

Herausforderungen und Empfehlungen für eine sozialorientierte Wohnungspolitik in Wolfsburg

Der Weg zu einer sozialen Wohnungsmarktentwicklung



Quaestio
FORSCHUNG & BERATUNG

Friesenstraße 17 . D - 53175 Bonn
Fon: +49 (0)228 266 888 - 0
Fax: +49 (0)228 55547271
office@quaestio-fb.de . www.quaestio-fb.de

Impressum

Auftraggeber: Stadt Wolfsburg
Der Oberbürgermeister
Referat Strategische Planung, Stadtentwicklung, Statistik
Ralf Sygusch, Verena Lichtenstein
Porschestraße 49
38440 Wolfsburg

Auftragnehmer: Quaestio Forschung & Beratung
Bernhard Faller, Colin Beyer
Friesenstr. 17
53175 Bonn

Stand: August 2018

Nachdruck: auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe gestattet

INHALTSVERZEICHNIS

1. Aufgabenstellung	1
2. Zur Einordnung: Systematik der sozialen Wohnungspolitik	1
2.1. Wohnungsneubau und Sockereffekte	2
2.2. Sozialtransfers bzw. Subjektförderung	2
2.3. Der geförderte Wohnungsbau	2
3. Zielgruppen einer sozialen Wohnraumversorgung und bestehende Versorgungsstrukturen	3
3.1. Leistungsempfänger nach SGB II	3
3.2. Flüchtlinge	8
3.3. Wohnungsnotfälle	9
3.4. Personen mit psychischen Erkrankungen	10
3.5. Pflegebedürftige Personen	11
4. Beitrag des geförderten Wohnungsneubaus zu einer sozialen Wohnraumversorgung	11
4.1. Geförderter Wohnungsbau: Zielsetzung und Wirkungspfade	11
4.2. Der Bestand an geförderter Wohnungen: Status quo und Prognose	13
4.3. Wie viele geförderte Wohnungen braucht Wolfsburg?	15
4.4. Anreizwirkung des Förderinstrumentariums	17
4.5. Zusammenwirken von Wohnungsbauförderung und Bodenpolitik	20
5. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der sozialen Wohnungspolitik für Wolfsburg	22
5.1. Bisherige Instrumente der Wolfsburger Wohnungspolitik	22
5.1.1. Subjektförderung	22
5.1.2. Objektförderung	23
5.2. Fortführung und Nachjustierung wohnungspolitischer Ansätze und Instrumente	25
5.2.1. Geförderter Wohnungsbau und kommunale Wohnungsbestände	25
5.2.2. Fortsetzung der Wohnungsbauoffensive	26
5.2.3. Quartierskonzepte (u.a. für das Wohnen im Alter)	27
5.3. Soziale Mischung als neues strategisches Ziel und instrumentelle Herausforderung	27
5.3.1. Soziale Mischung als Ziel der Wohnungspolitik	27
5.3.2. Das Quartier als Betrachtungsebene	28
5.3.3. Instrumente zur Stabilisierung der sozialen Mischung	29
6. Fazit / Zusammenfassung	30
Anhang	32
Einkommensgrenzen der Wohnungsbauförderung, Gesamteinkommen nach § 3 Abs. 2 NWoFG (NEi.V.m. DVO-NWoFG)	32
Annahmen der Rentabilitätsberechnung	33

1. Aufgabenstellung

Die Stadt Wolfsburg hat in den vergangenen zwanzig Jahren in Abhängigkeit von der jeweiligen Marktlage und den wohnungspolitischen Zielvorstellungen diverse wohnungspolitische Beschlüsse gefasst. Im Mittelpunkt stehen dabei bodenpolitische Maßnahmen, die i. W. die Wettbewerbsfähigkeit des Wohnstandortes Wolfsburg fördern und zugleich einen in sozialer Hinsicht breiten Zugang zu Wohneigentum ermöglichen sollten. Besondere Beachtung fand das Angebot an Grundstücken für den Einfamilienhausbau.

Mit der Wohnungsbauoffensive hat die Stadt Wolfsburg seit 2012 auf den wachsenden Neubaubedarf reagiert. Der ausgeweitete Wohnungsneubau ist ein erster wirksamer Schutz vor Wohnungsmarktengpässen, davon ausgelösten Preissteigerungen und sozial-selektiven Schwierigkeiten in der Wohnungsversorgung. Trotz der sichtbaren Erfolge der Wohnungsbauoffensive bestehen in Wolfsburg aber offenbar Probleme in der sozialen Wohnungsversorgung, die wohnungspolitisch diskutiert werden. Davon ausgehend ist zu klären, ob ergänzend zur Wohnungsbauoffensive stärker sozialpolitisch ausgerichtete wohnungspolitische Maßnahmen erforderlich sind und welche dies konkret sein können.

In einem separaten Bericht beleuchtete Quaestio im Auftrag der Stadt Wolfsburg die Rahmenbedingungen für eine soziale Wohnungsmarktentwicklung. Nach der Analyse des Status-quo des Wolfsburger Wohnungsmarkts war es Aufgabe der durch Quaestio durchgeführten Untersuchung, den Bedarf und die Zielrichtung einer sozialorientierten Wohnungspolitik in Wolfsburg zu erarbeiten. Hierzu führte Quaestio sechs Expertengespräche mit Mitarbeitern der Stadtverwaltung und der NEULAND Wohnungsgesellschaft mbH (NLD). Die so erzielten Zwischenergebnisse wurden in einem Workshop (April 2018) mit den fachlich zuständigen Mitarbeitern der Stadt Wolfsburg vertieft und weiterentwickelt. Die Ergebnisse der Gespräche sind in dem vorliegenden Bericht zusammengefasst, die sich daraus ergebenden Herausforderungen benannt und die Empfehlungen für eine sozialorientierte Wohnungspolitik in Wolfsburg herausgearbeitet.

2. Zur Einordnung: Systematik der sozialen Wohnungspolitik

Die soziale Wohnungspolitik trägt dafür Sorge, dass sich alle Haushalte angemessen mit Wohnraum versorgen können bzw. versorgt sind. Der größte Teil der Wohnungsversorgung wird dabei über den Markt abgewickelt. Hier nimmt die öffentliche Hand zwar „nur“ mittelbar über Regulierungen, aber dennoch auf vielfältige Weise Einfluss (z. B. Mietvertragsrecht, steuerliche Behandlung von Wohneigentum, Baustandards, Schaffung von Baurechten etc.). Diese Regulierungen können als Rahmenbedingungen für die Wohnungsmarktentwicklung die soziale Wohnungspolitik eher begünstigen oder behindern.

2.1. Wohnungsneubau und Sickereffekte

Gerade in der jüngeren Zeit konnte beobachtet werden, dass der Wohnungsneubau in vielen Städten sehr schleppend auf die anziehende Wohnungsnachfrage reagiert. Die entstehenden Knappheiten erzeugen einen Preisanstieg, der sich mit zunehmender Dauer in die unterschiedlichen und somit auch die preiswerteren Teilmärkte fortpflanzt. Die Stadt Wolfsburg hat mit ihrer Wohnungsbaupolitik reagiert und den Wohnungsneubau auf ein recht hohes Niveau gebracht, so dass der Preisanstieg bislang moderat ausgefallen ist (vgl. Bericht Der Wolfsburger Wohnungsmarkt im Status-quo: Rahmenbedingungen einer sozialen Wohnungsmarktentwicklung).

Es ist kaum zu bezweifeln, dass eine hohe Intensität des Wohnungsneubaus hilft, Knappheiten zu vermeiden und die Preisentwicklung dämpft. In welchem Umfang und in welcher Geschwindigkeit ein notwendigerweise relativ teurer Wohnungsneubau zu einer Entlastung der preisgünstigen Teilmärkte führt („Sickereffekte“) ist allerdings umstritten. Die Wolfsburger Wohnungsunternehmen berichten jedoch, dass sie durch höherwertige Neubauten entsprechende Umzugsketten in ihren Beständen auslösen. Die entlastende Wirkung eines nicht geförderten bzw. preisreduzierten Wohnungsneubaus hängt unabhängig davon mit hoher Wahrscheinlichkeit vom Grad der Marktanspannung ab.

2.2. Sozialtransfers bzw. Subjektförderung

Mit den Sozialtransfers (KdU, Wohngeld; auch Subjektförderung genannt) verbindet sich das Ziel, eine unzureichende Wohnkaufkraft aufzubessern und so die Wohnungsversorgung der Zielgruppenhaushalte zu verbessern (siehe Kap. 3.1.). Der Vorteil ist, dass die Förderung bzw. die Transfers unmittelbar die Zielgruppe erreichen. Ferner können sich die Haushalte relativ frei im günstigen Marktsegment ihren Bedürfnissen entsprechend bewegen. Konzentration von Transferempfängerhaushalten werden durch diese Sozialtransfers nicht zusätzlich begünstigt.

Die finanzielle Unterstützung einer angemessenen Wohnungsversorgung führt immer dann nicht zum gewünschten Ziel, wenn Haushalte aufgrund von Stigmatisierungen einen eingeschränkten oder keinen Zugang zu Wohnungen finden. Diese Stigmatisierungen können dabei sowohl in realen Problemen begründet sein (z. B. eingeschränkte Wohnfähigkeit aufgrund psychischer Probleme) oder auf negativen Vorurteilen basieren. In diesen Fällen sind Begleitmaßnahmen für die Unterbringung erforderlich, die entweder einen Zugriff auf Wohnungen ermöglichen oder aber eine im weitesten Sinne sozialarbeiterische Begleitung des Wohnens vorsehen.

2.3. Der geförderte Wohnungsbau

Der geförderte Wohnungsneubau ist das klassische und bedeutendste Element der sozialen Wohnungsversorgung in Deutschland. Der Investor erhält günstige

Darlehen, gewährt dafür ein Belegungsrecht und geht eine Mietpreisbindung ein. Seit längerer Zeit reichen allerdings die Fördervorteile nicht aus, um die wirtschaftlichen Nachteile der Mietpreis- und Belegungsbindung zu kompensieren (siehe Kap. 4.4). Hinzu kommen ggf. weitere Nachteile (z.B. bürokratischer Aufwand). Ferner hat sich in vielen wachsenden Städten in Deutschland gezeigt, dass sich in verengenden Grundstücksmärkten vor allem der freifinanzierte Wohnungsbau durchsetzt und somit die am geförderten Wohnungsbau interessierten Investoren kaum mehr Zugang zu Grundstücken erhalten. An dieser Stelle setzen die derzeit vielerorts diskutierten und eingeführten Baulandmodelle bzw. Quotenregelungen an.

Um auch bei reduziertem Neubaubedarf Belegungs- und Mietpreisbindungen generieren zu können, wurden in verschiedenen Bundesländern entsprechende Programme etabliert. Bei der sogenannten „mittelbaren Belegung“ wird ein Wohnungsneubau ohne Mietpreis- und Belegungsbindung mit günstigen Darlehen gefördert. Dafür räumt der Investor Mietpreis- und Belegungsbindungen an Bestandswohnungen ein.¹ Andere Förderprogramme zielen darauf, die Sanierung/Modernisierung von älteren Wohnungen mit neuen Mietpreis- und Belegungsbindungen zu versehen. In den meisten Fällen hat sich bislang gezeigt, dass weder die Bestandsförderung noch die mittelbare Förderung geeignet sind, zuverlässig neue Belegungs- und Mietpreisbindungen in größerer Zahl zu generieren.

3. Zielgruppen einer sozialen Wohnraumversorgung und bestehende Versorgungsstrukturen

Die Analyse der Rahmenbedingungen auf dem Wolfsburger Wohnungsmarkt hat gezeigt, dass im Status-quo der Anteil preisgünstigen Wohnraums innerhalb des Stadtgebiets vergleichsweise hoch ist. Im Folgenden wird beschrieben, wie sich die Entwicklungen auf dem Wolfsburger Wohnungsmarkt mit Blick auf unterschiedliche Personengruppen darstellt und welche Ansätze die Stadt Wolfsburg verfolgt, um deren Wohnraumversorgung sicherzustellen.

3.1. Leistungsempfänger nach SGB II

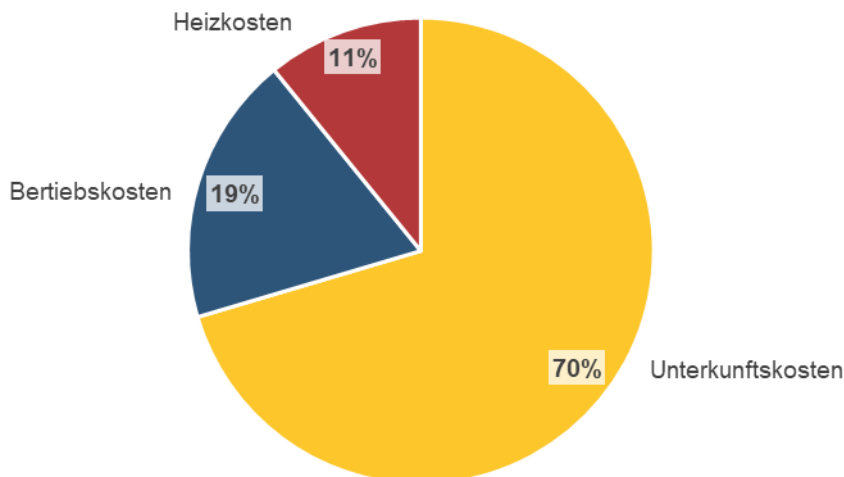
Leistungsempfänger nach dem zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) erhalten als Teil ihrer Transferzahlung die Kosten der Unterkunft (KdU) durch das Jobcenter Wolfsburg erstattet. Die KdU-Zahlungen decken alle mit der Anmietung von Wohnraum verbundenen Kosten ab.² Neben der Kaltmiete (Unterkunftskosten) sind dies auch die Betriebs- und die Heizkosten. In Abb. 1 ist die

¹ Dieses in Wolfsburg insbesondere bei der Neuland beliebte Programm wurde vom Land Niedersachsen teilweise eingestellt bzw. auf die untere Einkommensgruppe beschränkt.

² Zwar werden durch die KdU auch Haushalte unterstützt, die im Eigentum leben, dies ist aber ein verschwindend geringer Anteil. Von 3.957 Bedarfsgemeinschaften mit Anspruch auf KdU-Leistungen, wohnen 3.917 in Mietwohnungen. Dies entspricht einem Anteil von 99%.

Aufteilung der Kostenpositionen für Wolfsburg im Jahr 2016 dargestellt. Die reinen Unterkunftskosten, welche aus wohnungswirtschaftlicher Sicht der Nettokaltmiete entsprechen, nehmen dabei einen Anteil von 70% an den Gesamtaufwendungen für die KdU ein.

Abb. 1: Aufteilung der Kosten der Unterkunft (KdU) in Wolfsburg in die einzelnen Kostenpositionen (Durchschnitt 2016)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die Obergrenze, bis zu der die Wohnkosten durch das Jobcenter gezahlt werden, wird in Wolfsburg nicht veröffentlicht. Sie orientiert sich in der Höhe und dem Aktualisierungsintervall an dem Höchstbetrag der Mietenstufe 4 des Wohngeldes nach § 12 Abs. 1 WoGG. Dieser Höchstbetrag liegt seit 2016 je nach Wohnungs- und Haushaltsgröße bei ca. 8,35 bis 9,00 €/m², beinhaltet aber neben der Kaltmiete auch die Betriebskosten. Den durchschnittlichen Betriebskostenanteil abgezogen entspricht dies einer Kaltmiete von ca. 6,60 bis 7,10 €/m² und damit in etwa auf dem Niveau der durchschnittlichen Wiedervermietungsrenten von Bestandswohnungen der großen Wolfsburger Wohnungsunternehmen (2016: 6,75 €/m²).

Im Durchschnitt aller in Wolfsburg anerkannten KdU-Leistungen lagen die Unterkunftskosten (ohne Betriebs- und Heizkosten) im Juli 2017 bei 6,51 €/m² und damit etwas unterhalb der durchschnittlichen Wiedervermietungsrenten von Bestandswohnungen der großen Wolfsburger Wohnungsunternehmen.³ Innerhalb der Region sind die Unterkunftskosten in Wolfsburg damit – noch vor Braunschweig – die höchsten (siehe Abb. 2). Auch im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im erweiterten Umkreis, liegt Wolfsburg gemeinsam mit Osnabrück und Bremen hinter Münster in der Spitzengruppe. Diese im Vergleich hohen Unterkunftskosten im Rahmen der KdU verwundern im ersten Moment, wurde für den Wolfsburger Wohnungsmarkt doch eine vergleichsweise günstige Preisstruktur

³ Quelle: Bundesagentur für Arbeit

attestiert (vgl. Status-quo-Bericht). Tatsächlich werden die hohen Unterkunftskosten in Wolfsburg nicht auf ein hohes Mietpreisniveau, sondern auf die Anerkennungspraxis durch das Wolfsburger Jobcenter zurückzuführen sein. Während in anderen Städten die Bewilligungsgrenzen teilweise an einen im Mietspiegel definierten Standard gekoppelt und öffentlich einsehbar sind, ist dies in Wolfsburg nicht der Fall und führt zu einer weniger restriktiven Praxis.

Abb. 2: Höhe der Unterkunftskosten für Mietwohnungen pro m² im regionalen und interkommunalen Vergleich

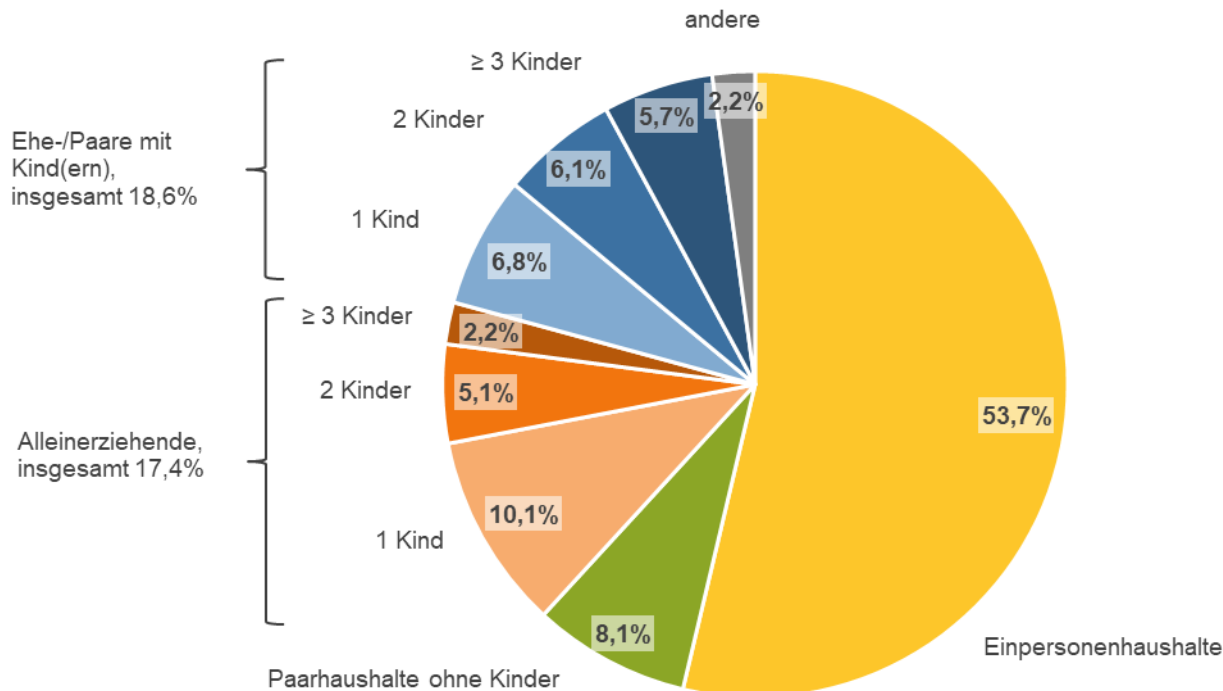
Stadt / Kreis	Anerkannte Unterkunftskosten (ohne Nebenkosten) pro m ² Wohnfläche		
	Januar 2015	Juli 2017	Entwicklung
Wolfsburg	5,68 €/m ²	6,51 €/m ²	14,6%
Braunschweig	5,44 €/m ²	6,09 €/m ²	11,9%
Landkreis Gifhorn	5,01 €/m ²	5,72 €/m ²	14,2%
Landkreis Helmstedt	4,49 €/m ²	4,94 €/m ²	10,0%
Landkreis Wolfenbüttel	4,87 €/m ²	5,13 €/m ²	5,3%
Region Hannover	5,69 €/m ²	6,27 €/m ²	10,2%
Kassel	4,80 €/m ²	5,96 €/m ²	24,2%
Magdeburg	4,34 €/m ²	4,98 €/m ²	14,7%
Münster	6,42 €/m ²	6,89 €/m ²	11,3%
Bremen	5,83 €/m ²	6,49 €/m ²	11,3%
Paderborn	5,09 €/m ²	5,66 €/m ²	11,2%
Osnabrück	5,85 €/m ²	6,44 €/m ²	10,1%
Bielefeld	5,19 €/m ²	5,52 €/m ²	6,4%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Durch die vergleichsweise gute Zahlungsfähigkeit von Leistungsempfängern nach SGB II ist für diese Zielgruppe der Zugang zu dem Wohnungsmarkt nicht so stark eingeschränkt, wie es im ersten Moment zu vermuten wäre. Nach Auskunft der zuständigen städtischen Stellen können sich die betroffenen Personen prinzipiell mit adäquatem Wohnraum auf dem Wolfsburger Wohnungsmarkt versorgen. Eine Diskriminierung von Leistungsempfängern nach SGB II auf dem Wohnungsmarkt findet derzeit nicht statt. Insbesondere große Wohnungsunternehmen schätzen die sicheren Mietzahlungen durch die Transferzahlungen des Jobcenters. Zurückhaltender agieren hingegen kleinere private Wohnungseigentümer, die ggf. eine Stigmatisierung ihres Wohnhauses befürchten. Dennoch sind auch Leistungsempfänger nach SGB II – wie der Großteil aller in Wolfsburg wohnungssuchender Haushalte – von der generellen Wohnraumverknappung betroffen. Insbesondere der Zugang zu Kleinstwohnungen für Singlehaushalte und Großwohnungen für Großfamilien sind für Wohnungssuchende mit größeren Mühen und längeren Wartezeiten verbunden. Sowohl Singlehaushalte als auch

Großfamilien sind unter den Bedarfsgemeinschaften nach SGB II überrepräsentiert (siehe Abb. 3).⁴

Abb. 3: Struktur der Bedarfsgemeinschaften in Wolfsburg (Juni 2017)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die finanzielle Unterstützung durch KdU-Zahlungen an betroffene Haushalte wird mit Blick auf die wohnungswirtschaftliche Wirkung häufig als Subjektförderung bezeichnet (Haushalt = Subjekt) und damit dem geförderten Wohnungsbau als Objektförderung (Wohnung = Objekt) gegenübergestellt. Im Kern verfolgen beide Ansätze dasselbe Ziel: die Zahlungsfähigkeit des Haushalts und den Preis für das Wohnen auf ein Niveau zu verlagern und so die Wohnraumversorgung sicherzustellen.⁵ Mit dem Fördergegenstand (Subjekt oder Objekt) verbinden sich im föderalen System Deutschlands unterschiedliche Finanzierungsstrukturen. Während die Objektförderung durch Mittelbereitstellung des Bundes an die Länder finanziert wird, teilen sich die Kosten der Subjektförderung (KdU) der Bund und die Kommunen.

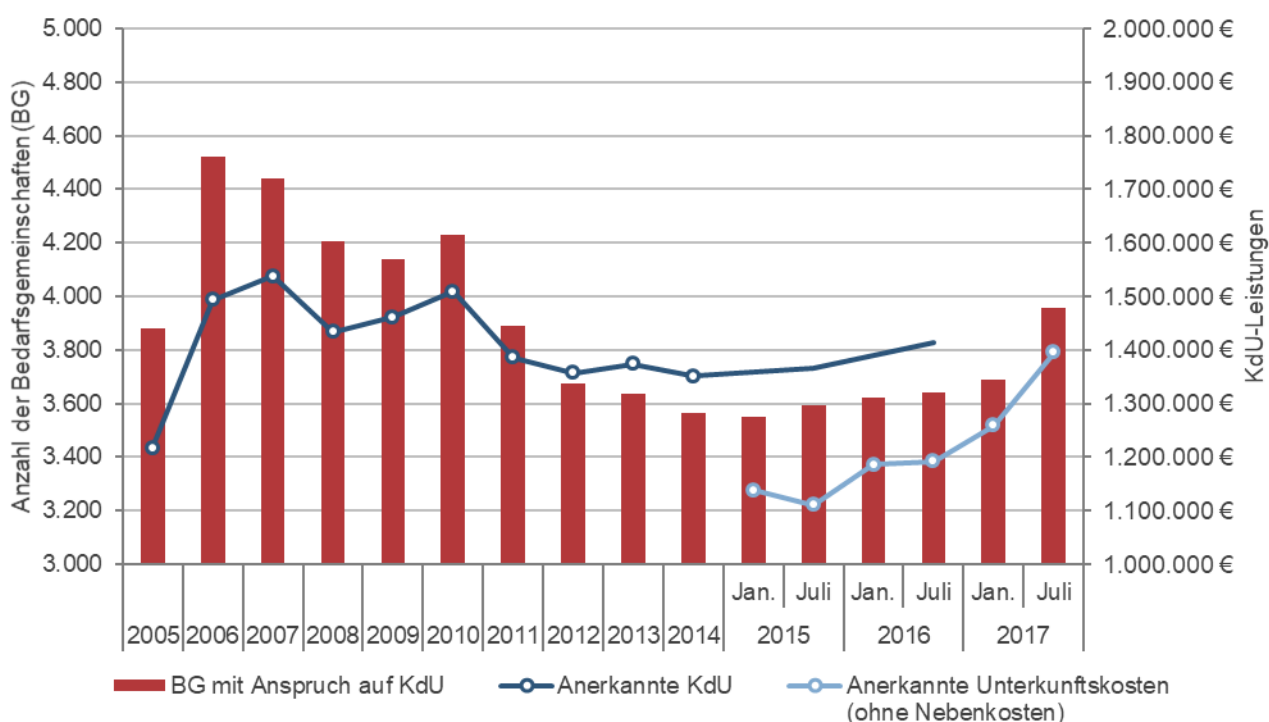
Im Jahr 2016 beliefen sich die Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft in Wolfsburg auf monatlich rund 1,4 Mio. €. In den zehn Jahren zuvor ist dieser Wert weitestgehend konstant geblieben. Steigende Wohnkosten (Miete, Betriebs-

⁴ Die Haushaltegenerierung der Stadt Wolfsburg weist für 2017 einen Anteil von 47,0% Einpersonenhaushalten aus. Der Anteil der Haushalte mit 3 oder mehr Kindern liegt bei 2,0%. (Quelle: Stadt Wolfsburg - Strategische Planung, Stadtentwicklung, Statistik: Statistisches Informationssystem Wolfsburg)

⁵ Für eine detaillierte Gegenüberstellung des Förderinstrumentariums für eine soziale Wohnraumversorgung siehe Kapitel 5.1.

und Heizkosten) pro Bedarfsgemeinschaft wurden durch einen Rückgang der Zahl der berechtigten Bedarfsgemeinschaften kompensiert. Im Zeitraum von 2006 bis 2016 sank die Zahl der KdU-berechtigten Bedarfsgemeinschaften von etwa 4.500 auf rund 3.600 (-20%, siehe Abb. 4). Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort Wolfsburg von etwa 41.500 auf rund 50.700 um über 20%, so dass der Rückgang der KdU-berechtigten Bedarfsgemeinschaft vor allem auf eine verbesserte Beschäftigungssituation in Wolfsburg zurückzuführen ist.

Abb. 4: Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II mit Anspruch KdU-Zahlungen und Höhe der anerkannten KdU sowie Unterkunftskosten für Mietwohnungen (ohne Nebenkosten) pro Monat in Wolfsburg



Hinweis: Die anerkannten Kosten der Unterkunft umfassen neben den reinen Unterkunftskosten (Kaltmiete) auch die Betriebs- und Heizkosten (siehe Abb. 1). Für die Jahre ab 2015 liegen die Kostenpositionen aufgeschlüsselt nach reinen Unterkunftskosten und Nebenkosten vor. Für das Jahr 2017 liegen die Gesamtausgaben für die KdU noch nicht vor.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Mit der fluchtbedingten Zuwanderung v.a. im Jahr 2015 und der schrittweisen Anerkennung der zugewanderten Personen durch abgeschlossene Asylverfahren, nimmt die Zahl der KdU-berechtigten Bedarfsgemeinschaften zeitverzögert seit 2017 wieder stärker zu und führt in der Folge zu höheren Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft. Dieser Effekt wird durch zeitgleich steigende Mietpreise noch verstärkt. Zur Abfederung dieser erwartbaren Kostensteigerung für die Kommunen, beschloss der Bundestag am 1. Dezember 2016 das „Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“. In diesem wird der Finanzierungsanteil des

Bundes an den Aufwendungen zur KdU erhöht und Regelungen zur Anpassung für den Zeitraum bis 2018 getroffen (siehe hierzu auch § 46 SGB II).

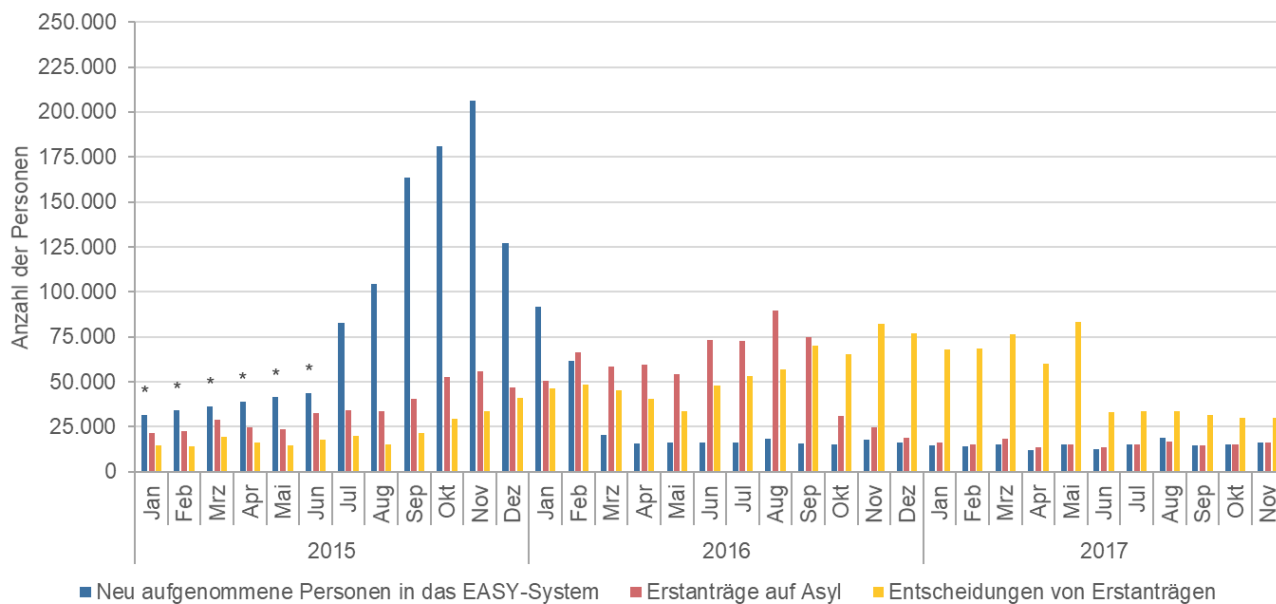
3.2. Flüchtlinge

Die Stadt Wolfsburg stand, wie fast alle Kommunen in Deutschland, in den Jahren 2015 und 2016 vor der Aufgabe, eine große Zahl aus ihrer Heimat geflohener Personen aufzunehmen. Eine zentrale Herausforderung bestand dabei in der Schaffung von (zeitlich befristeten) Notunterkünften. Dieser Aufgabe kam die Stadt Wolfsburg an mehreren Standorten im Stadtgebiet nach. Diese Unterkunftsformen dienen jedoch lediglich der Erstaufnahme der geflüchteten Personen. Sobald ein positiver Asylbescheid vorliegt, haben diese einen Anspruch auf die Grundsicherung nach SGB II und damit auch auf die Erstattung der Kosten der Unterkunft. In Wolfsburg wurden im Rahmen der Amtshilfe für die Kommunen, die Erstaufnahmeeinrichtungen vorzuhalten haben, ebenfalls Kapazitäten zur Registrierung der Personen geschaffen. Diese Einrichtungen werden inzwischen nicht mehr benötigt und sind geschlossen. Auch die Flüchtlingsunterkünfte der Stadt Wolfsburg sind durch die zunehmende Zahl der abgeschlossenen Asylanträge (zeitlicher Verlauf siehe Abb. 5) inzwischen nicht mehr voll ausgelastet.

Nach der akuten Unterbringungsaufgabe besteht mit Blick auf die in 2015 und 2016 zugewanderten Personen inzwischen die Herausforderung darin, sie dauerhaft in den „normalen“ Wohnungsmarkt zu integrieren. Dies geschieht in Wolfsburg derzeit vor allem über Vereinbarungen mit den großen lokalen Wohnungsunternehmen. Bei der Anmietung von Wohnungen von kleineren privaten Vermietern tritt die Stadt häufig selbst als Mieter auf, um gegenüber dem Vermieter das Renovierungsrisiko zu tragen. In der Folge dieser Ausnahmesituation wurden in Einzelfällen hohe Mieten von bis zu 20-30 €/m² gefordert. Wohnungen, die in dieser Zeit angemietet wurden, werden derzeit schrittweise wieder gekündigt.

Neben möglichst akzeptablen Mietpreisen stellen sich aus sozialer Perspektive noch weitere Anforderungen an einen geeigneten Wohnraum für geflüchtete Personen. Diese haben im Umfeld ihrer vormaligen Flüchtlingsunterkunft oftmals ein soziales Netz aus anderen Flüchtlingen und freiwilligen Helfern aufgebaut, welches möglichst erhalten werden soll. Durch die mangelnde Mobilität der Bevölkerungsgruppe kann schon die Unterbringung in einem anderen Stadtteil eine große Hürde sein, um die entstandenen Verbindungen aufrecht zu erhalten. Aufgrund der zunehmenden Anspannung des Wolfsburger Wohnungsmarktes ist eine solch wünschenswerte Form der Unterbringung nicht immer zu gewährleisten. Rein quantitativ war die Unterbringung der betroffenen Haushalte in Wolfsburg bisher jedoch möglich.

Über die Wohnraumversorgung hinaus unterstützt die Stadt Wolfsburg ambulante Angebote, welche die Integration der Menschen in ihr neues Wohnumfeld erleichtern sollen (soziale Betreuung, Mediation im Streitfall mit Nachbarn).

Abb. 5: In das EASY-System aufgenommene Personen, Erstanträge und entschiedene Erstanträge auf Asyl in Deutschland

Hinweis: EASY (Erstverteilung der Asylbegehrenden) ist ein Computerprogramm des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, in dem geflüchtete Personen nach ihrer Ankunft in Deutschland erstmals registriert werden.

* Für den Zeitraum bis Juni 2015 liegen keine monatsgenauen Auswertungen aus dem EASY-System vor. Die vorliegenden Quartalswerte für das erste und zweite Quartal 2015 wurden für diese Abbildung modellhaft auf die Monate verteilt.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

3.3. Wohnungsnotfälle

Die Stadt Wolfsburg betreibt über das Ordnungsamt eine eigene Stelle für die Bearbeitung von sogenannten Wohnungsnotfällen. Dies sind von Vermietern gemeldete Haushalte, welche seit mindestens zwei Monaten keine Miete mehr gezahlt haben. Ziel der städtischen Stelle ist es, den Haushalt zu befähigen, die Mietrückstände auszugleichen, dadurch die Haushalte in den Wohnungen zu halten und auf diesem Weg Wohnungslosigkeit vorzubeugen (Prävention).

Eine wichtige Grundvoraussetzung für diese Arbeit ist eine enge und gut funktionierende Zusammenarbeit mit den großen Wolfsburger Wohnungsunternehmen NEULAND, VWI und der Allertal Genossenschaft. Diese nehmen Kontakt zu der städtischen Stelle auf und melden Mietrückstände von einzelnen Haushalten. In den vergangenen Jahren konnten so ca. 370 bis 400 Fälle im Jahr durch die städtischen Mitarbeiter bearbeitet werden. Vermieter, die als private Einzeleigentümer über kleinere Wohnungsbestände verfügen, suchen seltener und auch erst zu einem späteren Zeitpunkt den Kontakt zur Stadt. Dies kann zum einen in einer mangelnden Kenntnis des Angebots begründet sein (viele der Eigentümer werden von Haus & Grund oder dem Amtsgericht im Rahmen von Gerichtsverfahren vermittelt). Zum anderen haben private Vermieter auch ein persönlicheres Ver-

hältnis zu ihren Mietern, welches sie durch eine Kontaktaufnahme zum Ordnungsamt nicht belasten möchten.

Die Hauptarbeit der städtischen Stelle für Wohnungsnotfälle liegt in der sozialarbeiterischen Betreuung der Haushalte mit Mietrückständen. Dies umfasst typischerweise:

- Die Unterstützung bei der Antragstellung auf Erstattung der Kosten der Unterkunft (KdU) und weitere Kooperationen mit dem Jobcenter
- Das mit dem Mieter gemeinsame Aufstellen eines Haushaltsplans und ggf. der Vermittlung zur Schuldnerberatung der AWO und Caritas
- Die Vermittlung und Zusammenarbeit mit der Suchtberatung, dem psychosozialen Dienst (Gesundheitsamt) und dem Jugendamt

Durch diese Maßnahmen und ein eventuelles Entgegenkommen der Wohnungsunternehmen kann die städtische Stelle für Wohnungsnotfälle einen Großteil der Haushalte zur Zahlung ihrer Mietrückstände befähigen. Insbesondere bei Familien mit Kindern stehen die Chancen zur Sicherung der Wohnverhältnisse sehr gut. In besonderen Notfällen mietet die Stadt Wolfsburg für Familien ohne Aussicht auf Mietrückzahlung selbst Wohnungen an. Etwas schwieriger stellt sich die Situation für alleinlebende Personen dar, die den größeren Teil der betroffenen Haushalte ausmachen. Aber auch für diese Personengruppe besteht eine sehr hohe Vermittlungsquote. Die Beantragung von Wohnungsberechtigungsscheinen (WBS) und damit der Zugang zu öffentlich geförderten Wohnungen spielt in der alltäglichen Arbeit derzeit keine Rolle.

Generell wird beobachtet, dass der zunehmend angespannte Wohnungsmarkt die Situation für Mieter mit Mietschulden stark verändert. Noch vor wenigen Jahren, als von Wohnungsknappheit noch keine Rede und den Vermietern die Angst vor Wohnungsleerstand präsent war, wurden zukünftige Mieter nur selten von den Vermietern auf ihre Zahlungsfähigkeit hin überprüft. In der Folge war es für Haushalte, trotz Mietrückständen bei ihrem alten Vermieter, oft kein Problem eine neue Wohnung anzumieten. Dies habe sich in den vergangenen Jahren stark geändert. Eine Auskunft über ausstehende Schulden (Schufa) sei inzwischen in Wolfsburg der Standard bei neuen Mietverhältnissen.

In Fällen, in denen die Vermittlung zwischen Mieter und Vermieter nicht gelingt, ist die Zwangsräumung die letzte Konsequenz. In den meisten Fällen in denen es so weit kommt, ziehen die Betroffenen zu Familienangehörigen. Bei einem noch kleineren Teil steht am Ende des Verfahrens die Obdachlosigkeit. Im vergangenen Jahr mussten von den knapp 400 bearbeiteten Fällen am Ende des Prozesses vier Personen an die Notunterkunft für Obdachlose übergeben werden.

3.4. Personen mit psychischen Erkrankungen

Personen, die aufgrund psychischer Erkrankungen nicht oder nur eingeschränkt selbstständig in einer eigenen Wohnung leben können, werden in Wolfsburg in

einzelnen Wohngruppen und Wohnprojekten unterschiedlicher Träger dezentral mit Wohnraum versorgt. Derzeit verfügen diese Wohnformen, bei denen je nach Bedarf eine psychologische pflegerische und/oder sozialarbeiterische Begleitung erfolgt, in Wolfsburg in der Summe über ca. 20 bis 30 Plätze. Der tatsächliche Bedarf wird aber höher eingeschätzt.

Aus Sicht der zuständigen städtischen Mitarbeiter wäre es sehr wünschenswert, räumlich gestreut bei künftigen Neubauprojekten Wohngruppen und Wohnprojekte für die betroffenen Menschen mit einzurichten.

3.5. Pflegebedürftige Personen

Im Bereich pflegebedürftiger Personen verfolgt die Stadt Wolfsburg das Prinzip „ambulant vor stationär“. Die ambulante Pflege in der eigenen Wohnung hat nach Meinung der zuständigen städtischen Mitarbeiter gleich zwei Vorteile. Zum einen ist sie aus wirtschaftlich gesehen günstiger als die verhältnismäßig teure Unterbringung in Wohn- und Pflegeheimen, für die auch die Stadt Wolfsburg im Rahmen der Leistungen nach SGB XII teilweise aufkommen muss. Zum anderen ist sie mit Blick auf den in der Pflege immer deutlicher zutage tretenden Fachkräftemangel auch weniger Personalintensiv als die Versorgung in einem Heim.

Im stationären Bereich verfügt Wolfsburg über 13 Pflegeheime mit ca. 1.200 Plätzen für die dauerhafte stationäre Pflege. 11 der 13 Einrichtungen werden durch Wohlfahrtsverbände, zwei durch private Träger betrieben. Mit einer Auslastung von 98% sind in den bestehenden Einrichtungen praktisch keine Kapazitäten mehr verfügbar.

Ein wesentlicher Grund für die hohe Auslastung der stationären Einrichtungen ist laut Aussage der zuständigen Mitarbeiter der Stadtverwaltung die mangelnde Möglichkeit zur ambulanten Versorgung von Personen in ihren eigenen Wohnungen. Im Wolfsburger Wohnungsbestand sind zu wenige barrierefreie oder barrierearme Wohnungen für die betroffenen Personen verfügbar. Auch mangelt es an speziellen Wohnkonzepten, beispielsweise für Menschen mit Demenz. Bei Bestrebungen diesen Mangel zu beseitigen ist jedoch nicht nur die quantitative Ausweitung des Angebots wichtig. Von zentraler Bedeutung für die Akzeptanz und Nachfrage nach solchen Wohnungen und Wohnformen ist die Einbindung in bestehende Wohnquartiere, so dass soziale Beziehungen nach einem Umzug erhalten bleiben können.

4. Beitrag des geförderten Wohnungsneubaus zu einer sozialen Wohnraumversorgung

4.1. Geförderter Wohnungsbau: Zielsetzung und Wirkungspfade

Steigende Miet- und Kaufpreise für Wohnungen haben in vielen wachsenden Großstädten in den vergangenen Jahren die Diskussion über eine sozialorientierte Wohnungspolitik neu entfacht. Diese Diskussion konzentriert sich vielerorts auf

die Schaffung öffentlich geförderten Wohnungsbaus sowie dem Schutz bestehender Bewohnerstrukturen vor wohnungswirtschaftlichen Aufwertungs- und damit einhergehenden Verdrängungsprozessen (Gegenmaßnahmen gegen Gentrifizierung, z. B. sog. „Milieuschutzsatzungen“). Während Maßnahmen gegen die Gentrifizierung einzelner Stadtviertel nur kleinräumig wirken und letztlich die Nachfrage nach hochwertigem und damit meist auch hochpreisigem Wohnraum nur räumlich innerhalb des Stadtgebiets verlagern, werden dem geförderten Wohnungsbau gleich drei Funktionen zugeschrieben:

1. Durch die Angebotsausweitung im preiswerten Wohnungsmarktsegment soll der geförderte Wohnungsbau dämpfend auf die Preisentwicklung des gesamten Wohnungsmarkts (insbesondere aber im unteren Preissegment) wirken. Inwiefern der gezielte Neubau geförderter Wohnungen notwendig ist, um diese Stabilisierung in den preiswerten Wohnungsmarktsegmenten zu erreichen, ist eine häufig diskutierte wohnungspolitische Frage (siehe Kap. 2.1).

2. Durch die Einkommensprüfung der Mieter, die über einen Wohnberechtigungsschein (WBS) Zugang zu den geförderten Wohnungen haben, bleiben die geförderten Wohnungen zunächst dieser Einkommensgruppe vorbehalten. Insofern ist die Förderung relativ zielgerichtet. Die Zahl der verfügbaren geförderten Wohnungen ist jedoch so gering, dass nur ein Teil der Zielgruppe mit geförderten Wohnungen versorgt werden kann. Hinzu kommt die sogenannte Fehlbelegerproblematik.

Durch die Förderung und die damit verbundenen Bewirtschaftungsregeln entsteht quasi ein von der restlichen Marktentwicklung abgekoppeltes Wohnungsangebot. Die Nachfrage nach Wohnungen, für die ein WBS erforderlich ist, war in Wolfsburg in den vergangenen Jahren jedoch geringer als das Angebot. In der Konsequenz wurden von ca. 300-400 jährlich freigezogenen gebundenen Wohnungen nur rund 100 an Wohnungsbewerber mit einem WBS vergeben. Die übrigen Wohnungen wurden über Freistellungen der Stadt Wolfsburg an Mieter ohne WBS vermietet. Dies änderte sich im Zuge der Anspannung des Wolfsburger Wohnungsmarkts. In 2016 wurden nur noch 69 Wohnungen für eine Vermietung ohne WBS freigestellt und die Zahl der WBS-Anträge stieg von ca. 60 Anträgen vor fünf Jahren auf 350.

Neben dem Einkommensverhältnis der Mieter, wäre es auch denkbar, die Belegungsrechte seitens der Stadt für die Wohnraumversorgung schwer vermittelbarer Wohnungssuchender zu nutzen. Von diesem Besetzungsrecht macht die Stadt Wolfsburg bisher keinen Gebrauch. Sie setzt auf Kooperation zwischen den städtischen, anderen staatlichen und paritätischen Einrichtungen sowie den großen Wolfsburger Wohnungsunternehmen (v. a. der kommunalen NEULAND).

3. Durch die Fokussierung auf einkommensschwache Haushalte kann der geförderte Wohnungsbau zu einer sozialen Mischung innerhalb bestehender oder neuer Quartiere beitragen, in denen durch Wohnungsneubau ansonsten einseitig ein hochpreisiges Wohnungsangebot geschaffen würde. In Wolfsburg ist dieses Mischungsziel nicht in allen Fällen durch den geförderten Wohnungsbau zu erreichen. Die in dem Bericht zu den Rahmenbedingungen untersuchten Neubauvorhaben in der Innenentwicklung reicherten in den allermeisten Fällen das umgebende Quartier um hochwertige Wohnqualitäten an, die es bis daher in der Umgebung nicht gab. Die hochwertigen Neubauvorhaben bewirken vor diesem Hintergrund eher eine soziale Durchmischung als dies ein geförderter Wohnungsbau in einem solchen Quartier getan hätte, in dem es bereits ein großes Angebot preisgünstigen Wohnraums gibt. In großen neuen Wohngebieten kann der geförderte Wohnungsbau dagegen sehr wohl eine wichtige Rolle bei der Durchmischung der Neubauquartiere spielen, in denen ansonsten einseitig hochwertige und höherpreisige Wohnungen entstehen würden. In städtischen Gebieten ab 100 Mietwohnungen wird in Wolfsburg bereits eine verpflichtende Quotierung von ca. 25% angewendet.

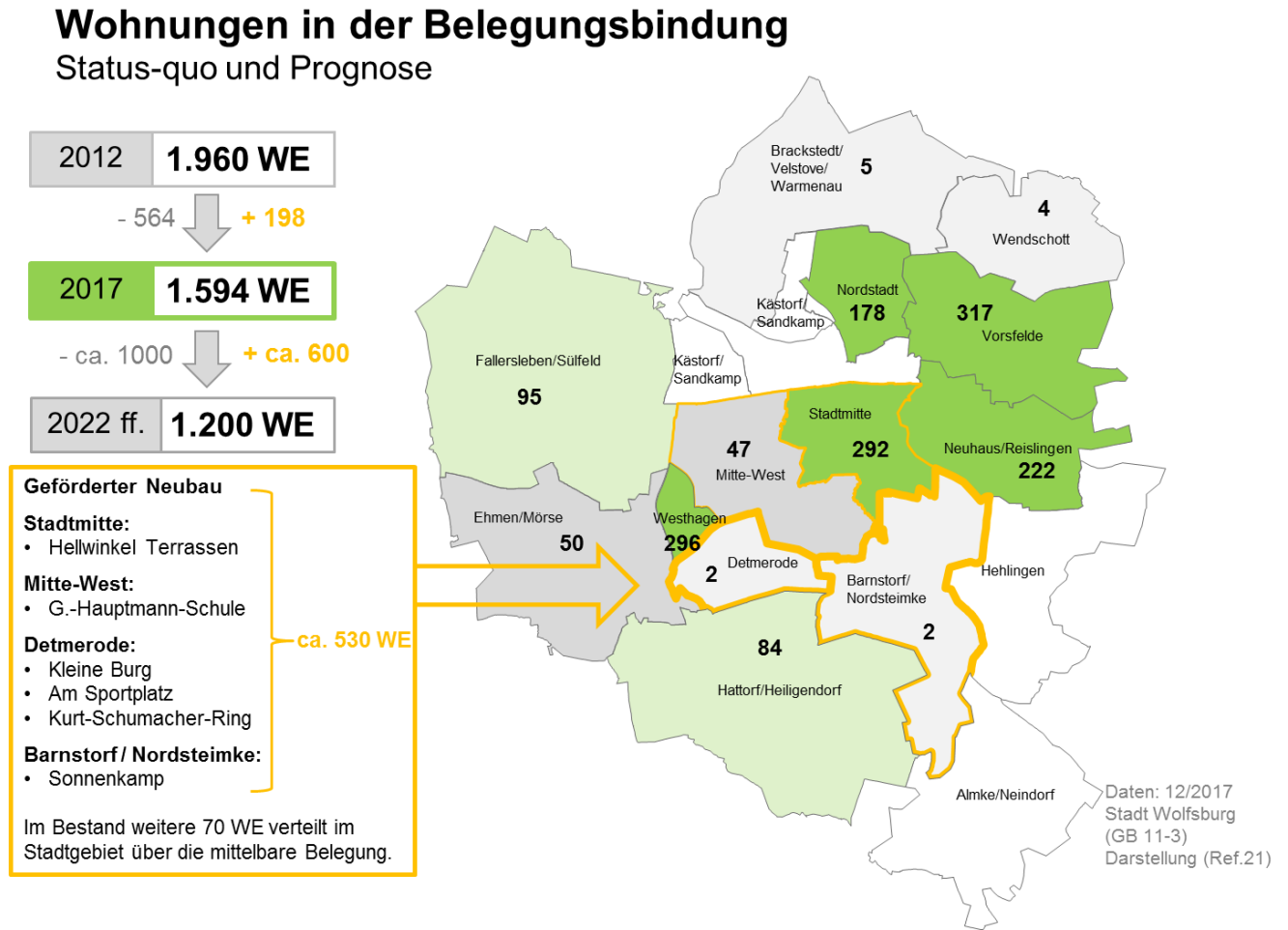
4.2. Der Bestand an geförderter Wohnungen: Status quo und Prognose

Wolfsburg verfügt 2017 über circa 1.600 Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen. Dies entspricht einem Anteil am gesamten Wohnungsbestand von 2,5 % und am Mietwohnungsbestand von 4,5 % und ist im Städtevergleich sehr niedrig. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass es schwer sein wird, diesen Bestand zu halten, da in Zukunft vermehrt Sozialbindungen auslaufen und das Interesse am Neubau geförderter Wohnungen eher gering ist. Bis ins Jahr 2022 werden die Bindungen von weiteren 1.000 Wohnungen auslaufen. Im selben Zeitraum kann derzeit mit dem Neubau von ca. 530 gebundenen Wohnungen gerechnet werden. Weitere 70 Wohnungen werden über mittelbare Belegungen im Wohnungsbestand mit Sozialbindungen belegt, so dass für das Jahr 2022 ein gebundener Wohnungsbestand von ca. 1.200 Wohnungen zu erwarten ist

Kompensatorisch wirkt in Wolfsburg wahrscheinlich der Umstand, dass ein außergewöhnlich großer Teil des Wohnungsbestandes eher einen baujahrgangsbedingt einfachen Charakter hat und in der Hand von großen Wohnungsunternehmen ist, die ihre Wohnungen bislang kostengünstig anbieten. Hierzu gehören in erster Linie die städtische NEULAND, aber auch Allertal und VWI. Allein diese drei Unternehmen halten ca. 60% des Wolfsburger Mietwohnungsbestandes. Die Durchschnittsmiete in diesen Beständen betrug 2016 5,90 €/m² und die Wiedervermietungsmiete ist zwischen 2010 und 2016 von 5,70 €/m² auf 6,75 €/m² gestiegen. Damit liegt die Wiedervermietungsmiete dieser Unternehmen in etwa auf dem Niveau der Mietpreisobergrenze des geförderten Wohnungsbaus und leicht

über dem Durchschnittswert der Empfänger von KdU-Leistungen (siehe Kap. 3.1).

Abb. 6: Bestand und Prognose von Wohnungen in der Belegungsbindung



Quelle: Stadt Wolfsburg

4.3. Wie viele geförderte Wohnungen braucht Wolfsburg?

Der sich verengende Wohnungsmarkt, das Abschmelzen des Bestands an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen und die Vorbilder aus den anderen Städten sind auch in Wolfsburg Anlass über die Notwendigkeit weiteren geförderten Wohnungsbaus und einer entsprechenden Quote für Neubauprojekte zu diskutieren. Allerdings fällt es aus wissenschaftlicher Sicht schwer, eine Zielzahl zu formulieren. Dies zeigen die folgenden Überlegungen.

...orientiert an Einkommensgrenzen

Zur Ableitung der erforderlichen Mengen an gefördertem Wohnungsbau wird bisweilen darauf verwiesen, dass je nach Stadt oder Region 30 bis 50 % der Haushalte anspruchsberechtigt wären. Dies korreliert mit der Vorstellung, dass die Wohnungsbauförderung seit ihren Ursprüngen „breite Schichten“ versorgen will. Allerdings ist die Situation in der Nachkriegszeit kaum mit heute vergleichbar (siehe Exkurs). Letztlich lassen sich aus den Einkommensgrenzen kaum realistische Zielwerte ableiten. Die relativ hohen Einkommensgrenzen sind mehr als bewusste Zielgruppenunschärfe zu verstehen und dienen primär als Anreiz für die Investoren, die bei einer zu einseitigen Belegung mit Transferempfängerhaushalten erhebliche Bewirtschaftungs- und Wertentwicklungsrisiken sehen würden.

Exkurs: Der geförderte Wohnungsbau als Kind seiner Zeit

Wesentliche Eckpunkte der bis heute prägenden Wohnungspolitik und mit ihnen der soziale Wohnungsbau wurden zu einer Zeit konzipiert, in der die Hoffnung auf einen „Wohlstand für alle“ (Ludwig Erhard, 1957) bestand. Der Soziologe Helmut Schelsky sah gar jegliche gesellschaftliche Schichtung dahinschmelzen und beschwor die „nivellierte Mittelstandsgesellschaft“ (1953). In diesem Klima wurde der geförderte Wohnungsbau als zentrale wohnungspolitische Säule nicht primär konzipiert, um „Randgruppen“ mit Wohnraum zu versorgen. Stattdessen zielte er – wie es bis heute heißt - auf „breite Schichten“ der Bevölkerung. Der Optimismus des gelingenden Wiederaufbaus und der Wirtschaftswunderjahre ließ die Wohnungspolitik das wachstumsbedingte Mengenproblem in den Mittelpunkt rücken. Aus dieser besonderen Aufgabenstellung ist ein deutscher Sonderweg mit befristeten Sozialbindungen entstanden, der kaum sonstwo in Europa zu finden ist.⁶ Den damaligen Ideengebern musste das Auslaufen der Bindungen kein Kopfzerbrechen bereiten. Sie wähten sich auf dem Weg in eine Gesellschaft ohne gravierende Probleme der wirtschaftlichen Benachteiligung und weitgehender Vollbeschäftigung. Da war es nicht von Bedeutung, ob die mit Fördergeldern errichteten Wohnungen dauerhaft für soziale Zwecke zur Verfügung standen. Die Förderdarlehen sollten einen Impuls zum Bau möglichst normaler Wohnungen für ganz normale Mittelstandsbürger bieten. Genau diese Konstruktion lässt die

⁶ siehe: Kirchner (2006): Wohnraumversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte. Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich. (Deutscher Universitäts-Verlag) Wiesbaden.

Wohnungspolitik heute unter gänzlich veränderten Rahmenbedingungen den weitgehend erfolglosen Kampf gegen die Windmühlen der auslaufenden Bindungen führen. Ganz entscheidend ist, dass man es mittlerweile mit einer verfestigten und stigmatisierungsanfälligen Ungleichheit zu tun hat und die Neubaustandards bzw. -kosten sich im Laufe der Jahre auch unter Berücksichtigung der Sozialtransfers immer weiter von der Zahlungsfähigkeit der zu versorgenden Gruppe entfernt haben.

...orientiert an Dringlichkeitsfällen

Insofern hilft der Verweis auf die gesetzlich definierten Einkommensgruppen nicht bei der Ableitung einer Zielzahl für den notwendigen Bestand an belegungs- und mietpreisgebundenen Wohnungen. Als weiterer Denkansatz zur Ableitung einer Zielzahl kommt es in Frage, die Versorgung von Dringlichkeitsfällen in den Mittelpunkt zu rücken. Demnach wären so viele Wohnungen erforderlich, wie es braucht, um für dringliche Unterbringungsfälle einen Zugriff auf Wohnungen zu haben. Die Recherchen (siehe Kap. 2.) haben jedoch gezeigt, dass die Versorgung von Dringlichkeitsfällen in Wolfsburg in Kooperation mit der Neuland aktuell gut gewährleistet werden kann. Bei sich weiter verengenden Märkten dürfte dies schwieriger werden, ohne dass sich aus diesem Blickwinkel jedoch eine Zielzahl für einen deutlich ausgeweiteten Bestand an geförderten Wohnungen ableiten lässt.

...orientiert an Substandardwohnverhältnissen

Sofern der geförderte Wohnungsbau zu einer verbesserten Wohnungsversorgung speziell der Haushalte beitragen sollte, die sich aus eigener Kraft sowie unterstützt durch die Transfersysteme (KdU, Wohngeld) nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können, müsste zunächst geklärt werden, welche Wohnstandards als nicht angemessen gelten und ob und wie häufig in der Praxis derartige Wohnbedingungen anzutreffen sind. Hierfür fehlen zunächst die Datengrundlagen. Wahrscheinlich ist auch, dass in Wolfsburg im Status quo kaum Substandardwohnverhältnisse anzutreffen sind.

...zur Entlastung des Wohnungsmarktes

Die vorstehenden Überlegungen zeigen, dass die Ableitung einer Zielzahl für den geförderten Wohnungsbau in einem wissenschaftlichen Sinne kein triviales Unterfangen ist und ausgehend von den zur Verfügung stehenden Daten kaum machbar ist. Unbestritten ist, dass ein günstiger Wohnungsmarkt für die Wohnungsversorgung selbst und für viele stadtentwicklungspolitisch bedeutsame Aspekte von großem Vorteil ist. Hinzu kommt, dass sich auch der Wolfsburger Wohnungsmarkt in jüngerer Zeit spürbar verengt hat und in einigen Teilsegmenten Preissteigerungen stattgefunden haben. Von daher ist auch Anlass gegeben, die zur Verfügung stehenden Landesmittel für den geförderten Wohnungsbau aktiv einzusetzen.

4.4. Anreizwirkung des Förderinstrumentariums

Die Förderung für den Bau von Mietwohnungen durch das Land Niedersachsen besteht seit Jahrzehnten im Wesentlichen aus der Vergabe von zinsgünstigen Darlehen an Bauherren. Diese binden die Vermietung der neu errichteten Wohnungen an eine durch das Land festgelegte Mietgrenze und die Belegung durch Bewohner mit einem Wohnberechtigungsschein. In der Vergangenheit mussten sich diese mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen nicht zwangsweise in den neu errichteten Wohngebäuden befinden, sondern konnten in Bestandsgebäuden abgelöst werden (i. d. R. zu einer festgelegten Quote: z. B. 1 geförderte Neubauwohnungen : 2 Bestandswohnungen). Dieses Modell der sogenannten mittelbaren Belegung wurde bis zu seiner Einstellung durch die kommunale Wohnungsbaugesellschaft NEULAND regelmäßig genutzt.

Generell wurde geförderter Mietwohnungsbau bis vor wenigen Jahren durch die Wohnungspolitik des Bundes und des Landes weitestgehend vernachlässigt. Die Konditionen für die Förderdarlehen waren unattraktiv, so dass die Förderung in Wolfsburg als auch in vielen anderen Kommunen in Deutschland kaum in Anspruch genommen wurde. Als Reaktion auf die zunehmende Anspannung der Wohnungsmärkte wendete sich die Bundes- und Landespolitik in den vergangenen Jahren wieder verstärkt dem geförderten Wohnungsbau zu. Dadurch angetrieben und unter den Umständen einer anhaltenden Niedrigzinsphase wurden die Konditionen für den geförderten Wohnungsbau in den vergangenen Jahren mehrmals angepasst, in Niedersachsen letztmalig zum 02.05.2017.⁷ Bestandteil dieser vorerst letzten Anpassung war die Einführung eines Tilgungsnachlasses von 15% nach 20 Jahren Bindungsdauer für den Bau geförderter Wohnungen für die niedrigste Einkommensgruppe (§ 3 Abs. 2 NWoFG) bei einer Gesamtbindungsdauer von 30 Jahren. Praktisch entspricht dies einem Investitionskostenzuschuss. Im Folgenden sind die drei Fördermodelle dargestellt, nach denen Mietwohnungsbau in Niedersachsen derzeit gefördert wird (siehe Abb. 7). Die Einkommensgrenzen der Haushaltstypen sind im Anhang zusammengestellt.

Trotz der Verbesserung der Förderkonditionen und der ausreichenden Ausstattung der NBank mit Fördermitteln wird die Landesförderung in Wolfsburg seit einigen Jahren ausschließlich durch die kommunale NEULAND in Anspruch genommen. Für private Investoren scheinen die finanziellen Anreize noch nicht ausreichend, um die Bindungen freiwillig einzugehen. Neben den Konditionen des Förderprogramms scheinen dabei auch der Aufwand der Antragsstellung und ggf. weitere bürokratische Hürden bei der Mittelvergabe ein Hindernis zu sein.

„Ich würde alle Bedingungen eingehen, die die Stadt will, mit dem Wohnberechtigungsschein, mit der Anfangsmiete, mit der Belegung. Wir können das alles sichern und machen und tun, aber ich will bloß nicht noch diesen Antrag

⁷ Im Rahmen des Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen werden in der AG Förderung aktuell über eine weitere Anpassung der Förderkonditionen diskutiert.

für die Landesmittel stellen.“ (privater Wohnungsbauinvestor gegenüber der Stadtverwaltung)

Abb. 7: Konditionen des geförderten Wohnungsbaus in Niedersachsen

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Zielgruppenhaushalte	Niedrige Einkommensgruppe (nach § 3 Abs. 2 NWoFG)		Mittlere Einkommensgruppe (nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 DVO-NWoFG)
Bindungszeitraum	30 Jahre	20 Jahre	20 Jahre
Anfangsmiete	5,60 €/m ²	5,60 €/m ²	7,00 €/m ²
jährliche Mietpreissteigerung bis zum 3. Jahr	0,0%	0,0%	0,0%
jährliche Mietpreissteigerung bis Bindungsende	nach BGB (max. 15% in 3 Jahren)		
Maximal förderfähige Investitionskosten	2.900 €/m ²	2.900 €/m ²	2.900 €/m ²
Maximaler Förderanteil an den Investitionskosten	75%	75%	45%
Eigenkapitalanteil	25,0%	25,0%	25,0%
Tilgungsnachlass nach 20 Jahren	15,0%	0,0%	0,0%
Zinsen bis Bindungsende	0,0%	0,0%	0,0%
Tilgung bis zum 20. Jahr	2,0%	2,0%	2,0%
Tilgung ab dem 21. Jahr	4,5%		
einmaliges Entgeld	1,0%	1,0%	1,0%
jährliches Entgeld bis 50% Tilgung	0,5%	0,5%	0,5%
jährliches Entgeld nach 50% Tilgung	0,25%	0,25%	0,25%

Quelle: NBank (2017): Mietwohnungen und Ersatzbaumaßnahmen

Ausgehend von dieser Ausgangsposition beschloss die Stadt Wolfsburg die Landesförderung durch eine kommunale Maßnahme zu flankieren. Entsprechend des geplanten Anteils geförderten Wohnungsbaus auf einem Grundstück, wird beim Verkauf städtischer Grundstücke der Grundstückspreis um bis zu 40% gesenkt. Beträgt beispielsweise der geplante Anteil geförderter Wohnungen auf einem Grundstück 50%, so wird der Grundstückspreis um 20% reduziert (entsprechend um 10% bei 25% gef. Wohnungsbau oder 30% bei 75% gef. Wohnungsbau). Ähnlich dem Tilgungsnachlass der Landesförderung wirkt auch diese Maßnahme wie ein Zuschuss für den geförderten Wohnungsbau.

Um zu überprüfen, ob diese Maßnahmen eine Anreizwirkung für den geförderten Wohnungsbau erzeugen, stellt sich die Frage, inwiefern die Mindereinnahmen, die einem Wohnungsbauunternehmen durch die Mietpreisbindung des geförderten Wohnungsbaus entstehen, durch die günstigen Zinskonditionen und Quasi-Zuschüsse (Tilgungsnachlass und Grundstückspreisvergünstigung) ausgeglichen werden können. Um die wirtschaftliche Wirkung der Wohnungsbauförderung und der kommunalen Grundstückspreisvergünstigung bewerten zu können, werden im Rahmen dieses Berichts Rentabilitätsberechnungen für ein beispielhaftes Wohnungsbauvorhaben durchgeführt (siehe Abb. 8). Eine Erläuterung zu den verwendeten Maßzahlen und den Annahmen der Berechnung findet sich im Anhang des Berichts.

Abb. 8: Rentabilität des geförderten Wohnungsbaus im Vergleich zum freifinanzierten Wohnungsbau auf privaten und städtischen Grundstücken⁸

	Wohnungsbauinvestition auf privatem Grundstück		Wohnungsbauinvestition auf städtischem Grundstück*	
	Barwert	Eigenkapitalrendite in den nächsten 30 Jahren	Barwert	Eigenkapitalrendite in den nächsten 30 Jahren
Freifinanzierter Wohnungsbau <i>11,00 € Anfangsmiete</i>	121 €/m ²	4,5%	121 €/m ²	4,5%
Preisgebundener Wohnungsbau <i>5,60 € Anfangsmiete, Bindungsdauer 30 J.</i>	-801 €/m ²	-4,7%	-685 €/m ²	-2,3%
Förderbarwert (NBank) <i>inkl. 15% Tilgungsnachlass nach 20 J.</i>	605 €/m ²	+7,4%-Pkt.	605 €/m ²	+5,9%-Pkt.
Geförderter Wohnungsbau <i>5,60 € Anfangsmiete</i>	-196 €/m ²	2,7%	-80 €/m ²	3,6%
Preisgebundener Wohnungsbau <i>5,60 € Anfangsmiete, Bindungsdauer 20 J.</i>	-720 €/m ²	-1,7%	-604 €/m ²	0,0%
Förderbarwert (NBank) <i>ohne Tilgungsnachlass</i>	445 €/m ²	+2,9%-Pkt.	445 €/m ²	+2,3%-Pkt.
Geförderter Wohnungsbau <i>5,60 € Anfangsmiete</i>	-275 €/m ²	1,2%	-159 €/m ²	2,3%
Geförderter Wohnungsbau <i>7,00 € Anfangsmiete, Bindungsdauer 20 J.</i>	-519 €/m ²	0,6%	-404 €/m ²	1,8%
Förderbarwert (NBank)	266 €/m ²	+1,3%-Pkt.	267 €/m ²	+1,1%-Pkt.
Geförderter Wohnungsbau <i>7,00 € Anfangsmiete</i>	-253 €/m ²	1,9%	-137 €/m ²	2,9%

* Bei Verkauf städtischer Grundstücke gewährt die Stadt Wolfsburg einen Preisnachlass von 40% für den Grundstücksanteil des geförderten Wohnungsbaus.

Hinweis: Bei dem Vergleich und der Interpretation wirtschaftlicher Kennzahlen (insb. der Rendite) ist immer der Bezugsrahmen des Werts zu beachten (z. B. Betrachtungszeitraum, Eigenkapitaleinsatz). Insofern können Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit vermeintlich abweichenden Ergebnissen auf dieselben Berechnungsgrundlagen zurückzuführen sein. Außerdem können große Wohnungsunternehmen, die neben der Bewirtschaftung der Wohnungen auch bspw. Aufgaben im Bereich Sozialmanagement übernehmen, höhere Verwaltungskosten aufweisen als sie in der Berechnung unterstellt wurden. Entsprechend können die wirtschaftlichen Ergebnisse für diese Wohnungsunternehmen ggf. nach unten abweichen. Annahmen und methodische Erläuterungen zu den obenstehenden Berechnungen im Anhang dieses Berichts.

Quelle: eigene Berechnung

Im Ergebnis zeigt sich das erwartbare Ergebnis, dass der geförderte Wohnungsbau trotz der Finanzierungsunterstützung der Landesförderung und der kommunalen Grundstückspreisvergünstigung niedrigere Renditen erzielt, als dies im freifinanzierten Wohnungsbau möglich ist. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass sich die Förderungen in hohem Maße auf die Wirtschaftlichkeit eines mietpreisgedämpften Wohnungsbauvorhabens auswirken.

Ohne Förderung verzeichnen mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen mit einer Anfangsmiete von 5,60 €/m² eine negative Eigenkapitalrendite. Das

⁸ Die Berechnung geht von einem Grundstückspreis von 300 €/m² Grundstücksfläche (bei GFZ 1,0) und durchschnittlichen Baukosten von 2.800 €/m² Wohnfläche aus. Der zugrunde gelegte Eigenkapitalanteil, auf den sich die angegebene Eigenkapitalrendite bezieht, beträgt 25%. Übersicht aller Annahmen siehe Anhang.

bedeutet, dass Wohnungsneubau unter den aktuellen Marktbedingungen durch einen solchen Mietpreis nicht refinanziert werden kann. Auch die berechnete Eigenkapitalrendite für einen Mietpreis von 7,00 €/m² liegt mit 0,6% noch unter einer durchschnittlichen Inflation und bedeutet insofern einen Vermögensverlust. Ein Wohnungsbauvorhaben mit einer Anfangsmiete von 11,00 €/m² erwirtschaftet unter den gesetzten Annahmen ein deutlich positiveres Ergebnis mit einer Eigenkapitalrendite von 4,5%. Die Landesförderung kann diesen Unterschied nicht vollkommen ausgleichen, sie gleicht mit ihren Konditionen allerdings die Rentabilitätsunterschiede zwischen einer Anfangsmiete von 5,60 €/m² und 7,00 €/m² vollständig aus. Das mit Blick auf die Eigenkapitalrendite nach 30 Jahren rentabelste Fördermodell ist jenes mit einer Anfangsmiete von 5,60 €/m², einer verlängerten Bindungsdauer von 30 Jahren und dem hierfür gewährten Tilgungsnachlass von 15%. Der Barwert dieser Förderung, das bedeutet der heutige Wert der zukünftig durch die Zinsvergünstigung und den Tilgungsnachlass erzielten Vorteile, beträgt in diesem Modell rund 605 €/m² Wohnfläche.

Auch durch die zusätzliche Vergünstigung der Grundstücke kann der Rentabilitätsunterschied zwischen gefördertem und freifinanziertem Wohnungsbau nicht vollständig ausgeglichen werden. Sie erhöht die Eigenkapitalrendite des beschriebenen Fördermodells mit einer Anfangsmiete von 5,60 €/m² von 2,7% auf 3,6%. Das Fördermodell mit einer Anfangsmiete von 7,00 €/m² kommt auf einem städtischen Grundstück auf eine Eigenkapitalrendite von 2,9%.

Im Ergebnis bleibt der geförderte Wohnungsbau aus rein wirtschaftlicher Sicht also trotz Grundstückspreisvergünstigung und Landesförderung dem freifinanzierten Wohnungsbau unterlegen und wird sich aus rein wirtschaftlichen Motiven derzeit nicht auf dem Grundstücksmarkt durchsetzen können.

Ein vollständiger Ausgleich wäre allerdings mit erheblichen Kosten verbunden. Zudem ist fraglich, ob eine rein auf den Ausgleich des rechnerisch ermittelbaren wirtschaftlichen Nachteils zu einer äquivalenten Steigerung der geförderten Wohnungsbauleistungen führen würde.⁹ Alternativ könnten bestimmte Investoren oder Grundstückseigentümer auf andere Weise bewegt werden, einen Renditeverzicht zu leisten (Quotenregelungen bei der Baurechtsschaffung oder beim Grundstücksverkauf).

4.5. Zusammenwirken von Wohnungsbauförderung und Bodenpolitik

In vielen Bundesländern sind wie auch in Niedersachsen in der Folge der jüngeren Wohnungsmarktentwicklung die Programme für den geförderten Wohnungsbau ausgeweitet und insbesondere mit attraktiveren Konditionen versehen worden. Insbesondere die wachsenden, attraktiven Großstädte mussten aber die Erfahrung machen, dass die Förderkonditionen alleine nicht ausreichen, um den geförderten Wohnungsbau zu beleben. Dies hat zwei Ursachen: Selbst die attrakti-

⁹ Die vollständige Angleichung der Eigenkapitalrendite könnte durch eine Grundstückspreisvergünstigung von insgesamt 80% erreicht werden.

veren Förderkonditionen reichen in der Regel nicht aus, die aus geringen Fördermieten und sonstigen Einschränkungen entstehende Nachteile zu kompensieren. Dies ist – zweitens – mit dafür verantwortlich, dass mögliche Investoren mit einem Interesse an gefördertem Wohnungsbau in einem sich verengenden Bodenmarkt keinen Zugang zu den Grundstücken erhalten. In der Regel können die Investoren mit Fokus auf den freifinanzierten Wohnungsbau aufgrund dessen höherer Rentabilität entsprechend höhere Grundstückspreise bieten. In der Konsequenz erhalten Letztere den Zuschlag vom Grundstückseigentümer.

Diese Erfahrung hat in den letzten Jahren in vielen Städten dazu geführt, von einer allein am Höchstgebot orientierten Grundstücksvergabe abzugeben. Stattdessen werden sogenannte Konzeptvergaben durchgeführt, bei denen die Investorenauswahl nach vorab bestimmten Kriterien erfolgt. Dies wird häufig mit Quoten für den geförderten Wohnungsbau verbunden. Die Vorgehensweise entspricht den in Wolfsburg schon lange praktizierten Investorenauswahlverfahren (IAV), ohne dass hier bislang eine regelmäßig einzuhaltende Quote für den geförderten Wohnungsbau zur Anwendung kam. Auch die an der Münchener „sozialgerechten Bodennutzung“ (SoBoN) orientierten Baulandmodelle zielen auf eine vergleichbare Wirkung. Hier muss sich der Investor, bevor ein Bebauungsplan aufgestellt wird, im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags (nach § 11 BauGB) verpflichten einen festgelegten Anteil der Wohnungen im geförderten Wohnungsbau zu errichten. Wolfsburg praktiziert dies seit 2014 in ähnlicher Weise, allerdings beschränkt auf städtische Flächen und relativ große Vorhaben (ca. 25 %-Quote bei Vorhaben >100 Mietwohneinheiten). Sowohl bei den Konzeptvergaben (bzw. IAV) als auch bei den Baulandmodellen steht das Ziel im Vordergrund, dem geförderten Wohnungsbau den Weg zu Grundstücken zu ebnet. Bei den IAV greifen in Wolfsburg der privilegierte Zugang zum Grundstück (Quoten) und die Grundstücksvergünstigung ineinander.

5. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der sozialen Wohnungspolitik für Wolfsburg

5.1. Bisherige Instrumente der Wolfsburger Wohnungspolitik

Insgesamt hat sich in den Analysen und den darauf basierenden Diskussionen gezeigt, dass sich der Wolfsburger Wohnungsmarkt zwar aufgrund der hohen Nachfrage verengt hat und der Bedarf an neuen Wohnraum nach wie vor sehr hoch ist, aber ohne bislang von deutlich sichtbaren Versorgungsprobleme im Hinblick auf die soziale Wohnraumversorgung charakterisiert zu sein. Vor diesem Hintergrund ist eher eine Fortsetzung und graduelle Weiterentwicklung der Wolfsburger Wohnungspolitik angeraten und weniger eine grundsätzliche Neu- oder Umorientierung. Insofern bilden die bislang eingesetzten wohnungspolitischen Instrumente den Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen. Einen Überblick dazu gibt die folgende Abbildung:

Abb. 9: Instrumente sozialer Wohnungspolitik in Wolfsburg

Subjektförderung	Objektförderung						
	Handlungsstrang „Geförderter Wohnungsbau“	Handlungsstrang „Bewirtschaftungsvereinbarungen“	Handlungsstrang „Kommunale Wohnungsbestände“				
Instrument	✓ / X	Instrument	✓ / X	Instrument	✓ / X	Instrument	✓ / X
Transferleistungen (KdU, Wohngeld, Bafög)	✓	Konzeptvergabe / Investorenauswahlverfahren	✓	Ankauf Mietpreisbindungen und Belegungsrechten	X	Neubau durch NEULAND	✓
Sozialarbeiterische Betreuung	✓	– mit Grundstückspreisvergünstigungen	✓	Kooperationsverträge mit Wohnungsunternehmen	X	Finanzielle Stärkung der NEULAND	✓
Angebot für Wohnungsnotfälle	✓	– Einbindung der Landesförderung	✓	lokaler Wohnungsbaufonds	X	Gründung einer neuen Wohnungsbaugesellschaft	X
		Baulandmodell/ Quote bei privater Baulandentwicklung	✓ / X			Ankauf von Wohnungsbeständen	✓ / X
		Ausübung des Besetzungsrechts	X				
		Mittelbare Belegung	✓ / X				
		Kommunale Förderung	X				
		Erbaurechte / Erbpachtgrundstücke	✓ / X				

Hinweis: Die grünen Haken stehen für Instrumente, welche die Stadt Wolfsburg bereits einsetzt. Die orangenen X-Symbole stehen für Instrumente, die bisher nicht durch die Stadt Wolfsburg angewendet werden.

Quelle: eigene Darstellung

5.1.1. Subjektförderung

Die wohnungs- und sozialpolitischen Instrumente der Subjektförderung setzen – im Gegensatz zu der Objektförderung – nicht auf eine Förderung kostengünstigen Wohnraums, sondern auf die direkte Unterstützung bedürftiger Haushalte bei der Wohnraumversorgung. Zu den städtischen Pflichtaufgaben zählen etwa die Auszahlung des Wohngelds und der Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen des Sozialgesetzbuchs. Mit der Festlegung auf vergleichsweise hohe Obergrenzen

zen für die Bewilligung der KdU verfolgt die Stadt Wolfsburg bereits eine Strategie der subjektbezogenen Sicherung von adäquaten Wohnverhältnissen.

Darüber hinaus unterhält die Stadt eine weitreichende sozialarbeiterische Betreuung von schwierig in den Wohnungsmarkt zu integrierender Personengruppen und ein umfassendes Angebot für Wohnungsnotfälle (siehe auch Kapitel 3).

5.1.2. Objektförderung

Die Instrumente der Objektförderung dienen in erster Linie dazu, ein reglementiertes Wohnungsmarktsegment zu stärken, das neben der Versorgungsfunktion einzelner Zielgruppen auch eine entlastende Wirkung für den gesamten Wolfsburger Wohnungsmarkt entfalten soll. Im Rahmen der Bearbeitung des vorliegenden Berichts (u.a. in dem durchgeführten verwaltungsinternen Workshop) wurden die Instrumente, wie in Abb. 6 dargestellt, in drei Handlungsstränge eingeteilt. Während die Stadt Wolfsburg im Handlungsstrang „Bewirtschaftungsvereinbarung“ noch keinen Gebrauch von den aufgeführten Instrumenten macht, werden aus den anderen Handlungssträngen bereits zahlreiche Instrumente verwendet.

Handlungsstrang „Geförderter Wohnungsbau“

Das wirksamste unter den Instrumenten ist derzeit sicherlich die Steuerung des Wohnungsneubaus über den Verkauf städtischer Grundstücke. Der umfangreiche Grundbesitz der Stadt Wolfsburg und schließlich der Grundstücksverkauf ermöglichen es, Bedingungen an den Grundstückskäufer zu stellen bzw. denjenigen Käufer auszuwählen, welcher der Stadt das beste Konzept anbietet (sog. Konzeptvergabe). Dieses in Wolfsburg als Investorenauswahlverfahren bezeichnete Vorgehen ist inzwischen etabliert und von den Marktteilnehmern zum allergrößten Teil akzeptiert. Zusätzlich zu den im Rahmen dieses Verfahrens auferlegten Anforderungen an einen bestimmten Anteil belegungsgebundenen Wohnungsbaus, setzt die Stadt Wolfsburg zusätzlich auf die Anreizwirkung eines vergünstigten Grundstückspreises. Auf Wohnbauland, das für die Bebauung mit gebundenen Wohnungen vorgesehen ist, verzichtet die Stadt Wolfsburg auf 40% des Grundstückspreises und erhöht somit die Rentabilität des geförderten Wohnungsbaus (siehe Kapitel 4.4). Diese Ansätze setzen auch auf die Einbindung von Landesmitteln zur Förderung des mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbaus, auch wenn die Förderung alleine keine ausreichenden Anreize setzt, dass belegungsgebundene Wohnungen entstehen.

In den vergangenen Jahren (2012-2017) war es alleine die städtische NEULAND, die neue Belegungsrechte in ihren Bestand aufgenommen hat. Dies geschah in dieser Zeit über das Instrument der sogenannten „mittelbaren Belegung“. Über dieses Instrument werden Neubauwohnungen gefördert, die Bindungen aber auf (eine größere Zahl von) Wohnungen im Bestand eines Wohnungsunternehmens übertragen. In den letzten Jahren änderten sich die Förderbedingungen des Landes dahingehend, dass dieses Instrument nur noch für Wohnungen mit der ge-

ringsten Mietobergrenze (5,60 €/m²) möglich ist, wodurch es auch für die NEULAND keine attraktive Art der Förderung mehr darstellt. Sollten sich die Förderbedingungen in Zukunft dahingehend erneut ändern, wäre auch eine Anwendung durch Bestandshalter in Wolfsburg wieder möglich.

Handlungsstrang „Kommunale Wohnungsbestände“

Als weiteres wohnungspolitisches Instrument zur Einflussnahme auf den Wohnungsmarkt fungiert die städtische Wohnungsbaugesellschaft NEULAND, die auch im Vergleich zu kommunalen Wohnungsunternehmen anderer Städte über umfangreiche Wohnungsbestände verfügt. Durch ihre Funktion als Hauptgesellschafter der NEULAND kann die Stadt Wolfsburg die Geschäftspolitik des Unternehmens und damit die Bewirtschaftung dieser Wohnungsbestände maßgeblich beeinflussen. Aufgrund der bedeutenden Stellung der NEULAND auf dem Mietwohnungsmarkt hat sie damit auch ein gewisses Maß an Einfluss auf dieses Marktsegment in Wolfsburg.

Auch im Bereich des Wohnungsneubaus und insbesondere des geförderten Wohnungsbaus ist die NEULAND ein wichtiger Akteur auf dem Wolfsburger Wohnungsmarkt und ein wichtiger Partner für die Stadt Wolfsburg bei der Umsetzung ihrer Wohnbauoffensive. Bei den Neubauvorhaben in ihrem Programm „Wohnen für alle“ (ca. 100 Wohnungen) geht die NEULAND über die verbindlichen Quoten zum Bau geförderter Wohnungen hinaus. Als Hauptgesellschafter der NEULAND stärkt die Stadt Wolfsburg seit 2012 das Unternehmen und ihre Neubauaktivitäten finanziell durch einen Verzicht auf die Auszahlung der erwirtschafteten Überschüsse. Auf diese Weise kann die Wohnungsbaugesellschaft das Kapital in neue Wohnungsbauvorhaben und die Modernisierung der Bestandsgebäude investieren.

Weitere Maßnahmen zur Schaffung preiswerten Wohnraums

Neben diesen oben beschriebenen und in Abb. 6 dargestellten Instrumenten der sozialen Wohnungspolitik haben auch andere Aktivitäten der Stadt Wolfsburg positive Auswirkungen auf die Schaffung preiswerten Wohnraums in der Stadt. Hier ist zunächst die Liegenschaftspolitik der Stadt Wolfsburg zu nennen. Durch den hohen Anteil städtischer Flächen an den verfügbaren Wohnbaugrundstücken ist die Stadt ein wichtiger Akteur auf dem Wolfsburger Grundstücksmarkt. Durch den Verkauf zu bewusst günstig gehaltenen Verkaufspreisen wird der Grundstücksmarkt nicht den freien Marktkräften überlassen und auf diese Weise einer möglicherweise stärkere Grundstückspreisentwicklung entgegengewirkt.

Da der Erfolg und die Kosten eines Wohnbauprojektes auch von einer gut abgestimmten Koordination auf Verwaltungsebene abhängt, ist die Stadtverwaltung bestrebt die komplexen Abläufe, Entscheidungsprozesse und Kommunikationswege in der Zusammenarbeit sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit den

Investoren stetig weiterzuentwickeln und zu verbessern.¹⁰ Die Koordinationsstelle im Bereich Grundstücks- und Gebäudemanagement der Stadt Wolfsburg koordiniert und betreut die Wohnbauprojekte zwischen Investoren und Verwaltung und bietet damit eine zentrale Anlaufstelle und Ansprechpartner für die Belange der Investoren als auch innerhalb der Verwaltung. Darüber hinaus wurden in jüngerer Vergangenheit weitere Schritte unternommen, um Baukosten zu senken und somit preiswerten Wohnraum zu ermöglichen. So wurde beispielsweise der Stellplatzschlüssel reduziert und ein erstes Projekt zum modularen Bauen durch die NEULAND auf den Weg gebracht.

5.2. Fortführung und Nachjustierung wohnungspolitischer Ansätze und Instrumente

In der in Kapitel 5.1 dargestellten Abb. 6 ist eine weite Bandbreite an wohnungspolitischen Instrumenten abgebildet. Nicht alle davon passen jedoch auf die spezifische Wohnungsmarktsituation in Wolfsburg. So wurde in der Vergangenheit bewusst auf die Ausübung der Besetzungsrechte im geförderten Wohnungsbau verzichtet. Zum einen wollte die Stadt Wolfsburg die Attraktivität dieses Segments nicht weiter einschränken. Zum anderen besteht ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den für die Unterbringung verantwortlichen Stellen der Stadt und den großen Wolfsburger Wohnungsunternehmen, so dass auch in schwierigen Fälle eine Wohnraumversorgung sichergestellt werden kann.

Auch auf ein kommunales Förderprogramm zur Unterstützung des aus Landesmitteln geförderten Wohnungsbaus in Form von zusätzlichen Zuschüssen oder verbesserten Finanzierungskonditionen wird bewusst nicht verfolgt. Stattdessen unterstützt die Stadt Wolfsburg durch Grundstückspreisvergünstigung beim Verkauf städtischer Flächen Vorhaben des geförderten Wohnungsbaus.

5.2.1. Geförderter Wohnungsbau und kommunale Wohnungsbestände

Im Handlungsstrang „Kommunale Wohnungsbestände“ setzt die Stadt Wolfsburg durch die Ausweitung der Aktivitäten der NEULAND und ihrer finanziellen Stärkung auf die bestehende Wohnungsbaugesellschaft. Eine Neugründung, die sich beispielsweise auf den Wohnungsneubau oder die Versorgung bestimmter Zielgruppen (siehe Kapitel 3) fokussiert, ist insofern für Wolfsburg nicht zielführend.

Im Folgenden sind insofern jene Instrumente näher erläutert, die vor dem Hintergrund des Wolfsburger Wohnungsmarkts einen positiven Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung leisten können.

Bei größeren Neubauvorhaben gelten bislang schon Quoten für den geförderten Wohnungsbau (bei städtischen Grundstücken ab 100 Mietwohnungen sollen ca. 25% gefördert errichtet werden). Bei kleineren Vorhaben kann dies im Einzelfall

¹⁰ In diesem Bestreben wurde im Jahr 2016 eine Befragung unter lokalen Wohnungsbauinvestoren und innerhalb der Wolfsburger Stadtverwaltung durchgeführt. Die Ergebnisse sind in einem gesonderten Bericht dargestellt.

abgeleitet werden. Sofern die Stadt Wolfsburg Grundstückseigentümerin ist, kann dies ohne weiteres bei den Investorenauswahlverfahren berücksichtigt und in Kaufverträgen fixiert werden. Daneben bietet sich auch die Möglichkeit, städtische Grundstücke für den Wohnungsbau nicht zu verkaufen, sondern Erbbaurechte mit entsprechenden Auflagen zu vergeben. Dies ist insbesondere an solchen Standorten von Interesse, an denen sich die Stadt Wolfsburg auch in Zukunft noch weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten sichern möchte. Über vergünstigte Konditionen (Erbpachtzinsen) kann dieses Instrument einen ähnlichen Anreiz schaffen, wie die vergünstigten Grundstückspreise beim Grundstücksverkauf.

Neben diesen Handlungsoptionen auf städtischen Grundstücken bietet das Baugesetzbuch auch die Möglichkeit, bei privaten Grundstücken, auf denen ein Planungserfordernis besteht (Aufstellung eines Bebauungsplanes) über städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) Vereinbarungen mit dem Planungsbegünstigten (i.d.R. Wohnungsbauinvestoren) zu schließen. So kann im Wege der Verhandlungen der städtebaulichen Verträge eine bestimmte Quote geförderten Wohnungsbaus durchgesetzt werden.

Unabhängig von der Grundlage der Quotierung sollte bei den Vereinbarungen mit den Vorhabenträgern auf eine bedarfsorientierte Aufteilung der Wohnungsgrößen hingewirkt werden. Die für die Wohnungsvermittlung zuständigen Mitarbeiter der Stadt Wolfsburg beklagen eine zu geringe Verfügbarkeit von großen Wohnungen für kinderreiche Familien mit vier und mehr Kindern im preisgünstigen Segment. Ferner wird ein Mangel an Apartments und Kleinwohnungen für junge Einpersonenhaushalte festgestellt (Auszubildende, Senioren, etc.) und Senioren.

5.2.2. Fortsetzung der Wohnungsbauoffensive

Die mit der Wohnungsbauoffensive verbundenen hohen Wohnungsbauleistungen der vergangenen Jahre haben mit hoher Wahrscheinlichkeit geholfen, auf die Versorgungslage durchschlagende Wohnungsmarktengpässe zu vermeiden. Neben dem individuellen Wohnungsbau wurde erstmalig wieder eine stärker auf die Siedlungsbestände gerichtete Innenentwicklung verfolgt. Letzterer verbindet sich insbesondere mit dem Bau von Geschoss- oder Etagenwohnungen. Vielfach ist es dabei gelungen, bestehende Quartiere durch neuen Wohnungsbau aufzuwerten. Insgesamt vergrößert sich auf diesem Weg das Angebot an modernen, urbanen Wohnformen in Wolfsburg. Diesbezüglich hatte die Stadt bisher aufgrund ihrer spezifischen Geschichte und des damit verbundenen Städtebaus ein Defizit.

Die Wolfsburger Wohnungsunternehmen verweisen darauf, dass die Bewohner dieser neuen Wohnungen zu einem nennenswerten Teil vorher in einfachen, älteren Wohnungen lebten und diese nach dem Umzug in den Neubau wieder neu vermietet werden können. Insofern erzeugt dieser Wohnungsneubau auch Entlastungseffekte im günstigeren Teilmarkt.

Für eine zügige Grundstücksmobilisierung und Projektrealisierung sind sowohl die Kooperationsverfahren mit den Investoren als auch die verwaltungsinternen Abläufe von zentraler Bedeutung. Die Gewährleistung von guten Kooperationsverfahren innerhalb der Verwaltung und zwischen Kommune und Investor kann als Aufgabenfeld mit dem Namen „Wohnungsbaukoordination“ umrissen werden.

5.2.3. Quartierskonzepte (u.a. für das Wohnen im Alter)

Aus vielen Untersuchungen ist bekannt, dass alte und hilfsbedürftige Menschen trotz ggf. vorhandener Beschränkungen bevorzugt in ihrer Wohnung oder zumindest in ihrem gewohnten Umfeld verbleiben. Ein Umzug in eine spezielle Einrichtung oder in ein Heim ist in der Regel nicht erwünscht und wird von den meisten Menschen nur als Notlösung in Betracht gezogen. Sozialpolitisch wird dem Verbleib in der eigenen Wohnung nicht nur aufgrund der höheren Kosten der Vorrang gegeben, sondern auch weil auf diesem Wege die Selbständigkeit und die soziale Einbindung erhalten bleiben.

Um dies zu ermöglichen, sind einerseits die Wohnungen bedarfsgerecht anzupassen oder aber die bestehenden Quartiere mit entsprechenden Wohnungen anzureichern. Mindestens ebenso wichtig ist es jedoch, die vorhandenen Siedlungen bzw. Quartiere flexibel mit entsprechenden Dienstleistungsangeboten (von Haushaltshilfe bis Pflege) zu versorgen und zugleich die Nachbarschaften im Sinne einer gegenseitigen Unterstützung und des sozialen Miteinanders zu stärken.¹¹ Dies ist eine anspruchsvolle Langfristaufgabe, die in Wolfsburg exemplarisch bereits in der Nordstadt angegangen wird und weiter zu verfolgen sein wird.

5.3. Soziale Mischung als neues strategisches Ziel und instrumentelle Herausforderung

5.3.1. Soziale Mischung als Ziel der Wohnungspolitik

Die Wohnungspolitik wurde bislang primär unter dem Blickwinkel einer insgesamt ausreichenden Wohnungsversorgung und der Vermeidung unzumutbarer Wohnverhältnisse konzipiert. In den letzten Jahren ist die soziale Mischung als wohnungspolitisches Ziel stärker in den Vordergrund gerückt. Dies wurde auch bei den Analysen und Diskussionen in Wolfsburg sichtbar.

Diese Verschiebung in der Wahrnehmung wohnungspolitischer Aufgaben kann speziell in Wolfsburg einerseits auf eine einigermaßen gesicherte Wohnungsversorgung zurückgeführt werden. Zumindest bleiben unzumutbare Wohnverhältnisse die Ausnahme und der Bestand an günstigen Mietwohnungen ist im Städtevergleich relativ hoch. Andererseits resultiert diese Verschiebung jedoch aus gesellschaftlichen Veränderungen. Oft diskutiert und analysiert sind die zunehmen-

¹¹ Im siebten Altenbericht der Bundesregierung wird dieses Thema umfassend behandelt. Die Materialien zum siebten Altenbericht (u.a. Kurz- und Langfassung) stehen im Internet unter www.siebter-altenbericht.de zur Verfügung.

den sozioökonomischen Ungleichheiten. Mindestens ebenso wichtig und politisch relevant ist die Ausdifferenzierung der Lebensstile und der kulturellen Unterschiede, die sich auch (aber nicht allein) in der Konsequenz einer fortgesetzten Zuwanderung ergeben. Die Aufgabe, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu gewährleisten, erhält vor diesem Hintergrund eine höhere Bedeutung.

Dabei sind viele Politikfelder gefragt. Ein Beitrag der Wohnungspolitik sollte sein, eine allzu starke soziale Entmischung zu verhindern bzw. eine soziale Mischung zu fördern. Insofern wäre zu gewährleisten, dass in den einzelnen Wolfsburger Wohnquartieren oder Stadtteilen jeweils unterschiedlich teure und preisgünstige Wohnungen verfügbar sind. Durch ein über die engere Wohnungspolitik hinausgehendes politisches Engagement wäre zu fördern, dass aus diesem Nebeneinander unterschiedlicher Wohnungen und Bewohner tatsächlich Kontakte der Menschen untereinander entstehen und sich ein darauf basierender Zusammenhalt entwickeln kann.

5.3.2. Das Quartier als Betrachtungsebene

Wenn das Ziel der sozialen Mischung auch und insbesondere unter dem Blickwinkel der persönlichen Kontakte und des daraus entstehenden gegenseitigen Wohlwollens betrachtet wird, verbindet sich damit automatisch eine kleinräumige Betrachtung. Dies betrifft sowohl die Ableitung des Handlungsbedarfs als auch die möglichen Handlungsoptionen und das damit verbundenen konkrete wohnungspolitische Handeln.

Als eine erste Voraussetzung dazu empfiehlt sich die regelmäßige Auswertung kleinräumiger Daten (im Sinne eines regelmäßigen Monitorings). Dabei kann größtenteils auf bereits vorhandene Daten aus der Sozialberichterstattung und der Wohnungsmarktbeobachtung zurückgegriffen werden. Für die Ortsteile sollten dabei insbesondere die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Zeigen sich in der Sozialstruktur des Stadtteils soziale Entmischungstendenzen (z. B. in Form einer vergleichsweise hohen Abnahme von Haushalten im Transferbezug¹²)?
- Wie korreliert diese Entmischung mit Veränderungen des Wohnungsangebots und insbesondere mit der Mietpreisentwicklung in den einzelnen Segmenten des Wohnungsmarktes?
- Berichten die zuständigen Mitarbeiter der Verwaltung und Vermieter zusätzlich von Schwierigkeiten bei der Unterbringung von wohnungssuchenden Haushalten?

Aus den Daten lassen sich nicht unmittelbar Zielzahlen für die Notwendigkeit preisgünstiger Wohnungen zur Stabilisierung der sozialen Mischung ableiten.

¹² Idealerweise würde hier die Veränderung der Einkommenssituation analysiert. Auf kleinräumiger Basis sind entsprechende Daten in der Regel nicht verfügbar. Als nicht ganz befriedigender Ersatz kann der Transferbezug herangezogen werden (Haushalte bzw. Bedarfsgemeinschaften und Personen im SGB II- und XII-Bezug).

Aber schon aus dem Vergleich der Stadtteile lassen sich unterschiedliche Dringlichkeiten begründen, die in der Folge Anlass sein sollten, stadtteilbezogen die Handlungsoptionen zu klären. Grundsätzlich können dabei die im Folgenden skizzierten instrumentellen Ansatzpunkte verfolgt werden.

5.3.3. Instrumente zur Stabilisierung der sozialen Mischung

Die konkreten Handlungsmöglichkeiten variieren in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten. Von daher kommt es darauf an, ausgehend von den jeweils in den Stadt- oder Ortsteilen vorgefundenen Möglichkeiten wirksame Ansatzpunkte zu finden und diese gegebenenfalls miteinander zu kombinieren.

- **Aufwertungsimpulse durch Wohnungsneubau:** Soziale Mischung zu stärken, kann auch bedeuten, städtebaulich einfache Quartiere mit höherwertigem Wohnungsbau anzureichern. Dies ist bislang schon ein fester Bestandteil der Wolfsburger Innenentwicklungsstrategie bzw. der Wohnungsbauoffensive. Teilweise werden die höherwertigen Wohnungen auch von Haushalten bezogen, die bislang schon in dem umliegenden Quartier (beispielsweise in einfachen Wohnungen aus den 50er/60er Jahren) gewohnt haben. Im Ergebnis können die freigezogenen Wohnungen neu vermietet oder im Bedarfsfall auch altengerecht umgebaut werden. In den betroffenen Quartieren können auf diesem Weg Haushalte mit einer entsprechenden Zahlungsbereitschaft und Interesse an modernen, gut ausgestatteten Neubauwohnungen gehalten oder gewonnen werden.
- **Sicherung eines preiswerten Angebots durch Neubau geförderter Wohnungen:** Bei größeren Neubauvorhaben gelten bislang schon Quoten für den geförderten Wohnungsbau (bei städtischen Grundstücken ab 100 Mietwohnungen sollen ca. 25% gefördert errichtet werden). Bei kleineren Vorhaben kann dies im Einzelfall aus der Situation des Stadtteils abgeleitet werden. Sofern die Stadt Wolfsburg Grundstückseigentümerin ist, kann dies ohne weiteres bei den Investorenauswahlverfahren berücksichtigt und in Kaufverträgen fixiert werden. Bei privaten Grundstücken, auf denen ein Planungserfordernis besteht (Aufstellung eines Bebauungsplanes), ist dies in begründeten Einzelfällen im Wege der Verhandlungen der städtebaulichen Verträge zu berücksichtigen.
- **Sicherung preiswerter Wohnungen und Unterbringung von Dringlichkeitsfällen im Bestand:** Im Wege der Kooperation mit Wohnungseigentümern können Vereinbarungen getroffen werden, ob und nach welchen Regeln Dringlichkeitsfälle aufgenommen werden (Kooperationsverträge). Auch kann vereinbart werden, dass einzelne Teilbestände auf einem günstigen Mietniveau verbleiben. In welchem Umfang hierzu jeweils Bewirtschaftungssubventionen erforderlich sind, hängt maßgeblich davon ab, ob der Eigentümer die Wohnungen ohne die Beschränkungen des Kooperationsvertrages deutlich besser oder teurer vermieten könnte. Die Anbahnung derartiger Kooperationsverträge (Kombination aus Bewirt-

schaftungsvereinbarung und ggf. Subventionszusage) sollte sich insbesondere in der Anfangsphase auf Wohnungsunternehmen beschränken, mit denen eine vertrauensvolle Kooperation möglich ist. Dies setzt auch eine weitgehend hergestellte Transparenz in den Bewirtschaftungsgrundlagen voraus. In diesem Sinne wäre eine Pilotphase mit einem ausgewählten Unternehmen sinnvoll.

6. Fazit / Zusammenfassung

Der Wolfsburger Wohnungsmarkt hat sich aufgrund der hohen Nachfrage an Wohnraum in den letzten Jahren verengt. Insofern sollte die Wohnbauoffensive dringend fortgeführt werden. Bislang sind jedoch keine gravierende Wohnungsversorgungsprobleme im Hinblick auf die soziale Wohnraumversorgung festzustellen. Ausschlaggebend sind hier mit hoher Wahrscheinlichkeit zwei Faktoren: Die Stadt Wolfsburg hat (erstens) in der Vergangenheit durch ihre Wohnungs- und Bodenpolitik günstig auf die Wohnungsmarktentwicklung eingewirkt. Zweitens profitiert die Wohnungsversorgung von dem historisch bedingten Umstand, dass ein relativ großer Anteil von Mietwohnungen einen städtebaulich-architektonisch einfachen Charakter haben und zudem relativ zurückhaltend bewirtschaftet werden. Ungefähr 60% des Mietwohnungsbestandes sind in der Hand der drei großen Wohnungsgesellschaften. Gleichwohl mahnen der Abbau der Leerstandsreserven und die Preissteigerungen bei Neuvermietungen zur Aufmerksamkeit und zu weiterem wohnungspolitischen Engagement.

Ausgehend vom schon breiten Spektrum des wohnungspolitischen Engagements empfiehlt sich dessen Fortsetzung und punktuelle Weiterentwicklung mit den folgenden Eckpunkten:

- Fortsetzung der Wohnungsbauoffensive mit der Schaffung eines vielfältigen Wohnungsangebots sowohl in den Stadt- als auch Ortsteilen. Insbesondere die Innenentwicklung stärkt die soziale Durchmischung und wertet in der Regel die betroffenen Quartiere auf.
- Eine gezielte Beseitigung von Wohnungsmarktengepässen sollten insbesondere bei günstigen großen Familienwohnungen wie auch bei Kleinwohnungen für Starter und Seniorenhaushalte ansetzen. In dieser Hinsicht weist das Wohnungsangebot in Wolfsburg Lücken auf, die insbesondere im preiswerten bzw. geförderten Segment zu schließen sind. Dies sollte im Einzelfall bei den Investorenauswahlverfahren berücksichtigt werden.

Als Langfristaufgabe wird die Wohnungspolitik zusätzlich zu gesamtstädtischen Versorgungszielen zukünftig mehr die kleinräumige Ebene (Stadt- oder Ortsteile) in den Blick nehmen müssen. Dies betrifft sowohl den (altersgerechten) Umbau von Bestandsquartieren und die damit einhergehende Verbesserung mit sozialen Dienstleistungen sowie die Aktivierung von Nachbarschaften. Die gesellschaftli-

che Entwicklung führt darüber hinaus zu einem höheren Augenmerk bei der Gewährleistung von sozialer Mischung in den Quartieren oder Ortsteilen.

Dies ist keine Aufgabe der Wohnungspolitik allein, kann aber durch diese flankiert werden. Eine Anreicherung von eher einfachen Quartieren durch attraktiven Neubau kann ebenso den Mischungszielen dienen wie das gezielte Anreichern des Wohnungsangebots durch preiswerten bzw. geförderten Wohnungsbau. Letzteres kann und sollte dabei im Einzelfall und in Abhängigkeit von den konkreten Möglichkeiten durch die Investorenauswahlverfahren auf städtischen Grundstücken wie auch durch städtebauliche Verträgen auf privaten Grundstücken gewährleistet werden. Beides ist in Wolfsburg bereits etabliert. Ausgeweitet und erprobt werden sollte zusätzlich die Zusammenarbeit mit den Wohnungseigentümern und an erster Stelle mit den großen Wohnungsunternehmen z.B. in Form von Kooperationsverträgen, um auch im Bestand preiswerten Wohnraum künftig zu sichern und zusätzliche Unterstützung bei der Bewältigung von Unterbringungsaufgaben zu erhalten.

Anhang

Einkommengrenzen der Wohnungsbauförderung, Gesamteinkommen nach § 3 Abs. 2 NWoFG (NEi.V.m. DVO-NWoFG)

Haushaltsmitglieder	Personenkreis	0%	20%	60%
EK-Grenze		EURO		
Alleinstehend 17.000 €	I	22.250 €	26.500 €	35.000 €
	II	25.285 €	30.142 €	39.857 €
	III	17.000 €	20.400 €	27.200 €
	IV	18.990 €	22.768 €	30.324 €
2 Personen 23.000 €	I	29.750 €	35.500 €	47.000 €
	II	33.857 €	40.428 €	53.571 €
	III	23.000 €	27.600 €	36.800 €
	IV	25.657 €	30.768 €	40.990 €
Alleinerziehende 1 Kind 26.000 €	I	33.500 €	40.000 €	53.000 €
	II	38.142 €	45.571 €	60.428 €
	III	26.000 €	31.200 €	41.600 €
	IV	28.990 €	34.768 €	46.324 €
Ehepaar 1 Kind 29.000 €	I	37.250 €	44.500 €	59.000 €
	II	42.428 €	50.714 €	67.285 €
	III	29.000 €	34.800 €	46.400 €
	IV	32.324 €	38.768 €	51.657 €
Alleinerziehende 2 Kinder 32.000 €	I	41.000 €	49.000 €	65.000 €
	II	46.714 €	55.857 €	74.142 €
	III	32.000 €	38.400 €	51.200 €
	IV	35.657 €	42.768 €	56.990 €
Ehepaar 2 Kinder 35.000 €	I	44.750 €	53.500 €	71.000 €
	II	51.000 €	61.000 €	81.000 €
	III	35.000 €	42.000 €	56.000 €
	IV	38.990 €	46.768 €	62.324 €
Ehepaar 3 Kinder 41.000 €	I	52.250 €	62.500 €	83.000 €
	II	59.571 €	71.285 €	94.714 €
	III	41.000 €	49.200 €	65.600 €
	IV	45.657 €	54.768 €	72.990 €
Ehepaar 4 Kinder 47.000 €	I	59.750 €	71.500 €	95.000 €
	II	68.142 €	81.571 €	108.428 €
	III	47.000 €	56.400 €	75.200 €
	IV	52.324 €	62.768 €	83.657 €
Ehepaar 5 Kinder 53.000 €	I	67.250 €	80.500 €	107.000 €
	II	76.714 €	91.857 €	122.142 €
	III	53.000 €	63.600 €	84.800 €
	IV	58.990 €	70.768 €	94.324 €
Ehepaar 6 Kinder 59.000 €	I	74.750 €	89.500 €	119.000 €
	II	85.285 €	102.142 €	135.857 €
	III	59.000 €	70.800 €	94.400 €
	IV	65.657 €	78.768 €	104.990 €
Erläuterungen	Beamte	(Werbungskosten 1000 Euro)		
I	pauschaler Abzug von 20 % für Steuern und Krankenversicherung			
II	Angestellte /Arbeiter	(Werbungskosten 1000 Euro)		
	pauschaler Abzug von 30 % für Steuern, Kranken- und Rentenversicherung			
III	Arbeitslose	(keine Werbungskosten)		
	Kein pauschaler Abzug			
IV	Rentner	(Werbungskosten 102 Euro)		
	pauschaler Abzug von 10 % für Krankenversicherung			

Quelle: NBank, Aktuelle Förderkonditionen gültig seit 02.05.2017

Methodische Erläuterung und Annahmen der Rentabilitätsberechnung

Die Berechnungen zur Rentabilität des geförderten Wohnungsbaus im Vergleich zum freifinanzierten Wohnungsbau beinhalten die immobilienwirtschaftliche Kalkulation eines fiktiven Wohnungsbauvorhabens mit für Wolfsburg typischen Werten. Hierfür wird ein in der Wohnungswirtschaft häufig verwendeter vollständiger Finanzplan aufgestellt. Der vollständige Finanzplan (kurz VoFi) berücksichtigt alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben bezogen auf das Bauvorhaben: i. W. Mieteinnahmen, Finanzierungskosten (Abzahlung des Baukredits) und Bewirtschaftungskosten (Instandhaltung, Verwaltung, Mietausfall). Mittels Annahmen zu zukünftigen Preis- und Kostensteigerungen wird so die Bewirtschaftung (Cash-flow) des Vorhabens für die nächsten 30 Jahre simuliert.¹³ Am Ende dieses Zeitraums fließt auch der zu diesem Zeitpunkt mögliche Verkaufspreis, unter Berücksichtigung der bis dahin geleisteten Tilgung, in die Berechnung mit ein (Vermögenswert). Alle für diese Wirtschaftlichkeitsberechnung notwendigen Annahmen sind in den Tabellen auf den folgenden Seiten zusammengestellt.

Als Maßzahlen für die Rentabilität werden im Ergebnis der durchgeführten Berechnungen der Barwert der durch die Investition erzielten Erträge und die für einen Investor erzielbare Eigenkapitalrendite dargestellt:

- Der in den Berechnungen angegebene Barwert ist der Wert, den alle zukünftigen Erträge des Wohnungsbauvorhabens zum aktuellen Zeitpunkt haben. Alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben werden hierzu auf den heutigen Zeitpunkt abgezinst. Durch die Abzinsung mit dem Liegenschaftszinssatz (in der Berechnung 3,0%) wird die Investition in Konkurrenz mit anderen Investitionsmöglichkeiten gestellt. Ein negativer Barwert bedeutet deshalb nicht zwangsläufig einen realen Verlust, sondern eine Verschlechterung gegenüber vergleichbaren Investitionsmöglichkeiten.
- Die Eigenkapitalrendite entspricht dem Zinssatz, mit dem das zum heutigen Zeitpunkt eingesetzte Eigenkapital in den nächsten 30 Jahren, über alle Einnahmen und Ausgaben hinweg (Gesamtertrag), durchschnittlich verzinst wird. Neben dem erwirtschafteten Gesamtertrag, spielt also auch die Höhe des eingesetzten Eigenkapitals eine wichtige Rolle. Dies umso mehr, als das sich der Gesamtertrag in Abhängigkeit von dem eingesetzten Eigenkapital nur geringfügig ändert.¹⁴ Die in Abb. 8 dargestellten Renditen beziehen sich auf ein Eigenkapital von 25%, welches dem geforderten Anteil für die Bewilligung von Fördermitteln durch die NBank entspricht.

¹³ Für die Berechnungen wurde ein Betrachtungszeitraum von 30 Jahren gewählt, da dies der maximale Bindungs- und Förderzeitraum der Förderung durch die NBank ist.

¹⁴ Ein höherer Eigenkapitaleinsatz reduziert die Höhe des notwendigen Darlehens. Aufgrund der derzeit niedrigen Zinsen (Annahme im Rechenmodell: 2,5%), sind die dadurch entstehenden Einsparungen bei den Finanzierungskosten nur gering.

Anteil der Wohnfläche und durchschnittliche Wohnungsgröße nach Bautyp		
Bautyp	Anteil der Netto-Wohnfläche an der Bruttogrundfläche (BGF)	Durchschnittliche Größe der Wohnungen
In Mehrfamilienhäusern	78%	80 m ²
Quelle: Erfahrungswerte		

Mietpreise einer ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM) - Bestand		
	bei Baufertigstellung Bezugsjahr: 2017	nach Ablauf der Belegungsbindung Bezugsjahr: 2047
	6,75 €/m ²	11,99 €/m ²
Festgesetzte jährliche Mietpreissteigerung		2,0%
Quelle: Mietmarktanalyse mit Auswertungen NLD, VWI, Allertal		

Mietpreise im freifinanzierten Wohnungsbau - Neubau		
	bei Baufertigstellung Bezugsjahr: 2017	nach Ablauf der Belegungsbindung Bezugsjahr: 2047
	11,00 €/m ²	13,78 €/m ²
entspricht einem Verhältnis zur OVM von	163%	115%
entspricht einer jährlichen Mietsteigerung von		0,8%
Quelle: abgeleitet aus Kurzrecherche von Mietwohnungsangeboten in Neubauobjekten (Immobilienscout)		

Finanzierungskonditionen im freifinanzierten Wohnungsbau	
Eigenkapitalanteil	25,0%
Zinssatz	2,5%
Tilgung	2,0%
Quelle: Interhyp AG, Hypothekenzinssatz zur Baufinanzierung mit 20 J. Laufzeit, Mittelwert des vergangenen Jahres	

Konditionen des geförderten Wohnungsbaus			
	A.1*	A.2*	B*
Bindungszeitraum	30 Jahre	20 Jahre	20 Jahre
Anfangsmiete	5,60 €/m ²	5,60 €/m ²	7,00 €/m ²
jährliche Mietpreissteigerung bis zum 3. Jahr	0,0%	0,0%	0,0%
Maximal förderfähige Investitionskosten	2.900 €/m ²	2.900 €/m ²	2.900 €/m ²
Förderanteil	75%	75%	45%
Maximale Förderhöhe	2.175 €/m ²	2.175 €/m ²	1.305 €/m ²
Eigenkapitalanteil	25,0%	25,0%	25,0%
Tilgungsnachlass nach 20 Jahren	15,0%	0,0%	0,0%
Zinsen bis zum 20. Jahr	0,0%	0,0%	0,0%
Zinsen ab dem 21. Jahr	0,0%	2,5%	2,5%
Tilgung bis zum 20. Jahr	2,0%	2,0%	2,0%
Tilgung ab dem 21. Jahr	4,5%	2,0%	2,0%
einmaliges Entgeld	1,0%	1,0%	1,0%
jährliches Entgeld bis 50% Tilgung	0,5%	0,5%	0,5%
jährliches Entgeld nach 50% Tilgung	0,25%	0,25%	0,25%
Grundstückspreisvergünstigung auf städtischen Grundstücken	40%	40%	40%
* A.1: geförderter Wohnungsbau für Haushalte nach § 3 Abs. 2 NWoFG mit Tilgungsnachlass und einem Bindungszeitraum von 30 Jahren; A.2: geförderter Wohnungsbau für Haushalte nach § 3 Abs. 2 NWoFG ohne Tilgungsnachlass und einem Bindungszeitraum von 20 Jahren; B: geförderter Wohnungsbau nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 DVO-NWoFG			
Quelle: Wohnungsbauförderung der NBank			

Laufende Bewirtschaftungskosten	
Verwaltungskosten	284,63 €/Wohnung
Instandhaltungskosten	10,02 €/m ²
Mietausfallwagnis	2,0% der Mieteinnahmen
jährliche Kostensteigerung	2,0%
Quelle: nach II BV, Kostensteigerung entspricht langfristig erwarteter Inflation (Inflationsziel der EZB)	

Investitionskosten pro m² Wohnfläche	
Grundstückspreis pro m ² Grundstücksfläche	300,00 €/m ²
Grundstückskosten pro m ² Wohnfläche	320,00 €/m ²
Erwerbsnebenkosten	10,0% der Grundstückskosten
Bau- und Baunebenkosten	2.800,00 €/m²
Quelle: siehe nächste Folie	

Annahmen zur Berechnung des Barwerts und des Vermögenswerts	
Liegenschaftszinssatz zur Abzinsung zukünftiger Erträge	4,40%
Rohetragsfaktor für nicht gebundene Wohnungen nach 30 Jahren	14,0
Rohetragsfaktor für Wohnungen nach 30 Jahren Bindung	15,0
Quelle: Gutachterausschuss für Grundstückswerte Braunschweig-Wolfsburg	