

## **Stellungnahme**

**des Verbandes der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft (VdW südwest)**

**zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Förderung von sozialem Wohnraum in Hessen, Drs. 19/514**

**und zum entsprechenden Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE, Drs. 19/721**

### **Gesamtbeurteilung**

Zunächst ist die Intention beider Vorlagen – die Verbesserung des geltenden Förderrahmens in Hessen – grundsätzlich zu begrüßen. Bei dem Gesetz handelt es sich allerdings um ein Rahmengesetz, in dessen Rahmen die Förderung stattfindet. Es begründet damit noch nicht selbst die Grundlage für die Förderung. So ist festzustellen, dass der bereits geltende gesetzliche Rahmen in der Förderpraxis nicht ausgeschöpft wird. Alle Verbesserungen des gesetzlichen Rahmens werden deshalb ihre Wirkung verfehlen, wenn sie in der Umsetzung in Förderrichtlinien nicht genutzt werden.

Schließlich ist die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen nicht zuletzt auch vom eingesetzten Fördervolumen abhängig. Die Festlegung der einsetzbaren landeseigenen Mittel erfolgt im Rahmen des Landeshaushalts. Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen unterstreicht die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Förderung mit den Problemlagen auf den Wohnungsmärkten. Vor diesem Hintergrund sollte auch in der mittelfristigen Finanzplanung eine entsprechende Schwerpunktsetzung erfolgen.

Im Folgenden nehmen wir thematisch orientiert zu den beiden Gesetzesinitiativen Stellung und geben Anregungen zu weiteren Optimierungsmöglichkeiten.

### **Zu den einzelnen Aspekten**

#### **Streichung des Vorranges der Eigentumsförderung ist bedarfs- und sachgerecht**

Der VdW südwest hatte sich bereits im Gesetzgebungsprozess zum Hessischen Wohnraumförderungsgesetz im Jahr 2012 gegen den Vorrang der Förderung von Eigentumsmaßnahmen vor dem Mietwohnungsbau ausgesprochen. Insofern begrüßen wir die Streichung dieser Vorrangigkeit, wie im Gesetzentwurf der Regierungskoalition vorgesehen, ausdrücklich.

Ein Vorrang von Eigentumsförderung ist weder bedarfsgerecht noch aufgrund der herrschenden Marktverhältnisse in den Verdichtungsregionen sachgerecht. Die Förderergebnisse zeigen zudem überaus deutlich, dass die Nachfrage nach Förderung im sozialen Wohnungsbau sich im Wesentlichen auf den Mietwohnungsbereich konzentriert. Eine Veränderung ist diesbezüglich nicht festzustellen. Es kann nicht Ziel der Förderpolitik sein, gegen die Tendenzen der Nachfrage und des Bedarfs andere Schwerpunkte zu setzen. Deshalb sollte, um eine weitere ideologische Auseinandersetzungen zu vermeiden, wie in der Gesetzesbegründung der Regierungskoalitionen mehrfach ausgeführt, explizit auch im Gesetz die Schwerpunktsetzung der jeweiligen Förderung nach dem Bedarf aufgeführt werden. Die Förderung von Eigentum sollte dabei allerdings nicht ausgeschlossen werden, da beispielsweise Mieterprivatisierungen einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung von Wohnquartieren leisten können.

#### Förderung von Menschen mit mittleren Einkommen sollte bereits in der Regelförderung berücksichtigt werden

Grundsätzlich ist die Intention sowohl des Gesetzentwurfs der Regierungskoalition als auch des Änderungsantrages der Linken zu begrüßen, diejenigen Menschen zu unterstützen, deren Einkommen die bisherigen Grenzen der Wohnraumförderung übersteigen und die dennoch Probleme haben, angemessenen Wohnraum zu bezahlbaren Preisen zu finden. Besonders in den verstärkt nachgefragten Verdichtungsregionen Hessens bestehen zunehmend Engpässe bei der Wohnraumversorgung für Haushalte mit mittlerem Einkommensniveau.

Eine in beiden vorliegenden Entwürfen vorgesehene Ermächtigung für das zuständige Ministerium, von den bestehenden Einkommensgrenzen abweichen zu können, eröffnet prinzipiell die Möglichkeit mit regionalen wohnungsmarktpolitischen Unterschieden umzugehen. Allerdings würde sich hier ein wirklicher Gestaltungsanspruch des Gesetzgebers deutlich eher zeigen, wenn die Einkommensgrenzen darüber hinaus im Regelfall geändert würden und nicht eine reine Ausnahmemöglichkeit geschaffen wird.

Die Einkommensgrenzen bilden den Schlüsselfaktor für den Zugang zur sozialen Wohnraumförderung und haben Einfluss auf die Belegungsstruktur und damit die Stabilität von Quartieren. Wie der VdW südwest bereits in seiner Stellungnahme zum aktuellen Wohnraumförderungsgesetz dargelegt hat, ist es nicht nachvollziehbar, warum im Vergleich mit anderen Bundesländern, die zum Teil deutlich niedrigere Einkommensniveaus zu verzeichnen haben, in Hessen die Einkommensgrenzen im Mietwohnungsbereich so niedrig ausfallen. Gegenüber der bestehenden Einkommensgrenze für einen Einpersonenhaushalt von 14.500 Euro, setzen beispielsweise die vom Einkommensniveau der Bevölkerung her vergleichbaren Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen jeweils 17.000 Euro an. Selbst das Saarland mit einem deutlich niedrigeren durchschnittlichen Einkommensniveau hat eine Einkommensgrenze von 16.900 Euro festgelegt.

In anderen Bundesländern ist zudem die Differenz der Einkommensgrenzen von Ein- und Zweipersonenhaushalten im Verhältnis deutlich geringer. Die allgemeine Sozialmietwohnraumförderung in Baden-Württemberg legt als Einkommensgrenze für Ein- und Zweipersonenhaushalte sogar einheitliche Werte fest. Da Baden-Württemberg die Einkommensgrenzen nach einer anderen Systematik ermittelt, entsprechen die dort definierten Einkommens-

grenzen von 36.750 Euro etwa einer Einkommensgrenze von 24.600 Euro nach hessischen Maßstäben. Damit liegen die Einkommensgrenzen in Baden-Württemberg sowohl für Ein- als auch Zweipersonenhaushalte deutlich über den hessischen Grenzwerten. Der VdW südwest empfiehlt dringend, eine Anpassung der Einkommensgrenzen im Mietwohnungsbe- reich mindestens auf das Niveau vergleichbarer Bundesländer durchzuführen. Um darüber hinaus entstehende Engpässe abzufedern, wäre eine zusätzliche Ermächtigungsgrundlage für das zuständige Ministerium zur Abweichung von den anzuhebenden Einkommensgrenzen zu begrüßen.

Auch ist die in der Initiative der Linken vorgeschlagene Anpassung der Einkommensgrenzen an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex alle zwei Jahre anstelle des bestehenden Dreijahresrhythmus zu begrüßen, da so die Absenkung der realen Einkommensgrenzen bis zur nächsten Anpassung deutlich reduziert würde.

Zudem weisen wir darauf hin, dass der bisherige Schwerpunkt zugunsten der Eigentumsför- derung in deutlich höheren Einkommensgrenzen für die Eigentumsförderung ihren Nieder- schlag findet. Das erklärte Ziel, den Mietwohnungsbau doch wieder stärker zu fördern, wür- de deshalb durch eine Reduzierung des Abstands zwischen den Einkommensgrenzen in diesen beiden Förderbereichen unterstrichen.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass die Einkommensgrenzen auch in der Gestaltung von Wohnquartieren eine erhebliche Bedeutung hat. Höhere Einkommensgrenzen wäre ein wichtiger Beitrag, um die Stabilität von Wohnquartieren zu begünstigen.

Bei der Gestaltung der Einkommensgrenzen sollten aktuelle Marktentwicklungen berück- sichtigt werden. Die Verankerung von Einkommensgrenzen im Rahmen eines Gesetzes wirkt dem entgegen. Deshalb wäre es vorteilhaft, wenn das Gesetz nur Orientierungen zu den Einkommensgrenzen enthält. Diese Gestaltungsmöglichkeit sollte geprüft werden. Dies- ses Ziel wird nicht erfüllt, wenn wie im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen vorgesehen, die Einkommensgrenzen im Gesetz niedrig gehalten und das zuständige Ministerium eine weitgehende Befugnis erhält, von diesen Grenzen abzuweichen. Hier bestehen Schranken der Nutzung dieser Ermächtigung durch die Notwendigkeit der begründeten Abweichung in „Ausnahmefällen“.

#### Förderung des studentischen Wohnens: Was ist neu?

In der Gesetzesbegründung der Regierungsfractionen wird die Problematik der Wohnungs- versorgung für die Studenten hervorgehoben. Dies ist in den Universitätsstädten ohne Zwei- fel der Fall. Der Bau von Wohnungen für Studenten wurde bereits bislang gefördert. Nach dem Bericht der WIBank über die Ergebnisse des Förderjahres 2012 hatten die Wohnungen für Studenten unter den geförderten Neubauwohnungen einen Anteil von fast 50 Prozent. Auch ist bekannt, dass aktuell eine neue Förderrichtlinie für das studentische Wohnen vor- bereitet wird, obwohl eine neue gesetzliche Grundlage noch nicht gegeben ist. Schließlich ist aus der Novellierung nicht ersichtlich, inwieweit andere Ressortzuständigkeiten berührt werden. Eine abschließende Kommentierung ist deshalb ohne entsprechende Informationen hierzu nicht möglich.

### Regelmäßige Evaluierungen sind wichtig zur Wirksamkeitskontrolle

Die Befristung einer gesetzlichen Regelung eröffnet die Möglichkeit, nach einer begrenzten Gültigkeitsdauer einen erneuten politischen Diskurs auf besserer Informationsgrundlage unter Einbeziehung der bisher gemachten Erfahrungen anzustoßen und damit Fehlentwicklungen zu korrigieren. Vor diesem Hintergrund wird die weiterhin vorgesehene fünfjährige Befristung im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen begrüßt.

Ebenfalls der Evaluierung des Gesetzes und der angestoßenen Fördermaßnahmen dient der Bericht, den die Landesregierung dem Landtag vorzulegen hat. Nach der aktuell gültigen Fassung des Wohnraumförderungsgesetzes wird der Bericht alle zwei Jahre unter Einbeziehung kommunaler Stellungnahmen erarbeitet.

Es ist unverständlich, weshalb diese Frist nun auf drei Jahre verlängert werden soll. In der Begründung wird auf die Länge von Projekten verwiesen. Uns liegen keine Erkenntnisse vor, nach denen sich die Dauer von Projekten seit dem Inkrafttreten des Gesetzes verlängert haben sollte. Auch ist die Wirkung von Projekten nur ein Teilaspekt bei einer Evaluierung. Ein wichtiger Aspekt ist etwa die weitere Entwicklung des Bedarfs an Sozialwohnungen im Verhältnis zur Entwicklung von Förderanträgen. Auch wäre in einer Evaluierung zu berücksichtigen, ob und wie – sofern es zu entsprechenden Ermächtigungen an das zuständige Ressort kommen sollte – die Ermächtigungen genutzt wurden und welche Wirkungen diese entfalten.

Aufgrund der besonderen Dynamik der Märkte ist der Zwei-Jahres-Rhythmus angemessen. Bei einer Änderung der Periode wäre zu klären, wann dann der erste Bericht dem Parlament vorgelegt wird. Sollte die geänderte Periode erst nach Inkrafttreten der Novelle greifen, wäre der erste Bericht erst 2017 oder 2018 vorzulegen. Zu diesem Zeitpunkt wäre das Gesetz dann schon außerkraftgetreten.

An dieser Stelle verweisen wir noch einmal darauf, dass im Wohnraumförderbericht einerseits die Bedarfsentwicklung und andererseits die Wirksamkeit des Instrumentariums berücksichtigt werden müssen. Deshalb sollte dieser Bericht im Gesetz als Evaluierungsbericht angelegt werden. Ohne diese Funktionszuweisung läuft ein solcher Bericht Gefahr, als reines Zahlenwerk ausgestaltet zu werden. Evaluierung bedeutet eine Wirkungsanalyse, eine Betrachtung des Ausstrahlungseffekts. Nicht zielführend ist demgegenüber eine reine Auflistung der getätigten Ausgaben und ausgestellten Förderbescheide.

### Beibehaltung der Nachwirkungsfristen bei den Bindungen gewährleistet Flexibilität der Investitionsmöglichkeiten

Die durch das Wohnraumförderungsgesetz festgelegte Verkürzung der Nachwirkungsfrist der Bindungen bei vorzeitig zurückgezahlten Darlehen von zehn auf fünf Jahre hat dazu beigetragen, dass das vorhandene Geld wieder schneller effizient für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt werden kann, weil frei werdende Mittel wieder investiert werden können. Damit wird ein schnellerer Investitionskreislauf befördert. Mehr Projekte lassen sich in kürzerer Zeit realisieren.

Die Verkürzung der Bindungswirkung war eine Folge der sinkenden Attraktivität des sozialen Wohnungsbaus. Viele Unternehmen haben nicht mehr in diesem Bereich investiert, weil die Bindungswirkung zu lange war und sich im Investitionsgeschäft nicht das Klima für einen Zeitraum von zehn Jahren oder länger vorhersehen lässt. Eine Verkürzung der Nachwirkungsfrist stellt zumindest einen Anreiz für eine vorzeitige Rückzahlung der Wohnungsbau Darlehen dar. Dies ist dabei nicht unter dem Aspekt zu sehen, dass die Zahl der Sozialwohnungen in Folge weiter zurückgehen würde, sondern es stehen vielmehr zusätzliche Mittel im Sinne einer flexiblen Einsetzungsmöglichkeit zur Verfügung.

Daher sollte die aktuell geltende Nachwirkungsfrist von fünf Jahren, wie im Regierungsentwurf vorgesehen, beibehalten werden.

#### Förderung des genossenschaftlichen Wohnens kann maßgeblich zur Erreichung der Ziele des sozialen Wohnungsbaus beitragen

Der Änderungsantrag der Fraktion Die Linke sieht vor, die Förderung des genossenschaftlichen Wohnens bereits in §1 ‚Regelungsbereich‘ des Hessischen Wohnraumförderungsgesetzes explizit zu nennen. Dieses Vorhaben ist zunächst grundsätzlich zu begrüßen.

Die Berücksichtigung genossenschaftlichen Wohnens wurde noch kurzfristig im Hessischen Wohnraumförderungsgesetz in §8 ‚Fördergrundsätze‘ verankert. Die Abstimmung im Hessischen Landtag zum entsprechenden Änderungsantrag der damaligen Regierungskoalition zeigte, dass dieses Thema breite Zustimmung bei den Parteien erfährt. Das ist insofern nicht verwunderlich, als dass es das zentrale Ziel der sozialen Wohnraumförderung ist, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Die Nähe der genossenschaftlichen Praxis zu diesem Ziel wird daran deutlich, dass deren Mieten in der Regel deutlich unterhalb der regionalen Vergleichsmieten liegen.

Die Wohnungsgenossenschaften haben in Deutschland eine mehr als hundertjährige Tradition. Sie leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Wohnraumversorgung, wobei sie sich an den Prinzipien der Selbstverwaltung, Selbstverantwortung und Selbsthilfe orientieren. Diese selbstbestimmte Form des Wohnens gilt es neben dem Wohnen zur Miete und dem selbstgenutzten Wohnraum zu fördern. In einer Zeit, die durch zunehmende Ansprüche gegenüber den Staat gekennzeichnet ist und diesen potenziell überfordert, leisten die Genossenschaften mit ihren Grundsätzen einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung zukünftiger Aufgaben, sei es in den Bereichen ‚Soziale Stabilität‘, ‚Demografischer Wandel‘ oder ‚gute Nachbarschaft‘.

Insofern haben wir die Verankerung des genossenschaftlichen Wohnens im Gesetzestext begrüßt und halten auch die von der Fraktion Die Linke geplante Erweiterung für richtig, weisen aber gleichzeitig darauf hin, dass diese Zielsetzung in der Förderpraxis dann auch ausgefüllt werden muss. Bislang erfährt etwa in der Begrenzung der geforderten Anteile bei einer Genossenschaft analog einer Mietkaution, das genossenschaftliche Wohnen sogar eine systematische Benachteiligung.

### Beibehaltung der Förderung von Wohnumfeldmaßnahmen und möglichen Gegenleistungen

Nach dem derzeit gültigen Wohnraumfördergesetz umfassen die Fördergegenstände neben Wohnräumen auch das Wohnumfeld. Es werden Baumaßnahmen zur Schaffung von Räumen für wohnungsnah, soziale Infrastruktur, investive und soziale Maßnahmen zur Gestaltung des Wohnumfeldes sowie Maßnahmen zur Anpassung von Wohnraum an die demografische Entwicklung gefördert. Damit entstehen wichtige Anknüpfungspunkte beispielsweise für eine altersgerechte Wohnversorgung im Quartier oder eine moderne Quartiersentwicklung. Damit sind auch Räume erfasst, die zwar nicht zu Wohnzwecken genutzt werden, jedoch den Bewohnern unmittelbar dienen. Beispielsweise wird die Möglichkeit zur Einrichtung von Streetworkerstationen, Servicebüros oder Pflegedienststationen geschaffen.

Die Förderung von Wohnumfeldmaßnahmen leistet einen entscheidenden Beitrag für ein sozialverträgliches Wohnklima und kommt damit allen Menschen zugute, die in einem Quartier leben. Um soziale Sicherheit bzw. sozialen Frieden zu gewährleisten sowie Gentrifizierung und Segregation vorzubeugen, ist die Förderung von Wohnumfeld- und Quartiersmaßnahmen vonnöten. Es ist sozial geboten, jedem Menschen unabhängig von seiner sozialen Stellung ein Leben in einem angemessenen und qualitativ hochwertigen Wohnumfeld zu ermöglichen und sozial stabile Strukturen zu etablieren. Falls die soziale Stabilisierung der Städte und Quartiere misslingt, werden sowohl die Stadtzentren wie auch die Stadtrandgebiete an Attraktivität verlieren.

Positiv ist in diesem Zusammenhang ebenfalls die durch das Wohnraumfördergesetz geschaffene Flexibilität bei der Erbringung von Gegenleistungen durch den Förderempfänger, beispielsweise in Form von Wohnumfeld- oder Quartiersmaßnahmen.

Insofern ist es nicht nachvollziehbar, dass der Änderungsantrag der Linken vorsieht, sowohl die Förderung von Wohnumfeldmaßnahmen als auch die Flexibilisierung möglicher Gegenleistungen für Förderempfänger aus dem Gesetz zu streichen.

### Zweckgebundener Einsatz der Ausgleichszahlungen ist finanzielle Notwendigkeit

Die Regierungsfractionen planen in ihrem Entwurf, für Ausgleichszahlungen, die bei Freistellungen anfallen und für abzuführende Geldstrafen eine Zweckbindung im Gesetzestext festzuschreiben, um zu gewährleisten, dass die Mittel wieder dem Gesetzeszweck zugutekommen. Dies ist sachgerecht.

### Besetzungsrecht wirkt sozialpolitisch kontraproduktiv

Während das geltende Wohnraumfördergesetz grundsätzlich von einem durch die Förderung entstandenen Belegungsrecht ausgeht und nur für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf ein Benennungsrecht vorsieht, sieht der Änderungsantrag der Linken darüber hinaus ein Besetzungsrecht vor. Bei der Ausübung von Besetzungsrechten werden in der Praxis Belegungsstrukturen in Wohnquartieren nicht berücksichtigt. Diese wirken deshalb den Zielen der sozialen Integration entgegen, wirken also sozialpolitisch kontraproduktiv.

### Förderung von Abriss und Teilrückbau sollte Berücksichtigung finden

Abriss und Teilrückbau werden in beiden Gesetzentwürfen nicht berücksichtigt. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Wohnungsmärkte sowie der besonderen Herausforderungen bei Modernisierungen gewinnt dieser Maßnahmenbereich jedoch an Bedeutung. Eine zunehmende Zahl von Investoren ist in ihrer Investitionsfähigkeit durch die Bewirtschaftung von Wohnungsleerständen in strukturschwachen Regionen eingeschränkt. Ein beschleunigter Rückbau dieser Kapazitäten wäre auch ein Beitrag für eine positive Entwicklung in den entsprechenden Märkten, führt aber bei den Investoren, die sich für einen Abriss entscheiden, zudem nicht selten zu einem erheblichen Sonderabschreibungsbedarf. Der Abriss müsste selbst finanziert werden, andere Marktakteure, die an ihren Beständen festhalten, würden dadurch profitieren. Deshalb wäre es sinnvoll, wenn eine Abrissförderung für entsprechende Bestände eingeführt wird. Das Instrument sollte auch genutzt werden zur Attraktivitätssteigerung etwa von Wohnquartieren aus den 60er oder 70er Jahren. Schließlich wäre es auch bei Ersatzneubauten ein sinnvolles Instrument.

Die Förderung von Abriss- oder Umstrukturierungsmaßnahmen findet sich beispielsweise in den Wohnraumförderungsbestimmungen von Nordrhein-Westfalen sowie in Rheinland-Pfalz.