

caritas



Deutscher  
Caritasverband e.V.

# **Sozialpolitische Positionen Kampagne 2018 „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“**

---

**Herausgegeben von  
Deutscher Caritasverband e.V.  
Vorstand**  
Telefon: 0761 200-404  
Internet: [www.caritas.de](http://www.caritas.de)  
Lorenz-Werthmann-Haus  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg

„Jeder Mensch braucht ein Zuhause“ – mit diesem Thema setzt sich der Deutsche Caritasverband – im Anschluss an seine Jahreskampagne 2017 „Zusammen sind wir Heimat“ - dafür ein, dass es allen Menschen möglich sein muss, angemessenen Wohnraum zu finden. Die eigene Wohnung, das eigene „Zuhause“ ist der Ort, der Schutz, Privatheit, Sicherheit und freie Lebensgestaltung ermöglicht. Einen sicheren Ort, eine eigene Wohnung zu haben, gehört zu den Grundbedürfnissen des Menschen.

In der katholischen Soziallehre steht das Recht auf Wohnung jedem Menschen aufgrund seiner Menschenwürde zu.<sup>1</sup> Menschenwürdiges Wohnen ist ein allgemeines Gut. Es muss für jede/n verfügbar sein und niemand darf davon ausgeschlossen werden.<sup>2</sup> Wohnen ist als Menschenrecht im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ebenso wie in der Europäischen Sozialcharta verankert. Auch das Grundgesetz sichert mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip die materiellen Voraussetzungen zu, die für physische Existenz und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.<sup>3</sup> Einer Wohnung kommt nicht nur die Funktion zu, die Privatsphäre des Einzelnen zu schützen und sich vom Leben außerhalb zurückziehen zu können. Sie ermöglicht auch gesellschaftliche Teilhabe, zum Beispiel indem Verwandte und Freunde nach Hause eingeladen werden können und Geselligkeit und Zusammengehörigkeit erfahren werden kann.

Dass dieses Recht auf Wohnen für alle Menschen eingelöst wird, ist nicht selbstverständlich. In vielen Städten und Regionen Deutschlands ist bezahlbarer Wohnraum Mangelware. In den Beratungsstellen der Caritas wird zunehmend davon berichtet, dass Menschen der Zugang zu bedarfsgerechtem Wohnraum erschwert oder verwehrt wurde.

Wohnungsnot ist zu einer sozialen Wirklichkeit geworden, die gesellschaftspolitisches Konfliktpotenzial birgt. Wenn der Mangel an bezahlbaren Wohnungen dazu führt, dass immer mehr Menschen auf dem Wohnungsmarkt chancenlos „außen vor“ bleiben oder mehr als ein Drittel ihres Einkommens für Miete und Wohnkosten ausgeben müssen, dann bedeutet dies nicht nur soziale Härte und Frustration für Einzelne, sondern führt letztlich zu einem Auseinanderdriften von Milieus und einer Schwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Das Recht auf menschenwürdiges Wohnen einzulösen bleibt eine der drängenden Herausforderungen der Caritas. Papst Franziskus hat in seinem apostolischen Schreiben „Evangelii Gaudium“ daran erinnert, dass „wir heute ein ‚Nein zu einer Wirtschaft der Ausschließung‘ sagen müssen. „Es ist unglaublich“, so der Papst, „dass es kein Aufsehen erregt, wenn ein alter Mann, der gezwungen ist, auf der Straße zu leben, erfriert, während eine Baisse um zwei Punkte in der Börse Schlagzeilen macht. Das ist Ausschließung.“<sup>4</sup>

Der Deutsche Caritasverband setzt sich auf vielfältige Weise dafür ein, insbesondere diejenigen bei der Durchsetzung ihres Rechts auf Wohnen zu unterstützen, die aus eigener Kraft nur geringe Chancen haben. Mit der diesjährigen Kampagne, die ein Baustein der dreijährigen Initiative zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist, nimmt der Deutsche Caritasver-

---

<sup>1</sup>Johannes XXIII, Enzyklika Pacem in Terris (1963), Nr. 11

<sup>2</sup>II. Vat. Konzil, Gaudium et Spes, Nr. 26.

<sup>3</sup>Artikel 11 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966; BGBl II 1976, S. 428; und Teil 1, Artikel 31 Europäische Sozialcharta; Artikel 1 Abs. 1 G und Artikel 20 Abs. 1 Grundgesetz. In der Europäischen Sozialcharta heißt es wörtlich: „Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind: 1. den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern; 2. der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen; 3. die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.“

<sup>4</sup>Evangelii Gaudium, Nr. 53.

band die damit verbundene aktuelle Herausforderung an und stellt zentrale Themen, Fragen und Positionen in den Mittelpunkt. Das vorliegende Positionspapier bündelt Forderungen, die sich an die Verantwortlichen in Kommunen, Ländern und im Bund ebenso richten wie an alle verbandlich-kirchlichen Akteure.

Unter dem „Dach“ dieser Kampagne prüfen wir uns als haupt- und ehrenamtlich Mitarbeitende der Gliederungen, Einrichtungen und Dienste, in welcher Weise wir – fachlich und im praktischen Handeln – unseren Beitrag leisten können, um die aktuelle Situation zum Positiven zu wenden.

## **1. URSACHEN KNAPPEN WOHNRAUMS UND STEIGENDER WOHNKOSTEN**

### **1.1 Bevölkerungsentwicklung und veränderte Lebensläufe**

Entgegen früherer Prognosen wächst die Wohnbevölkerung in Deutschland seit einigen Jahren. Ein moderater Anstieg der Geburtenzahlen bei zunehmender Lebenserwartung und der Zuzug von EU-Bürger/innen, Flüchtlingen und Menschen aus dem außereuropäischen Ausland verstärken die Verknappung bezahlbaren Wohnraums auf Teilmärkten. Während im Jahr 2011 rund 80 Mio. Menschen in Deutschland lebten, waren es Ende 2016 schon 82,5 Mio. Personen.<sup>5</sup>

Die Zuzüge und das Bevölkerungswachstum verteilen sich nicht auf alle Regionen gleichmäßig, sie konzentrieren sich auf die Ballungszentren und prosperierende Wirtschaftsregionen. Diese erleben nicht nur den Zuzug aus dem Ausland sondern auch durch Binnenmigration. Die Gründe hierfür sind vielfältig. In den Großstädten entstanden viele neue Arbeitsplätze, die einen Zuzug bewirken. Junge Menschen ziehen für das Studium oder eine Ausbildung dorthin. Kurze Wege, eine bessere Daseinsvorsorge und mehr sozial-kulturelle Kontakte veranlassen auch Senior/innen zu einem Wegzug aus ländlichen Regionen. Familienhaushalte brauchen aufgrund der Doppelerwerbstätigkeit eine gut ausgebaute soziale Infrastruktur - anders als in manchen ländlichen Regionen verzeichnen viele Großstädte daher natürliche Bevölkerungsgewinne, es werden mehr Menschen geboren als sterben.

Auch gesellschaftliche Veränderungen führen zu verändertem Wohnraumbedarf. Eine kontinuierliche Zunahme von Einpersonenhaushalten, ein neues Verständnis von (gemeinsamer geteilter) elterlicher Sorge im Trennungsfall sowie die Zunahme von Zweitwohnsitzen aufgrund erhöhter Arbeitsmobilität beeinflussen die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt. Dies trägt dazu bei, dass heute im bundesweiten Schnitt 44,3% der Haushalte Einpersonenhaushalte<sup>6</sup> sind, ihr Anteil in Großstädten liegt mittlerweile bei knapp 50%.<sup>7</sup> Damit einher geht eine steigende Wohnflächennutzung. Lag die durchschnittliche Wohnfläche pro Person in den Nachkriegsjahren bei 15m<sup>2</sup>, beträgt sie heute 44,5m<sup>2</sup>.<sup>8</sup> Dabei ist die Wohnfläche im selbstgenutzten Eigentum deutlich höher als bei Mietwohnungen.

---

<sup>5</sup><https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerung.html>.

<sup>6</sup>[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300157004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300157004.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>7</sup>Bundesregierung, 2017a: Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016: Gutes Zusammenleben im Quartier, S. 13.

<sup>8</sup>Bundesregierung, 2017b: Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016, S.53.

## **1.2 Verlust an Sozialwohnungen und Wohnungsbeständen in öffentlicher Hand**

Eine entscheidende Ursache für die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum ist der Verlust an Wohnungen mit Sozialbindung. In den Jahren nach der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit Anfang der 1990er Jahre wurden mehr als zwei Mio. Wohnungen vor allem aus kommunalem Eigentum, Betriebswohnungen sowie Bundes- und Landesimmobilien veräußert.<sup>9</sup> Eine Folge der damaligen Deregulierung war das Erstarken privatwirtschaftlicher Wohnungsunternehmen, die die ehemals sozial gebundenen Wohnungen aufkauften.

Gab es im Jahr 1987 noch 3,9 Mio. Sozialwohnungen in Deutschland, zählte man 2015 nur noch 1,3 Mio.<sup>10</sup> Jährlich fallen weiter ca. 40.000-60.000 Wohnungen aus der Sozialbindung.<sup>11</sup>

## **1.3 Geringer Wohnungsneubau**

Seit Jahren werden zu wenige, vor allem im Bereich unterer Einkommensgruppen und für Familien bezahlbare Wohnungen gebaut. 2009 markierte mit 159.000 fertig gestellten Wohnungen den Tiefpunkt bei der Neubautätigkeit. Seither wird kontinuierlich mehr gebaut. 2016 zählte man 278.000 Baufertigstellungen, überwiegend im Eigenheim- und gehobenen Preissegment. Der Bedarf im Neubau beträgt 350.000-400.000 Wohnungen pro Jahr. Von den 140.000 Mietwohnungen, die jährlich entstehen müssten, wurde im Jahr 2015 lediglich ein Drittel fertig gestellt. Die prozentual größte Lücke klafft im Segment des geförderten Wohnungsbaus. 24.550 Sozialwohnungen wurden 2016 gebaut, 80.000 werden benötigt.<sup>12</sup> Die Ursachen des geringen Wohnungsneubaus hängen mit verschiedenen Faktoren zusammen. Besonders die mangelnde Verfügbarkeit entsprechenden (bezahlbaren) Baulandes wird von zahlreichen potentiellen Investoren beklagt. Auch Proteste einzelner Anwohner/innen führen immer wieder zu Bauverzögerungen (oder gar zum Scheitern von Bauvorhaben), selbst da, wo sie nur schwer nachvollziehbaren Partikularinteressen gespeist sind.

## **1.4 Veränderungen auf den Kapitalmärkten**

Seit der Finanzkrise ist eine stärkere Verflechtung von Kapital- und Immobilienunternehmen erkennbar. Attraktive Kapitalanlagemöglichkeiten sind aufgrund der anhaltenden Niedrigzinspolitik selten. Zudem befördern die günstigen Finanzierungsbedingungen eine anhaltend hohe Nachfrage nach Immobilien in Deutschland als sichere Anlageobjekte für private und institutionelle Anleger aus dem In- und Ausland.<sup>13</sup> Damit verschiebt sich die Eigentümerstruktur, Wohnungsunternehmen erhalten ein höheres Gewicht. Aktuell befinden 10% der Mietwohnungen in kommunalem Bestand, knapp 10% befinden sich im Besitz von Genossenschaften, noch besitzen über 50% der Wohnungseigentümer nur eine Wohnung.<sup>14</sup> Insbesondere kapitalmarktorientierte Unternehmen nutzen systematisch alle Werthebel, auch regelmäßige Mieterhöhungspotenziale, was Wohnen weiter verteuert.

---

<sup>9</sup>BBSR Analysen kompakt, 2012: Transaktionen großer Wohnungsbestände 2011, S.7.

<sup>10</sup>Bundesregierung 2017c: Sozialer Wohnungsbau in Deutschland - Entwicklung, Bestand, Perspektive. Anlage der BT-DS 18/8855.

<sup>11</sup>InWIS, 2016: Instrumentenkasten für wichtige Handlungsfelder der Wohnungsbaupolitik, S. 56. Die Zahl schwankt aufgrund der lückenhaften Datengrundlage der Bundesländer zwischen 40.000-100.000.

<sup>12</sup>Prognos, 2017, S. 4f.

<sup>13</sup>Bundesregierung, 2017b, S. 33.

<sup>14</sup>Bundesregierung, 2017b, S. 16.

### **1.5 Steigerung der Wohnkosten und Belastungen**

Steigerungen der Mieten, die deutlich über die Steigerung der Löhne hinausgehen, haben spürbare monetäre Effekte auf das Leben der Menschen, da Wohnkosten zu den größten monatlichen Ausgabenposten zählen. In den 77 deutschen Großstädten müssen mittlerweile 40% der Haushalte, das entspricht 5,6 Mio. Haushalten mit 8,6 Mio. Menschen, mehr als 30% ihres Nettoeinkommens für ihre Kaltmiete ausgeben.<sup>15</sup> Bei höheren Einkommen sinkt die Miet- und Wohnkostenbelastungsquote deutlich.<sup>16</sup> Gerade bei kleineren Einkommen führt eine über 30% hinausgehende Mietbelastungsquote dazu, dass es kaum finanzielle Spielräume gibt, um die allgemeinen Lebenshaltungskosten zu decken. Es drohen Armut und Verschuldung (etwa in Form von Stromkostenrückständen) und die soziale Ungleichheit steigt. Rund 1,6 Mio. Menschen müssen mehr als die Hälfte ihres Einkommens für Miete ausgeben. Rund 1,3 Mio. Haushalten steht nach Abzug der Miete nur noch ein Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus und somit unterhalb des Existenzminimums zur Verfügung.<sup>17</sup>

Steigenden Mieten, nicht zuletzt auch in der Folge von Wohnungsmodernisierungen und Mieterfluktuation, haben vielfältige Ursachen, sind aber nicht zuletzt auch Ausdruck und Motor städtischer Gentrifizierung, eines Prozesses, bei dem einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen aus aufgewerteten Quartieren verdrängt werden. Eine zunehmend ungleiche Verteilung gesellschaftlicher Gruppen im Stadtraum sowie eine hohe Dichte sozialer Problemlagen in unattraktiven Wohnlagen ist die Folge. Dabei sind sozial- und stadtentwicklungspolitisch gemischte Stadtteile wünschenswert, um Segregation zu verhindern und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.

### **1.6 Betroffene Bevölkerungsgruppen**

Zu den Personenkreisen, für die die Suche nach geeignetem Wohnraum immer schwieriger wird, zählen nicht nur einkommensarme Personen. Menschen mit (vermutetem) Migrationshintergrund sind von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt betroffen und leiden aufgrund der durchschnittlich höheren Haushaltsgröße überproportional unter den steigenden Mietpreisen sowie dem Fehlen großer Wohnungen. Aufgrund der stark steigenden Neuvertragsmieten sind zudem diejenigen Haushalte betroffen, die ihre bisherige Wohnung aus familiären oder beruflichen Gründen aufgeben müssen – sei es wegen einer bevorstehenden Familiengründung, im Trennungsfall, nach dem Auszug von Kindern oder bei einem Arbeitsplatzwechsel. Der Bedarf an günstigen, kleinen und barrierearmen Wohnungen für Ältere oder Alleinstehende ist deutlich größer als das Angebot. Für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen, schwerer chronischen Erkrankung oder Behinderung kann das Menschenrecht auf Wohnen nicht überall eingelöst werden. Auch Auszubildende und Studierende haben es vielerorts schwer, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Der Wohnungsmangel der besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppen wird umso größer, je mehr auch die Mitte der Gesellschaft von der Knappheit betroffen ist.

### **1.7 Differenzierung nach Regionen**

Die Entwicklung auf den Wohnungsmärkten verläuft höchst unterschiedlich. In gut einem Drittel der 402 Kreise und kreisfreien Städte, existiert ein erheblicher Wohnungsengpass hinsichtlich der Verfügbarkeit von Wohnraum. Hier leben 46% der Gesamtbevölkerung und der größte Teil

---

<sup>15</sup>Dr. Lebuhn, Henrik/ Dr.Holm, Andrej, 2017: Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten; Studie der Hans Böckler Stiftung, Berlin/ Düsseldorf, S .69.

<sup>16</sup>Prognos, 2017, S. 24ff.

<sup>17</sup>Dr. Lebuhn, Henrik/ Dr.Holm, Andrej, 2017, S. 69.

(86%) der fehlenden Wohnungen entfällt auf diese Wohnungsmärkte. Dort steigen die Neuvertragsmieten stark an, aber auch Bestandsmieten und Immobilienpreise sind durch Preiserhöhungen gekennzeichnet. Deutliche Preissteigerungen sind zudem im Umland von Ballungszentren, in Universitätsstädten oder in Kreisen mit einer beachtlichen Wirtschaftsstärke bemerkbar. 93 Kreise und kreisfreie Städte sind durch einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt gekennzeichnet, 171 regionale Wohnungsmärkte verzeichnen eine stagnierende oder rückläufige Nachfrage.<sup>18</sup> Es handelt sich um ländliche Räume in Ostdeutschland sowie strukturschwache Regionen in Westdeutschland. Diese schrumpfen aufgrund des demografischen Wandels und der Abwanderung vor allem jüngerer Menschen. Der Rückbau der sozialen und öffentlichen Infrastruktur verstärkt Abwanderungstendenzen weiter. Dort sind die Mieten zwar moderat, die Immobilien aber oft unverkäuflich, mit der Konsequenz, dass Alleinstehende größere Fläche bewohnen als gewünscht, ein Umzug in eine kleinere Wohnung wirtschaftlich häufig nicht möglich ist. Und was als Altersvorsorge gedacht war, kann seinen Zweck oft nicht mehr erfüllen.

## **2. Politik für bezahlbaren Wohnraum**

Wohnungspolitik ist Sozialpolitik. Diese Überzeugung verdankt sich ganz wesentlich christlichen Sozialreformern, die schon im 19. Jahrhundert den Grundstein dafür legten, dass sich die katholische Kirche und ihre Caritas aktiv im sozialen Wohnungsbau engagierten. Victor Aimé Huber hat mit seinem Diktum, die Wohnung sei für den Menschen, was der Leib für die Seele ist, die christliche Werthaltung in diesem Handlungsfeld besonders prägnant formuliert. Ein wesentliches Ziel sozialer Wohnungspolitik ist daher die nachhaltige Behebung des Wohnungsengpasses im Segment des preisgünstigen Wohnens sowie der Wohnungsversorgung vulnerabler Gruppen. Vor allem für arme und hilfebedürftige Menschen wirkt sich der fehlende bezahlbare Wohnraum verheerend aus.<sup>19</sup> Alle politischen Ebenen sind aufgefordert, entschlossen zu handeln.<sup>20</sup> Notwendig sind wohnungspolitische Instrumente, mit denen flexibel auf die unterschiedlichen Entwicklungen von prosperierenden und schrumpfenden Regionen reagiert werden kann.

### **2.1. Die Kommune als zentraler Akteur in der Verantwortung**

Die Kommunen sind zentrale Akteure in der Wohnungspolitik, sie müssen als wohnungspolitische Verantwortungsträger eine aktive Rolle einnehmen. Viele Städte reagierten nur sehr verzögert und unzureichend auf die gestiegene Wohnungsnachfrage. Ein konsequenter Einsatz kommunaler Instrumente kann die Situation auf dem Wohnungsmarkt entspannen und zur Schaffung günstigen Wohnraums beitragen. Hierbei dürfen sie weder eine bestimmte Personengruppe vor anderen unbegründet bevorzugen noch private Initiativen einschränken.<sup>21</sup>

#### **2.1.1. Kommunale Bauland- und Liegenschaftspolitik**

Als Nadelöhr für günstiges Bauen erweist sich vielerorts vor allem die unzureichende Verfügbarkeit an Bauland, die sich in stark steigenden Grundstückspreisen niederschlägt. In den Re-

---

<sup>18</sup>Prognos, 2017, S.16.

<sup>19</sup>Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Wort des Rates der EKD und DBK zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland (1997), Nr. 71 Die Diskussion über das Recht auf Wohnung macht deutlich, wie soziale Problemlagen miteinander verbunden sind: Menschen, die in schlechten Wohnverhältnissen leben, sind nicht nur arm oder verschuldet, sondern überdurchschnittlich stark betroffen von chronischen Erkrankungen, psychischen Problemen, längerer Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung.

<sup>20</sup>Ebd. Nr. 182.

<sup>21</sup>Kompendium der Soziallehre der Kirche (2004), Nr. 482.

gionen mit angespanntem Wohnungsmarkt stiegen die Grundstückspreise für den Geschosswohnungsbau zwischen 2011 und 2014 um 16%. In den Großstädten mit über 500.000 Einwohner/innen gab es mit 31% eine noch deutlichere Steigerung.<sup>22</sup> Dies hat zur Folge, dass der Wohnungsneubau sich vor allem auf das hochpreisige Segment konzentriert. Unternehmen, die günstigen Wohnraum schaffen möchten, unterliegen bei Grundstücksausschreibungen aufgrund ihres niedrigeren Gebotes.

Mit dem Bauplanungsrecht besitzen die Kommunen ein starkes Instrument, mit dem sie bestimmen können, wo, wie und was gebaut wird. Durch die Ausgestaltung der kommunalen Bauland- und Liegenschaftspolitik können sie einen wesentlichen Beitrag zu einer sozial ausgerichteten Wohnungspolitik leisten. Die weitere **Nachverdichtung** bestehender Freiflächen und ungenutzter Gewerbeflächen sollte forciert werden, sich jedoch auf alle Gebietstypen erstrecken und nicht nur auf bereits durch Wohndichte, Lage und Bevölkerungsstruktur belastete Quartiere. Durch Partikularinteressen gespeiste und gegen das Gemeinwohl gerichtete Anwohnerproteste dürfen die Schaffung von Wohnraum nicht verhindern. Hierfür sind ausgewogene Verhandlungsprozesse zu gestalten. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die für die Anpassung an den Klimawandel relevanten innerstädtischen Grünflächen und Frischluftschneisen erhalten bleiben. Reicht in den Kommunen das Entwicklungspotenzial im Innenbereich nicht aus, um den Bedarf an günstigem Wohnraum zu decken, so gilt es, Maßnahmen der **Außenentwicklung** zu ergreifen und neue Stadtteile zu bauen.

Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten in der Bauland- und Liegenschaftspolitik bestehen für die Kommunen sowohl bei der Entwicklung privater Grundstücke als auch bei Flächen in kommunalem Eigentum. Die Kriterien beim **Vergabeverfahren** von Grundstücken in kommunalem Eigentum sind entscheidende Stellschrauben für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Kommunen stehen häufig unter dem Druck, ihren Haushalt konsolidieren zu müssen. Daher steht bei der Baulandvermarktung Erlösmaximierung oft oben an, Maßnahmen im Sinne einer sozialen Stadtentwicklungsplanung stehen zurück. Eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen ermöglicht ihnen, Grundstücke in einem Vergabeverfahren nach **Konzeptqualität** zu vergeben und dabei soziale Aspekte zu berücksichtigen, wie bspw. ein festgelegter Anteil an gefördertem Wohnungsbau oder der Zugang für bestimmte Zielgruppen oder Wohnformen. Es gilt, die Konzeptvergabe konsequent umzusetzen.<sup>23</sup>

Da Boden nur begrenzt zur Verfügung steht und viele Kommunen einen erheblichen Mangel an verfügbaren Grundstücken aufweisen, kann die Vergabe von kommunalem Eigentum in **Erbpacht** sich als besonders sinnvoll erweisen. Dabei wird der Boden für einen festgelegten Zeitraum gegen eine jährliche Zinszahlung verpachtet. Die Stadt erhält sich langfristig Gestaltungsspielraum, um auf veränderte gesellschaftliche Bedingungen reagieren zu können.

Auch die Entwicklung von privaten Grundstücken ist für die Schaffung von günstigem Wohnraum und zur Durchsetzung städtebaulicher Grundsätze von zentraler Bedeutung. Dies gelingt jedoch nur, wenn der private Eigentümer vor der Grundstücksentwicklung noch kein Baurecht besitzt. In einem kooperativen Verfahren mit Hilfe von **städtebaulichen Verträgen** können mit dem Investor Bedingungen vereinbart werden, die bei der Grundstücksentwicklung umgesetzt werden. Häufiger Vertragsgegenstand ist die Einführung von **Quoten zur Errichtung von Mietwohnungen**, vor allem im geförderten oder preisgedämpften Segment. Zahlreiche Kom-

---

<sup>22</sup> Bundesregierung, 2017b, S.81.

<sup>23</sup> Auch der Bund, die Länder und Kirchen sollten Grundstücke in Konzeptverfahren vergeben.

munen haben solche Quoten bereits erlassen,<sup>24</sup> stringent umgesetzt werden sie deutlich seltener.

Weiter haben die Kommunen die Möglichkeit bei Grundstücksverkäufen von ihrem **Vorkaufsrecht** Gebrauch zu machen, um selbst für Wohnungsneubau zu sorgen oder sie vergeben diese Grundstücke an ihre **kommunalen Wohnungsgesellschaften** mit der Vorgabe, langfristig gesicherten günstigen Wohnraum zu errichten.

### 2.1.2. Sozialer Wohnungsbau

Die soziale Wohnraumförderung hat in Deutschland eine wichtige Versorgungsfunktion für einkommensschwächere Haushalte und setzt deutliche Impulse für bezahlbaren Mietwohnungsneubau. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass dieser stärker gefördert werden muss.

Der Bau von Sozialwohnungen erfolgt in Deutschland typischerweise durch kommunale bzw. andere Wohnungsunternehmen in öffentlicher Hand, Genossenschaften und private Investoren. Diese erhalten vom Land und den Kommunen vergünstigte Darlehen, Zuschüsse und Bürgschaften oder verbilligtes Bauland. Als Gegenleistung unterliegen geförderte Wohnungen für eine festgelegte Frist sozialen Bindungen. Diese Bedingungen beziehen sich auf den Kreis der Wohnberechtigten sowie auf die Miethöhe. Häufig sind die Bindungsfristen zu kurz<sup>25</sup>, eine ausreichende Laufzeit von 25, besser 30 Jahren ist durchzusetzen.

Neben Sozialbindungen im Neubau ist es möglich, Belegungsbindungen im Bestand anzukaufen, durch die **mittelbare Belegungsbindung**. Dabei wird der Neubau gefördert, die Bindung im Neubau wird auf Wohnungen im Bestand übertragen.

Ein Problem bei Sozialwohnungen sind Fehlbelegungen, die im Laufe der Zeit entstehen können, wenn Mieter/innen durch höhere Einkommen die Voraussetzungen nicht mehr erfüllen. Damit sie weiter dort leben und zur sozialen Stabilität des Quartiers beitragen können, gleichzeitig jedoch einen angemessenen Mietzins entrichten, kommt die **Fehlbelegungsabgabe** in Betracht, deren Wiedereinführung geprüft werden sollte. Städte<sup>26</sup>, die sie weiterhin erheben, teilen die Klagen über einen hohen Verwaltungsaufwand nicht. Alternativ könnte die **flexible Belegungsbindung** eingeführt werden.<sup>27</sup>

### 2.1.3. Wohnungsunternehmen sozial ausrichten

Die Wohnungen, die im letzten Jahrzehnt von privaten Wohnungsunternehmen gebaut wurden, bewegen sich überwiegend im hochpreisigen Segment. Im Jahr 2012 befanden sich 60% aller Wohnungen mit vertraglich vereinbarten Mietpreis- und Belegungsbindungen im Eigentum kommunaler Wohnungsunternehmen.<sup>28</sup> Sie tragen damit wesentlich zur Wohnraumversorgung

---

<sup>24</sup>Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.; Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, 2016: Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik, Berlin, S. 28ff.

<sup>25</sup>Lediglich Schleswig Holstein schreibt eine Bindungsfrist von 35 Jahren vor.

<sup>26</sup>So wird in Mainz die Fehlbelegungsabgabe erhoben und ein Wohnförderprogramm für kinderreiche Familien aus den Einnahmen gespeist. 22% der Wohnungen mit Sozialbindung sind dort momentan fehlbelegt.

<sup>27</sup>Die flexible Belegungsbindung sieht eine Überprüfung der Berechtigung alle zwei Jahre vor. Sind die finanziellen Voraussetzungen der Mieter/innen nicht mehr erfüllt, kann die Miete schrittweise an die ortsübliche Vergleichsmiete herangeführt werden. Die Kommunen erhalten dafür sog. Bindungsguthaben, mit denen sie andere frei werdende Wohnungen desselben Vermieters mit neuen Bindungen belegen können.

<sup>28</sup>Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw), 2016: Wohnungspolitik neu positionieren! S.5.

einkommensschwacher Haushalte bei. Rund 740 kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen geben mit ihren 2,5 Mio. Wohnungen mehr als 5,2 Mio. Menschen ein Zuhause.<sup>29</sup>

Die Kommunen haben über ihre Wohnungsunternehmen eine unmittelbare Steuerungsmöglichkeit zum Erhalt und zur Schaffung von günstigem Wohnraum. Ziel kommunaler Wohnungsgesellschaften sollte nicht der größtmögliche Gewinn sein, um die kommunalen Haushalte auszugleichen. Stattdessen sollten sie der Schaffung günstigen Wohnraums, der Versorgung vulnerabler Bevölkerungsgruppen mit Wohnungen sowie der Förderung eines guten Zusammenlebens im Quartier verpflichtet sein. Sie sollten in angespannten lokalen Wohnungsmärkten ein Akteur sein, der den Wohnungsneubau treibt.

In Zusammenarbeit mit Pfarrgemeinden kann die Caritas vor Ort die (Um-)Nutzung kirchlicher Immobilien für Wohnung(sneubaut)en fördern. Zahlreiche Beispiele aus der Praxis zeigen, dass im Zusammenspiel kommunaler und gemeindlicher Wohnungsbauanstrengungen innovative Lösungen sozialer Wohnungsbaupolitik mit Angeboten sozialer Infrastruktur (ambulante Pflege etc.) verwirklicht werden können.<sup>30</sup>

#### **2.1.4. Zusammenleben im Quartier**

Gutes Wohnen beschränkt sich nicht nur auf die eigenen vier Wände. Auch das jeweilige Umfeld in der Gemeinde und im Quartier hat entscheidenden Einfluss auf die Wohnqualität, die Sicherheit, die Lebensqualität, und die Teilhabechancen der Menschen. Ziel einer sozialen Stadtentwicklung ist folglich neben der Schaffung von zahlenmäßig ausreichendem, für unterschiedliche Lebenssituationen angemessenen Wohnbestandes, die Stärkung von Nachbarschaften, die Förderung des Miteinanders verschiedener Bevölkerungsgruppen sowie die Verhinderung sozialräumlicher Segregation. Entscheidend hierfür ist die Etablierung und Verstärkung von Quartiersarbeit – insbesondere in Sozialräumen mit einer Dichte sozialer und städtebaulicher Problemlagen.

#### **2.1.5. Infrastruktur- auch über die Gemeindegrenzen hinweg**

Interkommunale und regionale Stadt- und Bauplanungs- und Entwicklungskonzepte stellen auf angespannten Wohnungsmärkten ein wichtiges Steuerungsinstrument dar. Eine Kooperation mit Umlandgemeinden bspw. beim Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und bei der Verbesserung der Infrastruktur kann in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten zur Entlastung beitragen. In solche regionale Entwicklungsplanungen sind die Ballungsrandgebiete und Umlandgemeinden und bestenfalls auch peripherere Gebiete miteinzubeziehen. Die Bundesländer können diese Prozesse initiieren, unterstützen und sich in die Steuerung einbringen. Um weiteren Abwanderungstendenzen in die Städte vorzubeugen, sind infrastrukturelle Maßnahmen im ländlichen Raum unabdingbar. Die Bereitstellung von Wasser- und Energieversorgungsleistungen ist ebenso wichtig wie Kommunikationsinfrastruktur, der Zugang zu Betreuungs- und Bildungseinrichtungen und zu Gesundheitsdienstleistungen. Unverzichtbar ist zudem ein bezahlbarer und angemessen frequentierender öffentlicher Personennahverkehr. Bei der Entwicklung entsprechender strategischer Ansätze ist die Beteiligung der Bevölkerung entscheidend.

---

<sup>29</sup>GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. Online: <http://web.gdw.de/der-gdw/unternehmenssparten/kommunale-unternehmen> (zugegriffen am 12.10.2017).

<sup>30</sup>Zahlreiche Beispiele finden sich unter [www.zuhause-fuer-jeden.de](http://www.zuhause-fuer-jeden.de).

### **2.1.6. Partizipations- und Beteiligungsprozesse gestalten**

Transparente Kommunikation und Möglichkeiten der Beteiligung verbessern die Akzeptanz von Stadtentwicklungsprozessen und Neubauvorhaben. Unterschiedliche Beteiligungsformate vermitteln städtisches Handeln nachvollziehbar und transparent, kritische Nachfragen und konstruktive Beiträge werden berücksichtigt und neue Impulse aufgenommen. Die Perspektiven von vulnerablen und artikulationsschwächeren Zielgruppen, die in der öffentlichen Debatte wenig Beachtung finden, können über moderierte Prozesse besser eingebracht werden.

Zahlreiche Caritasgliederungen gestalten diese Prozesse vor Ort durch ihre Gemeinwesen- und Stadtteilarbeit aktiv mit. Wichtig ist, die jeweiligen Prozesse so zu planen, dass nicht nur artikulationsstarke Gruppen und Personen Gehör finden, was dazu führen kann, dass ohnehin schon belastete Gebiete von Nachverdichtung und der Vernichtung von Freiräumen in besonderer Weise betroffen werden.<sup>31</sup>

## **2.2. Die Bundesländer in der Verantwortung**

Da ab 2020 die gesetzliche Verantwortung für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus exklusiv bei den Bundesländern liegt, spielen sie bei der Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen eine zentrale Rolle. Fehlende Wohnungen und Armut müssen durch eine effektive Wohnungspolitik nachhaltig bekämpft werden.<sup>32</sup>

### **2.2.1. Förderung des sozialen Wohnungsbaus durch die Bundesländer**

Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus ist ein zielgerichtetes Instrument, um auf angespannten Wohnungsmärkten Impulse für den bezahlbaren Mietwohnungsneubau zu setzen. Allein um die auslaufenden Sozialbindungen zu ersetzen, ist eine deutliche Ausweitung und langfristige Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung vonnöten.<sup>33</sup>

Mit der Föderalismusreform 2006 ging die alleinige Kompetenz für die soziale Wohnraumförderung auf die Bundesländer über. Der Bund überweist als Übergangshilfe bis 2019 jährlich Kompensationsmittel, zuletzt 1,5 Mrd. €. Die Bundesländer vernachlässigten in der ersten Dekade dieses Jahrzehnts den Bau von günstigem Wohnraum und zweckentfremdeten teilweise die Kompensationszahlungen. Dies änderte sich in der vergangenen Legislaturperiode, doch reichen die Anstrengungen erkennbar nicht aus. Ohne Wohnraumförderung findet kaum sozialer Wohnungsbau statt. Die Wohnraumförderprogramme müssen daher so ausgestattet und ausgestaltet werden, dass sie Anreize zum Bau von Sozialwohnungen und deren nachhaltiger Sicherung schaffen. Diese Anreize etwa in Form zusätzlicher Tilgungszuschüsse müssen so hoch gesetzt sein, dass sie auch in der aktuellen Niedrigzinsphase wirksam werden. Sie sollten mit Instrumenten der Bodenpolitik verbunden werden, denn die Knappheit von Grundstücken in Ballungsräumen verteuert den Bau insgesamt erheblich.

### **2.2.2. Reform der Grunderwerbssteuer**

Die Grunderwerbsteuer zählt mit Maklergebühren, Notar- und Grundbuchgebühren zu den Erwerbsnebenkosten, die in Deutschland die Gesamtkosten des Wohnungsbaus erhöhen. Seit der Föderalismusreform 2006 bestimmen die Länder den Grunderwerbsteuersatz. Seither ist

---

<sup>31</sup> Siehe [www.zuhause-für-jeden.de](http://www.zuhause-für-jeden.de)

<sup>32</sup> Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Wort des Rates der EKD und DBK zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland (1997), Nr. 182.

<sup>33</sup> InWIS (2016) rechnet mit einem notwendigen Finanzvolumen von mehr als 3 Mrd. Euro jährlich.

der Steuersatz in vielen Bundesländern von 3,5% auf 6,5% gestiegen.<sup>34</sup> Große Wohnungsverkäufe von Immobilienunternehmen hingegen werden von der Grunderwerbssteuer nicht erfasst, da die Unternehmen nicht einzelne Wohnungen verkaufen, sondern Unternehmensanteile (sog. Share Deals). Übernahmen werden begünstigt, ohne dass dadurch neuer Wohnraum entsteht. Die Steuer belastet daher vor allem private Immobilienkäufe. Das den Ländern zustehende Steueraufkommen belief sich im Jahr 2016 auf 12,4 Mrd €, was 5% des Gesamtsteueraufkommens der Länder ausmacht.<sup>35</sup>

Angesichts der angespannten Lage auf Wohnungsteilmärkten sollten Wege der Absenkung der Grunderwerbssteuersätze und der Deckelung der sonstigen Grunderwerbsnebenkosten – insbesondere für Familien – angestrebt werden. Im Gegenzug sollten alle größeren Transaktionen auf dem Immobilienmarkt in die Steuerpflicht einbezogen werden.

### **2.3. Der Bund in der Verantwortung**

Auch der Bund ist weiter stark gefordert, bezahlbaren Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen langfristig sicherzustellen. Die staatliche Verantwortung zur Durchsetzung des Menschenrechts auf Wohnen, die von der katholischen Soziallehre wiederholt formuliert wird, muss abgestimmt auf allen Ebenen staatlichen Handelns wahrgenommen werden.<sup>36</sup>

#### **2.3.1. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse**

Die Legislaturperiode 2013-2017 zeigte, dass sich die Bedeutung des Bundes in der Wohnungspolitik nicht nur in der finanziellen Zuwendung an die Länder manifestiert. Noch zentraler als die Mittelaufstockung erwies sich die Initiative der zuständigen Ministerin für ein konzertiertes Vorgehen aller wohnungspolitischen Akteure zur Ankurbelung des (sozialen) Wohnungsbaus, u.a. im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. An die vom Bündnis entwickelten Empfehlungen und Maßnahmen ist anzuknüpfen und in die weitere Umsetzung zu gehen. Trotz erheblicher Anstrengungen aller Beteiligten reicht das aktuelle Tempo beim Bau von günstigen Wohnungen bei weitem nicht aus, da nach wie vor fast dreimal so viele Wohnungen ihre Sozialbindung verlieren als neue gebaut werden. Es bedarf daher weiterhin gewaltiger Anstrengungen und einer geeigneten Mitverantwortung des Bundes, um den Bestand an Sozialwohnungen wenigstens auf dem aktuell niedrigen Niveau zu halten. Die von der Caritas für die laufende Legislaturperiode geforderte Enquete-Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ muss diese Frage einbeziehen.

Unabhängig von der Frage der Zuständigkeit besteht die Notwendigkeit, eine Aufstockung der Mittel intensiv zu prüfen. Der Bund bleibt - neben der Ausgestaltung der Subjektförderung - gefordert, u.a. bei der Ausgestaltung eines geeigneten Mietrechts steuernd und preisdämpfend auf den Wohnungsmarkt einzuwirken.

Um den Sektor des gemeinwohlorientierten Wohnungsbestandes nachhaltig zu stärken, bedarf es einer besseren Förderung von Wohnungsgenossenschaften, Initiativen und Organisationen, die langfristig sozial gebundenen Wohnungsbau umsetzen sowie ein dieses Ziel stärkendes Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup>Bundesregierung, 2017b, S. 128.

<sup>35</sup>Ebd, S. 127.

<sup>36</sup>Johannes XXIII, Enzyklika Pacem in Terris (1963), Nr. 65; Der Staat hat sich dazu verpflichtet, jeder/m einzelnen – im Besonderen bedürftigen/benachteiligten Gruppen - ein menschenwürdiges Wohnen zu ermöglichen. Auch muss er die Bewohner/innen dieser Wohnungen vor extremen Mietpreisanstieg, Mietwucher und ungehemmter Spekulationen, vor willkürlichen Zwangsräumungen und Vertreibung effektiv schützen.

<sup>37</sup>Detailliertere Betrachtungen erfolgen in einer gesonderten Stellungnahme.

### 2.3.2. Verbesserung der Wohnsituation älterer Menschen

Wohnungspolitik muss die allgemeinen Maßnahmen mit zielgruppenspezifischen Akzenten ergänzen. Aufgrund des demografischen Wandels ist eine Gruppe in besonderer Weise mit Problemen bei der Wohnungssuche konfrontiert. Die steigende Zahl der Älteren und Hochaltrigen erfordert neben quartiersbezogenen Ansätzen auch eine konsequente Anpassung der baulichen Umgebung. Der Bedarf an barrierearmen und barrierefreien Wohnungen nimmt weiter zu. Für 2030 werden 2,9 Mio. altersgerechte Wohnungen benötigt.<sup>38</sup> Das bisherige KfW-Förderprogramm „Altersgerecht umbauen“ ist vielfach überzeichnet, so dass eine Aufstockung der Fördermittel geboten ist. Vielfältige innovative Modellprojekte, die das Wohnen im Alter als generationenübergreifendes Wohnen mit Angeboten ambulanter Unterstützung verbinden, sind in der Caritas entwickelt und erprobt worden.<sup>39</sup> Für ihre Skalierung und Übertragung fehlt es vielerorts jedoch an der nötigen Förderung.

### 2.3.3. Wohngeld

Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens und ist somit eine wichtige sozial- und familienpolitische Leistung. Im Jahr 2015 belief sich der Anteil der Wohngeldhaushalte mit Kindern auf 43%. Im Unterschied zu den Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung und Arbeitslosengeld II (ALG II), ist das Wohngeld als Zuschuss ausgestaltet, so dass ein Eigenanteil von den Leistungsempfängern selbst zu tragen ist. Es kann verhindern, dass Personen alleine wegen zu hoher Wohnkosten auf die Leistungen der Grundsicherungssysteme angewiesen sind. Wohngeld kann bei entsprechender Ausgestaltung verhindern, dass Menschen wegen steigender Kosten gezwungen sind, in regional angespannten Miet- und Wohnungsmärkten ihr soziales Umfeld zu verlassen.<sup>40</sup> Maßgeblich für die Bestimmung der Höhe des Wohngeldes sind die Größe des Wohngeldhaushalts, das Gesamteinkommen der Haushaltsmitglieder und die Höhe der Miete bzw. die Belastung bei selbstnutzenden Eigentümer/innen. Als Miete wird die Bruttokaltmiete (die Nettokaltmiete zzgl. kalter Betriebskosten) berücksichtigt. Eine regelmäßige Anpassung des Wohngeldes an die Einkommen und Wohnkosten findet nicht statt.

Mit der Wohngeldreform zum 1.1.2016 erfolgte erstmals nach 2009 eine Anpassung des Wohngelds an die Entwicklung der Einkommen und Mieten. Daraufhin stieg die Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte von 460.000 im Jahr 2015 auf 631.000 Haushalte im Jahr 2016 an, die Ausgaben von 0,7 Mrd. € um 68% auf 1,1 Mrd.<sup>41</sup>

Dieses Sicherungssystem sollte dynamisch gestärkt werden. Eine Dynamisierung, d.h. eine regelmäßige Anpassung der Miethöchstbeträge, Einkommensgrenzen und der Höhe der Wohn-

---

<sup>38</sup>Bundesregierung, 2017b, S.28.

<sup>39</sup>Das Projekt „In der Heimat wohnen“ erprobt neue Wege und unterstützt das heimatnahe Wohnen älterer Menschen durch Quartiersarbeit, ambulante Hilfen und die Einbindung von bürgerschaftlichem Engagement.

<sup>40</sup>Bei Reform des Wohngeldes muss berücksichtigt werden, dass dieses Instrument von vielen Ausländer/innen nicht genutzt werden kann. In der Regel (Ausnahmen gibt es vor allem für anerkannte Flüchtlinge und EU-Bürger/innen) ist eine Aufenthaltserlaubnis von der Lebensunterhaltssicherung ohne öffentliche Mittel abhängig (vgl. § 5 AufenthG). Wohngeld gilt als aufenthaltsrechtlich schädliche Inanspruchnahme öffentlicher Mittel, so dass Ausländer/innen darauf verzichten (müssen) es in Anspruch zu nehmen. Leidtragende sind vor allem Familien. Das Wohngeld dient aber nicht der Lebensunterhaltssicherung, sondern dem Zugang zu adäquatem Wohnraum. Um Ausländer/innen, die auf dem Wohnungsmarkt schon jetzt zu den benachteiligten Gruppen gehören, nicht noch weiter auszugrenzen, sollte das Wohngeld in § 2 Abs. 3 AufenthG als eine der Leistungen aufgenommen werden, die dem Aufenthaltsrecht nicht schaden.

<sup>41</sup>[https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/10/PD17\\_351\\_223.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/10/PD17_351_223.html) (zugegriffen am 12.10.2017).

geldleistungen könnte den „Drehtüreffekt“ zwischen dem Bezug von Wohngeld und SGB II-Leistungen reduzieren. Zudem sollte der Anteil des Haushaltseinkommens, der für Wohnen ausgegeben wird, nicht zu hoch sein. Hierzu kann das Wohngeld, wenn es besser ausgestaltet ist als heute und die Spreizung der Mietpreise im Wohngeldgesetz (WoGG) besser abgebildet ist, einen entscheidenden Beitrag leisten.

Die Einführung einer eigenständigen Heizkostenkomponente ist geboten, damit bei steigenden Energiekosten schnell gesetzgeberisch reagiert werden kann. Zudem sollte eine Klimakomponente im Wohngeldgesetz Berücksichtigung finden, damit Wohngeldbezieher/innen nach einer energetischen Sanierung nicht aufgrund der Modernisierungsumlage und der damit verbundenen steigenden Miete aus ihrer Wohnung ausziehen müssen.

#### **2.3.4. Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)**

Haushalte, die in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und in der Sozialhilfe (SGB XII) leben, werden durch die Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) in angemessener Höhe unterstützt. Die Ausgaben für KdU betragen 2015 insgesamt 16,1 Mrd. €. 13,9 Mrd. € davon entfielen auf die 3 Mio. Bedarfsgemeinschaften, die Leistungen nach SGB II erhielten. Im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhielten 680.000 Haushalte außerhalb von Einrichtungen Leistungen für Unterkunft und Heizung, weitere 118.000 Bedarfsgemeinschaften erhielten diese im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt.<sup>42</sup>

Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden im Unterschied zu den Regelbedarfen zur Sicherung des Lebensunterhalts nicht als Pauschalleistung, sondern in tatsächlicher Höhe übernommen, sofern diese „angemessen“ sind. Das Prinzip der Angemessenheit ermöglicht eine Anpassung an die tatsächlichen lokalen Mietverhältnisse und ist daher sinnvoll. Der Gesetzgeber hat jedoch nicht geregelt, wie der Angemessenheitsbegriff auszufüllen ist. Die Erfahrung in der Praxis zeigt, dass durch den Spielraum bei der Ausfüllung der Norm erhebliche Rechtsunsicherheiten entstanden sind. Eine hohe Anzahl von Widerspruchs- und Klageverfahren sind die Folge. Daher braucht es ein vom Gesetzgeber vorgegebenes Verfahren zur Feststellung der Angemessenheit. Insbesondere muss in dem Verfahren die Verfügbarkeit von Wohnraum zu dem ermittelten angemessenen Betrag geprüft werden. Auf einem enger werdenden Wohnungsmarkt dürfen Empfänger von SGB-II- und SGB-XII-Leistungen nicht auf „Unangemessenheit“ der Mietkosten ihrer Wohnung verwiesen werden, wenn faktisch ein Wohnungswechsel nicht möglich ist, zu unvertretbarem Suchaufwand und/oder zu einer Abwärtsspirale von Mietschulden und Entwurzelung führen würde. Der Bedarf von Leistungsberechtigten muss praxisgerecht und nachvollziehbar ermittelt werden und das menschenwürdige Existenzminimum in jedem Einzelfall decken. Hierfür müssen bei der Ermittlung der konkreten Angemessenheitsgrenze die Besonderheiten jedes Einzelfalles berücksichtigt werden.

Dafür muss der Gesetzgeber konkrete Vorgaben machen, aber auch durch Öffnungsklauseln die notwendige Flexibilität bei der Umsetzung vor Ort garantieren. So soll ein rechtssicherer und praktikabler Weg zur Ermittlung der Höhe der angemessenen KdU gefunden werden, der das menschenwürdige Existenzminimum in jedem Einzelfall sicherstellt.

#### **2.3.5. Förderung von Wohnungseigentum für Familien**

Auch Familien im mittleren Einkommensdrittel können sich zunehmend Wohnen in angespannten Wohnungsmärkten, sei es in Mietverhältnissen oder im Eigentum nicht mehr leisten. Zu-

---

<sup>42</sup>Bundesregierung, 2017b, S. 75 und 124.

gang zu neu errichteten Sozialwohnungen haben sie aufgrund "zu hoher" Einkommen i.d.R. nicht. Die gezielte Wohneigentumsförderung von Familien kann Mietwohnungsmärkte in diesem Segment entlasten helfen, den Erwerb von Wohneigentum erleichtern und zudem ein Baustein der Alterssicherung sein. Dabei gilt es die Fehler der bis 2005 gewährten und wenig spezifizierten Eigenheimzulage nicht zu wiederholen.

Familien mit Kindern sollten gezielt durch Eigenkapital- und Tilgungszuschüsse sowie lange Zinsbindungsfristen unterstützt werden, um das für einen Kauf notwendige Eigenkapital aufbringen und insbesondere in den ersten Jahren mit hoher Zinsbelastung substantielle Tilgungen leisten zu können. Dieses Instrument muss so ausgestaltet sein, dass die Zielgruppe in ihrer Eigenverantwortung unterstützt wird und vor Verschuldungsrisiken abgesichert ist. Die Einkommensgrenzen dürfen nicht zu niedrig liegen, andererseits muss es eine Einkommensgrenze nach oben sowie eine Vermögensprüfung geben, um Mitnahmeeffekte Besserverdienender zu vermeiden.

Für Schwellenhaushalte müssen zielgerichtete Programme zur Förderung des Anteilserwerbs an Wohnungen entwickelt werden, so dass günstiger Wohnraum langfristig gesichert werden kann. In Frage kommen die Übernahme bzw. Bezuschussung von Einlagen bei Wohnungsgeossenschaften oder Eigenanteile bei genossenschaftsähnlich realisierten Bauvorhaben (Baugruppen, Syndikate).

### **2.3.6. Einführung einer bundesweiten Wohnungsnotfallstatistik**

Wohnungslosigkeit ist zunehmend ein Phänomen, das in Wohnungsnot und steigenden Wohnkosten begründet liegt.<sup>43</sup> Das Ausmaß von Wohnungslosigkeit sowie die sozio-demografischen Daten der Betroffenen werden bisher unzureichend erfasst und sind über Ländergrenzen hinweg nicht vergleichbar. Für die Prävention und Bekämpfung von Wohnungslosigkeit ist eine konsistente Datenerhebung notwendig, die auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zusammengeführt werden muss. Als Grundlage hierfür ist eine bundesweite Rahmengesetzgebung in Form einer Wohnungsnotfallstatistik notwendig, die über die Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik zur Verfügung gestellt werden muss. Die hierdurch gewonnenen Daten sollten in die relevante Berichterstattung der Bundesregierung einfließen – also den Armuts- und Reichtumsbericht sowie den Wohngeld- und Mietenbericht.

## **2.4. Kirche und ihre Caritas in der Verantwortung**

Die Kirche und ihre Caritas sind traditionell aktive Gestalter für die Realisierung des Menschenrechts auf Wohnen. Das Elend der Industriearbeiter, die im 19. Jahrhundert in elenden Kammern ihr Leben fristeten, war einer der Ausgangsbefunde der sozial-caritative Bewegung, die der Gründung der verbandlichen Caritas voraus ging. Christliche Nächstenliebe wurde durch die erbärmliche Wohnungssituation vieler armer Familien seit jeher besonders herausgefordert. Häuser für ledige Mütter in den 20er Jahren des vorigen Jahrhunderts, Lehrlingswohnheime in Bergbauregionen nach dem zweiten Weltkrieg, Wohnungen für behinderte und pflegebedürftige Menschen in Einrichtungen und in den letzten 20 Jahren auch zunehmend in kleinen Wohneinheiten stehen exemplarisch für eine Geschichte sozialer Verantwortung in der Wohnungs- und Baupolitik.

---

<sup>43</sup>Verspätet ausgezahlte Sozialleistungen oder der Ausschluss von Leistungen für EU-Bürger/innen stellen weitere häufige Ursachen von Wohnungslosigkeit dar.

Die zahlreichen katholischen Siedlungswerke und Wohnungsunternehmen wurden zumeist nach dem 2. Weltkrieg von den Bistümern gegründet, um durch Wohnungsbau familien- und sozialpolitisch zu wirken. Ziel ist die Bereitstellung angemessener und bezahlbarer Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung, aber auch für Gruppen, die auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind. Katholische Wohnungsunternehmen besitzen und verwalten (familien-gerechte) Eigentums- und Mietwohnungen und Sozialwohnungen. Auch Projekte des Mehrge-nerationenwohnens, genossenschaftlicher Wohnungsbau und Konzepte der Service-Wohnformen, nicht selten betrieben in enger Kooperation mit dem ortsansässigen Caritasver-band, versorgen Menschen mit barrierefreien Wohnraum, professionellen Pflegeleistungen und nachbarschaftlichen Hilfen. Die meisten Unternehmen sind im Katholischen Siedlungsdienst e.V. (KSD) zusammengeschlossen.

Kirchen, ihre Wohlfahrts- und Fachverbände sind Eigentümer von Immobilienbeständen, die mancherorts in begehrten, innenstadtnahen Lagen meist eigenen kirchlichen Zwecken (Seel-sorge, Verwaltung, Dienstwohnungen), der sozialen und gesundheitlichen Versorgung, der Bil-dung, aber auch der Vermögensanlage dienen. Teilweise finanzieren sie mit den Einkünften aus Immobilienbeständen nicht refinanzierte Angebote der sozialen Unterstützung. Stationäre Einrichtungen der Behindertenhilfe und Altenhilfe bieten ihren Bewohner/innen ein Zuhause. Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, der Jugendhilfe, Wohnheime und Frauenhäuser geben in schwierigen Lebenssituationen Schutz, Beratung, Begleitung und ein Dach über dem Kopf.<sup>44</sup> Der kirchlich-verbandliche Immobilienbesitz bringt vielfältige Chancen und Verpflichtungen mit sich. Angesichts der aktuellen Situation auf den Wohnungsmärkten müssen sich kirchliche Lie-genschaftsverwaltungen, die Bistümer, die Pfarrgemeinden, die kirchlichen Wohnungsunter-nehmen, die Caritas- und ihre Fachverbände, die im Besitz von Immobilien sind, neu fragen, welche Optionen für sie selbst vor Ort bestehen, um bezahlbares Wohnen zu einer realisti-schen Perspektive für mehr Menschen zu machen. Sie können dazu beizutragen, dass Ver-drängung und Segregation auch in "begehrten Städten" und Gemeinden abnehmen und Vielfalt wieder Raum gewinnt.

Konkret geht es um einen Dreischritt. Zunächst gilt es zu identifizieren, welche unbebauten Flächen aktiviert werden können und wo An-, Aus- oder Umbauten zusätzlich Wohnraum schaffen können. Diese können zweitens in Eigenregie bebaut oder in Erbpacht vergeben wer-den. Dabei sollte sozialer Wohnungsbau grundsätzlich Teil der Neubauvorhaben sein. Die Kir-che und ihre Caritas können sich drittens mit ihrem Wissen aktiv bei kommunalen Planungs-prozessen und städtebaulichen Entwicklungen einbringen und darauf hinwirken, dass Wohn-raum auch im günstigen Segment geschaffen wird und somit das Menschenrecht auf Wohnen wieder für alle Menschen gilt.

Freiburg, 04. Dezember 2017

Vorstand

---

<sup>44</sup>Eine Sammlung mit zahlreichen Beispielen wird vom DCV anlässlich der Kampagne veröffentlicht.