hamburg“, der zwischen Senat und Wohnungswirtschaft vereinbart wurde. Daran beteiligt sind gemeinnützige Wohnungsverbände[1], sowie das kommunale Wohnungsunternehmen SAGA GWG und der Hamburger Mieterverein (Bündnis für das Wohnen 2011, 2).

Prioritäre, gesamtstädtische Handlungsfelder sind aus Sicht von Senat, Bezirken, Wohnungswirtschaft und den Mietervereinen:

- Die Neuakzentuierung des Neubaus/Neubau von Wohnungen;
- die Ertüchtigung/Klimaschutz im Wohnungsbestand;
- der Erhalt der Backsteinstadt Hamburg; sowie
- die Versorgung von Wohnungsnotfällen (Bündnis für das Wohnen 2011, 2).

Die im Bündnis für das Wohnen vereinbarten Ziele für das Wohnen in Hamburg werden vor allem auf Bezirksebene (die ja auch Mitunterzeichner des Vertrags ist) konkretisiert. Dies kann in einzelnen Bezirken unterschiedlich aussehen. Jeder Bezirk legte – wie im Vertrag vorgesehen – 2012 ein entsprechendes Wohnungsbauprogramm auf.

Im folgenden sollen die zentralen Instrumente und Maßnahmen beschrieben werden, derer sich die Stadt Hamburg bedient, um Entwicklungen auf dem lokalen Wohnungsmarkt zu beeinflussen und zu steuern. Diese können sowohl eine längere Tradition in der Stadt haben, wieder neu mit Leben gefüllt als auch im Rahmen des neuen Bündnisses entwickelt worden sein, um das Wohnen und Bauen in Hamburg bezahlbar zu halten und zu machen.

Förderprogramme werden in den folgenden Ausführungen nicht systematisch getrennt betrachtet, sondern exemplarisch in den entsprechenden Themenfeldern beschrieben. Hamburg verfügt über ein differenziertes Fördersystem, das durch die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt abgewickelt wird.

Finanziert werden grundsätzlich:

- der Neubau von Wohnungen und Häusern,
- der Kauf von Wohnungen und Häusern,
- die Modernisierung von Wohnungen und Gebäuden, dabei vor allem energetische Anpassungen.

Neu ist insbesondere die Förderung für Haushalte mit mittleren Einkommen sowie vermehrte Zuschüsse für energetische Sanierungen, über die in den folgenden Kapiteln mehr berichtet wird. Besondere Zielgruppen, die spezielle Förderkonditionen erhalten, stellen Haushalte mit Kindern, Senioren ab 60 Jahre sowie behinderte Menschen dar. Detaillierte Informationen sind im Netz verfügbar und übersichtlich zusammengestellt (siehe www.wk-hamburg.de).

1 Verband Norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. (VNW), Arbeitsgemeinschaft Hamburger Wohnungsunternehmen (AHW), Bundesverband freier Immobilen- und Wohnungsunternehmen e.V. (BFW), Grundeigentümer-Verband Hamburg von 1832 e.V., Immobilienverband Deutschland (IVD)

II.2 Soziale Grundsicherung des Wohnens

Die Stadt Hamburg übernimmt die Kosten für die Unterkunft der 230.000 Transferleistungsbezieher, die zusammengerechnet 605,5 Mio. Euro betragen. „Die Steuerung der Ausgaben erfolgt über die Angemessenheitsgrenzen für die Mieten, für die der Hamburger Mietenspiegel als Grundlage für die Bewertung der tatsächlichen Situation auf dem Hamburger Wohnungsmarkt zugrunde gelegt wird“ (Bündnis für das Wohnen 2011, 12). Um zukünftig Mehrausgaben für steigende Mieten innerhalb des Hamburger Haushaltes zu vermeiden, soll der Bedarf an preisgünstigem Wohnraum tatsächlich gedeckt werden (Bündnis für das Wohnen 2011, 12). Dies ist aktuell nicht der Fall, fehlen doch rein rechnerisch über 100.000 Sozialwohnungen. Die Fehlbelegungsabgabe als mögliche Finanzierungsquelle, wurde 2002 abgeschafft, um soziale Mischung vor allem in Großwohnsiedlungen zu unterstützen (Hamburger Mietverein e.V. 2002).

Wer in Hamburg Transferleistungen erhält, benötigt und bekommt in der Regel seit 2005 kein zusätzliches Wohngeld (siehe Wohngeldgesetz WoGG).

Integrative Wohnungspolitik und Unterstützungsangebote für bestimmte Gruppen

Bestimmte Gruppen haben es auf dem Hamburger Wohnungsmarkt besonders schwer, adäquaten Wohnraum zu finden. Für Familien, Menschen ab 60 Jahre, behinderte Menschen und Menschen, die als vordringlich wohnungssuchend anerkannt sind, gibt es spezielle Unterstützungsangebote von Seiten der Stadt.

Für die so genannten Wohnungsnotfälle wie obdach- und wohnungslose Menschen reservieren die am Bündnis für das Wohnen beteiligten Wohnungsunternehmen einen bestimmten Anteil Sozialwohnungen. Die SAGA GWG stellt darüber hinaus jährlich insgesamt 3.000 Wohnungen auch unabhängig von Belegungsbindungen zur Verfügung. Im Gegenzug, so wurde es im Kooperationsvertrag mit der Stadt Hamburg vereinbart, können Sozialwohnungen auch frei belegt werden, was eine stärkere Durchmischung von Nachbarschaftsstrukturen ermöglicht. Darüber hinaus ist „bei SAGA GWG die jährliche Versorgungsverpflichtung abgekoppelt vom Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände durch Ablaufen von Bindungsfristen“ (Bündnis für das Wohnen 2011, 12). Wohnungen für Menschen mit Behinderungen sollen darüber hinaus vermehrt direkt vermietet werden. Für Personen, die besonderer Unterstützung bedürfen, nimmt die Stadt den Ankauf von bis zu 200 Belegungsbindungen jährlich vor (Bündnis für das Wohnen 2011, 12). Studierende und Auszubildende erhalten zusätzlich zum BaföG in bestimmten Quartieren Hamburgs monatliche Mietzuschüsse (WK 2012h).

Wohngeld als Zuschuss zu den Aufwendungen für ihre Wohnung erhielten 2010 in Hamburg 17.532 Haushalte, die Höhe belief sich im Durchschnitt auf 138 Euro (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2012b). Darüber hinaus gibt es insbesondere für Familien und Senioren zielgruppenspezifische Objektförderungen (siehe Kap. II.4 und II.5).

II. 3 Mobilisierung von Bauland: Um- und Nachnutzung

Bauland in einer solch dichten Stadt wie Hamburg zu entwickeln, stellt sich nicht ganz einfach dar, denn Neubau findet fast ausschließlich auf Konversionsflächen statt. Bereits vor zehn Jahren wurde in der Empirica-Studie „Perspektiven des Wohnungsmarktes der Freien und Hansestadt Hamburg bis 2030“ festgestellt, dass es in Hamburg an Bauland fehlt. Allerdings ging man damals von einem erhöhten Bedarf von Grundstücken für Einfamilienhäuser aus (Empirica et al 2002, 18). In ihrem „Bündnis für das Wohnen“ hat sich die Stadt erneut selbst eine strategische Flächenentwicklung verordnet, im Rahmen derer sie „auch historisch gewachsen Nutzungen in Hinblick auf heutige Lagequalitäten“ überprüft (Bündnis für das Wohnen 2011, 5).

Vor allem nicht mehr marktgängige Gewerbeflächen sollen hinsichtlich ihrer Wohnnutzungspotenziale untersucht werden. Mit der ‚Büro-Umwandlungsprämie‘ bezuschusst Hamburg die Umnutzung von Gewerbe- zu Wohnflächen. Angesichts zahlreicher spekulativer Bürobauten, die in den letzten Jahren entstanden sind, stehen heute in zentralen Stadtteilen viele Büroräume leer – für deren Umbau und Vermarktung Zuschüsse

gezahlt werden (bis zu 50% der Honorarkosten für bautechnische und vermarktungsstrategische Untersuchungen sowie bis zu 10% der entstehenden Umbaukosten [WK 2012f]). Umgekehrt ist die Nutzung von Wohnräumen für gewerbliche Zwecke nach dem Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz seit vielen Jahren genehmigungspflichtig. Angesichts der zunehmenden Wohnungsnot versucht die Stadt aktuell vermehrt unzulässige Zweckentfremdungen (z.B. in Form von Ferienwohnungen) aufzuspüren (vgl. z.B. Ohlau & Siemens 2012).

Der Innenentwicklung kommt in Hamburg eine hohe Priorität zu – was auch bedeutet, bestehende Quartiere möglicherweise zu verdichten. Aussagen dazu finden sich in den so genannten Wohnungsbauprogrammen der einzelnen Bezirke, die allesamt ihre Flächenpotenziale kartierten (vgl. z.B. FHH, Bezirksamt Hamburg-Nord 2012; FHH, Bezirksamt Altona 2012 u.a.). Wo die jährlich 6.000 Wohnungen entstehen sollen, steht also zu einem großen Teil schon fest. Für die einzelnen Bezirke wurden – mit Blick auf die entsprechenden Flächenpotenziale – notwendige Neubauzahlen festgesetzt. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Für Hamburg-Nord beinhaltet die Vereinbarung den Bau von jährlich 900 Wohnungen, für den Bezirk Hamburg-Mitte immerhin 750 Wohnungen. Aufgabe der Bezirke ist es nun, das Planungsrecht anzupassen oder Befreiungen auszusprechen. Darüber hinaus hat sich die Stadt zu vermehrten Grundstücksankäufen verpflichtet. In welcher Höhe dafür Mittel zur Verfügung stehen, bleibt in dem Bündnis jedoch noch unklar. Aufgabe der Bezirke ist es auch, für all diese Neubauvorhaben entsprechendes Planungsrecht zu schaffen. Um bürokratische Hemmnisse abzubauen, werden die Bezirksverwaltungen für den Mehraufwand durch beschleunigte und vermehrte Bauleitverfahren durch den Senat mit zusätzlichen Planstellen ausgestattet (Vertrag für Hamburg 2012, 5).

Gleichzeitig verpflichtete sich auch die Wohnungswirtschaft an der Baulandmobilisierung mitzuwirken, indem sie den Ankauf privater Flächen aktiv vorantreibt und Nachverdichtungspotenziale (kombiniert mit kompensierender Freiraumgestaltung) in bestehenden Quartieren auslotet. Die Verbände wollen jährlich mit dem Bau von 1.900 Wohnungen beginnen, das kommunale Unternehmen SAGA GWG verpflichtete sich zur Fertigstellung von jährlich 1.000 Neubauwohnungen (Bündnis für das Wohnen 2011).

Die 70/30-Regelung: Vergabe städtischer Grundstücke im Konzeptverfahren

Ein einflussreiches Instrument zur Steuerung der Baulandentwicklung Hamburgs ist die Vergabe städtischer Grundstücke, über die sie Einfluss auf deren Verwertung nehmen kann. Grundstücke (für den Geschosswohnungsbau) sollen in Hamburg nicht länger an den Höchstbietenden, sondern seit 2010 nach einem Konzeptverfahren vergeben werden. Bei der Auswahl des Käufers macht das Konzept 70 Prozentpunkte aus, der zu erzielende Preis lediglich 30%. Bewertungskriterien für das Konzept sind die Familien- und Seniorenfreundlichkeit, die Integrationsleistungen, der Primärenergiebedarf (der 40kWh/m nicht überschreiten darf) sowie mögliche Qualifizierungsverfahren für die städtebauliche und architektonische Gestaltung (etwa durch Wettbewerbsverfahren) (vgl. FHH, Bezirksamt Hamburg-Nord 2012, 34ff.). Im Falle eines Verkaufs kommunaler Grundstücke verpflichtet sich die Stadt zur Bereitstellung der finanziellen Mittel für die erforderlichen Erschließungsmaßnahmen und Wohnfolgeeinrichtungen (Bündnis für das Wohnen 2011).

Kritische Stimmen bezweifeln jedoch, dass die 70/30-Regelung zu einer Qualitätssteigerung der Projekte führen würde. Letztlich sei die Mehrzahl der Grundstücke nach wie vor an den Höchstbietenden veräußert worden, lautete eine erste Zwischenbilanz in der Presse 2011 zwei Jahre nach Einführung des Verfahrens (Dittmann 2011).

Noch ist nicht entschieden, ob zukünftig eine Vergabe von Grundstücken in Erbbaupacht möglich sein wird. Die Stadt eröffnete mit dem Bündnis für das Wohnen eine entsprechende Diskussion (Bündnis für das Wohnen 2011).

II.4 Das geförderte Neubausegment

Darin, dass es in Hamburg an Neubauwohnungen fehlt, ist man sich in der Stadt einig. Wie hoch der Bedarf aber tatsächlich ist, darin unterscheiden sich die Aussagen: Die Analysten des Maklerhauses Engel & Völkers (E&V) rechneten aus, es würde bis ins Jahr 2020 an über 90.000 Wohnungen fehlen (Reichel 2012, 1). Eine mittlerweile auch politisch durch den Senat bestätigte Schätzung beläuft sich auf 30.000-60.000 fehlender Wohnungen bis 2020. Zentrales Ziel des Senates und des Bündnisses für Hamburg ist daher die jährliche Schaffung etwa 6.000 neuer Wohnungen bis 2020 (Bündnis für das Wohnen 2011).

Ein neuer Förderweg für mittlere Einkommen

Von den jährlich 6.000 Neubauwohnungen sollen 2.000 mit Hilfe öffentlicher Mittel gefördert werden. Damit werden die Programmzahlen im geförderten Mietwohnungsbau deutlich angehoben: Die Zahl der Neubaumietwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung sollen von 1.200 Wohnungen auf jährlich 2.000 erhöht werden (Bündnis für das Wohnen 2011, 4). Die Stadt Hamburg garantierte in dem Bündnis für das Wohnen eine ausreichende Förderkapazität für insgesamt 2.000 Neubauwohnungen und stellt dafür rund 100 Mio. Euro zur Verfügung. Davon werden wiederum 1.200 über den 1. Förderweg in Form klassischer Sozialwohnungen gefördert (Bündnis für das Wohnen 2011, 4).

Es sollen aber ausdrücklich nicht nur klassische Sozialwohnungen entstehen, die seit jeher in Hamburg gefördert werden. Neu ist, dass auch der Wohnungsneubau für Haushalte mit mittleren Einkommen finanziell unterstützt wird (Bündnis für das Wohnen 2011, 2). Insgesamt sollen auf diese Art und Weise jährlich 800 neue Wohnungen gefördert werden. Zielgruppen dieses neuen, so genannten 2. Förderweges, sind vor allem Haushalte mit Kindern, die größere Wohnungen benötigen, sowie Einpersonenhaushalte, für die es aktuell an innerstädtischem Wohnraum mangelt und ältere Menschen mit besonderen Ansprüchen an die Barrierefreiheit, die im Zuge des demographischen Wandels immer bedeutsamer wird. In diesem Neubausegment sind deutlich höhere Einkommensgrenzen[2] zulässig, wonach fast 17% der Hamburger Haushalte förderberechtigt sind (zuzüglich der 42% über den 1. Förderweg förderfähigen Haushalte) (Die Linke 2012). Der Grundaufbau der Förderung folgt dem des 1. Förderwegs. Die Zuschüsse fallen mit 1,40 – 2,00 Euro/qm monatlich jedoch etwas höher aus (im 1. Förderweg: 1,20 – 2,00 Euro/qm) (WK 2012d). Das dadurch angestrebte Mietniveau liegt mit 8,10 Euro/qm höchstzulässiger Nettokaltmiete in 2013 zwischen der Anfangsmiete für öffentlich geförderte Neubauwohnungen (von 5,80 Euro/qm) und dem Neubau-Niveau des freien Marktes (das aktuell bei ca. 11,00 – 14 Euro/qm) (WK 2012d/e; Bündnis für das Wohnen 2011, 4).

Eine solche Förderung ist zulässig in Lagen mit einem überdurchschnittlichen Mietniveau oder besonders hohen Grundstückspreisen von über 400 Euro/qm. Um eine tatsächliche Durchmischung unterschiedlicher Einkommensschichten innerhalb der Quartiere zu unterstützen, ist dieser 2. Förderweg jedoch nur in Kombination mit dem Bau klassischer Sozialwohnungen möglich. Mindestens ein Drittel der im Projekt geförderten Wohnungen muss im ersten Förderweg liegen (WK 2012e).

Ob sich diese Art der Förderung im Kampf gegen steigende Mieten und Bodenpreise bewährt, wird sich noch zeigen müssen. Wohl auch deshalb ist die Laufzeit dieses Programms vorerst bis Anfang 2014 begrenzt.

2 Einkommen der Haushalte dürfen bis zu 60% der in § 8 HmbWoFG festgelegten Einkommensgrenzen überschreiten, d.h. Haushalte werden bis zu folgenden Einkommensgrenzen gefördert: 1-Personen-Haushalt: rd. 28.000 Euro, 2-Personen-Haushalt: rd. 42.000 Euro, 3-Personen-Haushalt: rd. 53.000 Euro, 4-Personen-Haushalt: rd. 65.000 Euro (WK 2012e)

Soziale Mischung im Neubau

Die Wohnungswirtschaft verpflichtete sich, im Neubau einen Anteil von 30 % geförderter Mietwohnungen (in beiden Förderwegen und/oder genossenschaftlicher Baugemeinschaftsförderung) zu realisieren (Bündnis für das Wohnen 2011, 6). Davon erhofft man sich, Segregationstendenzen und einer Stigmatisierung bestimmter Quartiere vorzubeugen. Rechtliche Mittel, diese Quote durchzusetzten hat der Hamburger Senat nicht, beruht sie doch allein auf der Selbstverpflichtung der Wohnungswirtschaft. Ausgeglichen werden müssen die entstehenden Kosten einerseits über die entsprechenden Förderprogramme, andererseits über Aufschläge bei den frei finanzierten Wohnungen. Über städtebauliche Verträge im Rahmen der Bauleitplanverfahren soll auch auf anderen privaten Flächen ein fester Anteil an gefördertem Wohnungsbau festgeschrieben werden (FHH, Senatskanzlei 2012). Dies ist jedoch nur unter hohem Entwicklungsdruck möglich, wenn verschiedene Investoren zur Auswahl stehen. In manchen Fällen könnte dies auch investitionshemmend wirken.

Bauaktivitäten Privater unterstützten

Um die Bauaktivitäten Privater zu unterstützen, gibt es zahlreiche Förderprogramme mit verbilligten Darlehen, laufenden Zuschüssen oder Zinsvergünstigungen, die sich für unterschiedliche Zielgruppen unterscheiden können.

Bis zu 90% der geförderten Haushalte sind Haushalte mit Kindern (FHH, BSU 2006, 88). Im Rahmen des Sonderbauprogramms ‚Familienfreundlicher Wohnungsbau' wurden die Vergabekriterien für den Bau von Einfamilienhäusern zugunsten von Familien 2003 verändert und als zusätzliches Förderinstrument die sogenannte ‚Kinderzimmer-Zulage' entwickelt, „ein spezieller Zuschuss, der zu den Baukosten bzw. zum Kaufpreis für eine Neubau-Eigentumswohnung im Geschosswohnungsbau" gezahlt wird. (Ehe-) Paaren und Lebensgemeinschaften wird außerdem beim Kauf oder Bau von Wohneigentum ein ‚Familienstartdarlehen' von bis zu 70.000 Euro gewährt. Mit der Geburt (oder Adoption) von Nachwuchs wird der Zinssatz um 2-3% verbilligt, sofern bestimmte Einkommensgrenzen[3] nicht überschritten werden (WK 2012c). Mindestens 50 % der Gesamtkosten müssen allerdings fremdfinanziert sein. Die Zinssubvention endet spätestens nach 15 Jahren. Die zulässige Wohnfläche ist begrenzt auf 130 qm. Abgesehen von der Forderung, dass das Objekt über ein Wohn- und Schlafzimmer sowie über mindestens ein Kinderzimmer verfügen muss, gibt es keine weiteren Qualitätsanforderungen (WK 2012c).

Darüber hinaus verfügt das Hamburger Förderportfolio über eine Eigenheimförderung, die für „den Neubau bzw. erstmaligen Kauf eines selbstgenutzten Eigenheims oder einer selbstgenutzten Eigentumswohnung innerhalb von zwei Jahren nach Fertigstellung (Ersterwerb) in Hamburg" (WK 2012b, 3) Darlehen bewilligt. Hierfür bestehen Einkommensgrenzen von bis zu 70% oberhalb der im Wohnraumfördergesetz festgelegten Einkommensgrenze[4]. Die förderfähigen Wohnflächen sind anhängig von der Anzahl der Personen: Einpersonenhaushalte dürfen 60 qm nicht überschreiten, jeder weiteren Person werden 10 qm zugebilligt (ausgenommen sind behinderte Menschen, die mehr Raum benötigen). Besondere Zuschläge können Familien mit Kindern und Schwerbehinderte erhalten und durch energiesparendes Bauen erzielt werden (WK 2012b).

Insbesondere Senioren können vom geförderten barrierefreien Umbau profitieren. Die rollstuhl- und altengerechte Umgestaltung und Erweiterung ihres Wohnraums wird mit Baukostenzuschüssen von bis zu 15.000 Euro/Wohnung gefördert, solange die Einkommensgrenze nicht um mehr als 30% überschritten wird (WK 2012g).

Einen stärker experimentellen Charakter zur Förderung von privaten Aktivitäten der Nutzer hat das im Rahmen der IBA entstehende Konzept der „Smart Price Houses", vor allem das Projekt „Grundbau und Siedler". Durch Fertigbau, Systembau und Vorferti-

3 Zinsverbilligung von 3% bei einem max. Haushaltsbruttoeinkommen von 40.600 Euro/Jahr, 2% bei einem max. Haushaltsbruttoeinkommen von 57.100 Euro/Jahr

4 Die Einkommensgrenzen für Einpersonenhaushalte liegen demnach 2012 bei 12.000 Euro, für Zweipersonenhaushalte bei 18.000 Euro, für jede weitere zum Haushalt gehörende Person bei 4.100 Euro (WK 2012b)

gung wird ein kostengünstiger Rohbau geschaffen. Der Ausbau erfolgt dann durch die Nutzer selbst. Durch diesen Selbstbau werden die Baukosten deutlich reduziert oder auf einen längeren Zeitraum für die Bewohner händelbar. So können sich auch Familien mit kleinerem Einkommen durch Eigenleistungen Wohneigentum schaffen und der Wohnraum an individuelle Nutzungsveränderungen oder einen Nutzerwechsel angepasst werden (IBA Hamburg GMBH o.J.).

Gemeinschaftliche Bauaktivitäten aktivieren

Das gemeinschaftliche Bauen hat in Hamburg eine lange Tradition, und da es für besondere Qualitäten hinsichtlich des Zusammenlebens, des Städtebaus und der Architekturgestaltung steht, werden Baugemeinschaften durch die Stadt aktiv unterstützt. Die Agentur für Baugemeinschaften der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt begleitet Interessierte von der Gründung einer Baugemeinschaft über finanzielle Unterstützung bis zur Realisierung des Projektes (FHH, BSU 2006, 89). Und die Nachfrage nach Grundstücken steigt. Die Stadt reagiert darauf, indem sie einen Anteil von 20% der städtischen Wohnbauflächen für Baugemeinschaften vorhält und sie ihnen zum Kauf anbietet (FHH, BSU 2010, 5).

Qualitätskriterien im Neubau

Neubauprojekte der vergangen Jahre waren in Hamburg durch hohe Standards im gehobenen Preissegment gekennzeichnet. Kennzeichen waren, so fassen F+B die Trends zusammen, eine hohe „Außenorientierung“ durch große Öffnungen, Terrassen und Balkone, großzügig geschnittene, „loftartige“ Grundrisse und eine sachliche Formensprache (vgl. F+B 2009b). Dabei habe die Zielgruppenorientierung der Projekte deutlich zugenommen.

Im Bündnis für das Wohnen finden sich keine Hinweise darauf, welche Qualitätsstandards auf dem Hamburger Wohnungsmarkt eigentlich gesetzt werden sollen. Die Größe von Neubauwohnungen wird lediglich dadurch begrenzt, dass die förderfähige Fläche auf 130 qm festgesetzt wird. Gerade in der Eigenheimförderung werden aufwendige und sehr individuelle Gestaltungsansprüche nicht gefördert. Es sollen vielmehr „Standards der sozialen Wohnraumförderung“ eingehalten werden (WK 2012b, 13).

Um in den Genuss der Hamburgischen Fördermittel zu kommen, müssen im Neubau jedoch mittlerweile bestimmte energetische Standards auf Grundlage der Gebäude-Energiebilanz eingehalten und nachgewiesen werden. Außerdem wird die Verwendung von Backsteinen besonders gefördert, um das charakteristische Hamburger Stadtbild nachhaltig zu unterstützen (WK 2012i).

II.5 Bestandssicherung und -entwicklung

Auch wenn die Neubauzahlen beträchtlich sind, so machen diese auf dem Wohnungsmarkt letztlich doch nur einen kleinen Teil aus. Nur bei 11% der auf dem Immobilienmarkt angebotenen Wohnungen handelt es sich um Neubauten. Der überwiegende Teil sind Bestandsimmobilien (LBS 2012, 14). Der Umgang mit dem Bestand ist für eine „mietpreisdämpfende Wohnungspolitik“ von entscheidender Bedeutung für „die Beseitigung von Wohnungsengpässen“ (Schubert 2012, 28).

Die Bestandsentwicklung erfährt in Hamburg bereits seit einigen Jahren zunehmende Aufmerksamkeit. 2002 wurde der Erwerb von gebrauchten Wohnimmobilien in das Förderportfolio der Hamburger Eigenheimförderungen mit aufgenommen (FHH, BSU 2006, 88). Zudem wird die Änderung oder Erweiterung von Gebäuden gefördert, wenn Grundrissveränderungen vorgenommen, Balkone ergänzt oder Bäder und Küchen modernisiert werden. Dabei wird besonderer Wert auf den energetischen Mindeststandard (Stufe 2 der Modernisierungsförderung, siehe auch WK 2012i) sowie den Erhalt von Backsteinfassaden gelegt (siehe unten). Mit der Einführung des 2. Förderwegs ist die geförderte Bestandsanpassung nun auch für Bestände möglich, die durch Haushalte mit mittleren Einkommen genutzt werden. In beiden Förderwegen werden bei derlei Umbauten bis zu 90% der Gesamtkosten durch die Hamburgische Wohnungsbaukre-

ditanstalt übernommen – sofern sie 1.600 Euro/qm nicht überschreiten. Möglich sind auch monatliche Zuschüsse in Höhe von 1,20 (1. Förderweg) /1,40 (2. Förderweg) bis 2,00 Euro/qm (WK 2012d/e).

Der Senat hat sich insbesondere die Schaffung familiengerechter Mietwohnungen im Bestand auf die Fahne geschrieben. Familien benötigen häufig größere Wohnungen, die sich in den Beständen der Innenstadt kaum finden lassen. Eine zentrale Maßnahme, für die Zuschüsse zur Verfügung gestellt werden, ist die Zusammenlegung von kleineren zu größeren Wohnungen (WK 2012j). Darüber hinaus wird insbesondere der barrierefreie Umbau von Wohnungen für Senioren ab 60 Jahren gefördert (WK 2012g).

Energetische Standards im Wohnungsbestand

In ihrem Klimaschutzkonzept hat sich die Stadt das Ziel gesetzt, ihre CO2-Emissionen bis 2020 um 40%, bis 2050 um mindestens 80% gegenüber 1990 zu senken. Dies ist jedoch längst nicht das einzige Argument, das für eine umfassende energetische Ertüchtigung der Gebäudebestände spricht. Eine der wichtigsten Fragen zur langfristigen Sicherung bezahlbaren Wohnraums ist die Frage nach der Senkung der Wohnnebenkosten. Gedeckelte Kaltmieten allein helfen kaum, wenn die Energiepreise steigen und die Warmmieten in die Höhe gehen. Die Stadt Hamburg reagiert darauf mit Förderprogrammen, die bei Einhaltung bestimmter energetischer Standrads deutlich verbilligte Darlehn für Neu- und Umbauten anbieten. Darüber hinaus gibt es ein Förderprogramm der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, das über das Zentrum für Energie- und Umwelttechnik (ZEWU) der Handwerkskammer Hamburg abgewickelt wird (FHH, BSU 2006, 91).

Ziel ist die „Energieeffizienz und CO2-Vermeidung bei allen Neubau- und Bestandswohnungen unter wirtschaftlich vertretbaren Rahmenbedingungen und zu sozial verträglichen Konditionen“ (Bündnis für das Wohnen 2011, 8). Um eine Warmmietenneutralität zu erreichen, verspricht die Stadt gegebenenfalls auch Zuschüsse in Form von Fördermitteln zu gewährleisten. Diese gibt es in nahezu allen Förderprogrammen (1. und 2. Förderweg, Eigenheim ...) als optionale Bausteine. Die Wohnungsverbände, die Mitunterzeichner des Bündnisses für das Wohnen sind, streben an, die durchschnittlichen Energieendverbräuche ihrer Bestände (ohne Warmwasser) bis 2020 auf 133kWh/a je qm Wohnfläche zu verringern und den CO2-Ausstoß zu reduzieren (Bündnis für das Wohnen 2011).

Als zukunftsweisend für eine umfangreiche energetische Modernisierung auf Quartiersebene ohne daraus resultierende Verdrängungsprozesse gilt das Weltquartier im Rahmen der IBA. Durch einen „neuartigen Beteiligungsprozess“ in Form einer interkulturellen Planungswerkstatt hätten, so berichtet Hellweg (2010, 411), trotz leicht steigender Warmmieten alle 1.700 Bewohner aus 30 verschiedenen Nationen in das Quartier zurückkehren können.

Erhalt der Backsteinstadt Hamburg

Die Klimaschutz und -anpassungsziele können im Widerspruch zu den Zielen des Denkmalsschutzes oder allgemeiner des Erscheinungsbildes der Stadt stehen. Der Backstein ist charakteristisches Merkmal im Hamburger Stadtbild und soll nach Möglichkeit erhalten bleiben. Im Rahmen des Förderprogramms für energetische Modernisierung werden daher seit 2011 Zuschüsse für Vollklinker und gebrannte Klinkerriemchen bezahlt, um Anreize zum Erhalt der Backsteinfassaden zu geben (Bündnis für das Wohnen 2011, 10). Hierfür werden die Backsteinbestände in unterschiedliche Kategorien eingeteilt, für die jeweils Empfehlungen ausgesprochen wurden: angefangen bei geschützten und anerkannten Denkmälern bis hin zu Gebäuden aus den 1980er Jahren (Bündnis für das Wohnen 2011, 10).

Soziale Erhaltungsverordnungen

Zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung werden in Hamburg (nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB) jeweils Teilgebiete als Erhaltungsgebiete festgesetzt, in denen der Rückbau, die Änderung und die Nutzungsänderung baulicher Anlagen einer Genehmigung bedürfen (HmbGVBl 2012). Bereits Ende der 90er Jahren erließ Hamburg zudem in den so festgesetzten Gebieten eine so genannte Umwandlungsverordnung, derer nach eine Umwandlung von einer Miet- in eine Eigentumswohnung beim jeweiligen Bezirksamt beantragt und genehmigt werden muss. Eine Umwandlungsgenehmigung ist unter anderem nur dann zu erteilen, „wenn die Eigentümerseite sich verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab Begründung des Wohnungseigentums Wohnungen nur an die Mieterin bzw. den Mieter zu veräußern." (LHM 2012, 35).

Darüber hinaus behält sich die Stadt ein Vorkaufsrecht vor: „Zeichnen sich in den Erhaltungsgebieten Entwicklungen auf dem Grundstücksmarkt ab, die den Zielen der Verordnung widersprechen, kann die Stadt das Vorkaufsrecht ausüben. Bei jedem Grundstücksverkauf prüft die Verwaltung, ob durch spekulative Methoden die Erhaltungsziele gefährdet sind. Ist dies der Fall, kann die Stadt das Grundstück, in der Regel zum Verkaufswert erwerben und anschließend zu einem ähnlichen Preis an einen zuverlässigen Eigentümer weiterveräußern." (LHM 2012,35).

Das Instrument der Erhaltungssatzung kam 1998 Jahre erstmalig in drei innenstadtnahen Gebieten zum Einsatz, die unter einem hohen Aufwertungs- und Veränderungsdruck standen. Hamburg war damit das erste Bundesland, das von dieser im Gesetz verankerten Möglichkeit Gebrauch machte, um „eine spekulativ orientierte Begründung von Wohneigentum zu verhindern, da hiermit in vielen Fällen eine Verdrängung der angestammten Mieterschaft verbunden ist" (LHM 2012,35). Und dies zeigte Wirkung: Die Anzahl der umgewandelten Bestände ging zurück. „Insbesondere ist aber der Verkauf umgewandelter Wohnungen nahezu zum Erliegen gekommen. Das Vorkaufsrecht wurde in den drei Gebieten insgesamt in acht Fällen ausgeübt. „Zwei Käufer sind von ihren Erwerbsabsichten zurückgetreten. Zudem konnte für 55 Gebäude Abwendungsvereinbarungen erzielt werden. Insgesamt sind auf diese Art und Weise 65 Objekte vor einem spekulativen Zugriff bewahrt worden." (ebd.) Die Bilanz der Stadt fiel auch mit Blick auf die Kosten für die An- und Verkaufsverfahren positiv aus: „... ca. 100.000 Euro – relativ günstig für den Schutz von insgesamt 650 Wohnungen." (ebd.) 2003 wurde in zwei Gebieten die Satzung wieder aufgehoben (ebd.).

Seit 2003 fand das Instrument lange keine Anwendung. Doch aktuell wurden für die beiden Statteile St. Georg und St. Pauli jeweils Erhaltungsgebiete festgesetzt, da hier vermehrte Verdrängungsprozesse beobachtet werden (vgl. HmbGVBl 2012). Besonders das dortige Karolinen- oder Karoviertel entwickelte sich zu einen beliebten Szeneviertel, dessen Bestand durch behutsame Stadterneuerung aufgewertet wurde. 900 Wohnungen befanden sich bislang in kommunalem Eigentum und wurden jüngst saniert. Nun sollen sie für 80 Mio. an die SAGA GWG verkauft werden. Die Mieten liegen aktuell mit ca. 4-5 Euro/qm deutlich unter den sonst üblichen Mieten um die 8 Euro/qm.

Um den befürchteten Verdrängungsprozessen entgegen zu wirken, wurde im Rahmen des Kaufvertrags zwischen Senat und dem kommunalen Wohnungsunternehmen Vereinbarungen hinsichtlich zulässiger Mieten und Preissteigerungen getroffen (Bündnis 90 Die Grünen 2012). Mit dem Verkauf habe sich die Stadt dann auch deutlich von Privatisierungsüberlegungen distanziert. Zwar meldete auch eine Mietergenossenschaft, bestehend aus aktuellen Bewohnern Kaufinteresse an, doch entschied die Stadt gegen das finanziell auf wackeligen Beinen stehende Konstrukt (vgl. Bündnis 90 Die Grünen 2012).

H III. Aktivierung privater Initiative: Innovationsquartiere

Instandhaltung, Erneuerung und Umbau der Wohnquartiere kann angesichts angespannter kommunaler Haushaltslagen nicht allein durch die öffentliche Hand geleistet werden. Neben dem Einsatz öffentlicher Mittel sollen daher auch verstärkt Rahmen für die Aktivitäten privater Akteure geschaffen werden. Mit dem Stadtumbau und der Sozialen Stadt wurden dazu erste Programme ins Leben gerufen. Noch einen Schritt weiter hinsichtlich öffentlich-privater Aktivitäten geht man in Hamburg mit der Einrichtung der so genannten Housing Improvement Districts (HIDs) oder Innovationsquartiere – wie die offizielle Bezeichnung in Hamburg lautet. Ähnlich dem Prinzip der Business Improvement Districts, in denen Einzelhandelsquartiere durch öffentlich-private Partnerschaften aufgewertet werden, sollen auch in Wohngebieten nicht in erster Linie öffentliche, sondern private Mittel zum Einsatz kommen. Hamburg begann bereits 2005 mit ersten Vorüberlegungen und beschloss 2007 nach der Novellierung des BauGB, die ein solches Instrumentarium überhaupt erst ermöglichte, als erstes Bundesland (und als erstes europäisches Land) ein „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiative“ (vgl. z.B. Gorgol 2009, 156).

III.1 Housing Improvement Districts (HIDs)

HIDs oder Innovationsquartiere „sind Gebiete, die in Quartieren mit überwiegender Wohnbebauung aufgrund privater Initiative vor Ort von der Gemeinde rechtlich festgelegt werden, damit die Grundeigentümer mit eigenen finanziellen Mitteln und in eigener Verantwortung Maßnahmen zur Stabilisierung oder Steigerung der Attraktivität übernehmen.“ (Friesecke 2007, 1). Ziel ist es, in räumlich abgegrenzten Wohnquartieren und einem zeitlich festgesetzten, maximal fünf Jahre dauernden Rahmen, die Wohn- und Lebensqualität zu verbessern. Typischerweise handelt es sich bei den Gebieten um Quartiere, die der Stabilisierung, Aufwertung und Attraktivitätssteigerung bedürfen (vgl. z.B. Friesecke 2007, 1).

Die Initiative geht von engagierten Eigentümern innerhalb eines Quartiers aus, die zumeist ein wirtschaftliches Interesse am Bodenwert oder an durch Aufwertungsmaßnahmen mögliche Mieterhöhungen haben. Selbstorganisiert werden in einem Lenkungsausschuss Ziele definiert und ein Maßnahmenkonzept zum räumlichen Umgriff (mind. 1.000 Bewohner) der Umsetzung und Finanzierung ausgearbeitet. Dieses muss von einem Drittel aller Grundstückseigentümer (die über mind. ein Drittel aller Flächen des Gebietes verfügen) innerhalb des Gebietes mitgetragen werden. Es folgt die öffentliche Auslegung, während derer nicht mehr als ein Drittel der Eigentümer Einspruch erheben darf, bevor das Innovationsgebiet per Rechtsverordnung durch den Hamburger Senat formal festgesetzt wird (Friesecke 2007, 5). Insofern handelt es sich zwar um eine private Initiative, die Abwicklung erfolgt jedoch im Rahmen gesetzlicher Vorschriften (Friesecke 2007, 7). Der Kommune kommt dabei eine das Konzept prüfende Rolle, die formelle Festsetzung sowie die organisatorische Begleitung, Beratungs- und Kontrollfunktion während der Umsetzungsphase zu (Friesecke 2007, 7; Gorgol 2009, 157).

Die Finanzierung erfolgt durch eine öffentliche Abgabe aller im festgesetzten Gebiet vertretenden Grundstückseigentümer. Die Höhe dieser errechnet sich „als Produkt aus dem Hebesatz und dem nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes festgestellten Einheitswert des jeweiligen Grundstücks. Der Hebesatz entspricht dem Quotienten aus dem Gesamtbetrag für die Maßnahme und der Summe der Einheitswerte der die Beitragspflicht begründeten Grundstücke.“ (Friesecke 2007, 6). Härtefälle können zwar ausgeglichen und benachteiligte Eigentümer von der Zahlung befreit werden, doch im Regelfall ist diese Abgabe verpflichtend und kann von der Stadt eingefordert werden. Dies würde, so die einhellige Meinung in der Literatur, den ansonsten für Kooperationen kennzeichnenden „Trittbrettfahrer-Effekt“, dass manche von den Maßnahmen profitierten, ohne für sie aufzukommen, verhindern (z.B. Gorgol 2009, 157; Friesecke 2007).

Die Ausführung geschieht schließlich durch einen professionellen Aufgabenträger, der mit der Stadt einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Durchführung der Maßnahmen unter Berücksichtigung der vereinbarten Ziele abschließt. Maßnahmen, die zur kommunalen Daseinsfürsorge und damit zu den Pflichtaufgaben einer Stadt gehören, können nicht abgedeckt werden. Gefragt sind vielmehr sowohl investive als auch nicht-investive Zusatzleistungen, wie beispielsweise (vgl. Friesecke 2007 und Gorgol 2009):

- Bauliche Maßnahmen wie Rückbau, Nutzungsänderungen, Verbesserung der technischen Infrastruktur;
- Bauliche Maßnahmen im Wohnumfeld, wie die Aufenthaltsqualitäten im Grün- und Freiraum zu erhöhen oder die Instandhaltung öffentlicher Räume zu sichern;
- Sauberkeit und Sicherheit im öffentlichen Raum erhöhen, ggf. Verkehrsberuhigungen;
- Ein Verkehrs- und Stellplatzmanagement entwickeln;
- Den Ausbau und/oder Sicherung sozialer, kultureller und versorgender Infrastruktur gewährleisten;
- Wohnbegleitende Dienstleistungen wie Leerstands- und Umzugsmanagement, Haushaltshilfen, Reinigungs- und Fahrdienste anbieten;
- Imagekampagnen, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit, bis hin zu Lobbyarbeit betreiben.

Allerdings hat sich in Hamburg gezeigt, dass es durchaus unterschiedliche Vorstellungen dazu gibt, wie weit diese kommunalen Pflichtaufgaben etwa im öffentlichen Raum gehen (vgl. Kreutz 2010, 16).

Der Vorteil der HIDs für die Beteiligten bestehe darin, „dass anstelle des üblichen und meist unkoordinierten, einzelnen und unbemerkten Handelns von Einzelakteuren ein gemeinsames, deutlich wahrnehmbares und größeres Projekt möglich wird." (Finanz- und Wirtschaftsberatung Dr. Winkler GmbH 2008). Die Maßnahmen seien längerfristiger und umfangreicher als bei der freiwilligen Kooperation. Damit sich die Probleme aber nicht in andere, umliegende Quartiere verlagern, sollten die privaten Maßnahmen mit den gesamtstädtischen Zielen, wie sie etwa in Stadtentwicklungs-, Rahmen oder Masterplänen definiert wurden, abgestimmt sein. Insbesondere Maßnahmen ohne klare räumliche Zuordnung oder mit größerem Radius (z.B. soziale Einrichtungen) seien schwierig – zu diesem Ergebnis kam die Begleitforschung im Rahmen des ersten Innovationsquartiers in Hamburg (Krüger 2008, 12).

III.2 Erste Erfahrungen in einem Innovationsquartier

Die Großwohnsiedlung Steilshoop wurde als erstes Innovationsquartier festgesetzt. In den 1970er Jahren mit 6.400 Wohneinheiten errichtet, wurden schon in den 80er Jahren erste Sanierungsmaßnahmen durchgeführt, in den 90ern wurde die Siedlung zum Sanierungsgebiet erklärt. Mittlerweile befindet sie sich im Städtebauförderprogramm Soziale Stadt, in dessen Rahmen die Erprobung des neuen Instrumentariums durchgeführt werden konnte. Die beiden Wohnungsunternehmen GAGFAH und SAGA GWG sowie lokale Genossenschaften verfügen über einen Großteil der Grundstücke und übernehmen dabei die initiierende Rolle. Da es sich um ein Pilotprojekt handelte, waren sie finanziell jedoch nicht auf sich allein gestellt. Ein Großteil der 7,5 Mio. Euro Investitionskosten (Gorgol 2009, 158) wurde – ganz im Sinne des Konzeptes – zwar aus den Abgaben der Grundstückseigentümer finanziert, doch beteiligte sich die Stadt zusätzlich mit 3,3 Mio. Euro (BBSR o.J.).

Die zentralen investiven Maßnahmen umfassen die Aufwertung der öffentlich zugänglichen Mittelachse in dem Quartier, für die im Rahmen eines freiraumplanerischen Wettbewerbs Lösungsvorschläge entwickelt wurden. Darüber hinaus wurden in Kooperation mit der Stadtreinigung Hamburg neue Reinigungs- und Pflegekonzepte erarbeitet (Gorgol 2009, 158). Mittlerweile wurde das Modellvorhaben „mit einer vergleichsweise geringen Fördersumme als Referenzprojekt in das neue ExWoSt-Forschungsfeld ‚Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau' übernommen, um den begonnenen Prozess weiter zu unterstützen und wissenschaftlich begleiten zu können" (BBSR/BMVBS 2010, 21).

Die Erfahrungen mit dem neuen Instrumentarium sind noch jung. Die wissenschaftliche Begleitforschung des Innovationsquartiers Steilshoop kam zu dem Ergebnis, dass es in Gebieten mit heterogener und kleinteiliger Eigentümerschaft kaum möglich sein wird, Konsens hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen herzustellen. Nicht beeinflussen könne ein solches Instrumentarium zudem das Investitions- und Bewirtschaftungsverhalten der Eigentümer (Krüger 2008, 12). Andere sehen mögliche Potenziale: „[...] zuletzt verleiht ein Innovationsquartier auch Gebieten mit einer kleinteiligen Eigentümerstruktur eine, einheitliche Stimme', wodurch eine gebündelte Interessenartikulation und -vertretung möglich wird" (Gogol 2009, 157).

Festhalten lässt sich aber ganz sicher, dass ein solcher Prozess den beteiligten Akteuren viel Ausdauer und Durchhaltevermögen, hohes Engagement und Eigeninitiative sowie gleichzeitig eine hohe Professionalität abverlangt. Dies kann sicher nicht für jedes Quartier vorausgesetzt werden und wird daher nur in Ausnahmefällen umzusetzen sein. Mit den HIDs stünde jedoch erstmalig ein Instrumentarium zur Diskussion, das einen „Werteausgleich zwischen abreißenden und bestandshaltenden Eigentümern" (Finanz- und Wirtschaftsberatung Dr. Winkler GmbH 2008) ermöglichen könnte, der auch im Zuge von (partiellen) Schrumpfungsprozessen zunehmend an Bedeutung gewinnt.

H IV. Einschätzungen

Mit dem Bündnis für das Wohnen in Hamburg wurde im vergangenen Jahr ein Verbund ins Leben gerufen, mit dessen Hilfe sich die Stadt Hamburg in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft den zunehmenden Spannungen und Problemen auf dem lokalen Wohnungsmarkt zu stellen versucht. Wie erfolgreich das Programm im Kampf gegen steigende Mieten und zunehmende Segregationstendenzen sein wird, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht bilanziert werden. Zentrale Bausteine sind vor allem die vermehrte Objektförderung, eine stärkere Unterstützung nicht nur der Haushalte mit geringen, sondern auch mit mittleren Einkommen sowie die „Wiederbelebung" früherer Instrumente zum Erhalt bezahlbarer Wohnungen und sozialer Mischung. Konkretisiert und umgesetzt werden die im Bündnis für das Wohnen vereinbarten Ziele für das Wohnen in Hamburg vor allem auf Bezirksebene, die für den Mehraufwand vom Senat mit zusätzlichen Planstellen ausgestattet wird. Die Bezirke legten – wie im Vertrag vorgesehen – 2012 ein entsprechendes Wohnungsbauprogramm auf.

Die verstärkten Bemühungen Neubauten zu fördern, sind zweifelsohne wichtig, zahlenmäßig – gemessen am Gesamtbestand –, jedoch trotz aller Fördermittel und Zielzahlen verschwindend gering. Über den Neubau können gerade einmal die wegfallen Sozialwohnungen ausgeglichen werden. Doch mit den großen kommunalen Wohnungsunternehmen und den Genossenschaften hat Hamburg starke Bündnispartner und gute Voraussetzungen, um seinen Wohnungsmarkt direkt zu beeinflussen. Die Bestände dieser Akteure wirken deutlich mietpreisdämpfend und durch ein entsprechendes Belegungsmanagement lässt sich eine soziale Mischung in den Quartieren forcieren. Daher sollte der Bestandsentwicklung eine besonders hohe Priorität eingeräumt werden. Interessant ist insofern auch die Wiederbelebung der bereits in den 1990er Jahren eingeführten, zwischenzeitlich aber kaum genutzten, formellen Instrumente der Erhaltungssatzung und des Zweckentfremdungsverbotes.

Das kommunale Konzept stützt sich im Wesentlichen auf Kooperations- und Verhandlungsbasis. Bei nahezu allen Vereinbarungen handelt es sich um Selbstverpflichtungen – sowohl auf Seiten der Stadt als auch der Wohnungswirtschaft. Einerseits besteht darin eine große Stärke, stehen die für die Umsetzung und Finanzierung zentralen Akteure doch als Mitzeichner des Bündnisses hinter diesem. Anderseits ist jedoch unklar, welche Konsequenzen zu erwarten sind, falls einer der Bündnispartner seinen Selbstverpflichtungen nicht nachkommen will oder kann. Diese Form der Kooperation und des freiwilligen Engagements funktioniert in Hamburg zudem bislang vor allem mit gemeinnützig orientierten Unternehmen und unter einem hohen Wachstumsdruck. Ob und wie diese Maßnahmen übertragbar sind auf andere Kommunen, in denen die Investoren nicht „Schlange stehen", ist fraglich. Vor allem der Versuch, private Initiativen durch das

Instrumentarium der HIDs stärker in die Bestandentwicklung einzubinden, stößt auch über die Grenzen Hamburgs hinaus auf fachöffentliche Aufmerksamkeit. Hier sind die ersten Erfahrungen in der Umsetzung noch recht frisch und die ersten „Kommentare“ eher widersprüchlich.

Sicher wird Hamburg den enormen Preissteigerungen durch das Bündnis für das Wohnen nicht stoppen können. Doch mit der Kombination aus Neubau- und Bestandsmaßnahmen scheinen wichtige Eckpfeiler gesetzt, um dauerhaft kommunale Einflussmöglichkeiten zu gewährleisten, über die eine sozialverträgliche Wohnraumversorgung möglich wird. Nachdem eine aktive, „regulierende“ Wohnungspolitik über viele Jahre unterlassen wurde, werden die derzeitigen, politischen Aktivitäten erst – wenn überhaupt – mit großer Zeitverzögerung wirksam werden. Gefragt sind also langfristige Verbindlichkeiten, Kontinuität und „Durchhaltevermögen“. Dabei ist es sicherlich von Vorteil, dass Hamburg als Stadtstaat die erforderlichen landesrechtlichen Regelungen direkt auf die kommunalen Herausforderungen anpassen kann.

Angesichts der weiter steigenden Bodenpreise könnte Hamburg sein Handlungsprogramm um weitere Bausteine ergänzen. Bereits angestoßen wurden etwa Überlegungen zur Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht.

H Literatur Hamburg

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (o.J.): »Erprobung eines „Housing Improvement Distrikts", Hamburg«. In: http://www.bbsr.bund.de/nn_336266/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/KommunaleKonzepte/Modellvorhaben/Hamburg/MV__hamburg.html?__nnn=true (Zugriff: 24.10.2012) Bonn.

BBSR/BMVBS – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Kommunale Konzepte: Wohnen. Werkstatt: Praxis Heft 69. Berlin.

Bertelsmann Stiftung; wegweiser-kommune.de (Hg.) (2012): Typ 7: Urbane Zentren mit heterogener wirtschaftlicher und sozialer Dynamik. Gütersloh.

BFW Nord – Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. (Hg.) (2011): Immobilienmarktdaten für Hamburg. Hamburg.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011): Wohnen und Bauen in Zahlen. 2010/2011. Berlin

Bündnis 90 Die Grünen – GRÜNE Hamburg-Mitte (Hg.) (2012): »Schutz der MieterInnen im Karoviertel«. In: http://www.gruenemitte.com/2012/08/22/karoviertel-wohnungsverkauf-an-saga-gwg-zum-schutz-der-mieter/ (Zugriff: 24.09.2012). München.

Bündnis für das Wohnen (Hg.) (2011): »Bündnis für das Wohnen in Hamburg. Vereinbarung für das Wohnen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den wohnungswirtschaftlichen Verbänden Hamburgs über Wohnungsneubau, Klimaschutz und Energieeffizienz, Erhalt der Backsteinfassaden und integrative Wohnungspolitik für die 20. Legislaturperiode«. In: http://www.hamburg.de/contentblob/3459978/data/buendnis-fuer-das-wohnen.pdf. Hamburg.

BPB – Bundeszentrale für politische Bildung (2012): Arbeitslose und Arbeitslosenquote. In: http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61718/arbeitslose-und-arbeitslosenquote (Zugriff Nov. 2012). Bonn.

CDU Hamburg (Hg.) (2011): Wahlprogramm 2011 CDU Hamburg. Hamburg.

Die Linke (Hg.) (o.J.): »Mehr, bessere und preiswerte Wohnungen! Eckpunkte einer sozialen Wohnungspolitik für Hamburg. Flyer«. In: http://www.linksfraktion-hamburg.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/DIE_LINKE_HH_Fraktion_Wohnen_Flyer.pdf (Zugriff: 03.10.2012). Hamburg.

Die Linke (2012): http://www.die-linke-hamburg.de/politik/positionen/detail/artikel/wohnungs-not-und-mietenwahnsinn-in-hamburg-und-die-alternativen-der-linken.html (Zugriff Nov. 2012). Hamburg.

Dittmann, Olaf (2011): »Preis entscheidet weiter bei der Flächenvergabe. Trotz Beschluss im Mai 2009: Wenn die Stadt Grundstücke für Wohnungsbau vergibt, spielen die Konzepte kaum eine Rolle.«. In: http://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article13774329/Preis-entscheidet-weiter-bei-der-Flaechenvergabe.html?config=print (Zugriff: 05.11.2012). Berlin.

Empirica (Hg.) (2002): Perspektiven des Wohnungsmarktes der Freien und Hansestadt Hamburg bis 2030. Hamburg.

F+B – Forschung + Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (Hg.) (2009a): Tendenzen und Trends im Neubausegment. Hamburg.

F+B – Forschung + Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (Hg.) (2009b): Markt und Miete. Tendenz der Mietenentwicklung in Hamburg 2009. (Vortrag auf der Veranstaltung „Genossenschaften im Gespräch). Hamburg.

FHH, BSU – Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2006): Zuhause in Hamburg. Attraktives Wohnen für die ganze Familie. Hamburg.

FHH, BSU – Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2010): Zusammen bauen lohnt sich. Baugemeinschaften in Hamburg. Hamburg.

FHH, BSU – Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2011a): Den Demografischen Wandel gestalten. Demografie-Plattform Hamburg. Aktivitäten – Ergebnisse – Empfehlungen. Hamburg.

FHH, BSU – Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2011b): Wohnlagenverzeichnis. Hamburg.

FHH, **BSU** – Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2011c): Qualifizierter Mietenspiegel für nicht preisgebundenen Wohnraum in der Freien und Hansestadt Hamburg. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg, **Bezirksamt Altona** (Hg.) (2012): Wohnungsbauprogramm Altona 2012. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg, **Bezirksamt Hamburg-Nord** (Hg.) (2011): Wohnungsbauprogramm 2012. Bezirk Hamburg Nord. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg, **Bezirksamt Hamburg-Nord** (Hg.) (2012): Fachgespräche Wohnungsbau. Das Wohnungsbauprogramm 2012. Dokumentation. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg, **Senatskanzlei** (Hg.) (2012): »Wohnen und Stadtentwicklung«. In: http://www.hamburg.de/wohnen-und-stadtentwicklung/2883480/wohnen-und-stadtentwicklung.html (Zugriff: 19.09.2012). Hamburg.

Finanz- und Wirtschaftsberatung Dr. Winkler GmbH (Hg.) (2008): HID Housing Improvement Districts. Chemnitz.

Friesecke, Frank (2007): »Housing Improvement Districts – ein Instrument auch für die Innenentwicklung?«. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub), 69. Jahrgang, 2007. Heft 6. Wiesbaden. S. 241 – 245.

Gorgol, Andreas (2009): Housing Improvement Districts – Quartiersentwicklung durch private Initiative. Das Beispiel Steilshoop in Hamburg. Hamburg.

Hamburger Mietverein e.V. (2002): Fehlbelegungsabgabe fällt zum 1.7.2002 Sinkende Mieten. In: http://www.mhmhamburg.de/mieterhelfenmietern/zeitung--278/artikel.html (zugriff Nov. 2012). Hamburg.

Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. (o.J.): Wir über uns. In: http://www.hamburger-wohnline.de/wir-ueber-uns/4-x-mehr-lebensqualitaet/ (Zugriff Nov. 2012)

Harms, Hans; **Schubert**, Dirk (1989): Wohnen in Hamburg – ein Stadtführer zu 111 ausgewählten Beispielen. Stadt Planung Geschichte 11. Aachen/Hamburg.

Hellweg, Ulli (2010): »Geschäftsführer der IBA Hamburg GmbH. Interview am 28. Mai 2010 in Hamburg«. In: Wüstenroth Stiftung (Hg.) (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. S. 410f. Stuttgart.

HmbGVBl – Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt (Hg.) (2012): »Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung für ein Gebiet im Stadtteil St. Georg. Und Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung für ein Gebiet im Stadtteil St. Pauli.« in: HmbGVBl Nr. 7 Dienstag, den 14. Februar 2012. Hamburg. S. 39 ff.

IBA Hamburg GmbH – Internationale Bauausstellung IBA Hamburg GmbH (Hg.) (o.J. a): http://www.iba-hamburg.de/themen-projekte/wilhelmsburg-mitte/bauausstellung-in-der-bauausstellung/smart-price-houses/grundbau-und-siedler/projekt/grundbau-und-siedler.html) (Zugriff Okt. 2012). Hamburg.

IFBM – Institut für Bildungsmonitoring Hamburg; **Statistikamt Nord** (Hg.) (2008/09): Übersicht zur Dimension der sozialen Ungleichheit in der Stadt. Hamburg.

Kreutz, Stefan (2010): »Erfahrungen aus der Vorbereitungsphase. Kein einfacher Weg zum HID im Innovationsquartier Steilshoop«. In: http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz_DieWohnungswirtschaft_01-2010_InnovationsquartierSteilshoop.pdf (Zugriff: 07.11.2012). Freiburg. S. 16f.

Krüger, Thomas (2008): Housing Improvement Districts - Chancen, Hemmnisse und Grenzen der Kooperation von Eigentümern. Fachtagung „Stadtentwicklung und Wohnungswirtschaft“

LBS Bausparkasse Schleswig-Holstein-Hamburg AG (Hg.) (2012): LBS-Immobilienmarktatlas 2012. Hamburg und Umland. Hamburg.

LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2012): »Erfahrungen aus Hamburg«. In: 25 Jahre Erhaltungssatzungen in München. Dokumentation von 1987 bis 2012. München. S. 35ff.

Mieterverein zu Hamburg. Im Deutschen Mieterbund (DMB) (Hg.) (2012.): „Statistiken zum Wohnen in Hamburg“. In: http://www.mieterverein-hamburg.de/statistiken-wohnen-hamburg.html (Zugriff: 24.09.2012). Hamburg.

Ohlau, Johanna; **Siemens**, Ansgar (2012): »Eine Stadt jagt Vermieter«. In: Fokus (12.03.2012). München.

Pestel Institut (Hg.) (2012): Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland. Hannover.

SAGA GWG – Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg, Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH (Hg.) (2011): Kompakt 2011. SAGA GWG Konzern-Geschäftsbericht 2011. Verantwortung für Hamburg. 90 Jahre SAGA GWG. Hamburg.

Schubert, Dirk (2012): »Wieder einmal: Die neue »neue« Wohnungsnot. Gleichzeitig Wohnungsmangel und Wohnungsleerstand«. In: IfR – Informationskreis für Raumplanung (Hg.): Raum-Planung. Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung. 163/ 4-2012. Dortmund.

SPD Hamburg (Hg.) (o.J.): Unser Hamburg: Stark und Solidarisch. SPD-Regierungsprogramm für Hamburg. Hamburg.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hg.) (2012a): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2011/ 2012. Hamburg.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hg.) (2012b): »Wohngeld in Hamburg und Schleswig-Holstein 2010« http://www.statistik-nord.de/daten/anzeige/wohngeld-in-hamburg-und-schleswig-holstein-2010/ (Zugriff: 21.11.2012). Hamburg.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2012): Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales 2012. Wiesbaden.

Vertrag für Hamburg (Hg.) (2011): Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau. Vereinbarung zwischen Senat und Bezirken zum Wohnungsneubau. Hamburg.

Wikipedia Hamburg (2012): http://de.wikipedia.org/wiki/Hamburg (Zugriff Nov. 2012). San Francisco.

WK - Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (Hg.) (2012a): Bestandsdaten geförderter Mietwohnungen in Hamburg. Hamburg.

WK - Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (Hg.) (2012b): Eigenheim. Förderrichtlinien für selbstgenutztes Wohneigentum. Hamburg.

WK – Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (Hg.) (2012c): Familienstartdarlehen. Förderrichtlinie für den Bau oder Kauf von selbstgenutztem Wohneigentum in Hamburg durch (Ehe-) Paare und Lebenspartnerschaften. Hamburg.

WK – Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (Hg.) (2012d): Neubau von Mietwohnungen 1. Förderweg. Förderrichtlinien für Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg. Hamburg.

WK – Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (Hg.) (2012e): Neubau von Mietwohnungen 2. Förderweg. Förderrichtlinien für Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg. Hamburg.

WK – Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (Hg.) (2012f): »Büro Umwandlung«. In: http://www.wk-hamburg.de/mietwohnungen/buero-umwandlung.html] (Zugriff Nov. 2012) (Zugriff: 21.11.2012). Hamburg.

WK – Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (Hg.) (2012g): »Barrierefreier Umbau«. In: http://www.wk-hamburg.de/wohneigentum/modernisierung/barrierefreier-umbau.html (Zugriff: 21.11.2012). Hamburg.

WK – Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (Hg.) (2012h): »Wohnen für Studierende und Auszubildende«. In: http://www.wk-hamburg.de/mietwohnungen/wohnen-fuer-studierende-und-auszubildende.html (Zugriff Nov. 2012). Hamburg.

WK – Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (Hg.) (2012i): Umfassende Modernisierung. In: http://www.wk-hamburg.de/mietwohnungen/modernisierung/umfassende-modernisierung-b.html (Zugriff Nov. 2012). Hamburg.

WK – Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (Hg.) (2012j): Änderung und Erweiterung. Wohnungszusammenlegungen? An- und Ausbau? http://www.wk-hamburg.de/mietwohnungen/modernisierung/aenderung-und-erweiterung.html (Zugriff Nov. 2012). Hamburg.

NL *Exkurs* Niederlande

NL Inhalt

Niederlande in Kürze **58**

NL I. Rahmenbedingungen **60**

I.1 Staatsaufbau und Planungszuständigkeiten 60

I.2 Gesellschaftliche Entwicklung und soziale Absicherung 61

NL II. Wohnungspolitik und Wohnungsmarkt **62**

II.1 Entwicklungslinien der Wohnungspolitik 62

II.2 Der niederländische Wohnungsmarkt heute 65

NL III. Grundzüge des Instrumentariums **66**

III.1 Subjektförderung: Verbesserung der Marktposition 66

III.2 Bodenpolitik 67

III.3 Objektförderung: Förderung des Wohnungsneubaus 68

III.4 Mietregulierung 69

III.5 Gemeinnützige Wohnungswirtschaft 70

III.6 Steuerliche Eigentumsförderung 72

III.7 Einordnung 73

NL Literatur Niederlande **74**

Niederlande in Kürze

Eckdaten Niederlande

2012 haben die Niederlande ca. 16,73 Mio. Einwohner bei einer Fläche von 41.500 qkm | Die Bevölkerung wird bis zum Jahr 2050 auf ca. 17,78 Mio. (+6,3%) anwachsen | In den Niederlanden wohnt die große Mehrheit (ca. 70%) in Einfamilienhäusern – mit Ausnahme der großen Städte | Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften halten landesweit 31% der Mietwohnungsbestände | landesweit stehen 7,22 Mio. Wohneinheiten zur Verfügung | Der durchschnittliche Haushalt besteht aus 2,2 Personen

CBS 2012d | CBS 2012d | Schnabel 2008 | CBS 2012e | CBS 2012e | CBS 2012a

Wohnen in den Niederlanden

Es besteht ein großer Siedungsdruck in prosperierenden Regionen aufgrund geringer Flächenreserven | Die Randstad ist das wirtschaftliche Herz der Niederlande und von Siedlungsdruck besonders betroffen | Gemeinden haben bei neu geschaffenem Bauland ein Vorkaufsrecht | ... | Die Niederlande sind von einem gesellschaftlichen Konsensprinzip geprägt | Ein gesetzlicher Mindestlohn verhindert in den Niederlanden Einkommensarmut | 1,5 Mio. Personen erhalten staatliche Transferleistungen | ... | Der Staat spielt in der Wohnungsfrage traditionell eine wichtige Rolle | Das nationale Instrumentarium setzt sich vorwiegend aus Subjektförderung und flankierenden rechtlichen Instrumenten zusammen | Der Wohnungsbau ist institutionalisiert und wird von Bauträgern und Wohnungsbaugesellschaften dominiert | Der Wohnungsmarkt ist bisher stark angebotsorientiert | Die staatliche Wohnungspolitik setzt zuletzt vermehrt auf Eigentumsbildung | Es gibt keine staatliche Objektförderung aber für Gemeinden finanzielle Anreize zur Wohnraumschaffung | ... |

NL I. Rahmenbedingungen

I.1 Staatsaufbau und Planungszuständigkeiten

Planung und Wohnungspolitik finden in den Niederlanden auf drei unterschiedlichen Verwaltungsebenen mit klar abgegrenzten Zuständigkeiten statt:

1. Die Reichsregierung ist für die Gesetzgebung zuständig. Raumplanung und Wohnungspolitik betreffende Gesetze sind u.a:

- das Raumplanungsgesetz („Wet Ruimtelijke Ordening),
- das Wohnungsgesetz („Woningwet"),
- der Erlass zur Verwaltung des sozialen Wohnungsbausektors („Besluit beheer sociale huursector")
- das Gesetz zum Wohngeld („Wet op de huurtoeslag")

Darüber hinaus erstellt das Infrastruktur- und Umweltministerium („Ministerie van Infrastructuur en Milieu", kurz IenM) die Raumordnungsberichte. (Bis 2010 war dafür das „Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer", kurz VROM, zuständig).

Außerdem werden in Verantwortung des Innenministeriums („Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties", bis 2010 durch das o.g. VROM) in regelmäßigem Turnus landesweite Untersuchungen zum Wohnen in den Niederlanden erstellt („Woononderzoek Nederland"), welche die Datenbasis für nationale wohnungspolitische Strategien liefern.

Des Weiteren wird auf nationaler Ebene seit dem in Kraft treten des neuen Raumordnungsgesetzes 2008 ein Strukturkonzept für Infrastruktur und Raum („Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte" - SVIR) erstellt, das die früheren thematisch getrennten Planungen (u.a. „Nota Ruimte" und „Nota Mobiliteit") durch ein integriertes Konzept ersetzt und das grobe Ziele für die Entwicklung des Königreichs bis 2040 skizziert. Seit der Änderung des „Wet ruimtelijke ordening" in 2008 beschränkt sich das Reich dabei auf Belange, die auf nationaler Ebene geregelt werden müssen und überlässt mehr Planungskompetenzen den unteren Planungsebenen (Provinzen und Gemeinden) (vgl. IenM o.J. b).

2. Die zweite Verwaltungsebene stellen die zwölf Provinzen dar, die strukturell in etwa mit den deutschen Bundesländern vergleichbar sind. Auf dieser Ebene wurden bis zur Einführung des neuen Raumordnungsgesetzes 2008 für jede Provinz einer oder mehrere Regionalpläne („streekplan") erstellt, in denen grundsätzliche (räumliche) Entwicklungsziele der Region festgehalten wurden und die für die jeweils nachgeordneten Planungsebenen (Gemeinden) bindend waren. Seit 2008 wurden die Regionalpläne durch regionale Strukturkonzepte ersetzt, die gleichfalls räumliche Entwicklungsziele darstellen; die derzeit geltenden gemeindlichen Planungen beziehen sich teilweise noch auf die vormaligen Regionalpläne. In Bezug auf den Wohnungsbau ist es Aufgabe der Provinzen, die Wohnungsbaupolitik der einzelnen Gemeinden so zu koordinieren, dass auf regionaler Ebene weder ein Mangel noch ein großes Überangebot entsteht. Einzig in Teilen der Randstad legt das Reich Wohnungsbauzahlen fest, da hier die Wohnungsfrage zu stark mit anderen nationalen Belangen und Aufgaben verwoben ist (vgl. IenM o.J. a).

3. Die Gemeinden erarbeiten eigenverantwortlich für ihr Gesamtterritorium Entwicklungskonzepte / Leitbilder („structuurplan") und Bebauungspläne („bestemmingsplan"). Unter Berücksichtigung der regionalen Planungen können sie im Rahmen ihrer Planungshoheit die Verteilung der Bauflächen selbst festlegen. Zudem können sie auf Grundlage nationaler Gesetze eigene lokale Regelungen und Verordnungen beispielsweise zum Wohnungswesen erlassen und eigene Zielzahlen für den Wohnungsneubau aufstellen.

I.2 Gesellschaftliche Entwicklung und soziale Absicherung

Die Niederlande, mit einer Gesamtfläche von 41.528 qkm und einer Bevölkerung von über 16 Mio. Menschen, gehören zu den am dichtesten besiedelten Ländern der Welt (483 Einwohner/qkm; Stand 2005) (vgl. BBR/Deutscher Verband 2006, 25). Die niederländische Bevölkerung wächst auch weiterhin, sowohl durch Zuwanderung als auch durch Geburtenüberschuss. „Während die deutsche Bevölkerung jährlich um ca. 1,0 Prozent abnimmt, wird die niederländische Einwohnerzahl vor allem aufgrund von Zuwanderung bis zum Jahr 2025 noch jährlich um ca. 3,8 Prozent [...] wachsen." (Kloos 2008, 170). Das Wachstum ist allerdings nicht gleichmäßig auf den Raum verteilt, sondern konzentriert sich auf die wirtschaftlichen Zentren und die großen Städte des Landes. Die dynamische Bevölkerungsentwicklung hat natürlich auch Auswirkungen auf die Wohnungsversorgung der Bevölkerung und wird noch längerfristig die niederländische Politik beschäftigen.

Das durchschnittliche Jahreseinkommen aller Einwohner in den Niederlanden lag im Jahr 2009 bei 24.100 Euro, das verfügbare Einkommen bei 14.800 Euro (vgl. CBS 2011b). Einkommensarmut wird in den Niederlanden durch einen gesetzlichen Mindestlohn vermieden, der für eine Vollzeittätigkeit (je nach Branche zwischen 36 und 40 Stunden pro Woche) festgelegt wird. Die Höhe wird durch die Reichsregierung zweimal jährlich (zum 1. Januar und 1. Juli) an die durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst. Zum 01. Juli 2012 betrug der Mindestlohn für Personen über 23 Jahre 1.456,20 Euro brutto monatlich – ab Januar 2013 steigt dieser Betrag auf 1.469,40 Euro brutto. Für Arbeitnehmer unter 23 gilt ein Jugendmindestlohn, der unter dem allgemeinen Mindestlohn liegt und mit jedem Lebensjahr steigt (vgl. Rijksoverheid o.J.).

In den Niederlanden besteht darüber hinaus ein differenziertes System von Sozial- und Transferleistungen (zum Beispiel eine umlagefinanzierte Rente vergleichbar der deutschen sowie eine staatliche Hinterbliebenenabsicherung, Kindergeld und Beihilfen zur Kinderbetreuung, sowie Gründungszuschüsse und andere Unterstützungen für Selbständige). Hier sollen im Folgenden nur die wichtigsten dargestellt werden, die zum Verständnis der Wohnungsmarktsituation erforderlich sind. (Soweit nicht anders angegeben stammen alle Angaben aus Rijksoverheid 2012b.)

Arbeitslose erhalten Leistungen gemäß dem Arbeits- und Sozialhilfegesetz („Wet werk en bijstand", abgekürzt WWB). Dabei ist der Arbeitslose (ebenso wie in Deutschland) verpflichtet, Arbeit zu suchen und durch die Arbeitsverwaltung angebotene Stellen anzunehmen. Es wird unterschieden in „algemene bijstand" (allgemeine Unterstützung / allgemeine Sozialhilfe) und „bijzondere bijstand" (besondere Unterstützung). Zudem muss zunächst eigenes Vermögen aufgebraucht werden. „Algemene bijstand" wird durch die Gemeinde ausgezahlt. Die Höhe richtet sich nach einem Normwert, der abhängig von Lebensalter und Lebenssituation als Prozentwert des gesetzlichen Mindestlohns definiert ist. Die Gemeinde zahlt soviel Sozialhilfe, dass der im individuellen Fall geltende Normwert erreicht wird. Wie die Mindestlöhne werden auch die Normwerte der Sozialhilfe zweimal jährlich der Lohnentwicklung angepasst. Einige Gemeinden verlangen für die Auszahlung eine Gegenleistung, beispielsweise gemeinnützige Arbeit; sie sind in der konkreten Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung relativ frei. Sie können sogar innerhalb gewisser Grenzen von den Normwerten abweichen.

Auch auf Grundlage des WWB wird eine Unterstützung für Ältere gezahlt, die das Rentenalter erreicht haben und deren Einkommen unterhalb des sozialen Minimums („sociaal minimum") liegt. Bis Ende 2011 gab es für Personen unter 27 Jahren besondere Sozialhilferegeln, festgelegt im „Gesetz zum Investieren in die Jugend" („Wet investeren in jongeren" – WIJ). Auch Jugendliche und junge Erwachsene fallen seit dessen Abschaffung unter die Regeln der allgemeinen Sozialhilfe (WWB).

Im Falle besonderer Härtefälle oder außergewöhnlicher Umstände (Krankheit, Umzug u.dgl.) kann besondere Unterstützung beantragt werden. Außerdem gibt es besondere Hilfen für Familien mit Kindern, um ihnen die Teilnahme am sozialen Leben zu ermöglichen. Sozialleistungen gelten als Einkommen, das im Falle einer Wohngeldbeantragung (s.u.) anzurechnen ist.

Gemäß dem nationalen Statistikamt („Centraal Bureau voor de Statistiek“ – CBS) hatten im Jahr 2010 7,7% der 6,9 Mio. Haushalte (absolut 529.000 Haushalte) in den Niederlanden ein Niedrigeinkommen. Die Grenze lag in 2010 für Alleinstehende bei 940 Euro und wird jährlich der Preisentwicklung angepasst. Für Mehrpersonenhaushalte werden Äquivalenzfaktoren angesetzt, um die Grenze des Niedrigeinkommens zu definieren. Wie auch in Deutschland sind auch in den Niederlanden Alleinerziehende, Sozialhilfeempfänger und Menschen mit nicht-europäischem Migrationshintergrund besonders stark armutsgefährdet (vgl. CBS 2011a, 20).

NL II. Wohnungspolitik und Wohnungsmarkt

II.1 Entwicklungslinien der Wohnungspolitik

Im Wohnungsgesetz von 1901 („Woningwet“) wurden erstmalig Mindeststandards für Wohnungen u.a. hinsichtlich Belichtung, Belüftung und Größe festgelegt, um die teils untragbaren Wohnverhältnisse in den rasch wachsenden niederländischen Städten und Dörfern zu bekämpfen (vgl. Schnabel 2008, 80). Seitdem hat der Staat stets eine starke Rolle in der Wohnungsfrage eingenommen. Der Wohnungs- und Siedlungsbau wurde zentral reguliert. „Die Regierung legte die Mieten fest, setzte über Förderprogramme sehr detaillierte Bauauflagen durch, die Stadtverwaltungen griffen in die Auswahl der Architekten ein, kontrollierten die Bauverträge und überwachten Bauarbeiten.“ (Aalbers 2007, 2). Ab 1945 entstanden im Sinne einer Angebotsplanung eher kleine und preiswerte Geschosswohnungsbauten (vgl. Haars/Leger 2008, 86), der Schwerpunkt lag auf „preiswertem Massenwohnungsbau“ (Kloos 2008, 169) zur Behebung der Wohnungsnot.

Die traditionell wichtige Rolle der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften („woningcorporaties“) hielt in der Nachkriegszeit unvermindert an (siehe Kap. NL.III.5). In zahlreichen Städten findet sich ein großer Sozialwohnungsbestand. Noch Mitte der 1980er teilte sich der Wohnungsmarkt „zu gleichen Teilen auf sozialen Wohnungsbau, freifinanzierte Mietwohnungen, Eigentumswohnungen und Eigenheime“ auf. (Kloos 2008, 169). Seither hat sich der „Schlüssel aller Neubauwohnungen in den Niederlanden [...] zu Gunsten der Neuerrichtung von Eigenheimen [,] verschoben.“ (ebd.) Allerdings unterscheiden sich die Anteile von Miete und Eigentum, sowie von Einfamilienhäusern und Geschosswohnungen regional sehr stark.

VINEX

Im Jahr 1991 wurde durch das Niederländische Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umweltschutz (VROM) die VINEX (kurz für „Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra“) beschlossen, ein „Dokument zur räumlichen Planung, in dem die Regierung festgelegt hat, wie sich die Niederlande zwischen 1995 und 2005 insgesamt räumlich entwickeln sollen.“ (Schenk/van Gool 2010c). Dazu gehörte auch die Festlegung, „wo und wie der prognostizierte Bedarf von ungefähr einer Million neuen Häusern befriedigt werden kann.“ (ebd.) In der VINEX sind zudem Zielsetzungen zur Bauqualität und Nachhaltigkeit der Wohnungen festgeschrieben. „Die Zielgruppe der mittlerweile so genannten VINEX-Viertel ist die Mittelschicht, die hier komfortablere Häuser kaufen oder mieten soll, um dafür die karger ausgestatteten, knappen Sozialwohnungen für Bedürftige frei zu machen.“ (van Driel 2012). „Der soziale Wohnungsbau wurde auf maximal 30% beschränkt [...]. Aber wir dürfen nicht vergessen, dass die Vinex-Gebiete ebenfalls staatlich subventioniert sind, allerdings auf andere Art und Weise. Unglaublich viel Geld ist in Infrastruktureinrichtungen und Verkehrsmaßnahmen geflossen.“ (Schenk/van Gool 2010c).

Paradigmenwechsel in den 1990er Jahren

Bis in die 1990er Jahre hinein investierten der Staat und die Gemeinden stark durch Objektförderung in den sozialen Wohnungsbau. Wie in anderen europäischen Ländern wurde jedoch auch in den Niederlanden ab den 1990er Jahren der Schwerpunkt in der

Wohnungspolitik stärker auf Liberalisierung und Privatisierung gelegt. Dies lässt sich mit den Stichworten Eigenverantwortung und Wahlfreiheit beschreiben. An die Stelle einer Objektförderung für soziale Wohnungsbaubestände trat eine Subjektförderung der Bewohner in Form eines Wohngeldes („huurtoeslag“) (vgl. Lammer 2007). „Objektförderungen werden heute nur noch für Revitalisierungen oder bei außerordentlichen Kosten für Erschließung von neuem Bauland gewährt.“ (Cervinka 2007). Auch nach dem Wechsel von der Objekt- zur Subjektförderung investierten die Niederlande stark in die Wohnungsförderung. Im Jahr 2007 lagen die Ausgaben bei ca. 1,4% des BIP (vgl. Lammer 2007). Im Zusammenhang mit der allgemeinen Privatisierungs- und Liberalisierungstendenz wurde den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften auch das Recht eingeräumt, auf dem freien Wohnungsmarkt sowohl als Vermieter als auch als Verkäufer tätig zu sein. Die Gemeinnützigkeit an sich wurde allerdings – im Gegensatz zu Deutschland – nicht abgeschafft.

Der Wohnungsmarkt sollte zudem stärker nachfrageorientiert organisiert werden, beispielsweise durch qualitative Konzepte mit einem „hohen Grad an Flexibilität und maßgeschneiderten Lösungen. [...] Oftmals werden ganze Stadtquartiere transformiert, um einen aus Mangel an adäquaten Wohnräumen erzwungenen Wohnstandortwechsel zu verhindern. Jeder, der es möchte, soll seinen Wohnbedürfnissen auch in der Stadt nachkommen.“ (Haars/Leger 2008, 87). „Wie auch in der Bundesrepublik verabschiedete sich die Wohnungspolitik in den Niederlanden von der Orientierung an den Bedürfnissen breiter Bevölkerungsschichten und richtet sich verstärkt an den Interessen der Mittelklasse aus. Kernziele der neuen Wohnungspolitik sind seither die Deregulierung des Wohnungsmarktes, die Stärkung der Bewohnerbeteiligung, größere Auswahlmöglichkeiten für Wohnungssuchende, die Förderung von Wohneigentum und der partielle Verkauf des Sozialwohnungsbestandes.“ (Aalbers 2007).

Nota Wonen

Ein weiteres Ziel, dass sich in die Veränderungen der politischen Prinzipien einfügt, ist die stärkere Mitwirkung der Bürger an der Stadtentwicklung. Im November 2000 veröffentlichte das VROM in der „Nota Wonen“ („Nota Wonen – Mensen, Wensen, Wonen – Wonen in de 21e eeuw“) Vorschläge für ein gemeinsames Vorgehen von Staat, Privatwirtschaft und Bürgern, um qualitative Mängel zu beheben (vgl. Haars/Leger 2008, 87; vgl. auch Haars/Leger 2008, 91). „So sollen die Rollen zwischen Staat und Wohnungsmarkt neu verteilt werden, das Wohnungsangebot mehr soziale und gesellschaftliche Trends berücksichtigen und besser auf individuelle Ansprüche der Bürger abgestimmt werden. Der Bericht verweist auf verschiedene Analysen des Wohnungsmarkts, die eindeutig zeigen, dass beträchtliche Teile des Wohnungsbestands dem heutigen Bedarf nicht mehr entsprechen.“ (Schenk/van Gool 2010b, 14). Die „Nota Wonen“ benennt fünf Schwerpunkte: Partizipation und Mitbestimmung, Chancengleichheit, Förderung von Wohn-Pflege- Modellen, Verbesserung der städtischen Wohnqualität und Berücksichtigung der Nachfrage nach Wohnen im Grünen (vgl. ebd.)

Wet Bevordering Eigenwoningbezit

Im Jahr 2000 wurde das „Gesetz zur Förderung von Wohneigentum“ („Wet Bevordering Eigenwoningbezit“) beschlossen, das starke Anreize zum Immobilienerwerb enthielt. Dazu gehörten beispielsweise von der Steuer absetzbare Hypothekenzinsen (vgl. Schnabel 2008, 83; vgl. auch Kloos 2008, 169). (Die genauen Regelungen für den sogenannten „hypothekenrentenaftrek“ werden im Kapitel NL.III „Grundzüge des Instrumentariums“ beschrieben.) Ein wichtiges Ziel der Eigentumsförderung ist das sogenannte „doorstromen“ (wörtlich: durchströmen, überwechseln). Dies bezeichnet den Effekt, dass Haushalte, deren Einkommenssituation sich verbessert und die eine adäquate, bessere und teurere Wohnung zur Miete oder im Eigentum finden, die günstigere (Sozial-) Wohnung für tatsächlich darauf angewiesene Haushalte freimachen. Diese Bewohner, die so in ihrer Wohnkarriere aufsteigen, werden als „doorstromers“ bezeichnet. Fehlen passende Angebote im mittleren und ggf. oberen Marktsegment, kommt die Dynamik auf dem Wohnungsmarkt ins Stocken.

Nota Ruimte 2005

Eine weitere Veränderung in der Wohnungspolitik in den 1990er Jahren war die Dezentralisierung: heute unterliegen Stadtplanung und Wohnungsbau laut dem 5. Raumordnungsbericht von 2005 (»Nota Ruimte 2005«) den Gemeinden und Provinzen, die Regierung hat keinen direkten Einfluss mehr (vgl. Schnabel 2008, 83 f.; vgl. auch Haars/Leger 2008, 91). Dies bedeutet allerdings keinen Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik: „Bis heute werden durch den niederländischen Staat strategische Vorgaben gemacht, wie viel, welche Art und an welchen Orten neuer Wohnraum durch die Wohnungswirtschaft zu errichten ist." (Kloos 2008, 168f.).

Durch die starke wirtschaftliche Entwicklung rund um die Jahrtausendwende entstand ein hoher Siedlungsdruck. Die politischen Ziele, einerseits die „Verrümpelung" der Landschaftsbereiche an den Siedlungsrändern – also die immer stärkere Zersiedlung – zu verhindern und andererseits die Eigenheimbildung auch durch preiswertes Bauland zu fördern, waren und sind nur schwer miteinander zu vereinbaren. „Die niederländische Raumplanung steht daher vor der schwierigen Aufgabe, den Siedlungsdruck zu kanalisieren und gleichzeitig wertvolle Freiflächen zu sichern." (Fischer/Foißner 2002, 153). Die Gemeinden waren in diesem Zusammenhang gefordert, die ihnen übertragenen Kompetenzen verantwortungsvoll wahrzunehmen und „haushälterisch mit ihren Flächen umzugehen." (ebd.)

Ein in der „Nota Ruimte 2005" aufgegriffenes Ziel der nationalen Wohnungspolitik war die Verdichtung und die Konzentration der Entwicklung auf bereits bebaute Gebiete. Die Nota sah vor, 25 – 40% (je nach Marktsituation und räumlichen Gegebenheiten) des Wohnungsbaus in bebauten Gebieten vorzusehen. Inzwischen liegen die regionalen Zielvereinbarungen bei 40% oder mehr im Zeitraum 2010 – 2020 (vgl. Bouwfonds ontwikkeling 2011, 4).

Vom angebots- zum nachfragegesteuerten Wohnungsmarkt

Trotz der bereits vorgenommenen Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen sehen viele der mit Wohnungspolitik befassten Akteure den Wohnungsmarkt weiterhin als zu stark angebots- und zu wenig nachfrageorientiert. Eine Arbeitsgruppe des Parlaments zu den Themen Wohnungsmarkt und Wohnungsbaufinanzierung unter dem Vorsitz von Jeroen J. M. Kremers legte am 29. September 2008 einen Bericht vor (Kremers, Jeroen (2008): Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt), in dem Empfehlungen für eine stärkere Nachfrageorientierung des Wohnungsmarktes formuliert wurden. Eine Kernaussage des Berichts ist es, dass der gemeinnützige Wohnungsbausektor ineffizient sei und die Niederländer in ihren Wohnwünschen zu sehr eingeschränkt würden (vgl. Kremers 2008, 5). Der Bericht beruht auf der Feststellung, dass die vorhandenen Wohnungsangebote den Bedürfnissen der Bevölkerung nicht entsprechen, insbesondere vor dem Hintergrund demographischer Veränderungen (Überalterung, veränderte Haushaltstypen, Diversifizierung der Lebensstile) (vgl. ebd., 7). Die Arbeitsgruppe formuliert drei miteinander in Verbindung stehende Themen (mehr Raum für Wohnen, weniger Regeln für Wohnen und mehr Wertschöpfung aus Wohnen) und spricht sieben Empfehlungen für die zukünftige Wohnungspolitik des Reichs aus (vgl. Kremers 2008, 8ff.):

- Konzentration der Vereinbarungen mit dezentralen Regierungen und Behörden weniger auf Neubau, sondern auf das Ziel des „doorstromen",
- Reform der Finanzverteilung des Reichs – weg von Förderungen in Abhängigkeit der geschaffenen Wohneinheiten hin zu integrierten Gebietsentwicklungen und Stadterneuerung, mit dem Ziel, das Funktionieren des Wohnungsmarkts zu unterstützen und Behörden Anreize für Wertschöpfung zu geben (risk and benefit sharing),
- Umbau des Entwicklungsbetriebs des Reiches („Gemeenschappelijke Ontwikkelingsbedrijf van het Rijk" – GOB), der dort Gebietsentwicklung betreiben soll, wo es von nationaler Bedeutung ist und das Reich Flächen besitzt,
- Einrichtung eines Innovationsnetzwerks Wohnen und Raumplanung,
- Aktionsplan zur Verringerung der Regelungsdichte im Wohnungsbau, insbesondere für kleinmaßstäbliche private Vorhaben,

- Förderung des fachkundigen Austauschs zwischen Behörden verschiedener Ebenen und Fachrichtungen,
- Kohärente und zukunftsfähige Positionierung der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, so dass diese ihrer Hauptaufgabe der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen und der Quartiersentwicklung nachkommen können.

Einige Gesetzesvorhaben, Veränderungen in den Förderprogrammen und politische Zielformulierungen der letzten Jahre sind auch auf die Empfehlungen der Arbeitsgruppe zurückzuführen. Beispielsweise wurde zwischenzeitlich mit dem SEV („Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting") eine Einrichtung gebildet, deren Ziel es ist, innovative Konzepte und Projekte im Bereich des Wohnungsbaus zu erarbeiten und zu unterstützen. Auch wurden große Summen (1,2 Mrd. Euro für die 31 Großstädte und die Provinzen für den Zeitraum 2010 – 2014) für die Stadterneuerung zur Verfügung gestellt (vgl. Rijksoverheid 2010).

II.2 Der niederländische Wohnungsmarkt heute

Die Hauptwohnform in den Niederlanden ist das Eigentum. „Mehr als 56 Prozent der Bevölkerung in den Niederlanden wohnt im Eigenheim [...]." (Schnabel 2008, 82). Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person unterscheidet sich kaum von der in Deutschland. Sie betrug im Jahr 2004 41 qm gegenüber 40 qm in Deutschland (vgl. Wetzel 2012). Die Wohnzufriedenheit ist im Allgemeinen hoch, die Umzugsbereitschaft entsprechend gering (vgl. Schnabel 2008, 84). Die Gesamtbevölkerung der Niederlande ist von 1970 bis 2000 um 20%, die Siedlungsflächen sind um 60% gewachsen. Die Zahl der Haushalte ist um 70% gestiegen. „Bedenkt man außerdem, dass zwischen 1991 und 2001 eine Verdreifachung (!) der Immobilienpreise in den Stadtagglomerationen zu verzeichnen war, stellt sich auch die Frage nach den Gewinnern und Opfern dieser rasanten Entwicklung." (Schenk/van Gool 2010b; 8).

Im Gegensatz zu Deutschland steigen die Einwohnerzahlen in den Niederlanden weiterhin fast überall, der Wohnungsmarkt entwickelt sich demnach unter Wachstumsbedingungen. „Das Bevölkerungswachstum wird Prognosen zufolge bis ca. 2040 positiv verlaufen und danach leicht zurückgehen. [...] Jedoch ist vor allem das Haushaltswachstum für den Nachfragedruck auf dem Wohnimmobilienmarkt bestimmend." (Bouwfonds real estate investment management 2009, 2). Dieses Wachstum hat natürlich Auswirkungen auf die Wohnungsmarktpreise: „Die Preise für Eigentumswohnungen sind innerhalb der letzten 20 Jahre um das Vier- bis Fünffache gestiegen." (Schnabel 2008, 82). In den Niederlanden besteht insgesamt ein Mangel an Wohnraum, insbesondere in den attraktiven Städten. Von Seiten der Politik wird auf diese Entwicklungen reagiert. „Der Staat hat sich bezüglich des Wohnungsneubaus selbst die Aufgabe gestellt, 80.000 Wohnungen pro Jahr fertig zu stellen, um den Wohnraummangel bis auf 1,5% im Jahr 2010 effektiv einzudämmen. [...] Das Wirtschaftsinstitut für Bauwirtschaft (EIB – Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid) erwartet, dass die Neubauproduktion in den kommenden Jahren bei ca. 64.000 Einheiten pro Jahr liegen wird. Die niedrigen Neubauzahlen und das anhaltend starke Haushaltswachstum werden den Druck auf den Markt insbesondere in prosperierenden Regionen weiter erhöhen." (Bouwfonds real estate investment management 2009, 3).

Die Preissteigerungen konzentrieren sich allerdings auf den Eigentumssektor. Zum einen ist in Zeiten der Wirtschaftskrise der Drang zum Eigentum als sichere Wertanlage ungebrochen, zum anderen bestehen im Mietwohnungsbau sehr geringe Spielräume für Preissteigerungen. „Die durchschnittliche Mietpreisentwicklung liegt in den Niederlanden unwesentlich über dem Inflationsniveau. Das hängt mit dem stark regulierten Charakter des niederländischen Marktes für Mietwohnungen zusammen. Für die große Mehrheit (ca. 95%) aller Mieten gilt, dass die maximale Anfangsmiete gemäß dem Wohnungsbewertungssystem erreicht wird, d.h. einer Punktbewertung auf Basis von Flächengröße und Wohnqualität. Bei diesen regulierten Mieten wird nahezu keine regionale Unterscheidung mit einbezogen. Hinzu kommt, dass auch die jährlichen Mieterhöhungen reguliert sind." (Bouwfonds real estate investment management 2009, 4).

Durch die Preissteigerungen der letzten Jahre ist es für derzeitige Mieter wenig attraktiv, aus ihren relativ günstigen Mietwohnungen auszuziehen, da die Hypothekenbelastung für den Immobilienkredit meist ein Vielfaches der Wohnkosten beim Wohnen zur Miete beträgt. Die starke Verschuldung privater Haushalte und die Risiken, die mit den bisher üblichen endfälligen Krediten angesichts der weltwirtschaftlichen Lage verbunden sind, haben die Reichsregierung dazu bewogen, Änderungen in den Finanzmarktregelungen vorzunehmen, die in großem Maße den Immobilienmarkt betreffen. Die bisher überwiegend genutzten, da steuerlich günstigen tilgungsfreien Kredite sind ab Ende 2012 nicht mehr zulässig. Dies hat zu weiterer Verunsicherung auf dem Immobilienmarkt geführt, da neue Kreditangebote entwickelt werden müssen und viele Haushalte die steuerlichen Auswirkungen schwerlich einschätzen können.

In den meisten Städten ist das Angebot im mittleren Marktsegment unzureichend. Dies hat Auswirkungen auf die schwächeren Gruppen auf dem Wohnungsmarkt. „Der Wohnungsmangel betrifft vor allem junge Menschen, kleine Haushalte und Senioren, da die vorhandenen kleinen, bezahlbaren Wohnungen von Gruppen besetzt sind, die mangels Angebot von Wohnungen im mittleren und höherem Sektor nicht umziehen können (›doorstromen‹).“ (vgl. Haars/Leger 2008, 98).

In ihrer im Auftrag des Innenministeriums („Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties“) durchgeführten Untersuchung zu den Auswirkungen von verschiedenen Kabinettsbeschlüssen hat ABF Research u.a. Prognosen für die zukünftige Entwicklung des Wohnungsmarktes in verschiedenen Szenarien aufgestellt (vgl. ABF Research 2012a):

- Zunahme der Nachfrage nach Mietwohnungen um 62.000 bis 75.000 Wohneinheiten zwischen 2010 und 2020, dafür weniger Nachfrage nach Eigentumswohnungen durch geänderte Regelungen bezüglich Hypotheken (insbesondere das Verbot tilgungsfreier (endfälliger) Kredite),
- Abnahme des Sozialwohnungsbestandes von ca. 2,7 Mio. auf 2,2 bis 2,5 Mio. Wohneinheiten bis 2020,
- Anstieg der durchschnittlichen Mietbelastung von 21,2% des verfügbaren Einkommens in 2011 auf 25,1% bis 26,1% in 2020, stabile Anzahl Wohngeldempfänger (ca. 1 Mio. Personen),
- Zunahme der Mieteinnahmen der Wohnungsbaugesellschaften von 12,5 Mrd. Euro in 2010 auf 18 Mrd. Euro in 2020, je nach Ausschöpfen der Mieterhöhungsspielräume Absinken der Bonität um 3% oder Steigerung um 4%.

Eine weitere Rahmenbedingung des niederländischen Rechts, die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt hat, ist die Indexierung der Preise. Förderbeträge, Einkommensgrenzen usw. werden jährlich mit einem durch die Reichsregierung bestimmten Prozentsatz an die Preisentwicklung angepasst. (Ähnliche Regelungen finden sich bspw. in Luxemburg.) In allen Dokumenten wird daher jeweils auf das Bezugsjahr hingewiesen (z.B. durch Anmerkungen wie „prijspeil 1 januari 2010“).

NL III. Grundzüge des Instrumentariums

III.1 Subjektförderung: Verbesserung der Marktposition

Im Wohngeldgesetz („Wet op de huurtoeslag“) von 1997 ist festgelegt, unter welchen Bedingungen Mieter Wohngeld zur Minderung ihrer Wohnkostenquote erhalten. Das Wohngeld wird in Abhängigkeit der anrechenbaren Miete (bis zur maximalen Kaltmiete) zzgl. Servicekosten für Gemeinschaftseinrichtungen wie Lift, Allgemeinbeleuchtung, Hausmeister berechnet, wobei für die Nebenkosten jeweils Höchstgrenzen für die Anrechnung gelten. Das Anrecht auf und die Höhe des Wohngelds sind abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Bewohners. Nur ein Bewohner pro Wohnung kann Wohngeld beantragen, dieser muss volljährig sein.

Das Wohngeld wird nur bis zu einer Miethöhe von 664,66 Euro gezahlt, sofern im Haushalt Kinder leben oder es sich um den Haushalt eines Behinderten handelt. An-

sonsten liegt die Grenze bei einer anrechenbaren Miete von 366,37 Euro (Stand 2012, die Beträge werden durch das Ministerium überprüft und die geltende Grenze jährlich zum 01. Januar bekannt gegeben) (vgl. BZK 2011b). Die o.g. Mietgrenzen können überschritten werden, wenn die Überschreitung auf bestimmte Bedingungen zurückzuführen ist (Wohnungsgröße einer Familienwohnung, behindertengerechte Einrichtungen o.ä.). Der Mietzuschlag wird dann nur auf die anrechenbare Miete gezahlt. Der „huurtoeslag" wird sowohl im sozialen als auch im freien Mietwohnungsmarkt gezahlt, prinzipiell allerdings nur für Wohnungen bis zur Mietobergrenze für den „huurtoeslag". Dies bedeutet, dass man bei einer teureren Wohnung keinerlei Wohngeld erhält.

Im Jahr 2009 erhielten in den Niederlanden 1,122 Mio. Haushalte Wohngeld, ca. 194.000 davon lebten in der Provinz Noord-Holland, zu der auch Amsterdam gehört. Pro Haushalt gab der niederländische Staat im Jahr 2009 durchschnittlich 1.793 Euro aus (vgl. BZK 2012; vgl. auch Rijksoverheid 2012a).

III.2 Bodenpolitik

Die Bezahlbarkeit von Wohnraum hängt stark von den Preisen für Bauland ab. „Die günstigen Baulandpreise sind vor allem der Baulandpolitik in den Niederlanden geschuldet. [... Die] Baulandpolitik [ist] Sache der Gemeinden. Nachdem im „Bestemmingsplan" neue Bauflächen ausgewiesen worden sind, bemühen sich die Gemeinden zunächst um den freihändigen Erwerb der Grundstücke. Als Kaufpreis wird der 2-3-fache Agrarlandpreis gezahlt. Dieser Wert wird in der Regel von den Eigentümern akzeptiert, da die Gerichte auch im Enteignungsfall keine höhere Entschädigung zusprechen. Hohe, rein planungsbedingte Wertsteigerungen wie in Deutschland werden somit vermieden." (Fischer/Foißner 2002, 154). Auch Höffer verweist darauf, dass „die Möglichkeit einer unabhängigen Preisbestimmung auf Grundlage des Enteignungsgesetzes [besteht]", sofern in Verhandlungen zwischen Gemeinde und Grundstücksverkäufer keine Einigung erzielt werden kann (Höffer 2000, 137).

Gemeinden hatten durch ihren Informationsvorsprung, der darauf beruhte, dass sie naturgemäß vor allen anderen Akteuren wussten, welche Flächen zu Bauerwartungsland werden würden, die Möglichkeit, Flächen relativ günstig anzukaufen. Durch die Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) wurde dieser Informationsvorsprung teilweise ausgehebelt, da darin detaillierte Entwicklungspotenziale einzelner Gemeinden definiert wurden, die es Spekulanten ermöglichten, vorsorglich Flächen zu erwerben (vgl. Höffer 2000, 154f.). Dies hat zu deutlichen Preissteigerungen geführt und „die vorherrschende Dominanz der Kommunen auf dem Bodenmarkt aufgebrochen, so daß nunmehr im verstärkten Maße Developer am Bodenmarkt beteiligt sind." (Höffer 2000, 4). Allerdings befinden sich die Gemeinden immer noch in einer starken Position auf den Bodenmarkt.

Diese gute Position der Gemeinden beim Ankauf neu geschaffenen Baulands beruht auf den gesetzlichen Regelungen zum gemeindlichen Vorkaufsrecht. Diese fügen sich in die Grundprinzipien der niederländischen Bodenpolitik ein, nach denen Gemeinden „[...] ausdrücklich dazu aufgefordert und ermächtigt [sind], sich auf dem Bodenmarkt wirtschaftlich zu betätigen, Bodenvorratspolitik zu betreiben und Grundstücke so zu erwerben und zu erschließen, daß sie mindestens kostendeckend an Bauwillige veräußert werden können." (Höffer 2000, 150). Hierzu wurden in zahlreichen Gemeinden sogenannte „grondbedrijven" (in etwa „Bodenbetriebe") gegründet (auch in Amsterdam, wo dieser inzwischen unter dem Namen „Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam", kurz OGA, fungiert). Diese Betriebe sind in etwa mit einem deutschen Eigenbetrieb vergleichbar.

Durch das „Gesetz zum Vorkaufsrecht der Gemeinden" („Wet voorkeursrecht gemeenten"), das mit einigen Änderungen seit 1981 besteht, wird bestimmt, dass bei jedem Grundstücksverkauf zunächst der Gemeinde Gelegenheit gegeben werden muss, ihr Vorkaufsrecht auszuüben. Ausnahmen bestehen bei Verkäufen zwischen Blutsverwandten, bei Aufteilung eines Erbes oder nach Scheidung, bei Ausführung einer letztwilligen Verfügung, bei Verkaufsvereinbarungen mit dem Staat, der Provinz oder einer anderen durch den Minister bestimmten öffentlichen Körperschaft und bei einem Verkauf, der

auf der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen beruht (vgl. Art. 10 des „Wet voorkeursrecht gemeenten“).

Der Gemeinderat kann entscheiden, für welche Flächen die Regelungen des Gesetzes gelten. Es können alle Flächen zu Vorkaufsrechtsflächen erklärt werden, die in einem Bebauungsplan („bestemmingplan“) als nicht-landwirtschaftliche Fläche festgesetzt sind und deren heutige Nutzung von der festgesetzten Nutzung abweicht – praktisch also alles neu geschaffene Bauland. Darüber hinaus kann für alle Flächen, die innerhalb des Geltungsbereiches eines Strukturkonzepts („structuurvisie“) oder in einem durch die „structuurvisie“ festgelegten Modernisierungsgebiet liegen, sowie für Flächen, für die eine künftige Festsetzung als Bauland vorgesehen ist, die Anwendbarkeit des Vorkaufsrechts festgelegt werden. Die Festlegung als Gebiet mit gemeindlichem Vorkaufsrecht kann auch vorläufig erfolgen, muss dann allerdings innerhalb von drei Monaten endgültig beschlossen werden.

Mit diesen möglichen Flächenbenennungen ist den Gemeinden ein Mittel an die Hand gegeben, um beispielsweise städtebauliche Umstrukturierungen zu steuern und hier selbst die Flächen zu erwerben, sie verfügen damit über eine starke Position auf dem Bodenmarkt. Das Vorkaufsrecht der Gemeinde gilt i.A. für drei Jahre ab Beschluss über die Benennung als Vorkaufsrechtsfläche. Ein Verkauf an Dritte ist bei diesen Flächen nur mit Genehmigung der Gemeinde möglich, wenn sie selbst von ihrem Vorkaufsrecht keinen Gebrauch macht. Bei Flächen, für die noch keine konkrete Planung besteht, verfällt das Vorkaufsrecht, sofern innerhalb eines festgesetzten Zeitraums (drei oder zehn Jahre, je nach Art der Vorkaufsrechtsanweisung) keine Planung beschlossen ist. Die Gemeinden werden damit angehalten, ihre Planungen zeitnah durchzuführen. Außerdem wird so einem Missbrauch des Vorkaufsrechts vorgebeugt – Gemeinden können Flächen nicht mit Vorkaufsrechten belegen, nur um sie dem Markt zu entziehen, obwohl sie nicht wirklich die Absicht haben, dort Planungen durchzuführen.

Im Rahmen des Vorkaufsrechts kann die Gemeinde allerdings nur eine passive Rolle einnehmen. „[Sie] muss abwarten, bis ein Eigentümer seine Liegenschaft verkaufen will. Falls die Gemeinde aktiv auftreten will, wird sie zu einem gütlichen Ankauf oder einer Enteignung übergehen müssen.“ (Höffer 2000, 139). Die Festlegung als Vorkaufsrechtsfläche ist allerdings nicht von konkreten Verkaufsabsichten eines Grundstückseigentümers abhängig. In jedem Fall sind die betroffenen Eigentümer individuell darüber zu informieren, dass ihre Flächen einem gemeindlichen Vorkaufsrecht unterworfen werden.

Der Markt für bestehendes Bauland wird nicht von den Gemeinden beeinflusst (vgl. Fischer/Foißner 202, 155), sondern ist den Mechanismen von Angebot und Nachfrage unterworfen. Da die nutzbaren Flächen in den Niederlanden begrenzt sind, sind in diesem Bereich deutliche Preissteigerungen zu verzeichnen. Aufgrund des Eigentumsrechts sind die Eingriffsmöglichkeiten des Staates und der Gemeinden in diesem Bereich begrenzt und die Marktprozesse denen in Deutschland vergleichbar.

III.3 Objektförderung: Förderung des Wohnungsneubaus

Im Jahr 2005 wurde durch den „Besluit locatiegebonden subsidies 2005“ (Erlass für standortgebundene Fördergelder) ein staatliches Anreizprogramm für Wohnungsneubau aufgelegt. Regionen oder Gemeinden erhielten Fördergelder, wenn sie einen bestimmten Prozentwert an neu zu schaffenden Wohneinheiten überschritten (unterhalb des festgelegten Wertes wurden keine Förderungen ausgezahlt). In den Regelungen waren abhängig von der örtlichen Situation getrennte Schwellenwerte für Eigentum und Mietwohnungsbau definiert. Ziel war eine grundsätzliche Entspannung auf dem Wohnungsmarkt. Die Auswirkungen auf den kostengünstigen Wohnungsbau sind nur indirekt (durch das „doorstromen“).

Sofern die angestrebte Quote in einem Jahr deutlich unterschritten wird (weniger als 65% der geplanten zusätzlichen Wohneinheiten), kann der Minister im Folgejahr die Zahlung der Förderung teilweise oder gänzlich verweigern, auch wenn die Quote dann wieder erreicht oder überschritten wird. Eine unmittelbare Förderung des Wohnungsbaus im Sinne einer Objektförderung wird im Rahmen dieses Programmes allerdings nicht betrieben.

III.4 Mietregulierung

In den Niederlanden greift der Staat traditionell stark regulierend in den Mietwohnungsmarkt ein. Entsprechende Gesetze und Regelungen sind der Erlass zu Wohnraum-Mietpreisen („Besluit huurprijzen woonruimte“) und die Ausführungsbestimmungen für Wohnraum-Mietpreise („uitvoeringswet huurprijzen woonruimte“), auf deren Grundlage die Rechtmäßigkeit der Miethöhe beurteilt werden kann. Durch die so genannte „Mietkommission“ („Huurcommissie“), die sich aus Vermietern und Mietern zusammensetzt, wird ein Punktesystem vorgegeben, anhand dessen einer Wohnung – abhängig von ihrer Ausstattung – bestimmte Punktzahlen zugewiesen werden (vgl. Huurcommissie 2008). Dabei werden beispielsweise die Wohnfläche, private Freiräume, Küchen- und Sanitärausstattung oder die Wohnform in Ansatz gebracht. Auch für eine besonders gute Wohnumgebung oder für die Lage in einem definierten Gebiet mit Wohnungsknappheit werden zusätzliche Punkte vergeben (vgl. BZK 2011a, 9f.).

Seit Juli 2012 können Punktewerte in Abhängigkeit des Energielabels vergeben werden (vgl. DWWI 2011, 3), sofern kein Energielabel vorhanden ist, werden die Punkte nach Baujahr vergeben. Dies soll Vermieter dazu animieren, energetische Sanierungen durchzuführen, da diese unmittelbar zu höheren zulässigen Mieten führen. Verbesserungen der Wohnungsausstattung oder zusätzliche Einrichtungen führen ebenfalls zu einer Erhöhung der Punktzahl in Abhängigkeit von den Investitionskosten des Vermieters (vgl. BZK 2011a, 28). Jeder Gesamtpunktzahl ist eine bestimmte maximale Miete zugeordnet, die als angemessen gilt. Diese Maximalmieten gelten für Neuvermietungen und werden jährlich der Preisentwicklung angepasst.

Vom Grundsatz her genießen Mieter und Vermieter zwar Vertragsfreiheit – unterhalb der so genannten „huurliberalisatiegrens“ (Mietliberalisierungsgrenze) ist ein Vermieter aber an die Höchstgrenzen aus dem Punktesystem gebunden. Diese „huurliberalisatiegrens“ wird ebenfalls jährlich an die Preisentwicklung angepasst und liegt seit Januar 2012 bei 664,66 Euro (vgl. DWBI 2011). Alle Wohnungen unterhalb dieser Miethöhe gelten als regulierte Wohnungen. Bei diesen kann die „Huurcommissie“ angerufen werden, um die Rechtmäßigkeit einer Miete (oder einer Mieterhöhung) und den Punktwert einer Wohnung zu prüfen (vgl. BZK 2011a, 4f). Für alle Wohnungen oberhalb dieser Mietgrenze sind weder das Punktesystem noch die zugeordneten maximalen Mietpreisgrenzen anwendbar (vgl. ebd. ,5; vgl. auch „Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte“). Allerdings halten sich viele Vermieter dennoch daran, da bei jeglicher Neuvermietungen der Mieter das Recht hat, innerhalb von sechs Monaten die Miethöhe durch die Mietkommission prüfen zu lassen. Die Mietpreistabelle geht demnach auch bis zu einem Wert von 250 Punkten und einer zugeordneten Höchstmiete von 1.222,67 Euro.

Darüber hinaus legt der für Wohnungsbau zuständige Minister jährlich die für bestehende Mietverhältnisse zulässige prozentuale Mietsteigerung fest, die seit 2007 der allgemeinen Preisentwicklung entspricht. Für Haushalte mit einem Einkommen oberhalb von 43.000 Euro kann dieser Wert um weitere 5% erhöht werden (diese Möglichkeit wurde erst im Jahr 2012 eingeführt). Dadurch sollen Haushalte mit besserer Einkommenssituation dazu animiert werden, entweder eine Mietwohnung auf dem freien Wohnungsmarkt zu suchen oder Wohneigentum zu bilden, da die Ersparnis in einer regulierten oder Sozialwohnung geringer ausfällt (vgl. Rijksoverheid 2011).

Durch diese Regelungen hat der Staat großen Einfluss auf die Mietentwicklung und die Bezahlbarkeit des Wohnraums, auch außerhalb des sozialen Wohnungsmarktes, so dass faktisch „bei 95% der Wohnungen [...] der Mietpreis vom Staat festgelegt [wird].“ (Daum 2009).

Huisvestingsverordening

Im „Huisvestingswet“ werden durch das Reich Vorgaben gemacht, die den gemeindlichen Handlungsrahmen hinsichtlich des Wohnungsmarktzugangs und des Umgangs mit dem Wohnungsbestand betreffen. U.a. wird darin den Gemeinden die Pflicht zum Beschluss einer Wohnungsverordnung („Huisvestingsverordening“) auferlegt, und es werden die Voraussetzungen definiert, unter denen eine Gemeinde eine sogenannte „huisvestingsvergunning“ (in etwa: Niederlassungs- oder Wohnungsgenehmigung) fordern

und erteilen kann. Darüber hinaus werden hier auf nationaler Ebene Regelungen formuliert, die mit dem deutschen Zweckentfremdungsverbot oder dem Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung einer Miet- in eine Eigentumswohnung zu vergleichen sind. Diese Einschränkungen und Genehmigungspflichten beziehen sich dabei jeweils auf Wohnungen, für die gemäß der örtlichen Wohnungsverordnung eine Niederlassungsgenehmigung erforderlich ist.

III.5 Gemeinnützige Wohnungswirtschaft

Mit dem Wohnungsbaugesetz von 1901 (Woningwet) wurde erstmals der Begriff der „toegelaten instelling" (in etwa „zugelassene Institution") eingeführt. Das Gesetz definierte diese damals als Einrichtung, deren Zweck die Wohnungsversorgung der Bevölkerung ist, was auch in den Statuten festgelegt sein muss. Sie sind demnach mit den ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften in Deutschland vergleichbar. Diese Definition ist bis heute weitgehend gleichgeblieben, bis auf den Unterschied, dass eine „toegelaten instelling" seit den 1990er Jahren nicht mehr ausschließlich im sozialen Wohnungsbau tätig sein muss, sondern auch Wohnungen zur Vermietung oder zum Verkauf auf dem freien Markt anbieten kann (vgl. Waiglein 2007; vgl. auch „Besluit beheer sociale huursector 1992"). Auch vor Einführung des Wohnungsgesetzes hatte es Wohnungsbauvereinigungen gegeben, die allerdings ohne staatliche Unterstützung agierten. Die erste war die durch wohlhabende Amsterdamer Bürger 1852 gegründete „Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse te Amsterdam (VAK)" (vgl. Wikipedia Niederlande o.J.).

„In den Niederlanden ist sozialer Wohnungsbau kein staatlicher Wohnungsbau, denn die Sozialwohnungen gehören privaten Organisationen, werden von ihnen gebaut und verwaltet." (Aalbers 2007). Eine „Sozialwohnung" definiert sich demnach nicht über eine direkte staatliche Förderung, sondern über die Anwendung bestimmter gesetzlicher Vorgaben, über die Bewohner, die Anspruch auf diese Wohnung haben, und darüber, dass sie im Besitz einer gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft ist.

Da die niederländische Gesellschaft traditionell nicht in Schichten, sondern in Säulen[1], also gesellschaftlichen Gruppen gleicher religiöser oder politischer Zugehörigkeit, organisiert war, haben sich im Laufe der Zeit zahlreiche der jeweiligen „Säule" zugehörige Wohnungsbaugesellschaften gegründet. Diese waren häufig als Verein, als Genossenschaft oder als Stiftung organisiert (vgl. Aalbers 2007, 1). In Amsterdam wurde im Jahr 1903 die erste Wohnungsbaugesellschaft im Sinne des neuen „Woningwet" gegründet, bis 1925 war ihre Zahl bereits auf 58 angestiegen. Durch Aufgabe der Tätigkeit oder Fusionen ist die Zahl bis 2007 wieder deutlich auf elf Gesellschaften zurückgegangen (vgl. Van der Veer 2007). Inzwischen sind in der Stadtregion Amsterdam acht gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften tätig, von denen zwei spezialisiert sind auf studentische bzw. Seniorenwohnangebote (vgl. AFWC 2012). Die hohe Bedeutung der Wohnungsbaugesellschaften wird auch als Grund für die starke Industrialisierung des niederländischen Wohnungsbausektors gesehen (vgl. Kloos 2008, 171).

Sowohl vor als auch nach dem Zweiten Weltkrieg wurden zahlreiche Sozialwohnungen durch die Wohnungsbaugesellschaften mit Mitteln des Reiches oder der jeweiligen Gemeinde gebaut, diese wurden meist als langfristige zinsfreie Darlehen ausgezahlt. Bis in die 1970er Jahre wurden soziale Wohnungen häufig von Gemeinden gebaut und dann den örtlichen Wohnungsbaugesellschaften übertragen, oder die Gemeinden haben den Gesellschaften Baugrund zur Verfügung gestellt und ihnen ein konkretes Bauprogramm auferlegt (vgl. van der Kuij/Westra 2006). Für die Objektförderung gab es verschiedene Förderkategorien mit festgelegten Wohnungsgrößen (vgl. Schnabel 2008, 81).

Erst seit Ende der 1980er Jahre müssen die Wohnungsbaugesellschaften ihre Neubautätigkeit komplett über den Kapitalmarkt finanzieren (vgl. Wikipedia Niederlande o.J.). Da, wie bereits beschrieben, die Wohnungsbaugesellschaften keine unmittelbare Objektförderung für den Bau von Sozialwohnungen mehr erhalten, besteht ihre öffentliche

1 Die ideologische Grundlage für die Versäulung geht u.a. auf den Neocalvinisten Abraham Kuyper zurück, der die „Souveränität im eigenen Kreise" propagierte.

Förderung zum einen darin, dass sie für diese Tätigkeitsbereiche nicht körperschaftssteuerpflichtig sind, und zum anderen werden durch den Staat und die Gemeinden indirekte Garantien übernommen für die Kredite, die die Wohnungsbaugesellschaften aufnehmen und über den Garantiefonds Sozialer Wohnungsbau („Waarborgfonds Sociale Woningbouw" – WSW) absichern (vgl. van der Kuij/Westra 2006). Zudem werden von den Gemeinden städtische Grundstücke meist günstig an die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften abgegeben (vgl. Cervinka 2007; vgl. auch OTB 2010, 27).

Neben der eigentlichen Wohnraumversorgung wurden die „woningcorporaties" auch mit anderen Aufgaben betraut. Sie sind beispielsweise auch für das Wohnumfeld und in großem Maße für die Stadterneuerung zuständig. (vgl. Van der Veer 2007; vgl. auch ABF Research 2012b).

Das EU-Recht, insbesondere die Vorgaben hinsichtlich Wettbewerb und freiem Markt, haben starke Auswirkungen auf die sozialen Wohnungsbaugesellschaften in den Niederlanden. Im Prinzip stellen staatliche Subventionen unzulässige Wettbewerbsverzerrungen dar, Wohnungsbaugesellschaften nehmen in Europa hier allerdings eine Sonderstellung ein. Die Versorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum wird als Aufgabe in öffentlichem Interesse gesehen, die staatliche Subventionen zulässig macht. Dies gilt allerdings nur, wenn tatsächlich die soziale Wohnraumversorgung im Vordergrund steht, wenn die Aktivitäten der Gesellschaften Marktbedingungen unterworfen sind und wenn deren Gewinne in den sozialen Wohnungsbau reinvestiert werden und nicht der Profitmaximierung dienen. Zudem hat die EU-Kommission von der niederländischen Regierung gefordert, Überkapazitäten der Wohnungsbaugesellschaften in ihren Sozialwohnungsbeständen durch Privatisierung zu reduzieren (vgl. Boelhouwer 2007, 385). Ab Mitte der 1990er Jahre legte die Regierungspolitik den Schwerpunkt auf die Schaffung von Wohnraum auf dem freien Markt (Liberalisierung), was zu einem deutlichen Rückgang des Anteils von Sozialwohnungen an der Bauproduktion führte (vgl. Boelhouwer 2007, 384).

Die Veränderungen in den Tätigkeitsfeldern der Wohnungsbaugesellschaften gehen damit teilweise auf EU-Vorgaben zurück beziehungsweise stimmen mit den wirtschaftspolitischen Zielen der EU überein. Um den Anforderungen zu entsprechen, wurden die Wohnungsbaugesellschaften auch ab Januar 2006 für die Aktivitäten, die nicht ihrem Kerngeschäft der sozialen Wohnraumversorgung entsprechen, der Körperschaftssteuer unterworfen (vgl. van der Kuij/Westra 2006).

Die primäre Zielgruppe (sog. „primaire doelgroep") der sozialen Wohnungsbaugesellschaften sind Personen, die aufgrund ihrer Einkommenssituation einen gesetzlichen Anspruch auf Wohngeld („huurtoeslag") haben. Ende 2009 wurde in einem Erlass der europäischen Kommission festgelegt, dass die niederländischen Wohnungsgesellschaften 90% derjenigen Mietwohnungen, deren Miete unterhalb der Wohngeldgrenze liegt, bei deren Freiwerden an Haushalte aus der primären Zielgruppe vermieten müssen. Dadurch können Haushalte mit einem Einkommen oberhalb der Wohngeldgrenze künftig keine frei werdende Sozialwohnung mehr mieten. Es steht zu vermuten, dass sich dadurch die Umzugsneigung etwas besser verdienender Haushalte verringert. Aus ihren bestehenden Mietwohnungen müssen sie nicht zwangsweise ausziehen, da sie Bestandsschutz genießen, sie haben allerdings keine Möglichkeit mehr, eine andere günstige Wohnung aus dem Bestand einer Wohnungsbaugesellschaft zu mieten. Dies kann als negativer Nebeneffekt das gewünschte „doorstromen" erschweren (vgl. Redactie WoningNet.info 2011). Die meisten Wohnungsbaugesellschaften haben sich aufgrund der EU-Vorgaben bemüht, Angebote für diese Bewohnerklientel zu entwickeln. Diese Aktivitäten müssen allerdings buchhalterisch von der Kernaufgabe der sozialen Wohnraumversorgung getrennt werden, da sie den gleichen Marktbedingungen zu unterwerfen sind wie die Projekte privater Entwickler (vgl. Stipo 2010, 9).

Auf der anderen Seite wird befürchtet, dass die EU-Vorgaben zu einer Segregation und zu einer Stigmatisierung der Sozialwohnungsbestände führen (vgl. Stipo 2010, 9), wenn diese nur noch von sehe einkommensschwachen Haushalten bewohnt werden.

„Miete nach Maß“ (Huur op maat)

Von Ende 2008 bis April 2012 wurden unter wissenschaftlicher Begleitung und auf Initiative der SEV („Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting“ – eine Stiftung, die u.a. innovative Projekte im Bereich Wohnungsversorgung und Wohnungsbau initiiert) in verschiedenen Städten, durch insgesamt 13 gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften, probeweise Regelungen für eine einkommensabhängige Miete („huur op maat“ – in etwa „Miete nach Maß“) angewendet. Die Miethöhe wurde dabei nicht pauschal anhand der Qualität und Größe der Wohnung (unter Anwendung des Punktesystems der Mietkommission) festgelegt, sondern in Abhängigkeit des Einkommens und der Haushaltszusammensetzung der Mieter. Hintergrund für das Programm war, dass in den Niederlanden in Sozialwohnungen üblicherweise auch Haushalte leben, die gemäß ihrem Einkommen nicht zur primären Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus gehören. Diese profitieren daher genauso wie einkommensschwache Haushalte von dem pauschalen Mietrabatt, den gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften im Allgemeinen gewähren. Üblicherweise wird der maximal zulässige Mietpreis nach dem Punktesystem nicht voll ausgeschöpft, sondern nur eine Miete von ca. 70% dieses Werts verlangt. Dies bedeutet einen ineffizienten Einsatz öffentlicher Mittel, welche insbesondere vor Abschaffung der Objektförderung errichtete Bestände der Wohnungsbaugesellschaften darstellen.

Vorrangiges Ziel des Experiments „huur op maat“ war es, mehr Wohnungen für die einkommensschwache Zielgruppe bezahlbar zu machen und dadurch deren Wahlfreiheit zu vergrößern. Ein weiteres Anliegen war – ähnlich dem deutschen Instrument der Fehlbelegungsabgabe –, einkommensstärkere Haushalte zu einem Auszug aus den Sozialwohnungen zu bewegen, da ihre Kostenersparnis gegenüber einer Wohnung auf dem freien Markt geringer ausfiel. Die erzeugten Mehreinnahmen für die Wohnungsbaugesellschaften sollten dazu genutzt werden, um für einkommensschwächere Haushalte die Wohnkosten weiter zu verringern und so bezahlbaren Wohnraum effizienter zu sichern (vgl. OTB 2010, 26).

Nach Beendigung des Versuchszeitraums im April 2012 wurde das Programm zunächst eingestellt. In der Evaluation, die das Forschungsunternehmen RIGO Research en advies im Auftrag der SEV ein Jahr vor Ablauf des Versuchszeitraums durchgeführt hat (RIGO (2011): Eindevaluatie Huur op Maat. Algemene resultaten en conclusies, Rotterdam), wird darauf hingewiesen, dass zahlreiche Effekte noch nicht genau ermittelt werden konnten. Im Rahmen dieses Experimentes war man auf die freiwillige Mitwirkung der Wohnungsbaugesellschaften angewiesen. Es wäre allerdings denkbar, sofern einkommensabhängige Mieten insgesamt angewendet werden sollten, dies in Anlehnung an das nationale Mietpreissystem auf staatlicher Ebene per Gesetz zu regeln. Dies ist bisher allerdings nicht in Angriff genommen worden. Es ist davon auszugehen, dass aktuell kein Bedarf für ein Programm wie „huur op maat“ gesehen wird. Da zwischenzeitlich eine Neuvermietung von Sozialwohnungen an nicht zur Zielgruppe gehörende Haushalte durch eine EU-Regelung unzulässig ist, wird sich vermutlich nach und nach die Problematik, dass nicht bedürftige Haushalte von dem pauschalen Mietrabatt in einer Sozialwohnung profitieren, „von selbst erledigen“.

III.6 Steuerliche Eigentumsförderung

Im Jahr 2000 wurden mit dem Gesetz zur Förderung des Eigenheimbesitzes („Wet bevordering eigenwoningbezit“) starke Anreize für die Bildung von Wohneigentum geschaffen. Besonders ist hier die steuerliche Anrechenbarkeit von Hypothekenzinsen („hypothekenrentenaftrek“) hervorzuheben, die zu 100% steuerlich abgesetzt werden können. Teilweise wird (z.B. von der Partei GroenLinks) kritisiert, dass diese Steuervergünstigung überwiegend den höheren Einkommen zugute kommt, da untere und mittlere Einkommensgruppen gar nicht so viele Steuern zahlen, dass die Absetzbarkeit der Hypothekenzinsen viele Vorteile bringen würde (vgl. GroenLinks 2008).

Gleichzeitig gibt es, anders als in Deutschland, eine Steuer auf selbstgenutztes Wohneigentum, den sog. „eigenwoningforfait“. Hauseigentümer müssen die Nutzung ihres Wohneigentums in der Steuererklärung als fiktive Einnahme verbuchen, die das zu versteuernde Einkommen erhöhen. Aufgrund dieses Nebeneinanders von Abgabe auf und

steuerlicher Absetzbarkeit von Wohneigentum haben sich in den Niederlanden über die Jahre tilgungsfreie Kredite durchgesetzt. Dabei werden nur die Zinsen bedient, eine Tilgung erfolgt erst zum Ende der Kreditlaufzeit durch angesparte Mittel, die parallel angelegt wurden. Dadurch wird die Belastung durch den „eigenwoningforfait" aufgrund des höheren Steuerabzugs vermindert. Im Zusammenhang mit der Finanzkrise wurde der niederländischen Politik das Risiko bewusst, dass möglicherweise die Erträge aus den Geldanlagen nicht ausreichen könnten, um die Kredite am Ende der Laufzeit abzulösen. Aufgrund der geringen beziehungsweise nicht vorhandenen Tilgung ist die Schuldenquote der privaten Haushalte in den Niederlanden höher als in allen anderen Ländern der EU (vgl. Deutsche Mittelstandsnachrichten 2011). Zum Ende des Jahres 2012 werden tilgungsfreie Kredite verboten. In der niederländischen Politik wird nun darüber diskutiert, ob im Gegenzug der „eigenwoningforfait" reduziert oder abgeschafft werden sollte.

Senkung der Grunderwerbssteuer

Um auf die wirtschaftlich schwierige Lage im Zusammenhang mit der weltweiten Finanzkrise zu reagieren, hat das niederländische Kabinett im Sommer 2011 beschlossen, die Grunderwerbssteuer für den Zeitraum von 15.06.2011 bis 01.07.2012 von 6% auf 2% zu senken (vgl. Deira 2011). Damit sollte insbesondere der durch finanzielle Unsicherheit schwächelnde Immobilienmarkt angekurbelt, das „doorstromen" gefördert und die Zurückhaltung von potenziellen Eigenheimkäufern bekämpft werden. Man versprach sich davon einen Vorteil sowohl für Starterhaushalte, als auch für „doorstromers", die ihre alte Wohnung einfacher verkaufen könnten (vgl. Rijksoverheid 2011). Zahlen dazu, ob und inwieweit diese Maßnahme nachhaltige Effekte auf den Wohnungsmarkt und die Preisentwicklung hatte, liegen bisher nicht vor. Zumindest in den ersten Tagen nach der Senkung der Grunderwerbssteuer wurde seitens der Makler ein deutliches Ansteigen der Interessentenzahlen festgestellt (vgl. Deira 2011).

III.7 Einordnung

Auch wenn die Rahmenbedingungen in den Niederlanden insgesamt natürlich andere sind als in Deutschland, so findet sich doch das gleiche grundlegende Instrumentarium aus Subjektförderung, Objektförderung, Bestandsentwicklung und Einbindung der Wohnungswirtschaft, flankiert durch rechtliche und steuerliche Regelungen, wie wir es aus der deutschen Wohnungspolitik kennen.

Die Wohnungspolitik und damit auch die Schwerpunkte im wohnungspolitischen Instrumentarium beruhen in den Niederlanden auf einer von der deutschen leicht abweichenden historischen Entwicklung. Der hohe Stellenwert von Wohnungsbaupolitik in der niederländischen Öffentlichkeit (vgl. Haars/Leger 2008, 86) zeigt sich auch im Umgang mit der Wohnungsfrage auf der nationalen Ebene. „Die niederländische Wohnungsbaupolitik und das niederländische Wohnungsbauwesen sind traditionell stark durch den Staat und gesellschaftliches Konsensdenken geprägt." (Kloos 2008, 168). Dies erklärt vielleicht, warum auf staatlicher Ebene so stark regulierend in den Wohnungsmarkt und die Preisbildung eingegriffen wird.

Der Wohnungsbau in den Niederlanden ist stark institutionalisiert. Im Gegensatz zu Deutschland gibt es kaum privaten Eigenheimbau oder „kleine" Vermieter, der Wohnungsmarkt (auch für die Erstellung von Eigentumshäusern) ist fast vollständig in den Händen von gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen und Bauträgern (vgl. Kloos 2008, 171). Da weniger Akteure beteiligt sind, erleichtert dies häufig die Kooperation auf allen staatlichen Ebenen, erschwert aber andererseits bisweilen individuelle Lösungen.

Im Rahmen dieser Studie wird dieser Exkurs über Wohnungspolitik und Wohnungsbau in den Niederlanden nicht weiter ausgewertet – er dient lediglich als notwendige Hintergrundfolie zum besseren Verständnis der lokalen Situation und der Handlungsstrategien in Amsterdam.

NL Literatur Niederlande

Aalbers, Manuel (2007): »Von der Miete zum Wohneigentum. Wohnungsprivatisierung in Amsterdam«. In: MieterEcho 320. Februar 2007. Berlin. S. 13-15.

ABF Research (Hg.) (2012a): Mogelijke effecten van de Kabinetsmaatregelen op de woningmarkt – Doorkijk tot 2020. Delft.

ABF Research (Hg.) (2012b): Opgave stedelijke vernieuwing en woningbouw. Delft.

AFWC – Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (Hg.) (2012): Kengetallen 2011. Amsterdamse Woningcorporaties. Amsterdam.

BBR/Deutscher Verband – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hg.) (2006): Die Umsetzung der Ziele und Prinzipien der Habitat Agenda in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland, Finnlands, der Niederlande, Rumäniens und der Türkei in den Jahren von 1996 und 2005. BBR-Online-Publikation Nr. 4/2006. Berlin.

Boelhouwer, Peter J. (2007): »The future of Dutch housing associations«. In: Boelhouwer, Peter J. (Hg.): Journal of Housing and the Built Environment 2007-22. S. 383-391; online unter: http://link.springer.com/article/10.1007/s10901-007-9091-8 (Zugriff: 10.09.2012). Delft.

Bouwfonds ontwikkeling (Hg.) (2011): Onderzoek: Toekomst voor stedelijke woningbouw? Kennisdocument Nr. 2. o.O.

Bouwfonds real estate investment management (2009): Einblick in den niederländischen Wohnungsmarkt. o.O.

BZK – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (Hg.) (2011a): Huurbeleid 2011/2012. Den Haag.

BZK – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Hg.) (2011b): Minder huurtoeslag bij duurdere woning. Nieuwsbericht. In: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/06/17/minder-huurtoeslag-bij-duurdere-woning.html. (Zugriff am 09.11.2012). Den Haag.

BZK – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (Hg.) (2012): Nieuwsbrief Huurtoeslag Cijfers in beeld. Jaargang 2012. Nummer 3. Den Haag.

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek (Hg.) (2011a): Armoedesignalement 2011. Den Haag.

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek (Hg.) (2011b): »Gemiddeld inkomen van personen naar regio«. In: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80366ned&D1=0-10&D2=0,120,126-127,241,244,249,277,314,319,343,354,492,l&D3=2-4&VW=T (Zugriff: 05.11.2012). Den Haag/Heerlen.

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek (Hg.) (2012a): »Gemiddeld inkomen; particuliere huishoudens naar diverse kenmerken«. In: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70843ned&D1=1-2&D2=0,19,26-27&D3=0,41-44&D4=l&VW=T (Zugriff: 20.11.2012). Den Haag/Heerlen.

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek (2012b): Inkomensdynamiek gemeente Amsterdam en metropoolregio Amsterdam. Den Haag.

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek (Hg.) (2012c): »Personen met een uitkering«. In: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?DM=SLNL&PA=80794ned&D1=0-10&D2=0%2c5-16&D3=l&HDR=T&STB=G1%2cG2&P=T&VW=P (Zugriff: 20.11.2012). Den Haag/Heerlen.

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek (Hg.) (2012d): »Prognose Bevolking; Kerncijferes 2011-2060«. In: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81411ned&D1=0&D2=0-4,9,14,19,29,39,44&VW=T (Zugriff: 20.11.2012). Den Haag/Heerlen.

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek (Hg.) (2012e): »Woningvoorraad naar eigendom en regio«. In: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=71446ned&D1=0-10&D2=0,57,67,80,90,122,480&D3=4-5&HDR=G1,G2&STB=T&P=T&VW=T (Zugriff: 20.11.2012). Den Haag/Heerlen.

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek; VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; WWI (Hg.) (2009): Het wonen overwogen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009. Delft.

Cervinka, Tom (2007): »Urbaner Ballungsraum Amsterdam«. In: www.bauforum.at/urbaner-ballungsraum-amsterdam-39683.html (Zugriff: 11.09.2012). Wien.

Daum, Matthias (2009): »Wohnen à la Hollandaise«. In: www.matthiasdaum.ch/?blog-post=wohnen-a-la-hollandaise (Zugriff: 10.09.2012). o.O.

Deira, Shari (2011): »Huizenmarkt leeft op door verlaging overdrachtsbelasting«. In: http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Economie/301838/Huizenmarkt-leeft-op-door-verlaging-overdrachtsbelasting.html (Zugriff: 11.10.2012). Amsterdam.

Deutsche Mittelstandsnachrichten (Hg.) (2011): »Niederlande: Private Schulden auf Rekordniveau«. In: www.deutsche-mittelstands-nachrichten.de/2011/12/12533 (Zugriff: 09.11.2012). Berlin.

DWBI – Directoraat-Generaal Wonen, Bouwen en Integratie (Hg.) (2011): Circulaire parameters huurtoeslag, liberalisatiegrens en inkomensgrens staatssteun 2012 en een tweetal wetswijzigingen dat gevolgen heeft voor de berekening van de huurtoeslag. Den Haag.

DWWI – Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie (Hg.) (2011): Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2011. Arnhem.

Fischer, Robert; **Foißner**, Peter (2002): »Raumordnung, Stadtentwicklung und Städtebau in den Niederlanden. Ein Blick über die Grenze«. In: STANDORT. Zeitschrift für Angewandte Geografie. 4/2012. Trier. S. 153 – 158.

GroenLinks (Hg.) (2008): »Hypothekenrentenaftrek. GroenLinks Standpunten«. In: http://standpunten.groenlinks.nl (Zugriff am 17.10.2012). o.O.

Haars, Anne; **Leger**, Anja (2008): »Die nachfrageorientierte Bestandsentwicklung in den Niederlanden. Eine Antwort auf individualisierte Wohnwünsche und eine qualitative Wohnungsnot«. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus: Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund S. 86 – 105.

Höffer, Norbert Josef (2000): Raumordnung und Baulanderschließung in den Niederlanden. Berlin

Huurcommissie (Hg.) (2008): Puntensysteem zelfstandige woningen. Vanaf 1 juli 2008. Rotterdam.

IenM – Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Hg.) (o.J. a): »Van Rijk naar gemeenten en provincies«. In: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-bereikbaarheid/van-rijk-naar-provincies-en-gemeenten (Zugriff: 04.11.2012). o.O.

IenM – Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Hg.) (o.J. b): »Wat is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)?«. In: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-bereikbaarheid/vraag-en-antwoord/wat-is-de-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte-svir.html (Zugriff: 04.11.2012). o.O.

Kloos, Michael (2008): »Das niederländische Stadthaus – wer baut es wo und wie für wen?«. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. S. 167 – 190.

Kremers, Jeroen (2008): Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde Woningmarkt. o.O.

Lammer, Beate (2007): »Wir haben zu viele Sozialwohnungen«. In: http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/301624/Wir-haben-zu-viele-Sozialwohnungen?from=suche.intern.portal (Zugriff: 11.09.2012). Wien.

OTB – Onderzoeksinstituut OTB (Hg.) (2010): Inkomensafhankelijke huren vergeleken. Delft.

Redactie WoningNet.info (Hg.) (2011): »Kans op huurwoning voor middeninkomens sterk gedaald. Gevolgen van de Europese beschikking duidelijk merkbaar voor woningzoekenden«. In: www.woningnet.info (Zugriff: 31.10.2012). o.O.

RIGO Research an Advies BV (2011): Eindevaluatie Huur op Maat. Algemene resultaten en conclusies. Rotterdam.

Rijksoverheid (Hg.) (o.J.): »Hoe hoog is het minimumloon?«. In: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-is-het-minimumloon.html (Zugriff: 01.11.2012). o.O.

Rijksoverheid (Hg.) (2010): »1,2 miljard euro voor stedelijke vernieuwing«. In: www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/02/05/1-2-miljard-euro-voor-stedelijke-vernieuwing.html (Zugriff: 01.11.2012). o.O.

Rijksoverheid (Hg.) (2011): »Kabinet versterkt vertrouwen op woningmarkt en verlaagt overdrachtsbelasting«. In: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/07/01/kabinet-versterkt-vertrouwen-op-woningmarkt-en-verlaagt-overdrachtsbelasting.html. (Zugriff am 09.11.2012). o.O.

Rijksoverheid (Hg.) (2012a): »Huurtoeslag Cijfers in Beeld. Jaargang 2012. Nummer 3. 27. April 2012«. In: www.aboneren.rijksoverheid.nl/article/kennisplein-wbi-april.2012/huurtoeslag-cijvers-in-beeld/1242/12303. (Zugriff: 11.10.2012). o.O.

Rijksoverheid (Hg.) (2012b): »Subsidies, uitkeringen en toeslagen«. In: http://www.rijksoverheid.nl/themas/subsidies-uitkeringen-en-toeslagen (Zugriff: 23.10.2012). o.O.

Schenk, Leonhard; **van Gool**, Rob (Hg.) (2010a): Neuer Wohnungsbau in den Niederlanden. Konzepte. Typologien. Projekte. München.

Schenk, Leonhard; **van Gool**, Rob (Hg.) (2010b): »Im Westen nichts Neues?« Einführung. In: Schenk, Leonhard; van Gool, Rob (Hg.): Neuer Wohnungsbau in den Niederlanden. Konzepte. Typologien. Projekte. München. S. 8 – 19.

Schenk, Leonhard; **van Gool**, Rob (Hg.) (2010c): »Welcome to vinex country.« Interview mit Jelte Boeijenga und Jeroen Mensink. In: Schenk, Leonhard; van Gool, Rob (Hg.): Neuer Wohnungsbau in den Niederlanden. Konzepte. Typologien. Projekte. München. S. 20.

Schnabel, Paul (2008): »Die Stadt als Wohnstandort – für wen? Herausforderungen gesellschaftlicher Veränderungen aus niederländischer Perspektive«. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. S. 80 – 85.

Stipo. Team voor stedelijke ontwikkeling (Hg.) (2010): Woningcorporatie 2020. tussen maatschappelijk en zakelijk. tussen winst en uitgeven. tussen vastgoed en mensen. tussen effectief en sympathiek. Rotterdam.

van der Kuij, Reinier; **Westra**, Henk (2006): »Woningcorporaties en projectontwikkeling«. In: Real Estate Magazine. Nr.46. 2006. o.O.

van der Veer, Jeroen (2007): The Amsterdam housing market and the role of housing associations. Präsentation am 19. April 2007 beim Verein für Wohnbauförderung Wien.

van Driel, Katja (2012): »Niederländische Architektur. VII. Berge versetzen: Planungskultur und Wohnungsbau in den Niederlanden«. In: http://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/kultur/vertiefung/architektur/planungsbau.html (Zugriff: 17.09.2012). Münster.

VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000): Nota Wonen. Mensen Wensen Wonen, Wonen in de 21e eeuw. Den Haag.

VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001): 5e Nota Ruimtelijke Ordening. Den Haag.

Waiglein, Harald (2007): »Künstliche Insel gegen das Ghetto«. In: http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/international/273631_Kuenstliche-Inseln-gegen-das-Ghetto.html (Zugriff: 10.09.2012). Wien.

Wetzel, Christian (2012): »EU-Forschungsprojekte für die Wohnungswirtschaft«. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.): BBB – BundesBauBlatt. Fachmedium für die Wohnungswirtschaft Ausgabe 4/2012. Gütersloh.

Wikipedia Niederlande (Hg.) (o.J.): »Woningcorporatie«. In: http://nl.wikipedia.org/wiki/Woningcorporatie (Zugriff: 15.11.2012). o.O.

A Wohnen in Amsterdam

A Inhalt

Amsterdam in Kürze **78**

A I. Rahmenbedingungen **80**

I.1 Sozioökonomische und politische Einflüsse 80

I.2 Stadtentwicklung – Structuurvisie 2040 80

A II. Wohnungsmarkt in Amsterdam **81**

II.1 Entwicklung des Wohnungsmarktes 81

II.2 Wohnungsmarkt heute 82

A III. Wohnungspolitische Ziele und Programme **85**

III.1 Woonvisie 2020 85

III.2 Stadterneuerungsprogramm 85

A IV. Bausteine des wohnungspolitischen Handlungsprogramms **86**

IV.1 Subjektförderung 86

IV.2 Baulandmobilisierung und Erbpacht 87

IV.3 Neubau initiieren und fördern 89

IV.4 Bestand entwickeln und steuern 92

A V. Kooperationen und Vereinbarungen **95**

V.1 Vertrag „Bouwen an de stad II“ 95

V.2 Rahmenvereinbarung „Samenwerkingsverband Zoeklicht“ 97

V.3 Programm „Eropaf“ 98

A VI. Einschätzungen **99**

A Literatur Amsterdam **101**

Amsterdam in Kürze

Eckdaten Amsterdam

2012 leben in Amsterdam 790.044 Einwohner | Bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerung auf 865.733 (+9,6%) anwachsen | Statistisch stehen 427.200 Haushalten nur 395.875 Wohneinheiten gegenüber | In Amsterdam herrscht strukturelle Wohnungsnot | In der Metropolregion müssen bis 2040 300.000 zusätzliche Wohnungen entstehen | Im Gesamtwohnungsbestand sind 47% (194.347 Einheiten) Sozialwohnungen | Die Hälfte der Sozialwohnungen kostet weniger als 423 Euro | Über 60% der Wohnungen sind kleiner als 60 qm | Mehr als die Hälfte der Haushalte in Amsterdam sind Einpersonenhaushalte | Die durchschnittliche Haushaltsgröße liegt bei 1,79 Personen | Die Wohnfläche pro Einwohner beträgt ca. 44 qm | Mieter wohnen durchschnittlich seit über 12 Jahren in ihrer Wohnung | Staatliches Wohngeld erhalten 36% aller Mieter

OenS 2012b | OenS 2012a | OenS 2012a; OenS 2012b | ... | Karst 2012 | OenS 2012a | AFWC 2012 | Gemeente Amsterdam 2012k | OenS 2012a | CBS 2012 | OenS 2005 | Gemeente Amsterdam 2012k | Gemmeente Amsterdam 2012k

Wohnen in Amsterdam

Attraktivität und nationale wirtschaftliche Bedeutung | Bevölkerungsdynamik durch anhaltende Zuwanderung und deutlich positives natürliches Bevölkerungssaldo | überdurchschnittliches verfügbares Einkommen | ... | Strukturelles Wohnraumdefizit | Großer Anteil günstiger Sozialwohnungen, aber lange Wartezeiten | relativ durchmischte Quartiere, zunehmende Segregationstendenzen | Engpässe im mittleren Marktsegment | unterdurchschnittlicher Eigentumsanteil | starker Preisanstieg im Eigentumsmarkt | ... | Wohnungspolitik im Dialog mit Wohnungsbauakteuren | Vergabe von Baugrund in Erbpacht | hoher Stellenwert der Stadterneuerung | Schaffung neuer Flächen | Programme zum vergünstigten Eigenheimerwerb | Einflussnahme auf Qualitäten im sozialen Wohnungsbau | eigene städtische Wohngeldzahlungen an bedürftige Haushalte | ... | keine staatliche Objektförderung | zielgerichtete städtische Objektförderung | Erhalt der sozialen Mischung wird schwieriger | Querfinanzierung des sozialen Wohnungsbaus u.a. durch Verkauf von Beständen | städtischer Wohnungsbaustimulierungsfonds | ... |

A I. Rahmenbedingungen

I.1 Sozioökonomische und politische Einflüsse

Amsterdam gehört zur Metropolitanregion „Randstad“ im Westen der Niederlande, einem „polyzentrischen Verdichtungsraum, der die größten Städte des Landes ringförmig miteinander verbindet.“ (Fischer/Foißner 2002, 155). Die „Randstad“ stellt mit den zugehörigen Städten (u.a. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Delft, Utrecht) das wirtschaftliche und politische Herz der Niederlande dar. „Etwa 45% der 16 Mio. Niederländer wohnen in diesem Ballungsraum.“ (Kloos 2008, 170). Durch die große wirtschaftliche Bedeutung wächst die Randstad weiterhin stark. Versuche, die Entwicklung auf andere Bereiche des Reichs umzulenken, haben bisher kaum gefruchtet. „Dies bringt mit sich, dass in dem Teil des Landes, der bereits am dichtesten besiedelt ist [...] am meisten Wohnraum benötigt wird.“ (Kloos 2008, 170).

Die Stadt Amsterdam selbst hat 2012 ca. 790.000 Einwohner (OenS 2012b), „ist nach wie vor eine wachsende Stadt und gilt derzeit als eine der attraktivsten Städte der Niederlande.“ (Kloos 2012, 4). Bis 2030 wird Amsterdam voraussichtlich auf über 865.000 Einwohner wachsen (OenS 2012b). Die anhaltende Bevölkerungsdynamik beruht sowohl auf Zuwanderung als auch auf einem deutlich positiven Bevölkerungssaldo (vgl. OenS 2012a).

Insgesamt ist Amsterdam bisher eine sehr durchmischte Metropole. Es bestehen allerdings deutliche Gentrifizierungstendenzen in zahlreichen Quartieren innerhalb des Rings der A10, in denen bereits heute relativ wenige Sozialwohnungen vorhanden sind und die bei höheren Einkommensgruppen immer beliebter werden, wobei die Stadt Amsterdam diese Bevölkerungsgruppen andererseits auch als wichtige Impulsgeber der Stadtentwicklung betrachtet (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. b, 12 und 15). In den letzten Jahren ist eine stärker werdende Auseinanderentwicklung der Stadt festzustellen: in den zentralen Quartieren, in denen die Bevölkerung bereits über überdurchschnittliche Einkommen verfügt, sind deutliche Einkommenszuwächse zu verzeichnen, in den Randgebieten, in denen die Bevölkerung bisher bereits in Bezug auf ihr Einkommen deutlich unterhalb des städtischen Durchschnitts lag, sind die Einkommenszuwächse wesentlich geringer, so dass die Einkommensschere sich immer weiter öffnet (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. b, 16). Das durchschnittliche Jahreseinkommen lag im Jahr 2009 in Amsterdam bei 22.900 Euro pro Einwohner, das verfügbare Haushaltseinkommen lag bei 30.700 Euro pro Haushalt (vgl. OenS 2012a).

Der aktuelle Schöffenrat („College van Burgemeester en Weethouders” – B&W) der Stadt Amsterdam (2010-2014) setzt sich zusammen aus Mitgliedern der PvdA („Partij van de Arbeid“, vergleichbar der deutschen SPD), der VVD („Volkspartij voor vrijheid en democratie“, einer eher rechts der Mitte angesiedelten liberalen Partei) und der Partei „LinksGroen“ (in etwa vergleichbar den deutschen Grünen). Gemäß ihren politischen Programmen verfolgen die Parteien sowohl national als auch auf lokaler Ebene in Bezug auf Wohnen und Stadtentwicklung unterschiedliche, teilweise sich widersprechende Ziele. Die in diversen städtischen Programmen festgehaltenen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Ziele stellen daher einen Kompromiss dar zwischen den staatsorientierten Grundprinzipien von PvdA und LinksGroen und den eher marktbezogenen Vorstellungen der VVD.

I.2 Stadtentwicklung – Structuurvisie 2040

Die von niederländischen Gemeinden erarbeitete „Structuurvisie“ ist in etwa mit einem deutschen Stadtentwicklungskonzept zu vergleichen. Die Stadt Amsterdam hat ihre „Structuurvisie 2040“ Anfang 2011 beschlossen.

Darin werden unter dem Motto „Amsterdam: ökonomisch stark und nachhaltig“ vorrangig in textlicher Form die stadtentwicklungspolitischen Ziele formuliert, um die internationale Bedeutung als Wirtschaftsmetropole zu erhalten, die Bevölkerungsdynamik zu nutzen und zu verstärken und gute Wohn- und Lebensbedingungen in der Stadt zu sichern. Dazu gehören neben Luftreinheit, Lärmschutz, zukunftsfähiger Energienut-

zung und grünen Freiräume auch der sorgsame Umgang mit Grund und Boden. Für das gesamte Stadtgebiet wird zeichnerisch in Grundzügen dargestellt, welche Nutzungen (bzw. Nutzungsmischungen) vorgesehen sind, es werden Suchräume für bestimmte Entwicklungen definiert und u.a. Bereiche dargestellt, in denen Qualitätsimpulse gesetzt werden sollen.

Wichtige in der „Structuurvisie 2040" formulierte Entwicklungsziele sind:

- attraktive Stadt: Intensivierung der Bodennutzung, um den Landschaftsverbrauch zu beschränken und Infrastrukturen besser zu nutzen; Schaffung von netto 70.000 zusätzlichen Wohneinheiten bis 2040 (+2.300 Wohneinheiten jährlich); intensivere Nutzung des Hafens und bestehender Gewerbeflächen; stärkere Mischung von Wohnen und Arbeiten
- regionaler öffentlicher Verkehr
- hochwertige Ausstattung der öffentlichen Räume
- Investitionen in Erholungsnutzungen von Wasser und Grün
- postfossiles Zeitalter: u.a. energiesparender Umbau des Wohnungsbestandes; Suche nach geeigneten Räumen für die Nutzung erneuerbarer Energien
- Olympische Spiele 2028

Aus den formulierten Visionen und Zielen ergeben sich verschiedene planerische und räumliche Eingriffe, die in der „Structuurvisie" weiter ausgeführt werden (vgl. Structuurvisie Amsterdam 2040, 8ff.).

A II. Wohnungsmarkt in Amsterdam

II.1 Entwicklung des Wohnungsmarktes

„Der Wohnungsmarkt in Amsterdam ist in vielen Punkten mit dem in Berlin vergleichbar. Auch in der holländischen Hauptstadt gibt es eine geringe Eigentumsquote, einen hohen Anteil an Sozialwohnungen und die lange Tradition einer sozialen Wohnungspolitik. Die Privatisierungsverfahren und auch die Folgen unterscheiden sich indes deutlich." (Aalbers 2007, 1).

In Amsterdam bestand in den 1980er Jahren ein „Überangebot an billigen Sozialwohnungen. Gleichzeitig herrschte ein Mangel an hochwertigem Wohnungsangebot." (Cervinka 2007). Der Anteil an Sozialwohnungen in Amsterdam lag weit über dem Landesdurchschnitt, der Anteil der Eigentumswohnungen deutlich darunter, was „von der Privatisierungslobby als Resultat fehlender Verkaufsangebote interpretiert" wurde (Aalbers 2007, 3).

Im Zuge der landesweiten Liberalisierung und auf Grundlage des politischen Ziels einer stärkeren Privatisierung wurden die Stadt Amsterdam und die dort tätigen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften aufgefordert, konkrete Konzepte für die Privatisierung von Sozialwohnungen zu entwickeln und bindende Vereinbarungen zu treffen (vgl. Aalbers 2007, 3). Dies geschah durch einen sogenannten „Convenant verkoop" („Übereinkunft Verkauf"), der von der Stadt Amsterdam, den Stadtteilen, den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und der Mietervereinigung unterzeichnet wurde.

Die erste Vereinbarung aus dem Jahr 1997 (Laufzeit 1998-2001) sah die Privatisierung von bis zu 15.575 Wohneinheiten vor. In der zweiten Übereinkunft von 2001 wurde für den Zeitraum 2002 bis 2007 (während der Laufzeit verlängert bis 2008) die Privatisierung weiterer 13.000 Wohneinheiten vereinbart, die vor 1998 errichtet worden waren (vgl. Aalbers 2007, 3; vgl. auch „Convenant verkoop sociale huurwoningen 2002-2007"). Im Jahr 2008 wurde eine dritte Vereinbarung mit Laufzeit bis 2016 unterzeichnet, laut der weitere 12.000 Wohneinheiten privatisiert werden sollten. Diese dritte Vereinbarung wurde im Jahr 2011 durch den „Convenant splitsen en verkoop sociale huurwoningen 2011-2020" ersetzt. In den Vereinbarungen sind stets neben den Gesamt-Kontingenten auch die räumliche Verteilung der Privatisierungen und die Privatisierungsbedingungen festgelegt. Ziel der Verkaufsvereinbarungen ist es, den Anteil der Eigentumswohnungen

am gesamten Wohnungsbestand auf 35% zu steigern. Dieser Wert sollte gemäß dem „Convenant verkoop sociale huurwoningen 2002-2007“ bereits 2010 erreicht werden. Dies stellte sich allerdings aufgrund der – auch zum Schutz der Bestandsmieter formulierten – Bedingungen für einen Verkauf als kaum erreichbares Ziel heraus.

„Ein Verkauf ist den Wohnungsbauvereinigungen nur dann erlaubt, wenn die Wohnungen leer stehen oder an die Mieter/innen gehen. Wegen der geringen Mobilität der Mieter/innen, insbesondere in den beliebteren Gegenden des sozialen Wohnungsbaus, ist die Anzahl der leer stehenden – und verkaufsfähigen – Wohnungen jedoch deutlich geringer als die Zielgrößen, die in den entsprechenden Privatisierungsverträgen festgelegt wurden.“ (Aalbers 2007, 4). Die Privatisierung kam daher wesentlich langsamer voran als angedacht; dies spiegelt sich auch in den jeweils der Situation angepassten Verkaufsvereinbarungen wider. Aufgrund des im Vergleich zum freien Wohnungsmarkt geringeren Verkaufspreises der vormaligen Sozialwohnungen wurde nicht nur die Quote selbstnutzender Eigentümer sukzessive erhöht, sondern auch ein neues, günstiges Angebotssegment geschaffen, was dazu führte, dass die Käufer der Sozialwohnung tendenziell deutlich jünger sind und ein wesentlich geringeres Einkommen haben als Käufer auf dem privaten Markt (vgl. Aalbers 2007, 5).

Darüber hinaus haben die Wohnungsbaugesellschaften auch Neubauprojekte entwickelt, die von vorneherein ganz oder teilweise für den Eigentumsmarkt vorgesehen waren. Diese richten sich zum überwiegenden Teil an Käuferschichten mit geringem Einkommen. Durch die verschiedenen Verkaufsvereinbarungen ist der Anteil der Eigentumswohnungen am Gesamtwohnungsbestand inzwischen auf 30% in 2011 gestiegen (vgl. Gemeente Amsterdam 2012k).

Eine mögliche Gefahr der Privatisierung ist allerdings, dass irgendwann nur noch Haushalte mit sehr geringem Einkommen, die trotz der günstigen Angebote der Wohnungsbaugesellschaften kein Eigentum erwerben können, in den Mietwohnungen leben, was zu einer Stigmatisierung der Bestände führen könnte. Dadurch, dass die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften bisher günstige Wohnungen auch an mittlere Einkommensschichten vermietet hatten, gab und gibt es in den meisten Quartieren eine sehr gemischte Bewohnerstruktur (vgl. Aalbers 2007, 5).

Da der Wohnungsbau in den Niederlanden traditionell institutionalisiert ist und in den Händen von Wohnungsbaugesellschaften und privaten Entwicklern liegt, spielt sich fast der gesamte Wohnungsbau in industrieller / serieller Bauweise ab. „Privater Eigenheimbau kommt in der Randstad kaum mehr vor, in Amsterdam wurden 2006 nur rund 30 Häuser privat errichtet. Wohnungsbaugesellschaften und Projektentwickler beherrschen den Wohnungsmarkt fast vollständig.“ (Schnabel 2008, 83). Einzelne Wohnungsbaugesellschaften in Amsterdam experimentieren unter dem Titel „zelfbouw“ mit Projekten, in denen sie Einzelkunden oder Baugruppen eine Parzelle verkaufen, die diese frei bebauen können. Im Gegensatz zu Deutschland ist dieses Vorgehen in den Niederlanden bisher unüblich. Inwieweit es sich auf dem Amsterdamer Wohnungsmarkt durchsetzen kann, bleibt abzuwarten.

II.2 Wohnungsmarkt heute

Im Jahr 2011 stellte sich der Amsterdamer Wohnungsmarkt folgendermaßen dar:

- Aufteilung auf die Marktsegmente: 30% Eigentum, 47% gemeinnütziger Wohnungsbau und 23% privater Mietwohnungssektor.
- In den Mietwohnungen lebten die Mieter im Durchschnitt bereits mehr als 12 Jahre, in den Eigentumswohnungen lag die durchschnittliche Wohndauer hingegen bei nur knapp unter 10 Jahren. (Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass durch die Privatisierungsoffensive zahlreiche Bewohner erst in den letzten Jahren die Möglichkeit hatten, eine Eigentumswohnung zu erwerben und so die durchschnittliche Wohndauer aller selbstnutzenden Eigentümer gesunken ist.)
- In 36% aller Mietwohnungen in Amsterdam (sowohl Sozialwohnungen als auch private Vermietung) erhielten die Bewohner das staatliche Wohngeld.
- Mehr als die Hälfte der Wohnungen weisen eine Wohnfläche unter 60 qm auf.

- 64% der Bewohner mit einem Einkommen über dem 1,5fachen Durchschnittseinkommen besitzen eine Eigentumswohnung.

(alle Angaben nach Gemeente Amsterdam 2012k).

Wie in den meisten europäischen Städten haben auch in Amsterdam die Zahl der Einpersonenhaushalte stark zu- und die durchschnittliche Haushaltsgröße abgenommen. In Amsterdam sind ca. 55% aller Haushalte Einpersonenhaushalte, nur 25% sind Familien mit Kindern (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. b, 15). Die durchschnittliche Haushaltsgröße lag im Jahr 2011 bei 1,79 Personen (vgl. CBS 2012). Analog dazu ist die Wohnfläche pro Person relativ hoch. Sie betrug im Jahr 2005 durchschnittlich 44qm (vgl. OenS 2005).

Zu Anfang des Jahrtausends waren „[die] gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften [...] für rund 80% des Neubauvolumens verantwortlich und [hielten] rund 55% des Amsterdamer Wohnungsbestandes“ (Cervinka 2007). Im Jahr 2011 lag der Anteil der Wohnungsbaugesellschaften am Wohnungsbestand bei nur noch 47,3% (vgl. Gemeente Amsterdam 2012k). Aufgrund der EU-Vorgaben, die die Möglichkeiten der Wohnungsbaugesellschaften, Angebote für das mittlere Einkommenssegment zu machen, einschränken (vgl. Kap. NL), bleibt abzuwarten, wie sich der Anteil der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften an der Neubauproduktion entwickeln wird. Die Gesellschaften befinden sich derzeit noch in einer Findungsphase, um ihre zukünftige Ausrichtung festzulegen.

Durch die staatliche Mietpreisbegrenzung sind die Mieten in den Sozialwohnungen sehr moderat – insbesondere, weil die Amsterdamer gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften die maximale Miete gemäß dem Punktesystem nicht ausschöpfen, sondern im Durchschnitt nur 67% der zulässigen Miete verlangen (vgl. AFWC 2012). Insgesamt wirkt sich die geringe Miethöhe im sozialen Wohnungsbau auch dämpfend auf die Mietpreise im privaten Wohnungssegment aus. Unterhalb der Mietliberalisierungsgrenze sind auch private Mietwohnungen den Vorgaben des regulierten Wohnungsmarktes unterworfen, was die Spielräume der Vermieter hinsichtlich Mieterhöhungen und Anfangsmieten stark einschränkt. 88% des gesamten Amsterdamer Wohnungsbestandes lagen 2011 unterhalb der Mietliberalisierungsgrenze, kosteten also weniger als die in 2011 geltende Grenze von 643 Euro (vgl. Gemeente Amsterdam 2012k).

Amsterdam gehört allerdings zu den Gemeinden mit Wohnungsknappheit, deren Wohnungen im Punktesystem abhängig vom qm-Wert der Wohnung 15 oder 25 Punkte extra erhalten, dadurch sind für Vermieter in Amsterdam höhere Mieten zu erzielen als in anderen niederländischen Gemeinden, bei gleichem Wohnungsstandard (vgl. Huurcommissie 2008; vgl auch Gemeente Amsterdam 2012i und Gemeente Amsterdam 2012g). Dies wird aber durch die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften kaum genutzt, da sie die soziale Aufgabe haben, Menschen mit geringem Einkommen mit einer Wohnung zu versorgen, deren Miete ein Anrecht auf den „huurtoeslag“ begründet, also unterhalb der Liberalisierungsgrenze liegt. Private Vermieter können diesen Effekt allerdings nutzen, um ihre Wohnung aus dem regulierten Mietwohnungsmarkt zu „befreien“, indem die Miete aufgrund der höheren Punktzahl über die Liberalisierungsgrenze rutscht (vgl. Rijksoverheid o.J.; vgl. auch Nederlandse Woonbond o.J.). Im liberalisierten Segment (oberhalb der „huurliberalisatiegrens“) besteht in der Stadt eine quantitative Knappheit. Zudem müssen künftig (aufgrund der im Kapitel NL erläuterten EU-Vorgaben) mehr Haushalte mit mittlerem Einkommen auf diese privaten Bestände ausweichen. Zukünftig ist dort wohl mit deutlichen Preissteigerungen zu rechnen.

Trotz des großen Sozialwohnungsbestandes sind die Wartezeiten im gemeinnützigen Wohnungssegment ausgesprochen lang (vgl. Schnabel 2008, 81, vgl. auch Daum 2009). Nach Angaben der AFWC („Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties“ - Amsterdamer Verband der gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften) lag im Jahr 2011 die durchschnittliche Suchzeit bei Zuteilung einer Sozialwohnung über das Portal WohningNet bei 3,9 Jahren, die durchschnittliche Dauer der Einschreibung im Portal WohnungNet für Starterhaushalte (die zum ersten Mal in eine eigene Wohnung zogen) bei 8,3 Jahren (vgl. AFWC 2012). Viele Bewohner sind gezwungen, die Wartezeit, bis sie eine eigene Wohnung beziehen können, durch Anmietung eines Zimmers zur Untermiete

zu überbrücken (vgl. WZS 2012). Die (offizielle) Untervermietung einzelner Zimmer ist in Amsterdam weit verbreitet.

Die langen Wartezeiten hängen auch mit dem Missverhältnis zwischen der Zahl der Haushalte und der Anzahl verfügbarer Wohnungen zusammen. Statistisch stehen in Amsterdam 427.000 Haushalten nur 395.875 Wohnungen gegenüber (vgl. OenS 2012b). Es kann also von einer strukturellen Wohnungsnot gesprochen werden, die auch nicht so leicht zu beheben sein wird, insbesondere da die Neubauproduktion stark schwankt und sowohl Mitte der 1990er als auch in den 2000er Jahren einen Einbruch erlebte (vgl. Van der Veer 2007).

Die Wohnungsknappheit wird inzwischen auch durch zahlreiche Akteure als problematisch für die regionale Wirtschaft angesehen. Bereits in 2001 hat die Reichsregierung für den nördlichen Teil der „Randstad" – in dem Amsterdam liegt – einen Bedarf von 150.000 zusätzlichen Wohnungen bis 2030 prognostiziert (vgl. Karst 2012, 14). Durch die Wirtschaftskrise wurde die Finanzierung neuer Wohnungsbauprojekte für Entwickler und Wohnungsbaugesellschaften zwar schwieriger, genauso stockte der Weiterverkauf von Eigentumswohnungen durch die privaten Eigentümer, weil potenzielle Erwerber keine Finanzierung bekamen (vgl. ebd.). Dennoch sank dadurch der Bedarf an neuen Wohnungen nicht, sondern wurde in einer Studie des Büros ABF Research im Auftrag des Innenministeriums auf 300.000 Wohneinheiten in der Metropolregion Amsterdam bis 2040 beziffert. Die Plankapazität beträgt gemäß den Analysen bereits 208.000 Wohnungen, hinzu kommen weitere 74.000 Wohnungen, die auf Flächen entstehen können, die ursprünglich für Bürobauten vorgesehen waren, aber nicht mehr für diesen Zweck benötigt werden, so dass der Bedarf an tatsächlich zusätzlichen Bauflächen weniger groß ausfällt (vgl. Karst 2012, 17). Auf der anderen Seite können Faktoren wie eine Erweiterung des Schutzgebiets um den Flughafen Schipol die Kapazitäten einschränken. Karst sieht in einem Mangel an Wohnraum eine mögliche Bedrohung für die Wirtschaft in der Metropolregion, da Betriebe ihre Standorte zunehmend auch anhand der Lebensqualität für ihre Mitarbeiter wählen, um hochqualifizierte Mitarbeiter anzuziehen (vgl. Karst 2012, 21).

Zudem werden aufgrund der Wirtschaftskrise zahlreiche Projekte der Gemeinden in der Metropolregion Amsterdam zeitlich gestreckt oder um bis zu fünf Jahre verschoben, so dass die tatsächliche Bauproduktion bis 2014 25% niedriger ausfallen könnte als 2009 erwartet (vgl. RIGO 2010, 13). Die Provinz Noord-Holland beziffert die geplante Wohnungsbauproduktion in Amsterdam für den Zeitraum 2011 bis 2030 auf insgesamt 50.000 Wohneinheiten (vgl. Provincie Noord-Holland 2010).

Aufgrund des großen Wohnungsmangels und der langen Wartezeiten hat sich ein gewisser informeller Mietmarkt entwickelt. Wer eine Sozialwohnung „ergattert" hat, gibt diese meist nicht mehr her. Im Zweifelsfall kann die Wohnung mit finanziellem Gewinn untervermietet werden. „Wohnungssuchende zahlen gerne das Doppelte und Dreifache der offiziellen Miete. " (Daum 2009). Dieses Vorgehen „ist zwar illegal – in Amsterdam aber gang und gäbe." (ebd.). Um auf diese Tendenzen zu reagieren und die Sozialwohnungsbestände wirklich der Zielgruppe zur Verfügung stellen zu können, hat die Stadt Amsterdam mit weiteren Akteuren u.a. die Rahmenvereinbarung „Zoeklicht" getroffen (s. Kap. V.2)

Wohnungsmarktbeobachtung

Die Stadt Amsterdam führt in zweijährigem Turnus gemeinsam mit den Wohnungsbaugesellschaften die Untersuchung „Wonen in Amsterdam" durch. Dabei werden neben der tatsächlichen Wohnsituation auch die Wohnzufriedenheit und Wohnqualitäten sowie Umzugswünsche und Vorstellungen der Bewohner über ihre künftige Wohnkarriere erfasst. Die Erfassungen werden sehr detailliert durchgeführt. „[Aus] einer Stichprobe von 85.000 Haushalten (ca. 20% aller Haushalte in Amsterdam) [werden] [...] mindestens 200 Befragungen durchgeführt – sowohl schriftlich als auch mündlich und wenn notwendig auch in Fremdsprachen." (Haars/Leger 2008, 95). Im Rahmen der letzten Untersuchung „Wonen in Amsterdam 2011" wurden insgesamt 17.600 Frageböden ausgewertet (vgl. Gemeente Amsterdam 2012k, 5) Durch die umfassende Untersuchung

soll es möglich werden, „Handlungsempfehlungen für die Stadtentwicklung und vor allem für die Bestandspflege zu erhalten." (Haars/Leger 2008, 94).

Auch die Wohnungsbaugesellschaften selbst führen Erhebungen durch. Die AFWC erfasst zentral die Angaben zu Beständen, Wohndauer der Mieter, verkaufte Bestände usw. der einzelnen Mitgliedsgesellschaften (vgl. AFWC o.J.).

Die intensive Wohnungsmarktbeobachtung bildet die Voraussetzung, um zielgerichtete wohnungspolitische Strategien zu entwickeln.

A III. Wohnungspolitische Ziele und Programme

III.1 Woonvisie 2020

In ihrem Wohnungsbaukonzept 2020 („Woonvisie Amsterdam 2020") hat die Stadt Amsterdam grundlegende Ziele der Wohnungspolitik formuliert. In einem Diskussionsprozess zwischen Politik und Stadtgesellschaft, Verbänden und Wohnungsbaugesellschaften u.a. wurde eine Zukunftsvision für den Wohnstandort Amsterdam erarbeitet (vgl. Gemeente Amsterdam – Dienst Wonen 2009, 5). Das Konzept beruht auf dem Bild einer Stadt, die viele Städte in sich vereinigt, beispielsweise die „ungeteilte Stadt", in der alle Bevölkerungsgruppen gemischt in allen Quartieren leben, die „bezahlbare Stadt", in der qualitätvolle Wohnungen für alle Einkommensgruppen vorhanden sind, oder die „Topstadt", die sich wirtschaftlich und kulturell gegen internationale Konkurrenz behauptet (vgl. ebd., 9f.).

Um die grundlegenden wohnungspolitischen Ziele zu erreichen, soll versucht werden, Wohnen und Wohnungspolitik auf andere Art und Weise zu betrachten. Dazu gehört beispielsweise, sich bei der Wohnungsversorgung nicht mehr einzig auf die niedrigsten Einkommensgruppen zu konzentrieren, da es auch für mittlere Einkommen in Amsterdam schwierig geworden ist, auf dem freien Markt bezahlbaren Wohnraum zu mieten oder zu kaufen. Um gezielt auf die in bestimmten Gebieten auftretenden Fragestellungen reagieren zu können, ist die Stadt in sechs Gebiete mit unterscheidbaren Eigenarten aufgeteilt worden, in denen jeweils andere Schwerpunkte in der Wohnungspolitik gesetzt werden. Anstelle eines mit den Wohnungsbaugesellschaften vereinbarten Kernbestands an Sozialwohnungen soll durch Angebotsvereinbarungen eine ausreichende Verfügbarkeit von Sozialwohnungen in allen Teilen der Stadt sichergestellt werden. In der Wohnungspolitik soll auch die Einbindung in die Region stärker berücksichtigt werden.

Prioritäten der Wohnungspolitik sind dabei insbesondere, beliebte Quartiere mit angespannter Wohnungsmarktlage dennoch für niedrige und mittlere Einkommensschichten zugänglich zu halten, ein größeres Angebot im mittleren Marktsegment aufzubauen, die Belange von Familien mit Kindern stärker zu berücksichtigen, durch ein diversifiziertes Wohnungsangebot auf spezifische Bedürfnisse einzelner Zielgruppen zu reagieren, quartiersbezogen zu agieren und die Stadtgesellschaft in die Entwicklung des Wohnstandorts einzubeziehen (vgl. ebd., 11f.).

III.2 Stadterneuerungsprogramm

Der Begriff der Stadterneuerung wird in den Niederlanden sehr weit gefasst. Es gehören dazu nicht nur Maßnahmen in definierten Stadterneuerungsgebieten und Maßnahmen im Bestand, sondern auch Abriss- und Neubaumaßnahmen außerhalb der festgelegten Stadterneuerungsgebiete.

Seit 2011 sind die Zuständigkeiten für die Stadterneuerung dezentralisiert. Staatlicherseits werden keine konkreten Vorgaben mehr über die Inhalte der Stadterneuerungsprogramme gemacht (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. b, 7). Der niederländische Staat verfolgt für die aktuelle Periode drei grundlegende Ziele in der Stadterneuerung:

- Erhöhung der Qualität und Differenzierung des Wohnungsbestands,
- Verbesserung der gestalterischen Wohnumfeldqualität,
- Sicherung eines gesunden und nachhaltigen Lebensumfelds.

Diese übergeordneten Ziele bilden den Rahmen für die Stadterneuerungsprogramme, die die Gemeinden selbstverantwortlich erarbeiten. Die Stadt Amsterdam hat ihr „mehrjähriges Entwicklungsprogramm“ („Meerjaren Ontwikkelingsprogramma ISV III 2012-2014“, kurz MOP) in Vorbereitung der dezentralisierten Zuständigkeiten im Jahr 2010 beschlossen. Ihr wurden durch das zuständige Ministerium für den Zeitraum 2010 bis 2014 fast 230 Mio. Euro für die Stadterneuerung zugewiesen (vgl. IenM 2010).

Im Amsterdamer Stadtgebiet gibt es 33 Stadterneuerungsgebiete mit unterschiedlichen Problemstellungen. Für alle Stadterneuerungsgebiete hat die Stadt Amsterdam im MOP verschiedene Zielsetzungen formuliert. In Bezug auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik lassen sich folgende Ziele nennen: quartiersbezogene Herangehensweise, Zugänglichkeit aller Gebiete für alle Einkommensgruppen, Schaffung von spezifischen Wohnangeboten für einzelne Zielgruppen, größeres Angebot im mittleren Marktsegment, Energieeinsparungen im Wohnungsbestand, Verbesserung des Wohnumfelds, optimale Bodennutzung (vgl. MOP, 9ff.).

Die problematischsten Gebiete liegen außerhalb des Autobahnrings in den Nachkriegssiedlungen, die sich durch Funktionstrennung und undifferenzierte öffentliche Räume charakterisieren (vgl. MOP, 14). In ihnen ist auch die Ballung einkommensschwacher Haushalte und von Einwohnern mit Migrationshintergrund am stärksten, da im Gegensatz zu den innerstädtischen Sozialwohnungsbeständen diese eher „peripheren“ Sozialwohnungen bei mittleren Einkommensgruppen nicht gefragt sind. Bestandteil des MOP sind allerdings auch Maßnahmen außerhalb der Stadterneuerungsgebiete, insbesondere in Transformationsbereichen wie Zeeburgereiland und Amstelkwartier, die für Wohnungsbau umgenutzt werden sollen, um den Marktdruck abzuschwächen. Im Rahmen der Urbanisierungsvereinbarungen für die Metropolregion Amsterdam („gebiedsdocument verstedelijkingsafspraken metropoolregio Amsterdam 2010-2020“) wurde u.a. als Ziel formuliert, auf regionaler Ebene 150.000 zusätzliche Wohneinheiten zu bauen, davon den überwiegenden Teil in Amsterdam selbst (vgl. MOP, 14f.).

Auf der Grundlage des Stadterneuerungsprogramms legt die Stadt Amsterdam im Allgemeinen Förderprogramme auf, die Maßnahmen im Rahmen der Erneuerungsziele unterstützen. Die sogenannte „subsidieverordening“ (Förderverordnung), die vom Gemeinderat beschlossen wird, bezieht sich dabei nicht nur auf Maßnahmen im Bestand, sondern auch auf Neubaumaßnahmen, sowohl innerhalb als auch außerhalb der definierten Stadterneuerungsgebiete (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. d). Dies beruht darauf, dass Stadterneuerung in den Niederlanden allgemein relativ weit definiert und nicht auf bestimmte räumliche Bereiche beschränkt gesehen wird. Die aktuell gültige Förderverordnung wurde 2006 beschlossen und zuletzt Ende 2010 geändert. Die darin vorgesehenen geförderten Maßnahmen sind weiter unten genauer beschrieben.

A IV. Bausteine des wohnungspolitischen Handlungsprogramms

IV.1 Subjektförderung

Die Stadt Amsterdam gewährt verschiedene eigene Subjektförderungen, unabhängig von staatlichen Subjektförderungen, um das Wohnen in der Stadt auch für niedrige Einkommensschichten bezahlbar zu halten.

Wohnkostenbeitrag

Für Haushalte mit einem Einkommen von 100% bis zu 125% des gesetzlichen sozialen Minimums wird, sofern aufgrund eines durch B&W beschlossenen Berechnungssystems die Wohnkosten als zu hoch ermittelt wurden, automatisch ein Beitrag zu den Wohnkosten („woonkostenbijdrage“) ausbezahlt. Die Ermittlung der Berechtigung und der Höhe des Kostenbeitrags erfolgt durch die Arbeits- und Steuerverwaltung. Der Wohnkostenbeitrag muss nicht beantragt werden und ist unabhängig von einem Wohngeldbezug (vgl. Gemeente Amsterdam 2007b; vgl. auch Gemeente Amsterdam 2009).

Die Höhe der städtischen Unterstützung ist variabel und hängt von der konkreten Situation ab. Ziel ist es, die im Landesvergleich erhöhten Wohnkosten (u.a. aufgrund des Punkteaufschlags für die Wohnungsknappheit) für niedrige Einkommen abzumildern.

Wohnkostenzuschlag

Die Stadt Amsterdam gewährt Bewohnern, die aufgrund veränderter Umstände (wie Arbeitsplatzverlust, Scheidung) ihre Wohnkosten nicht mehr alleine tragen können, einen temporären Wohnkostenzuschlag („woonkostentoeslag"). Dieser Beitrag wird sowohl Mietern gewährt, sofern die Miete oberhalb der „huurtoeslag"-Grenze liegt, und die daher kein staatliches Wohngeld erhalten, als auch Eigentümern, bei denen als Wohnkosten die Hypothekenzinsen (ohne Tilgung), Immobiliensteuern, Gebäudeversicherungen, Erbpachtzins sowie Unterhaltungs- und Kanalanschlusskosten angerechnet werden.

Die Stadt Amsterdam subventioniert die Differenz zwischen den Netto-Wohnkosten (tatsächliche Wohnkosten abzüglich aller vom Staat erhaltenen Zuschüsse) und der Grenze für den staatlichen Wohnkostenzuschuss. Dabei wird allerdings vom Empfänger erwartet, dass er eine günstigere Wohnung sucht, um künftig seine Wohnkosten wieder selbständig tragen zu können (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. g; vgl. auch Gemeente Amsterdam o.J. j).

Umzugskostenbeihilfen

Bewohner, die aufgrund einer Behinderung in eine neue, behindertengerechte Wohnung umziehen müssen, können auf Antrag von der Stadt Amsterdam eine Umzugskostenbeihilfe von 2.347 Euro erhalten. Die neue Wohnung muss dabei bestimmten Qualitätsanforderungen genügen. Die Beihilfe wird im Vorhinein gezahlt und ist nicht an die Vorlage von Rechnungen oder den Nachweis tatsächlich entstandener Kosten gebunden (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. f). Einkommensschwache Bewohner (Mindestlohnempfänger, Arbeitslose o.ä.), die keinen Anspruch auf die vorbeschriebene Umzugskostenbeihilfe haben, können bei der Arbeitsverwaltung (Dienst Werk en Inkomen) eine Umzugskostenbeihilfe beantragen. Dabei werden die Einkommensverhältnisse überprüft (vgl. Gemeente Amsterdam 2012h).

IV.2 Baulandmobilisierung und Erbpacht

„Bauland ist [...] Mangelware in Amsterdam, der Flächen- und Wohnungsbedarf aber nach wie vor ungebremst. Deshalb muss immer mehr bebaubare Fläche aus dem Meer gewonnen werden. [...] Seit Ende der 1980er Jahre haben sich auf diese Weise mehrere Stadtteile aus dem Wasser erhoben." (Cervinka 2007).

Da die Flächenreserven innerhalb des Stadtgebiets knapp sind, trotzt die Stadt Amsterdam dem Wasser immer wieder neues Bauland ab durch „Aufschütten neuer Inseln." (Waiglein 2007). Hier wird meist der Amsterdamer Entwicklungsbetrieb („Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam" – OGA) aktiv, dessen Aufgaben Bodenmanagement sowie Projektentwicklung sind. Der OGA verwaltet städtische Grundstücke, organisiert und finanziert die Baureifmachung und den daran anschließenden Verkauf beziehungsweise die Vergabe in Erbpacht (vgl. OGA o.J.). Die Stadt geht hier durch ihren Eigenbetrieb in finanzielle Vorleistung. Da der OGA zwar kostendeckend arbeiten muss und das Ziel einer gesellschaftlichen Rendite hat, aber weniger profitorientiert arbeitet als ein privates Entwicklungsunternehmen, besteht zumindest eine Einflussmöglichkeit, um die Preise der städtischen Grundstücke niedriger zu halten. Dennoch ist durch die aufwendigen Maßnahmen zur Schaffung vollkommen neuen Baulands die Möglichkeit der Preisdämpfung begrenzt.

Wohnungsbaustimulierungsfonds – Baugrund (SFV)

Die Stadt Amsterdam verfügt über einen Wohnbaustimulierungsfonds („Stimuleringsfonds Volkshuisvesting", kurz SFV). Dieser ist in zwei Teile untergliedert. Der SFV – Immobilien wird zur Neubauförderung eingesetzt (dieser Fonds wird im Abschnitt A.IV.3

„Neubau initiieren und fördern“ näher beschrieben); der SFV – Baugrund ist beim oben bereits erwähnten OGA angesiedelt. In diesen Fonds werden unter bestimmten Voraussetzungen Zahlungen durch die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften vorgenommen (u.a. im Falle eines Wohnungsverkaufs). Der Fonds dient dazu, Defizite in der Baulandentwicklung bei städtebaulichen Entwicklungsplanungen aufzufangen (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. c). Dieses Instrument wird daher dazu genutzt, Baulandpreise niedrig zu halten, indem die Entwicklungen nicht zwingend kostendeckend erfolgen müssen.

Erbpacht

Der „Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam“, kurz OGA , ist zuständig für Baureifmachung gemeindlicher Grundstücke und deren Verkauf oder die Vergabe in Erbpacht. Die Gemeinde Amsterdam vergibt Wohnungsbaugrundstücke entweder vergünstigt an gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften (vgl. Cervinka 2007) oder in (befristeter oder dauerhafter) Erbpacht an Private. Sofern gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften Neubauprojekte auf städtischen Flächen zum Verkauf entwickeln, werden die Grundstücke ebenfalls im Allgemeinen in Erbpacht abgegeben. Dadurch sinken die Kaufpreise für das Wohneigentum deutlich. Allerdings ist von den Bewohnern ein Erbpachtzins (der sog. „canon“) zu zahlen, dessen Höhe sich nach dem Grundwert des Grundstücks und der Art der Zweckbestimmung richtet (es werden bspw. auch Gartenparzellen in Erbpacht vergeben, für die dann ein geringerer Erbpachtzins fällig wird) (vgl. Gemeente Amsterdam 2012d).

Die erstmalige Erbpachtlaufzeit beträgt meistens 50 oder 75 Jahre, danach wird der Wert neu berechnet und der Erbpachtzins ggf. angepasst. Dies bezieht sich allein auf die Gültigkeit des Erbpachtzinsbetrages und ist unabhängig davon, ob es sich um eine befristete oder dauerhafte Erbpacht handelt (vgl. Gemeente Amsterdam 2012e).

Sofern ein Erbpachtnehmer aufgrund einer Erhöhung des Erbpachtzinses am Ende der Laufzeit diesen nicht mehr tragen kann, ist es möglich, bei der Stadt Amsterdam innerhalb von sechs Monaten nach der Erhöhung eine Erbpachtsubvention zu beantragen. Diese Subvention ist an bestimmte Einkommensgrenzen (im Jahr 2010: Haushaltseinkommen unter 50.025 Euro jährlich) und Vermögensgrenzen (im Jahr 2010: Haushaltsvermögen unter 34.461 Euro, ohne Berücksichtigung des Immobilienwerts und der Hypothekenschuld) gebunden. Auch ist eine Subvention ausgeschlossen, wenn der Hauseigentümer bei normalen Banken einen Kredit erhalten oder die Hypothekenlast erhöhen kann. Darüber hinaus muss die Zahlungsschwierigkeit ausschließlich durch die Hypothekenkosten verursacht sein (vgl. Gemeente Amsterdam 2012c). Beruht die Erhöhung des Erbpachtzinses auf einer durch den Erbpachtnehmer beantragten Änderung der Zweckbestimmung ist eine Subvention ebenfalls ausgeschlossen.

Die Höhe der Erbpachtsubvention ist neben dem Einkommen auch abhängig vom Lebensalter des Erbpachtnehmers (über oder unter 65 Jahren) und der Haushaltsgröße (Ein- oder Mehrpersonenhaushalt). Abhängig von diesen Parametern wird die Differenz zwischen altem und neuem Erbpachtzins zu einem bestimmten Prozentsatz subventioniert. Die Werte liegen bei 100% für Einkommen unter 18.389 Euro (Index 2010), unabhängig von Alter und Haushaltsgröße und 25% bei Einkommen zwischen 35.760 Euro und 50.025 Euro in einem Mehrpersonenhaushalt (vgl. ebd.).

Durch die Erbpachtsubvention soll sichergestellt werden, dass Haus- oder Wohnungseigentümer nicht aufgrund einer Erhöhung des Erbpachtzinses ihr Eigentum verlieren und wieder auf den Mietmarkt ausweichen müssen. Die Stadt Amsterdam fängt damit den im Lauf der Zeit entstehenden Anstieg der Bodenpreise ab.

Maatschappelijk gebonden eigendom

Im Rahmen des Vertrags „Bouwen aan de staad II“ wurden auch Festlegungen bezüglich dem so genannten „maatschappelijk gebonden eigendom“ (in etwa: gesellschaftlich / sozial gebundenes Eigentum) getroffen. Grundprinzip ist, dass eine Wohnungsbaugesellschaft eine Wohnung oder ein Haus mit einem Rabatt von mindestens 10% auf den Marktpreis verkauft. Meist werden diese Verkaufsoptionen unter der Bezeichnung

„koopgarant“ angeboten. Das Wohneigentum darf durch den Erwerber nicht frei weiterverkauft werden. Es besteht vielmehr eine Rückkaufverpflichtung der Wohnungsbaugesellschaft. Der Wertzuwachs oder ggf. der Wertverlust der Wohnung, und damit die Marktrisiken, werden zwischen Käufer und Wohnungsbaugesellschaft geteilt. Das „maatschappelijk gebonden eigendom“ ist nur Haushalten mit einem maximal 2-fachen Durchschnittseinkommen zugänglich, wobei Vorrang für Haushalte mit bis zu 1,5-fachem Durchschnittseinkommen besteht. Zielgruppe ist demnach die Mittelschicht. Sofern die betroffenen Bestände auf kommunalem Grund errichtet werden, gibt die Stadt den Boden zu einem verminderten Preis an die Wohnungsbaugesellschaft ab (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. a).

IV.3 Neubau initiieren und fördern

Die Stadt Amsterdam hat bis vor wenigen Jahren mit städtischen Mitteln über Darlehensvergaben verstärkt die Eigentumsbildung unterer und mittlerer Einkommensschichten gefördert. Inzwischen erfolgt die städtische Eigentumsförderung nur noch indirekt über Vereinbarungen mit den Wohnungsbaugesellschaften. Da es traditionell bei der Errichtung von sozialem Wohnungsbau eine enge Verknüpfung mit den Wohnungsbaugesellschaften gibt, wird die Neubauförderung „arbeitsteilig“ zwischen der Stadt und den Gesellschaften – mit eher kleinteiligen und zielgerichteten Programmen – organisiert. Die Objektförderungen, die für bestimmte Typen von Wohnungen gelten, werden demnach ausschließlich an gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften gezahlt. Besonders ist der im weiteren Abschnitt näher beschriebene Wohnungsbaustimulierungsfonds zu erwähnen, der zur Finanzierung der „unrentierlichen Kosten“ eingesetzt wird. Die einzelnen Förderansätze werden im Folgenden näher beschrieben:

- Amsterdamse middensegment hypotheek (AMH) – Stadt

  Von 2000 bis zum Ende des Jahres 2006 konnten Käufer von selbstgenutztem Wohneigentum im Neubau bis zu einem jährlich durch den Bürgermeister- und Schöffenrat neu festgelegten Kaufpreis (der sich während der Laufzeit des Programms i.A. zwischen ca. 185.000 und ca. 190.000 Euro bewegte) eine finanzielle Unterstützung der Stadt bei der Zahlung der Hypothek erhalten. Die Stadt übernahm dabei unter detaillierten Voraussetzungen die Differenz zwischen den Hypothekenraten, die der Erwerber aus eigener Kraft leisten konnte, und den Beträgen, die zum Erwerb der Immobilie erforderlich waren. Bedingung war zudem eine Absicherung des Kredits gemäß den Regeln der nationalen Hypotheken-Garantie. Dafür wurde ein Kontingent von 2.000 Wohnungen, verteilt auf die einzelnen Stadtteile, vorgesehen. Diese Unterstützung, die einen Gesamtbetrag über die gesamte Hypothekenlaufzeit von 68.000 Euro nicht überschreiten durfte, wurde volljährigen Antragstellern gewährt, deren anzurechnendes Brutto-Einkommen[1] zwischen 20.420 Euro und 40.840 Euro lag. (vgl. Gemeente Amsterdam 2004). Ziel dieser Fördermaßnahme war es, die Eigentumsbildung insbesondere der (unteren) Mittelschicht zu fördern.

  Die Fördermaßnahme wurde über den planmäßigen Ablauf Ende 2006 hinaus nicht verlängert (vgl. Gemeente Amsterdam – Dienst Wonen 2006). Einer der Gründe dafür mag gewesen sein, dass entgegen der Zielformulierung, Familien mit Kindern bei der Eigentumsbildung zu unterstützen, zum überwiegenden Teil (63,6%) Alleinstehende die Förderung in Anspruch genommen haben. Stattdessen wurde eine Förderung der Eigentumsbildung für „Starter-Haushalte“ („starterslening“) eingeführt (s.u.).

  Derzeit zahlt die Stadt Amsterdam immer noch Gelder im Rahmen des AMH-Programmes aus, die sich auf Haus- oder Wohnungskäufe beziehen, die vor dem 31.12.2006 getätigt wurden und deren Hypothekenlaufzeit noch nicht abgelaufen ist. Auch gelten für die betroffenen Käufer weiterhin die Regelungen bezüglich der Prüfung der Einkommenssituation in dreijährigem Turnus und ggf. Anpassung des Förderbetrages. (vgl. Gemeente Amsterdam 2012a)

- Förderung des Baus großer Familienwohnungen – Stadt

1 In das anzurechnende Einkommen werden neben dem Bruttolohn ein etwaiges 13. Monatsgehalt, Weihnachts- und Urlaubsgeld, Pensionen und Vorruhestandsgelder, Sozialversicherungseinkünfte, Provisionen und Boni sowie Überstundenzuschläge einbezogen.

Da auf dem Amsterdamer Wohnungsmarkt ein Mangel an großen Familienwohnungen herrscht, fördert die Stadt die Neuerrichtung von Wohnungen mit mindestens fünf Zimmern und einer Größe von mindestens 100 qm durch die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften mit 27.600 Euro.

Die Förderung ist an folgende Bedingungen geknüpft:

- Bindungsfrist von 15 Jahren (keine Umwandlung in Eigentumswohnung);
- Vermietung der Wohnung an einen Haushalt mit mindestens drei Kindern und einem Jahreseinkommen von höchstens 33.000 Euro (auch bei Mieterwechsel innerhalb der Bindungsfrist);
- anrechenbare Miete unterhalb der Wohngeldgrenze;
- innerhalb der Bindungsfrist keine Mieterhöhung, durch die die Wohngeldgrenze überschritten wird.

(vgl. Gemeente Amsterdam o.J. d, Art. 14).

- Förderung von Aufstockungen – Stadt

  Um Nachverdichtungspotenziale zu nutzen, können gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften eine städtische Förderung erhalten, wenn sie durch Aufstockung bestehender Wohngebäude Wohneinheiten mit mindestens drei Zimmern neu schaffen, deren anrechenbare Miete unter der Wohngeldgrenze liegt. Die Förderung beträgt 11.500 Euro pro neu geschaffener Wohneinheit (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. d, Art. 15).

- Förderung von wibo- und rollstuhlgerechten Wohnungen – Stadt

  Sogenannte wibo-woningen („woning in een beschermde omgeving“ – Wohnungen in einer geschützten Umgebung) zeichnen sich durch ihre barrierefreie Gestaltung sowie ihre räumliche Nähe zu einem Zentrum für Dienstleistungen für Senioren aus, durch das bei Bedarf häusliche Pflegeleistungen o.ä. in Anspruch genommen werden können. Die Stadt fördert die Neuschaffung solcher Wohnungen innerhalb des sozialen Wohnungsbestandes, um Älteren so lange wie möglich ein selbstbestimmtes Leben in den eigenen vier Wänden zu ermöglichen. Für die Neuschaffung einer solchen Wohnung erhalten gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften eine Förderung von 13.800 Euro, sofern die Wohnung mindestens 15 Jahre lang gemäß den Regelungen für wibo-Wohnungen vermietet wird und die anrechenbare Miete unterhalb der Wohngeldgrenze liegt.

  Auch rollstuhlgerechte Wohnungen, deren besondere Ausstattung mit Mehrkosten verbunden ist, werden durch die Stadt Amsterdam gefördert. Die Förderung von 19.200 Euro ist gebunden an vergleichbare Bedingungen wie die wibo-Wohnung (15-jährige Bindungsfrist und Miete unterhalb der Wohngeldgrenze). Darüber hinaus dürfen keine anderen Fördermittel in Anspruch genommen werden (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. d, Art. 19 u. 20).

- Wohnungsbaustimulierungsfonds Immobilien (SVF) – Stadt und Gesellschaften

  Der Wohnungsbaustimulierungsfonds SFV ist, wie im Kapitel IV.2 „Baulandmobilisierung“ beschrieben, in zwei Teile gegliedert, die sich auf Baulandentwicklung bzw. auf Neubau beziehen. Letzterer, der „SFV Immobilien“ ist dem Wohnungsamt zugeordnet. In diesen Fonds werden (wie in den „SFV Baugrund“) unter bestimmten Voraussetzungen Zahlungen der Stadt und der Wohnungsbaugesellschaften vorgenommen. Mit den im SFV vorhandenen Mitteln werden unrentable Investitionen der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften unterstützt. Damit sind Wohnungsbauprojekte gemeint, die durch die Gesellschaften zu geringeren Mieten vermietet werden als anhand der Erstellungskosten zur 100%igen Deckung erforderlich wäre. Die entstehende Unterdeckung wird durch den Immobilienteil des SFV teilweise ausgeglichen (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. c).

- Starterdarlehen – Gesellschaften (De Alliantie, Rochdale, De Key, Stadgenoot, Ymere)

  Die meisten der in Amsterdam tätigen Wohnungsbaugesellschaften bieten für Starterhaushalte, die erstmals Wohneigentum bilden, ein so genanntes „Starterslening“ an. Dabei handelt es sich um ein Darlehen, das ergänzend zum bei der Bank aufgenommenen Immobilienkredit besteht. Die Wohnungsbaugesellschaft übernimmt

dabei zehn Jahre lang 20% der zu leistenden Zinszahlungen als eine Art „Vorschuss“. Da für junge Haushalte mit (noch) etwas geringerem Einkommen die Kredithöhe bei einem Bankkredit begrenzt ist, erhöht sich so der Spielraum, was den Kaufpreis der Wohnung betrifft. Darüber hinaus ist das Starterdarlehen in fast allen Fällen in den ersten drei Jahren zins- und tilgungsfrei. Die Altersgrenzen der einzelnen Wohnungsbaugesellschaften, bis zu denen man in den Genuss der Starter-Vorteile kommen kann, unterscheiden sich leicht und liegen zwischen 30 und 35 Jahren. Darüber hinaus bestehen leicht variierende Einkommensbegrenzungen, die meist bei etwa 40.000 Euro liegen. Das Starterdarlehen ist meist nur für ein ausgewähltes Kontingent an Eigentumswohnungen der jeweiligen Gesellschaft verfügbar.

Im Falle eines Wohnungsverkaufs, spätestens jedoch nach 30 Jahren, müssen die „Vorschüsse“ zurückgezahlt werden; dies allerdings nur dann, wenn die Wohnung im Wert gestiegen ist. Die Zinsen des Starterdarlehens sind nur zum Teil steuerlich absetzbar. Ziel der Programme ist es, die Eigentumsbildung der unteren Mittelschicht zu fördern. Häufig sind die Käufer bisherige Mieter der Wohnungsbaugesellschaften, die aber die Einkommensgrenzen für die Zuweisung einer Sozialwohnung überschreiten. Die Programme, die sich nicht allein auf Neubauwohnungen beziehen, fügen sich auch in die Zielvereinbarungen zum Verkauf von Sozialwohnungsbeständen ein und entsprechen durch die angesprochene Kundenklientel dem sozialen Auftrag der Wohnungsbaugesellschaften. Da es diese Form der Starterdarlehen erst seit Ende der 2000er Jahre gibt (in Form städtischer Darlehen oder Darlehen der Wohnungsbaugesellschaften) ist noch nicht abschließend zu beurteilen, ob dies junge einkommensschwächere Haushalte dazu verleitet, Wohnungen zu kaufen, die eigentlich über ihren finanziellen Möglichkeiten liegen, und somit eine stärkere Überschuldung der Haushalte verstärkt.

Die Starterdarlehen der Wohnungsbaugesellschaften bilden die Nachfolge eines städtischen Programms mit dem Titel „VROM starterslening Amsterdam“ aus dem Jahr 2007. Damals wurde ein städtisches Darlehen für Haushalte eingeführt, die erstmals Wohneigentum bilden. Maximal 20% des Kaufpreises wurden als Darlehen der Stadt Amsterdam ausgezahlt, wobei sowohl die Gesamtzahl geförderter Wohnungen (1.200) als auch die Gesamtsumme für alle ausgezahlten Darlehen (5,5 Mio. Euro) gedeckelt waren und bestimmte Einkommensgrenzen und Kaufpreisbegrenzungen bestanden (vgl. Gemeente Amsterdam 2007a).

Durch dieses Darlehen, das landesweit in unterschiedlichen Detailausprägungen angeboten wurde, konnte die Differenz zwischen dem Kaufpreis der Wohnung und dem angesichts des Einkommens von der Bank zu erhaltenen Kredit überbrückt werden. Die Fördersummen wurden durch das Königreich, die Gemeinden und den nationalen Wohnungsbauförderfonds („Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland SVN“) aufgebracht. In Amsterdam wurde das Programm „VROM starterslening“ im Mai 2010 gestoppt, da das vorgesehene Budget für diese Fördermaßnahme ausgeschöpft war, andere niederländische Gemeinden bieten allerdings weiterhin entsprechende Darlehen an.

- Kauf ohne Maklerkosten und Gebühren („Vrij op naam“) – Gesellschaften

  Zahlreiche Wohnungsbaugesellschaften (u.a. De Key, Eigen haard) bieten an, dass sie für ihre Mieter beim Kauf einer Wohnung aus ihrem Bestand die Makler-, Notar- und Grundbuchkosten übernehmen. Dies stellt zwar nur eine geringe Kostenersparnis dar, kann für Schwellenhaushalte, die sich nur mit einiger Mühe Eigentum leisten können, die Entscheidung für Wohneigentum allerdings erleichtern.

- Überbrückungsgarantie – Gesellschaft (Ymere)

  Die Wohnungsbaugesellschaft Ymere bietet (wie einzelne andere Gesellschaften in anderen niederländischen Städten) für Käufer einer Neubauwohnung, die bereits über anderes Wohneigentum verfügen, eine einjährige so genannte „Überbrückungsgarantie“ an. Diese soll das finanzielle Risiko, dass die alte Eigentumswohnung nicht unmittelbar verkauft werden kann und so doppelte Hypothekenbelastungen bestehen, reduzieren und damit Bewegungen auf dem Wohnungsmarkt fördern. Ein verfolgtes Ziel ist u.a., kleinere und günstigere Wohnungen frei zu machen, weil deren Besitzer mit weniger Risiko eine größere Wohnung kaufen können. Besondere

Bedingungen bezüglich Einkommen bestehen hierbei nicht (vgl. CBOV 2009a; vgl. auch CBOV 2009b).

IV.4 Bestand entwickeln und steuern

Die Bestandsentwicklung muss in Amsterdam vor dem Hintergrund der Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik gesehen werden. Wie bereits in Kap. II.1 beschrieben, wird bereits seit 1998 der Verkauf von „Sozialwohnungen" forciert. Vereinbarungen zwischen Stadt, Stadtteilen, Mietervereinigungen und Wohnungsbaugesellschaften mit mehrjährigen Laufzeiten, legen jeweils Kontingente und Bedingungen fest. Pro verkaufter Mietwohnung leisten die Wohnungsbaugesellschaften eine Abgabe an die Gemeinde, diese wird wiederum zum Teil in den so genannten „Wohnungsbaustimulierungsfonds" („Stimuleringsfonds Volkshuisvesting" - SFV) einzahlt (vgl. Kapitel IV.2 und IV.3). Die Wohnungsbaugesellschaften müssen dabei stets sicherstellen, dass im Marktgebiet I (zu dem das Zentrum gehört) mindestens 47.000 Wohnungen in ihrem Besitz verbleiben, um zu starke Gentrifizierungsprozesse im innerstädtischen Bereich zu verhindern.

Die Privatisierung von Sozialwohnungen in Amsterdam verläuft sozial sehr ausgewogen und wird als Mittel genutzt, um insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen die Bildung von Wohneigentum zu ermöglichen. In diesem Kontext sind auch die Programme der Wohnungsbaugesellschaften zu sehen, die sie in Abstimmung mit der Stadt Amsterdam aufgelegt haben und die insbesondere ehemaligen Sozialmietern den Wohnungskauf erleichtern sollen (z.B. „starterslening" oder Verkauf „vrij op naam"). Diese Programme sind im Kapitel IV.3 bereits ausführlich beschrieben worden, da sie sowohl Neubau- als auch Bestandswohnungen betreffen.

Des Weiteren bemüht sich die Stadt Amsterdam in Kooperation mit den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, auch im Bestand durch Umnutzung und Umbaumaßnahmen eine Diversifizierung des Wohnungsangebots zu erreichen.

Darüber hinaus sind wesentliche Elemente der Bestandspolitik in Amsterdam die regulative Mietenpolitik und Wohnungsvergabe sowie die Förderung von Bestandserneuerungsmaßnahmen, die hier sehr eng mit dem Stadterneuerungsprogramm verzahnt ist – auf diese Handlungsansätze wird im Folgenden kurz eingegangen:

Regulierung des kommunalen Wohnungsmarktzugangs

Auf der Grundlage des §2ff. des „Huisvestingswet" hat die Stadtregion Amsterdam eine „Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Amsterdam 2010" erlassen, in der u.a. Regelungen hinsichtlich des Zugangs zum Amsterdamer Wohnungsmarkt getroffen sind. Um in eine Mietwohnung in Amsterdam aus dem regulierten Wohnungsmarktsegment – mit einer Miete unterhalb der „huurliberalisatiegrens" – zu ziehen, muss man über eine Genehmigung verfügen („huisvestingsvergunning"). Für deren Erteilung sind bestimmte Bedingungen zu erfüllen, zum Beispiel eine (berufliche oder soziale) Bindung an Amsterdam oder bei günstigen Wohnungen zusätzlich ein entsprechend niedriges Einkommen, und die gewünschte Wohnung darf abhängig von der Haushaltsgröße eine bestimmte Wohnfläche nicht überschreiten (z.B. 1-2 Pers.: 59 qm, 3-4Pers. 79 qm, bei größeren Haushalten besteht keine Einschränkung). Liberalisierte Mietwohnungen oder Eigentumswohnungen sind von dieser Genehmigungspflicht nicht betroffen (vgl. Gemeente Amsterdam 2012j und Stadsregio Amsterdam 2011; vgl. auch WZS 2012).

Diese Regelungen, die in ähnlicher Form in zahlreichen niederländischen Städten gelten, bedeuten faktisch, dass es eine uneingeschränkte Niederlassungsfreiheit nicht gibt und dass neu Zuziehende ohne nachweisbare Bindung an die Region zwangsläufig auf den freien (und somit teuren) Wohnungsmarkt verwiesen sind.

Regulierung der Wohnungsverteilung im sozialen Wohnungsbausektor

Die rechtlichen Grundlagen für die Zuteilung von Sozialwohnungen bilden in Amsterdam:

- die „Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Amsterdam 2010“ („Wohnungsordnung Städteregion Amsterdam“),
- der „Regionale Convenant Woonruimtebemiddeling“ (regionale Übereinkunft zur Wohnraumvermittlung),
- der „Convenant Woonruimtebemiddeling Amsterdam“ (Übereinkunft zur Wohnraumvermittlung Amsterdam)
- sowie die „Uitvoeringsinstructies Woonruimteverdeling“ (Ausführungsanweisungen für Wohnraumverteilung).

Auf der Grundlage dieser Verordnungen und Vereinbarungen wurde durch die Stadt Amsterdam (Dienst Wonen, Zorg en Samenleven) mit den Wohnungsbaugesellschaften ein so genanntes Drehbuch für die Wohnraumvermittlung („Draaiboek Woonruimtebemiddeling“) vereinbart, das ab Januar 2011 angewendet wurde und in dem der Ablauf der Wohnungsverteilung und die Zuteilungskriterien festgehalten sind (vgl. WZS/AFWC 2011).

Wohnungen aus dem sozialen Wohnungsbestand werden in der Region Amsterdam über ein Online-Portal verteilt (www.woningnet.nl). Dort müssen sich Personen beziehungsweise Haushalte, die eine Sozialwohnung beziehen möchten, einschreiben und verschiedene persönliche Angaben machen. Freiwerdende Wohnungen aus den Beständen der Wohnungsbaugesellschaften werden in das System eingepflegt und mit den von den Suchenden angegebenen Kriterien abgeglichen. Die Rangfolge der Interessenten wird anhand der Haushaltszusammensetzung, der Wohnungsgröße, des Einkommens sowie des Einkommen-Miete-Verhältnisses, des Lebensalters und ihrer bisherigen Wohndauer in Kombination mit der Einschreibedauer im Verteilungsportal (entspricht der Wartezeit) bestimmt. Eine Wohnung über 80 qm wird beispielsweise zuerst einer fünfköpfigen Familie angeboten, und nur dann vier- oder zuletzt dreiköpfigen Familien, wenn keine fünfköpfige Familie die Wohnung beziehen will. Sofern eine Wohnung oberhalb der Mietliberalisierungsgrenze vermietet werden soll, muss ein Interessent ein Einkommen nachweisen, das mindestens drei Monatsbruttomieten beträgt. So soll sichergestellt werden, dass die Bewohner auch langfristig in der Lage sind, die Mietkosten zu tragen (vgl. „Draaiboek Woonruimtebemiddeling“, 10).

Stadterneuerungsmaßnahmen oder medizinische Indikationen, die einen Umzug erforderlich machen, gelten als Dringlichkeits- und/oder Vorrangkriterium (vgl. „Draaiboek Woonruimtebemiddeling“, 17f.). Einzelne Wohnungen können auch einen Vermerk erhalten, dass diese nur für eine ganz bestimmte Zielgruppe vorgesehen sind (bspw. kleine Studentenwohnungen für eine Vermietung gemäß Campus-Contract oder seniorengerechte Wohnungen). Andere Bewerber haben dann keine Möglichkeit, diese Wohnung zu beziehen (vgl. „Draaiboek Woonruimtebemiddeling“, 22). Mit den Regelungen aus den verschiedenen Verordnungen und dem „Drehbuch“ verfügen die Stadt und die Wohnungsgesellschaften über ein sehr differenziertes und transparentes, aber auch sehr bürokratisches System zur Verteilung des sozialen Wohnraums.

Förderungen im Rahmen der Stadterneuerung

Zahlreiche Fördermaßnahmen, die in Amsterdam unter dem Begriff der „Stadterneuerung“ in der zugehörigen Förderverordnung („Subsidieverordening Stedelijke Vernieuwing Amsterdam 2006“, zuletzt geändert durch Beschluss vom 24.11.2010) aufgeführt werden, stellen faktisch eine Neubauförderung dar und sind im entsprechenden Kapitel IV.3 beschrieben. Nachfolgend werden die Förderungen aus der „Subsidieverordening“ beschrieben, die nach deutschem Verständnis Stadterneuerungsmaßnahmen betreffen. (Alle Informationen stammen aus der „Subsidieverordening Stedelijke Vernieuwing“.)

- Förderung „beter verbeteren“ (Art. 16)

  Alle Gebäude in Amsterdam sind in Abhängigkeit ihres Denkmalwertes beziehungsweise ihrer Bedeutung für das Stadtbild in vier Architekturklassen eingeteilt. (Einge-

tragene Denkmäler bilden die Architekturklasse 1, Gebäude ohne besonderen Wert gehören zur Klasse 4.) Für Gebäude der Klassen 1 bis 3, die in Stadterneuerungsgebieten liegen und zum 19.-Jahrhundert-Ring oder zum Ring der 1920er/1940er-Jahre-Siedlungen zählen, besteht Anspruch auf Förderung für die Erhaltung oder Wiederherstellung der Fassade in ihrer ursprünglichen Erscheinung. Die Förderung wird dabei abhängig von der Anzahl an Wohneinheiten im Gebäude gezahlt und beträgt je nach Architekturklasse 2.300 Euro, 2.750 Euro oder 3.200 Euro pro Wohnung. Die Förderung wird nur gewährt, sofern nicht Förderungen im Rahmen der Denkmalpflege gewährt worden sind.

- Förderungen für Umnutzungen von Nicht-Wohnräumen in Wohnungen (Art. 21)

  Wenn gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften Flächen im Erdgeschoss oder im Souterrain, die bisher nicht als Wohnräume genutzt wurden, in Wohnungen umwandeln, können sie eine städtische Förderung von 11.500 Euro erhalten, sofern die anrechenbare Miete der entstehenden Wohnung unter der Wohngeldgrenze liegt.
- Förderung für „tiefgreifende Eingriffe“ („ingrijpende aanpak“) (Art. 25)

  Für ausgewählte Stadterneuerungsgebiete bestehen besondere Fördermöglichkeiten für entweder den Abriss oder eine Sanierung mit besonders hohem Niveau. Die Förderung beträgt – abhängig davon, in welchem Stadterneuerungsgebiet die betroffene Wohnung liegt – 4.080 Euro, 9.600 Euro oder 10.200 Euro und ist an folgende Bedingungen geknüpft:
  - die Wohnung liegt innerhalb eines durch den Gemeinderat beschlossenen Stadterneuerungsplans;
  - die Wohnung bleibt für mindestens 15 Jahre eine soziale Mietwohnung;
  - im Falle einer Sanierung werden mindestens 45.000 Euro pro Wohnung investiert.
- Förderung der Zusammenlegung von Wohnungen (Art. 18)

  Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften können Förderungen erhalten, wenn sie durch Zusammenlegung kleinerer Sozialwohnungen eine große Wohnung mit mindestens drei Zimmern und einer Größe von mindestens 80 qm schaffen. Die Förderung, die maximal 19.200 Euro beträgt, ist an folgende Bedingungen geknüpft:
  - Zusammenfügung von zwei oder mehr kleinen Wohnungen zu einer Wohnung oder von mindestens drei kleinen zu zwei größeren Wohnungen oder die Zufügung eines Nichtwohnraums zu einer bestehenden Wohnung, wodurch die Wohnung um mindestens 30 qm vergrößert wird;
  - anrechenbare Miete der entstehenden Wohnung unterhalb der Wohngeldgrenze.

Förderungen von Qualitätsverbesserungen und Lärmschutzmaßnahmen

Die Stadt Amsterdam verfügt über eigene Förderprogramme für Qualitätsverbesserungen (Austausch veralteter Wasserinstallationen) und für Lärmschutzmaßnahmen. Letztere werden Eigentümern gewährt, deren Gebäude in einer durch das Ministerium definierten Liste enthalten sind (so genannte „A-Lijst“) und Innenraumpegel über 43 Dezibel aufweisen. Eigentümer, die auf eigene Initiative Lärmschutzmaßnahmen an den Fassaden durchführen, erhalten abhängig von den erforderlichen Maßnahmen eine pauschale Subvention. Sind die tatsächlichen Kosten niedriger als die Pauschale, werden nur die tatsächlich entstandenen Kosten erstattet.

Darüber hinaus hat die Stadt Amsterdam ein eigenes mehrjähriges Fassadensanierungsprogramm aufgestellt. Lärmschutzmaßnahmen im Rahmen dieses Programms werden (bis auf einen pauschalen Kostenbeitrag des Eigentümers pro qm Fensterfläche beziehungsweise pro qm Dachisolation) durch die Stadt Amsterdam getragen. Ein Rechtsanspruch auf Lärmschutzsanierung auf der Grundlage des Fassadensanierungsprogramms besteht allerdings nicht (vgl. Gemeente Amsterdam 2012f; vgl. auch WZS 2010)

Energiespardarlehen

Die Stadt Amsterdam vergibt zinsgünstige Darlehen zur Finanzierung von Energiesparmaßnahmen wie Wärmeisolierung, Solaranlagen, Hochleistungsheizkessel, Dachbegrünung und Grauwassernutzung („energielening"). Diese Darlehen (Höhe zwischen 5.000 Euro und 15.000 Euro) mit einer Laufzeit von zehn Jahren und einem festen Zinssatz von 2,61% können nur von selbstnutzenden Bewohnern, von privaten Vermietern mit nicht mehr als acht Wohneinheiten und von privaten Eigentümergemeinschaften in Anspruch genommen werden (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. h; vgl. auch Gemeente Amsterdam 2012b).

Programm „Van Groot naar Beter – Gesellschaften

Bis zum Ende des Jahres 2010 förderte die Stadt Amsterdam im Rahmen des Programms „van groot naar beter" (in etwa: von groß nach besser) den Umzug kleinerer Haushalte (bspw. Familien, deren Kinder den gemeinsamen Haushalten verlassen hatten) in kleinere Wohnungen, um die größere Wohnung für Familien frei zu machen, die in zu kleinen Wohnungen lebten. Der Auszug der Bewohner aus der größeren Wohnung wurde zum Einen unterstützt, indem Beihilfen zu den Umzugskosten gezahlt wurden, zum Anderen, indem sie einen Dringlichkeitsvermerk bekamen, um schneller eine neue Sozialwohnung zugewiesen zu bekommen. Das Programm lief Ende 2010 aus. Die Stadt Amsterdam fördert seit dem 01. Januar 2011 den Umzug kleinerer Haushalte aus großen in kleinere Wohnungen nur noch indirekt durch eine Unterstützung der Wohnungsbaugesellschaften. Diese haben teilweise Programme aufgelegt, um die mit dem ursprünglichen Programm „van groot naar beter" verfolgten Ziele zu erreichen. Beispielsweise werden kleineren Haushalten von der Gesellschaft Anreize in Form von Mietrabatten oder Umzugsprämien geboten, um größere Wohnungen für Familien frei zu machen. Die damit verbundenen Kosten werden der Wohnungsbaugesellschaft auf Antrag durch die Stadt Amsterdam ersetzt. Der gezahlte Förderbetrag ist jedoch begrenzt, wobei die Höchstbeträge von der Größe der durch den kleinen Haushalt verlassenen Wohnung abhängen. Sie betragen 4.500 Euro, sofern eine Fünfzimmerwohnung verlassen wird, 5.250 Euro, sofern eine Sechszimmerwohnung verlassen wird, und 6.000 Euro, sofern die verlassene Wohnung mindestens sieben Zimmer hat (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. d, Art. 32).

Programm „van hoog naar laag" – Gesellschaften

Einzelne gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften bieten über 65-jährigen Mietern (oder Mietern mit entsprechender medizinischer Indikation) Unterstützung an, wenn sie aus einer Wohnung mindestens im 2. Obergeschoss ohne Aufzug in eine Wohnung im Erdgeschoss oder 1. Obergeschoss umziehen möchten. Diese Mieter werden bei der Wohnungsverteilung über das gemeinsame Portal der Wohnungsbaugesellschaften mit Vorrang behandelt, wenn sie das Programm „van hoog naar laag" nutzen. Einzelne Gesellschaften bieten darüber hinaus an, die Wohnung einbruchsicher auszustatten und vermitteln Rabatte bei Umzugsunternehmen. Darüber hinaus wird älteren Bewohnern in der neuen Wohnung ein Mietrabatt gewährt.

A V. Kooperationen und Vereinbarungen

V.1 Vertrag „Bouwen an de stad II"

Im Jahr 2011 hat die Stadt Amsterdam mit den Wohnungsbaugesellschaften und der Mietervereinigung einen Vertrag unter dem Titel „Bouwen aan de stad II" geschlossen, der den ersten Vertrag „Bouwen aan de stad I" nach dessen Auslaufen ersetzte. In diesem Vertrag werden wohnungsbaupolitische Ziele für eine Laufzeit bis 2014 (in Bezug auf die Privatisierung von Mietwohnungen bis 2020) formuliert und konkrete Vereinbarungen beziehungsweise Selbstverpflichtungen getroffen. Insbesondere vor dem Hintergrund der ökonomischen Krisensituation in Europa und den Niederlanden soll durch gemeinsame Anstrengungen weiter in den Wohnungsbau investiert werden

können. Besondere Zielgruppen sind große Familien, Ältere und Behinderte, Studenten und andere junge Starterhaushalte. Neben Angebotsvereinbarungen, die durch die Wohnungsbaugesellschaften einzuhalten sind, werden in dem Vertrag verschiedene Monitoringthemen festgehalten, so dass durch die laufende Beobachtung der tatsächlichen Entwicklung die Angebotsvereinbarungen während der Laufzeit des Vertrages flexibel angepasst werden können.

Als wichtigste Vereinbarungen sind zu nennen:

- ein durchschnittlicher Anteil von 30% für sozialen Wohnungsbau in großen Bauprojekten (in innerstädtischen Quartieren, in denen bereits ein großer Sozialwohnungsbestand vorhanden ist, darf davon abgewichen werden);
- Eignung von 20% der Neubauwohnungen im sozialen Wohnungsbau für große Haushalte (Wohnungen mit mindestens fünf Zimmern), die Wohnungsbaugesellschaften sollen jährlich an 250 in zu kleinen Wohnungen lebende Familien herantreten, um deren Wohnsituation zu verbessern;
- Bestands-Programm „van groot naar beter“ (s.o.);
- Barrierearme (bzw. problemlos anpassbare) Gestaltung von 80% der sozialen Neubauwohnungen, die im Erdgeschoss liegen oder mit Lift erreichbar sind (mit Ausnahme von Studentenwohnungen);
- Schaffung von 70 rollstuhlgerechten Wohnungen für Haushalte mit Kindern innerhalb von vier Jahren;
- Bau von 9.000 Studentenwohnungen, auch in Form temporärer Wohnformen;
- Schaffung von 2.500 Wohneinheiten für junge Starterhaushalte, auch im Bestand, u.a. durch spezielle Mietverträge für junge Menschen;
- Ausbau der Schuldenhilfe zur Vermeidung von mietschuldenbedingten Wohnungsräumungen und Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für überschuldete Haushalte;
- Anpassung der Regelungen zum Wohnkostenbeitrag („woonkostenbijdrage“) (s.o.);
- Vermietung von jährlich 7.500 freiwerdenden Sozialwohnungen zu einem Mietpreis unterhalb der Kappungsgrenze („aftoppingsgrens“) von 554,76 Euro (Index 2011);
- Zusammenlegung von 250 Sozialwohnungen zu größeren Wohnungen für das mittlere Segment (Haushalte mit einem Einkommen bis zum 1,5-fachen Durchschnittseinkommen, Miete bis 930 Euro (Index 2011)), Anpassung gemeindlicher Regelungen, so dass für den (rein quantitativen) Entzug einer Wohneinheit aus dem Wohnungsbestand durch die Zusammenlegung keine Gebühr zu zahlen ist[2];
- Die Hälfte der zu verkaufenden Sozialwohnungen gemäß der Verkaufsvereinbarung 2008-2016 sollen für Haushalte bis zum 1,5-fachen Durchschnittseinkommen erreichbar sein;
- Anpassung der Erbpachtregeln, um Kaufgarantie-Regelungen („koopgarant“) zu ermöglichen (s. „maatschappelijk gebonden eigendom“), Ziel ist der Verkauf von mindestens 2.500 Wohneinheiten mit dieser Regelung innerhalb von vier Jahren;
- Absichtserklärungen bezüglich quartiersorientierter Ansätze und Bewohnerbeteiligung, die zu einem späteren Zeitpunkt zu konkreten Vereinbarungen führen sollen (s. auch „Vereinbarungen für Erneuerung und Verbesserung des Wohnungsbestandes“);
- Maßnahmen zur Energieeinsparung durch Renovierung, Abriss und Neubau, bzw. Förderung energiesparenden Bewohnerverhaltens;
- Mietpreis bei Neuvermietung einer Sozialwohnung stets unterhalb der maximalen rechnerischen Miete für das Wohngeld;
- Verlängerung der Vereinbarung bezüglich Wohnungsprivatisierungen bis 2020;
- Erhöhung der Anzahl verkaufbarer Mietwohnungen auf 30.000, zzgl. 5.000 Wohnungen für „koopgarant“; Festlegung einer räumlichen Verteilung der zu verkaufen-

2 In den Niederlanden darf normalerweise nicht ohne Genehmigung eine Wohnung durch z.B. Zusammenlegung oder Verkauf dem Mietwohnungsmarkt entzogen werden.

den Wohnungen auf sogenannte Marktgebiete (räumliche Gliederung der Stadt in drei Marktgebiete);

- Erhalt von mindesten 47.000 Wohneinheiten im Besitz der Wohnungsbaugesellschaften im Marktgebiet 1 (zentrale Bereiche der Stadt).

  (vgl. Bouwen aan de stad II. Periode 2011 t/m 2014. Afspraken over ambities, programma en financiële condities tussen de Gemeente Amsterdam inclusief stadsdelen, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de Huurdersvereniging Amsterdam)

Beeinflussung der Qualitäten im Wohnungsbau

Im „Bouwbesluit" (vergleichbar den deutschen Bauordnungen) sind grundlegende Anforderungen für das Bauen festgelegt. Für Amsterdam haben die Gemeinde Amsterdam und die dortigen Wohnungsbaugesellschaften 2002 darüber hinausgehende Anforderungen im Wohnungsbau vereinbart, da insbesondere die Aspekte der Nachhaltigkeit und der Barrierefreiheit im „Bouwbesluit" nach deren Ansicht nicht ausreichend sichergestellt sind. Die Vorgaben gelten für alle in der Stadt Amsterdam neu errichteten Wohnungen, an denen Wohnungsbaugesellschaften beteiligt sind, unabhängig davon, ob es sich um Sozialwohnungen handelt oder um Wohnungen für den freien Markt. Im freien Wohnungsmarktsektor werden die entstehenden Mehrkosten durch Fördermittel kompensiert (jeweils für nachhaltiges Bauen und/oder barrierearmes Bauen). Im sozialen Wohnungsbau werden sie auf die Baulandkosten angerechnet (vgl. Gemeente Amsterdam o.J. e).

Mit Gültigkeit ab dem Jahr 2006 sowie erneut in 2008 wurden die Qualitätsvorgaben in Amsterdam verschlankt mit dem Ziel, die Wohnungsbauproduktion zu erhöhen und Kosten zu reduzieren, gleichzeitig aber nachhaltigen und langfristig für alle Bevölkerungsgruppen nutzbaren Wohnraum zu gewährleisten (vgl. Gemeente Amsterdam 2005).

Im weiter oben erwähnten Vertrag „Bouwen aan de Stad II" wurden ebenfalls Qualitätsvereinbarungen getroffen (s. dort).

Vereinbarungen für Erneuerung und Verbesserung des Wohnungsbestandes

Ergänzend zum „Vertrag Bouwen aan de stad II" haben die Stadt Amsterdam mit ihren Stadtteilen, die Wohnungsbaugesellschaften und die Mietervereinigung im Frühjahr 2012 Rahmenabsprachen getroffen, die sich auf die Themen Erneuerung und Verbesserung des Wohnungsbestandes beziehen („Amsterdamse kaderafspraken bij vernieuwing en verbetering"). Darin wurde festgehalten, wie Prozesse von Renovierungs-, Abriss- und Neubaumaßnahmen ablaufen und wie die betroffenen Bewohner in die Beschlüsse und Maßnahmen eingebunden werden sollen. Ziel der Rahmenübereinkunft ist es insbesondere, dass die Rechtsposition von Bewohnern im Falle von Renovierungs- und Erneuerungsmaßnahmen (zu denen auch bspw. Aufstockungen oder sonstige größere bauliche Veränderungen des Bestands gehören) im gesamten Stadtgebiet unabhängig von der vermietenden Wohnungsbaugesellschaft gleich ist. (Private Vermieter sind von der Rahmenübereinkunft nicht betroffen.) Die Übereinkunft enthält sowohl die Wiedergabe gesetzlicher Vorschriften, als auch Empfehlungen ohne bindenden Charakter und Vereinbarungen mit bindendem Charakter.

V.2 Rahmenvereinbarung „Samenwerkingsverband Zoeklicht"

Seit über 16 Jahren besteht unter dem Titel „Samenwerkingsverband Zoeklicht" (Partnerschaft „Scheinwerfer") eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Wohnungsamt („Dienst Wonen, Zorg en Samenleven"), dem Geoinformationsdienst, dem Amt für Arbeit und Einkommen („Dienst Werk en Inkomen"), der Regionalpolizei Amsterdam-Amstelland, der Amsterdamer Vereinigung gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften („Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties"), der Maklervereinigung Amsterdam und dem Immobilienverband, die durch konzertiertes Vorgehen alle Formen von Betrug, die mit Wohnen in Verbindung stehen, bekämpfen möchten. Dazu gehören:

- Wohnen ohne Mietvertrag / illegale Untervermietung,
- Wohnen ohne Genehmigung in einer genehmigungspflichtigen Wohnung,
- falsche Angaben zum Wohnsitz,
- Missbrauch der Adresse zum Erhalt von Wohngeld,
- Zweckentfremdung von Wohnraum.

Die derzeitige Rahmenvereinbarung gilt zunächst bis Ende 2012. Ab 2013 soll eine neue Rahmenvereinbarung geschlossen werden, da dann einige neue Regelungen bezüglich der Wohnraumverteilung im sozialen Wohnungsbau in Kraft treten.

Die Zusammenarbeit besteht in erster Linie in einem Austausch von Daten, um Diskrepanzen und widersprüchliche Angaben von Bewohnern, Vermietern etc. aufdecken zu können. Ein Effekt, der den sozialen Wohnungsbau und die Bezahlbarkeit des Wohnens betrifft, ist dabei, dass Bewohner, die aufgrund ihres Einkommens nicht auf eine günstige Wohnung und das staatliche und/oder lokale Wohngeld angewiesen wären, die Sozialwohnungen freimachen für Haushalte mit niedrigerem Einkommen und dass auch für diese Haushalte keine Wohnkostenzuschüsse mehr übernommen werden. Nach Einschätzung der Beteiligten ist durch dieses Vorgehen und die parallel durchgeführte Öffentlichkeitsarbeit die Betrugsneigung zurückgegangen und die Problematik im Bewusstsein der Bevölkerung stärker verankert (vgl. Zoeklicht 2011).

V.3 Programm „Eropaf“

Die in Amsterdam tätigen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften (mit Ausnahme der allein auf Studenten oder Senioren spezialisierten Gesellschaften), die Stadt Amsterdam, die Amsterdamer Stadtteile, Amsterdamer Einrichtungen für soziale Dienstleistungen („Amsterdamse instellingen voor maatschappelijke dienstverlening“ – Madi’s) und die Arbeitsverwaltung („Dienst Werk en Inkomen“) haben im Dezember 2011 das Programm „Vroeg eropaf 2012-2013“ vereinbart. Dieses stellt die Fortführung eines früheren vergleichbaren Programms dar, das aufgrund einer Evaluation leicht verändert wurde.

Ziel ist es, durch frühzeitige Kontaktaufnahme mit Einwohnern, die Mietrückstände oder sonstige Zahlungsrückstände haben, eine weitere Verschuldung und womöglich langfristig eine Zwangsräumung zu verhindern und gleichzeitig strukturell die Mieteinnahmen der Gesellschaften zu sichern.

Die Wohnungsbaugesellschaften melden Mietrückstände von zwei Monaten im zugehörigen Portal. Die Madi’s suchen daraufhin innerhalb von vier Wochen das persönliche Gespräch mit dem betroffenen Mieter, um die Ursachen für die Mietrückstände festzustellen und ggf. Hilfsmöglichkeiten (z.B. Inanspruchnahme von Fördermöglichkeiten oder sozialen Beihilfen) zu eruieren. Die Madi’s informieren im sechsmonatigen Turnus die betroffene Wohnungsbaugesellschaft über die gewährten Hilfen. Es wird regelmäßig ermittelt, warum ggf. weiterhin Mietrückstände bestehen, und Maßnahmen unternommen, um eine Zwangsräumung dennoch zu vermeiden.

Um Zahlungsschwierigkeiten von Amsterdamer Einwohnern insgesamt frühzeitig erkennen zu können, werden außerdem Daten zu Zahlungsrückständen bei Energieversorgern, Krankenversicherungen, privaten Vermietern und Immobilienkreditgebern in die zentrale „Vroeg Eropaf“-Datenbank eingepflegt. Durch das konzertierte Vorgehen soll so verhindert werden, dass Mieter zu lange mit ihren finanziellen Schwierigkeiten auf sich allein gestellt sind und irgendwann aus der Schuldenspirale gar nicht mehr ausbrechen können.

In der Vereinbarung waren eine eingeschränkte Evaluation zum 01. Oktober 2012 und eine umfassende Evaluation zum 01. Oktober 2013 festgelegt. Evaluationsergebnisse liegen allerdings bisher nicht vor.

A VI. Einschätzungen

Das grundlegende Instrumentarium (wie auch im Kapitel NL erläutert) ist in den Niederlanden und Amsterdam in vielen Punkten mit den Handlungsansätzen in Deutschland zu vergleichen. Allerdings beschreiten die aktuelle staatliche Wohnungspolitik – mit starken Steuerungsmöglichkeiten“ über das „Steuerrecht“ – und die kommunalen Handlungsstrategien einen sehr spezifischen Weg zwischen dem traditionell sehr stark regulierten Markt und neuen Liberalisierungstendenzen, der so mit den Vorgehensweisen der Wohnungspolitik in deutschen Großstädten nicht vergleichbar ist. In der niederländischen und Amsterdamer Wohnungspolitik sind nach wie vor sowohl Elemente der „Liberalisierung“ als auch der starken „staatlichen Kontrolle“ nebeneinander zu finden. In erster Linie ist hier die auf nationalstaatlicher Ebene bestehende Regulierung des Wohnungsmarktes durch das Höchstmietensystem zu nennen, das einen Großteil der Mietwohnungen betrifft, und so eine grundlegende Bezahlbarkeit großer Wohnungsbestände unabhängig der Eigentümerschaft sicherstellt.

Durch den hohen Anteil von fast 50% an Wohnungen im Bestand gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften ist die Situation in Amsterdam wohl mit kaum einer deutschen Stadt vergleichbar, und aufgrund dieser Bestände kann man Amsterdam als „bezahlbare Metropole“ bezeichnen. Allerdings liegen die Probleme auf dem Amsterdamer Wohnungsmarkt in anderen Bereichen: Der Wohnraum ist rein quantitativ knapp, eine bezahlbare Wohnung, die nicht frei ist, nützt Wohnungssuchenden nichts. Und Haushalte, deren Einkommen knapp über den Grenzen zum Bezug einer Sozialwohnung liegt, oder die aufgrund der langen Wartezeiten keine Sozialwohnung beziehen können, werden auf dem engen Markt des mittleren Angebotssegments kaum fündig und müssen auf teure Bestände ausweichen, als Untermieter unterkommen oder in die umgebenden Orte ausweichen.

In Amsterdam hat daher die untere Mittelschicht beinahe mehr Probleme, sich mit Wohnraum zu versorgen, als die einkommensschwachen Schichten. Die strengen Regelungen zur Niederlassung in Amsterdam bedeuten faktisch, dass es schlechter Verdienenden leichter gemacht wird, neu nach Amsterdam zu ziehen als „Normalverdienern“, da nur sie eine „huisvestingsvergunning“ für eine genehmigungspflichtige Wohnung erhalten können – wer zuviel verdient, ist auf den sehr engen freien Wohnungsmarkt angewiesen. Und auch, wer (noch) keine Bindung an die Stadt und die Region nachweisen kann, muss auf dem teuren Marktsegment suchen, selbst wenn er ein geringes Einkommen hat, und kann erst nach einer Weile in eine genehmigungspflichtige Wohnung umziehen. Das aufgrund der zulässigen Mietaufschläge in Regionen mit Wohnraumknappheit etwas höhere Mietniveau Amsterdams wird von der Stadt allerdings durch Zahlung eigener Formen von Wohngeld unabhängig von staatlichem Wohngeldbezug zum Teil abgemildert.

Die kommunalen wohnungspolitischen Konzepte verfolgen in Amsterdam aber nur in untergeordnetem Maße das Ziel, das Mietniveau und Preisanstiege abzuschwächen, sondern streben vielmehr an, eine größere Diversifizierung auf dem Wohnungsmarkt zu erreichen, für klar definierte Zielgruppen adäquaten Wohnraum zu schaffen und ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den Marktsegmenten herzustellen. Die Stadt Amsterdam betreibt eine kleinteilige, zielgerichtete und eng abgegrenzte direkte Förderung, abgestimmt auf definierte Zielgruppen und Bestände. Eine Zielgruppe, die in den Programmen und Maßnahmen hervortritt, ist auch hier die der Familien, obwohl ähnlich wie in deutschen Großstädten 50% der Haushalte Einpersonenhaushalte sind.

Zur Diversifizierung des Wohnungsangebots und zur Nachfrageorientierung im mittleren Marktsegment sind auch die Experimente bemerkenswert, die bei den Wohnungsbaugesellschaften bisweilen unter dem Begriff „Zelfbouw“ (Selbstbau) unternommen werden. Der freie Verkauf eines Grundstücks mit individueller Bebauung durch einen privaten Bauherren ist bisher in den Niederlanden unüblich und könnte ein wichtiges Angebotssegment für die Mittelschicht werden. Inwieweit sich diese Konzepte durchsetzen können, bleibt abzuwarten. Die „Sickereffekte“ dürften in diesem Fall allerdings gering sein.

Eine wichtige Erkenntnis ist in jedem Fall, dass eine (wachsende) Stadt wie Amsterdam dann großen Einfluss auf die Bezahlbarkeit des Wohnungsangebots hat, wenn neben einem regulierenden staatlichen Mietensystem ein großer (ggf. kommunaler) Sozialwohnungsbestand als Verfügungsmasse ausgleichend auf die Preisentwicklung wirkt. Ein weiterer Vorteil ist es, wenn Städte über Flächen verfügen und diese Verfügungsgewalt auch nicht aus der Hand geben – wie es in Amsterdam durch die Schwerpunktsetzung auf Erbpacht praktiziert wird – da so die Bodenspekulation als Preistreiber im Wohnungsbau ausgebremst wird. Ein wichtiges Thema in den Niederlanden ist die Baulanderschließung. Vielerorts und insbesondere in Amsterdam sind die Siedlungsflächen knapp – die fehlenden Flächen werden hier traditionell dem Meer oder den Binnenseen durch die Aufschüttung von Inseln „abgetrotzt".

In Amsterdam zeigt sich die starke niederländische Tradition der gemeinschaftlichen Organisation des Gemeinwesens zwischen Staat und privatem Sektor mit ausgereiften Verhandlungsprozessen. Dieser Tradition ist der große Einfluss auf die Geschäftspolitik der Wohnungsgesellschaften zu verdanken, die eigentlich unabhängige und privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen sind – nur eben mit dem Ziel der Gemeinnützigkeit in der Satzung.

Als eines der wichtigsten Elemente zur Sicherung einer sozialen Wohnraumversorgung kann der „Stimuleeringsfonds Volkshuisvesting" (SFV) gesehen werden. Dieser stellt ein ausgereiftes und praktikables Instrument dar, um die Lücke zwischen den im sozialen Wohnungsbau erreichbaren Mieten und den Bau- und Unterhaltungskosten zu schließen und dauerhaft sozialen Wohnungsneubau zu sichern.

A Literatur Amsterdam

Aalbers, Manuel (2007): »Von der Miete zum Wohneigentum. Wohnungsprivatisierung in Amsterdam«. In: MieterEcho 320. Februar 2007. Berlin. S. 13 – 15.

AFWC – Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (o.J.): »Taken van de Federatie«. In: http://www.afwc.nl/over-de-afwc.html (Zugriff am 10.11.2012). Amsterdam.

AFWC – Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (Hg.) (2012): Kengetallen 2011. Amsterdamse Woningcorporaties. Amsterdam.

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek (Hg.) (2012): »Bevolking; ontwikkeling in gemeenten met 100.000 of meer inwoners«. In: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70748ned&LA=NL (Zugriff: 10.11.2012). Den Haag.

CBOV – Centraal Bureau Overbruggingsgarantie (2009a): Stappenplan afwikkeling overbruggingsgarantie, o.O.

CBOV – Centraal Bureau Overbruggingsgarantie (2009b): Volledige uitwerking Overbruggingsgarantie, o.O.

Cervinka, Tom (2007): »Urbaner Ballungsraum Amsterdam«. In: www.bauforum.at/urbaner-ballungsraum-amsterdam-39683.html (Zugriff: 11.09.2012). Wien.

Daum, Matthias (2009): »Wohnen à la Hollandaise«. In: www.matthiasdaum.ch/?blog-post=wohnen-a-la-hollandaise (Zugriff: 10.09.2012). o.O.

Fischer, Robert; **Foißner**, Peter (2002): »Raumordnung, Stadtentwicklung und Städtebau in den Niederlanden. Ein Blick über die Grenze«. In: STANDORT. Zeitschrift für Angewandte Geografie. 4/2012. Trier. S. 153 – 158.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (o.J. a): »Maatschappelijk gebonden eigendom«. In: www.amsterdam.nl/@486640/pagina/. (Zugriff: 31.10.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (o.J. b): Meerjaren Ontwikkelingsprogramma ISV III 2010-2014 (MOP). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (o.J. c): »Stimuleringsfonds Volkshuisvesting«. In: www.amsterdam.nl/@224724/pagina (Zugriff: 11.11.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (o.J. d): Subsidieverordening Stedelijke Vernieuwing Amsterdam 2006. (zuletzt geändert durch Beschluss vom 24.11.2010). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (o.J. e): Toelichting basiskwaliteit woningbouw in Amsterdam 2008 en de Bijzondere subsidieverordening Basiskwaliteit voor de marktsector. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (o.J. f): »Verhuiskostenvergoeding in het kader van de Wmo«. In: http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/subidies/verhuiskostenvergoed/wmo/. (Zugriff: 08.11.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (o.J. g): »Voor wie is de woonkostentoeslag?«. In: www.amsterdam.nl (Zugriff: 01.11.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (o.J. h): »Wat is de energielening van de gemeente Amsterdam?«. In: www.amsterdam.nl (Zugriff: 11.11.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (o.J. j): »Wat is woonkostentoeslag?«. In: www.amsterdam.nl (Zugriff: 01.11.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2004): Verordening Amsterdamse middensegment hypotheek. Amsterdam

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2005): Regels en afspraken Amsterdamse woningbouw. Basiskwaliteit Woningbouw Amsterdam 2006. (Bouwbrief Nummer 2005-25). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2007a): Verordening VROM Starterslening Amsterdam. Amsterdam

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2007b): »Woonkostenbijdrage«. In: http://www.amsterdam.nl/belastingen/overige/nieuws-2007/woonkostenbijdrage/. (Zugriff: 02.11.2012). Amsterdam

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2009): »Woonkostenbijdrage 2009«. In: http://www.amsterdam.nl/belastingen/overige/nieuws-2009/woonkostenbijdrage/. (Zugriff 02.11.2012). Amsterdam

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2010): Bouwen aan de Stad II. Periode 2011 t/m 2014. Afspraken over ambities, programma en financiele condities tussen de Gemeente Amsterdam inclusief stadsdelen, de Amsterdamse Federatie van Woningcooperaties en de Huurdersvereniging Amsterdam. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam u.a. (Hg.) (2011a): Convenant splitsen en verkoop sociale huurwoningen 2011 tot en met 2020. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2011b): Convenant Vroeg Eropaf 2012-2013. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2011c): Structuurvisie Amsterdam 2040. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam u.a. (Hg.) (2012): Amsterdamse kaderafspraken bij vernieuwing en verbetering. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012a): »AMH«. In: http://www.amsterdam.nl/wonenleefomgeving/wonen/subsidies/kopen-woonruimte/amh/. (Zugriff am 01.11.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012b): »De energielening in een oogopslag«. In: http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/energiebesparing/energielening/waarom-energielening/ (Zugriff: 11.11.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012c): »Erfpacht – Erfpachtsubsidie«. In: http://www.amsterdam.nl (Zugriff: 07.10.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012d): »Erfpacht – Gebruik en bestemming«. In: http://www.amsterdam.nl (Zugriff: 07.10.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012e): »Erfpacht – Informatie voor kopers«. In: http://www.amsterdam.nl (Zugriff: 07.10.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012f): »Gevelsanering tegen verkeerslawaai«. In: http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/subidies/subsidies-eigenaren/gevelsanering/#Contents (Zugriff: 11.11.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012g): »Huurwoningen particuliere verhuurders«. In: http://www.amsterdam.nl (Zugriff: 07.10.2012). Amsterdam

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012h): »Overige verhuiskostenvergoedingen«. In: http://www.amsterdam.nl (Zugriff: 08.11.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012i): »Puntenstelsel huurprijs«. In: http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/huren/gevonden/puntenstelsel/. (Zugriff: 07.10.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012j): »Toegang Amsterdamse woningmarkt«. In: http://www.amsterdam.nl (Zugriff: 07.10.2012). Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012k): Wonen in Amsterdam 2011. Stadsdeelprofielen. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam – Dienst Wonen (Hg.) (2006): Evaluatie Amsterdamse middensegment hypotheek 2000-2006. Amsterdam

Gemeente Amsterdam – Dienst Wonen (Hg.) (2009): Wonen in de Metropool. Woonvisie Amsterdam tot 2020. Amsterdam

Gemeente Amsterdam; **Huurdersvereniging Amsterdam**; **AFWC** – Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (Hg.) (2002): Convenant verkoop sociale huurwoningen 2002-2007. Amsterdam

Haars, Anne; **Leger**, Anja (2008): »Die nachfrageorientierte Bestandsentwicklung in den Niederlanden. Eine Antwort auf individualisierte Wohnwünsche und eine qualitative Wohnungsnot«. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund S. 86 – 105.

Huurcommissie (Hg.) (2008): Puntensysteem zelfstandige woningen. Vanaf 1 juli 2008. Rotterdam.

IenM – Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Hg.) (2010): Budget 2010 t/m 2014. Den Haag.

Karst, Johan (2012): »Woningtekort bedreigt economie. Ruimte in MRA voor nieuwe woningen«. In: Gemeente Amsterdam (Hg.): PLAN Amsterdam. 05/2012. Amsterdam. S. 14 – 21.

Kloos, Michael (2008): » Das niederländische Stadthaus – wer baut es wo und wie für wen?«. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. S. 167 – 190.

Kloos, Michael (2012): Fachexkursion Amsterdam. Exkursion der Akademie der Architektenkammer NRW. o.O.

Lammer, Beate (2007): »"Wir haben zu viele Sozialwohnungen"«. In: http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/301624/Wir-haben-zu-viele-Sozialwohnungen?from=suche.intern.portal (Zugriff: 11.09.2012). Wien.

Nederlandse Woonbond (Hg.) (o.J.): »Wat zijn de gevolgen van hogere maximumhuren in schaarstegebieden?«. In: www.woonbond.nl (Zugriff am 01.11.2012). o.O.

OenS – Dienst Onderzoek en Statistiek, Gemeente Amsterdam (Hg.) (2005): Gemiddelde oppervlakte per persoon. Amsterdam.

OenS – Dienst Onderzoek en Statistiek, Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012a): Amsterdam in cijfers 2012. Amsterdam.

OenS – Dienst Onderzoek en Statistiek, Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012b): Kerncijfers Amsterdam 2012. Amsterdam.

OGA – Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (o.J.): »Wie zijn we?«. In: www.amsterdam.nl/oga. (Zugriff am 10.11.2012). o.O.

Provincie Noord-Holland (Hg.) (2010): Monitor Woningbouw 2010. Haarlem.

RIGO Research en Advies BV (2010): Inschatting woningbouwproductie op basis van de plancapaciteit in de Metropoolregio 2010-2015. Amsterdam.

Rijksoverheid (o.J.): »Puntensysteem en schaarstegebied«. In: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/puntensysteem-huurwoning/puntensysteem-en-schaarstegebied. (Zugriff am 10.11.2012). o.O.

Rijksoverheid (Hg.) (2010): »1,2 miljard euro voor stedelijke vernieuwing«. In: www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/02/05/1-2-miljard-euro-voor-stedelijke-vernieuwing.html (Zugriff: 01.11.2012). o.O.

Schnabel, Paul (2008): »Die Stadt als Wohnstandort – für wen? Herausforderungen gesellschaftlicher Veränderungen aus niederländischer Perspektive«. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. S. 80 – 85.

Stadsregio Amsterdam (Hg.) (2011): »Regionale Huisvestingsverordening StadsregioAmsterdam 2010«. In: http://www.stadsregioamsterdam.nl/systeem/zoeken/@3122/regionale-stadsregio/. (Zugriff: 23.11.2012). o.O.

van der Veer, Jeroen (2007): The Amsterdam housing market and the role of housing associations. Präsentation am 19. April 2007 beim Verein für Wohnbauförderung Wien.

Waiglein, Harald (2007): »Künstliche Insel gegen das Ghetto«. In: http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/international/273631_Kuenstliche-Inseln-gegen-das-Ghetto.html (Zugriff: 10.09.2012). Wien.

WZS – Dienst Wonen, Zorg en Samenleven, Gemeente Amsterdam (Hg.) (2010): Gevelsanering tegen verkeerslawaai op initiatief van de eigenaar. Amsterdam.

WZS – Dienst Wonen, Zorg en Samenleven, Gemeente Amsterdam (Hg.) (2012): Een woning huren in Amsterdam. Informatieblad. Amsterdam.

WZS – Dienst Wonen, Zorg en Samenleven, Gemeente Amsterdam; **AFWC** – Amsterdamse Federaties van Woningcorporaties (Hg.) (2011): Draaiboek Woonruimtebemiddeling. Amsterdam.

Zoeklicht (Hg.) (2011): Raamovereenkomst Samenwerkingsverband Zoeklicht verlengd t/m 2012. Amsterdam.