

Berlin, den 25.03.2024

Stellungnahme zum Referentenentwurf „Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024“ in der Fassung vom 29.02.2024

Einleitung

Die Europäische Union ist bestrebt, gemäß den Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) bis zum Jahr 2030 die Wohnungslosigkeit in ihren Mitgliedstaaten zu beenden. Mit der Unterzeichnung der Erklärung von Lissabon (Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness) sowie der Umsetzung des Koalitionsvertrages der 20. Wahlperiode hat sich die Bundesregierung ebenfalls zu diesem Ziel bekannt.

Zeitplan bis 2030 ist sehr ambitioniert

Wohnen ist laut Koalitionsvertrag (2021 bis 2025) „ein Grundbedürfnis und so vielfältig wie die Menschen“. Vor diesem Hintergrund begrüßt das Verbändebündnis der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie der privaten Haus- und Wohnungseigentümer (GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., BFW Bund Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V., Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V. sowie ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.), dass im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung das Ziel, die „Obdach- und Wohnungslosigkeit zu überwinden“, verankert wurde, wenngleich der vorgesehene Zeithorizont bis 2030 vor dem Hintergrund der bestehenden Rahmenbedingungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt sehr ambitioniert erscheint.

Gemeinschaftliches Vorgehen ist richtig

Die Verbändebündnis begrüßt jedoch, dass der Bund mit dem Aktionsplan Wohnungslosigkeit (NAP W) versucht, alle gesellschaftlichen Kräfte zu bündeln, um das angestrebte Ziel zu erreichen, die Wohnungslosigkeit bis 2030 zu beseitigen. Wir unterstützen ausdrücklich den Ansatz, die Reduzierung der Wohnungslosigkeit in Deutschland durch eine gemeinschaftliche Anstrengung aller Ebenen und beteiligten Akteuren koordinierend zu verfolgen.

Beteiligung und umfangreiche Erfahrungen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft

Darüber hinaus begrüßt das Verbändebündnis grundsätzlich den Entwurf des Nationalen Aktionsplans Wohnungslosigkeit (NAP W). Das Verbändebündnis hat sich von Beginn an in den Prozess der Erstellung des NAP W eingebracht hat und ist auch direkt in der Lenkungsgruppe des BMWSB durch den GdW vertreten.

Die Wohnungs- und Immobilienunternehmen sowie die lokalen Haus & Grund-Vereine arbeiten bereits seit vielen Jahrzehnten mit Kommunen, Ländern und Sozialpartnern zusammen, um Wohnraum für Bedürftige zu schaffen, zu vermitteln und den Verlust von Wohnungen zu vermeiden. So setzen sich beispielsweise bereits ein Drittel der kommunalen Wohnungsunternehmen und auch größeren Wohnungsgenossenschaften in Deutschland durch Kooperationen aktiv für die Vermeidung von Wohnungslosigkeit ein.

Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie die privaten Eigentümer haben ein essenzielles wirtschaftliches Interesse an zufriedenen Mietern und langfristigen Mietverträgen. Daher ist in nahezu jedem vierten sozial orientierten Wohnungsunternehmen ein soziales Bestandsmanagement installiert, welches vor allem Mietern, die wegen Mietschulden und Nachbarschaftskonflikten von Wohnungsverlusten bedroht sind, zur Seite stehen und Hilfen anbieten oder vermitteln. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Kooperationen und Initiativen, wie etwa die NRW-Landesinitiative „Endlich ein Zuhause“, dass sich über eine Vielzahl von „Kümmerer“-Projekten unter aktiver Beteiligung der Wohnungswirtschaft und der Eigentümervereine erfolgreich dafür einsetzt, Wohnraum zu vermitteln und Wohnungsverluste zu verhindern.

Mietvertragserfüllung sicherstellen

Damit Menschen ihre Wohnung nicht verlieren, müssen Mietzahlungen sichergestellt werden. Ausbleibende oder verspätete Mietzahlungen sowie Mietschulden stellen für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft und vor allem für die Kleinvermieter ein großes Problem dar, da für diese Gruppe ausbleibende Mietzahlungen schnell einen vollständigen Einnahmeausfall bei weiterlaufenden Kosten bedeutet. Um geregelte Mietzahlungen von Leistungsempfängern zu gewährleisten und die Gefahr von Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu verringern, kann eine Lösung darin bestehen, dass die Kosten der Unterkunft direkt von den Kommunen an die Vermieter gezahlt werden oder die Kommunen entsprechende Bürgschaften übernehmen. Viele Menschen, die von Obdach- und Wohnungslosigkeit bedroht sind, sind nicht in der Lage, ihren Mietvertrag zu erfüllen und ihre Geschäfte ordentlich zu führen. Dies geht in einigen Fällen mit einem unsachgemäßen Gebrauch der Mietsache, Konflikten mit den Nachbarn sowie ausbleibende Mietzahlungen einher. Die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Mietvertragserfüllung ist daher ein Hauptanliegen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie der vermietenden Privatpersonen.

Die Diskussion über das Wohnen als grundlegendes Menschenrecht setzt voraus, dass Wohnungen zunächst gebaut und ausgestattet werden müssen, was ihnen einen materiellen Wert verleiht. Wenn Immobilienunternehmen Wohnraum für obdachlose Menschen bereitstellen, entstehen zumeist zusätzliche Kosten. Wohnungen müssen möbliert werden, was im herkömmlichen Mietmarkt nicht üblich ist. Durch häufige Mieterwechsel steigen die Renovierungskosten. Zumeist gibt es auch keine Kautions, die potenzielle Schäden abdecken könnte. Dies kann die Zusammenarbeit und die Entwicklung weiterer sozialer Initiativen im Bereich der Wohnungslosigkeit erschweren.

Nationaler Aktionsplan ohne Zeitplan und Priorisierung der Maßnahmen

Der Aktionsplan sollte aus unserer Sicht nicht nur Startpunkt für einen Prozess sein, sondern auch den konkreten Weg zur Zielerreichung unter Einbeziehung der beteiligten Akteure aufzeigen. Der vorliegende Entwurf des Nationalen Aktionsplans weist aktuell leider weder Phasen oder Etappenziele noch konkrete kurz- und mittelfristige Ziele und Maßnahmen auf, die die Ursachen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland wirksam beseitigen. Vielmehr sind in dem Plan vielfältige Aktionen der einzelnen Akteure beschrieben, deren tatsächliche Wirksamkeit hinsichtlich der Reduzierung der Wohnungslosigkeit in Deutschland ungeklärt ist. Darüber hinaus fehlt im NAP W nicht nur eine Priorisierung von Einzelmaßnahmen, sondern auch die Sicherstellung der notwendigen finanziellen und personellen Unterstützung der Vorschläge der verschiedenen Maßnahmenträger.

Im NAP W wird zwar ein Ausblick darauf gegeben, dass im Zuge des Nationalen Forums Wohnungslosigkeit ab 2024 drei Facharbeitsgruppen gebildet werden, die jeweils jährliche Ziele erarbeiten und darüber berichten sollen. Insgesamt handelt es sich hier genau genommen um ein Vorgehen, das angesichts des sehr ehrgeizigen Ziels, die Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 zu beseitigen, zu prozessorientiert und zu wenig ergebnisorientiert ist und zum anderen ein sehr starres Korsett von Abläufen umfasst. Hier würden wir uns wünschen, dass angesichts der bereits vorhandenen Kenntnisse und Problemlagen der einzelnen Akteure ein deutlich agileres Vorgehen ermöglicht wird, um auch die notwendigen politischen Entscheidungen auf der Ebene des Bundes und der Länder deutlich schneller vorbereiten zu können.

Zielgruppenspezifische Maßnahmen definieren

In Deutschland gibt es ca. 600.000 Menschen, die von Obdach- und Wohnungslosigkeit betroffen sind. Darunter sind ordnungsrechtlich untergebrachte Personen (372.000), verdeckte Wohnungslose (185.000) und Obdachlose (50.000). Jede dieser Personengruppen benötigen unterschiedliche Unterstützungsangebote und haben auch verschiedene Dringlichkeiten. Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, den Nationalen Aktionsplan stärker auf eine Differenzierung der Ursachen und der notwendigen Unterstützungsangebote der drei genannten Personengruppen auszurichten, entsprechende Ziele sowie Maßnahmen zu definieren und in die Leitlinien des Nationalen Aktionsplans Wohnungslosigkeit zu verankern.

Wohnungsneubau muss noch stärker gefördert werden

Aus der Sicht der Wohnungs-, Immobilien- und Eigentümerverbände kommt die Analyse der Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt, als wesentliche Einflussgröße auf die Höhe, die Verteilung und die Veränderung der Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland im Nationalen Aktionsplan Wohnungslosigkeit deutlich zu kurz.

Aktuell fehlen in Deutschland etwa 800.000 bis 900.000 Wohnungen. Gerade im sozialen Wohnungsbau liegen die Fertigstellungszahlen mit zuletzt 25.000 Wohneinheiten (2022) deutlich unter dem selbstgesteckten Ziel der Bundesregierung, jährlich 100.000 Sozialwohnungen zu bauen. Der Einbruch beim Wohnungsneubau infolge hoher Bodenpreise, deutlich gestiegener Kreditzinsen, hoher energetischer Baustandards, erhöhten Material- und Personalkosten sowie langen Planungs- und Genehmigungsverfahren verschärfen die Situation zusätzlich. Im frei finanzierten Mietwohnungsbau liegen die Nettokaltmieten mittlerweile zwischen 15 und 18 Euro oder noch deutlich höher. Diese Neubaumieten sind für viele Menschen nicht bezahlbar. Insgesamt ist die Wohnungsmarktsituation deutlich angespannt.

Neben dem Einbruch beim Wohnungsneubau ist der deutsche Wohnungsmarkt gleichzeitig durch eine hohe Nachfrage nach Wohnungen infolge der Zuwanderung nach Deutschland geprägt. Die Anspannung auf dem Wohnungsmarkt trägt auch zu Wohnungs- und Obdachlosigkeit unter Menschen mit Migrationshintergrund und anerkannten Flüchtlingen bei. So ist die Zahl der nicht-deutschen untergebrachten Wohnungslosen von 2022 auf 2023 um 47 % (von 123.000 auf ca. 181.000) gestiegen. Darüber hinaus wurden etwa 130.000 Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine ordnungsrechtlich untergebracht. Dies zeigt einmal mehr die hohe Dringlichkeit, dass die Finanzhilfen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau ausgeweitet werden müssen, um die Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland zu reduzieren.

Die im NAP W ausgewiesenen Finanzhilfen des Bundes von 18,15 Mrd. € (2022 bis 2027) sind aus unserer Sicht nicht ausreichend, um das Ziel der Beseitigung der Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 zu erreichen. Vor dem Hintergrund der steigenden Wohnungslosenzahlen sollte der Bund, auch zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in der Gesellschaft, ein deutlich stärkeres Signal setzen, um die Verantwortung für die Zielerreichung 2030 nicht ausschließlich in den knappen Zeitraum 2028 bis 2030 zu verlagern. Hoffnung macht uns hier die im NAP W formulierte Leitlinie, in denen der Bund bekräftigt, „die bestehenden Maßnahmen zur Bewältigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit weiterzuentwickeln und zu verstärken“¹.

Zudem würden wir uns wünschen, dass auch die Länder, die vom Bund für den Zeitraum 2022 bis 2027 unterstellte, ergänzende Mittelbereitstellung zur sozialen Wohnraumförderung in Höhe des 1,5-fachen der Bundesmittel ebenfalls in den Nationalen Aktionsplan Wohnungslosigkeit aufgenommen werden, um mehr Klarheit und Verbindlichkeit für die beteiligten Akteure zu schaffen.

Verschärfung des Mietrechts konterkariert den NAP W

Die im Entwurf des NAP W aufgeführte Maßnahme 15 zur Verschärfung des Mietrechts durch die Verlängerung der Mietpreisbremse und die Absenkung der Kappungsgrenze lehnen wir ab und halten dies angesichts der ohnehin angespannten Lage am Wohnungsmarkt für nicht nachvollziehbar, falsch und kontraproduktiv. Die fortlaufende Verschärfung des Mietrechts betrifft nicht nur den Bestandmarkt, sondern führt zu einem weiteren Rückgang von Investitionen in den Wohnungsneubau, da sowohl Investoren als auch Bestandhalter keine Verlässlichkeit hinsichtlich der langfristigen Mieteinnahmen haben.

Investitionen in den Wohnungsbau sind langfristige Investitionsentscheidungen über mehrere Jahrzehnte. Über diesen langen Zeitraum braucht es daher Verlässlichkeit hinsichtlich der entsprechend der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu erwartenden Mieteinnahmen. Daher führen Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu erheblichen Unsicherheiten und Risiken bei langfristig denkenden Investoren. Ist diese Verlässlichkeit nicht gegeben, bleiben die Investitionen in den dringend benötigten Wohnungsneubau aus.

¹ siehe dazu BMWSB (2024): „Entwurf zum Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024“ vom 29.02.2024, S. 16.

Ohne Verlässlichkeit der mietgesetzlichen Rahmenbedingungen werden aber auch Investitionen in die Bestandsmodernisierung und die damit verbundene energetische Erhöhung der Gebäude sinken, was nicht nur das Ziel der Klimaneutralität im Gebäudesektor bis 2045 gefährdet, sondern angesichts der künftig steigenden CO₂-Bepreisung des Energieverbrauchs zu steigenden Nebenkosten bei den Mietern führt und somit die Mietbelastung und die Gefahr von Wohnungsverlusten infolge von Zahlungsschwierigkeiten erhöht. Darüber hinaus schränkt die Verschärfung des Mietrechts und die weitere Begrenzung der Einnahmeseite bei gleichzeitig steigenden Ausgaben (Preise, Kosten, Löhne usw.) die Handlungsfähigkeit der Vermieter im Bereich des sozialen Bestandsmanagements und der damit verbundenen Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Mieter ein.

Für die Einführung von mietrechtsverschärfenden Maßnahmen im NAP W sehen wir keine sachliche Grundlage. Die Verknüpfung zwischen der Überwindung der Wohnungslosigkeit und der Einführung der Mietpreisregulierungen ist nicht nachvollziehbar. Die Verlängerung der Mietpreisbremse und die Absenkung von Kappungsgrenzen sind mit Blick auf das Ziel 2030 und die Beseitigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland kontraproduktiv. Wir lehnen diese Maßnahme strikt ab, da diese mietrechtlichen Maßnahmen das Anliegen des NAP W (Verbesserung der Wohnraumversorgung und der Prävention vor Wohnungs- und Obdachlosigkeit), welches wir ebenfalls unterstützen, konterkarieren.

Auch die im Koalitionsvertrag angedeuteten Veränderungen zur Schonfristzahlung und Heilungsmöglichkeit bringen den Interessenausgleich zwischen Mieter und Vermieter weiter ins Ungleichgewicht. Ein Ungleichgewicht, das nicht nur zum Nachteil des Vermieters wirkt, sondern auch Wohnungssuchende aus einkommens- und sozialschwachen Gruppen noch weiter an den Rand des Wohnungsmarkts drängt und die Wohnungslosigkeit verschärft. Gerade private Kleinvermieter sind darauf angewiesen, dass ihre Mieter die Miete regelmäßig zahlen. Für sie bedeutet die Nichtzahlung von Mieten ein wirtschaftliches Risiko, das sie nicht allein tragen können. Daher ist es grundsätzlich erforderlich weiterhin die Möglichkeit zur ordentlichen Kündigung zu erhalten, damit auch die große Anbietergruppe vermietender Privatpersonen an einkommens- und sozialschwachen Gruppen vermieten kann.

Statt „flächendeckender“ Unterstützungsangebote auf Bedarf und Erreichbarkeit setzen

Im NAP-W werden „flächendeckende“ Unterstützungsangebote für Menschen im Wohnungsnotfall durch zentrale Fachstellen gefordert. Der Begriff „flächendeckend“ ist ein unbestimmter Begriff. So lange nicht definiert wird was „flächendeckend“ bedeutet, läuft die Zielsetzung und die Umsetzung ins Leere, da weder die notwendigen finanziellen noch personellen Ressourcen abgrenzbar sind. Angesichts knapper personeller Ressourcen in den Kommunen geht es künftig um eine Konzentration und Bündelung der vorhandenen Kapazitäten, die nicht nach dem Gießkannenprinzip „flächendeckend“ (z. B. in jeder Kommune) und unabhängig von der Zahl der vorhandenen Wohnungs- und Obdachlosen vorgehalten bzw. bereitgestellt werden können. Deshalb schlagen wir vor, sich bei der Bereitstellung von Unterstützungsangeboten nicht an „flächendeckenden“ Angeboten, sondern „bedarfsgerechten“ Unterstützungsleistungen, und deren Erreichbarkeiten zu orientieren.

Leitlinien mit realistischen Zielen versehen

Die in den Leitlinien formulierte Zielsetzung, „dass jede wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Person bis 2030 ein passendes Wohnungsangebot erhält“² ist zwar sehr wünschenswert, aber angesichts der aktuellen Situation auf dem Wohnungsmarkt, der geringen Neubauaktivitäten, der geringen Fluktuation im Wohnungsbestand und des zunehmenden Nachfragedrucks schlichtweg unrealistisch. Daher schlagen wir vor, in der Leitlinie das Ziel zu formulieren, „möglichst vielen“ betroffenen Personen ein entsprechendes Wohnungsangebot zu unterbreiten.

Klarstellung zur Verantwortlichkeit von Mietschulden

Unter dem Abschnitt „Maßnahmen der beteiligten Akteure“ wird auch auf das Thema Mietschulden eingegangen. Zunächst begrüßen wir die Forderung, dass gefährdete Mietverhältnisse nicht an Datenschutzbestimmungen scheitern dürfen. Hier wird zurecht auf die Perspektive der Vermieter hingewiesen. Dazu wird weiter ausgeführt, dass „sie sich ihrer Verantwortung bewusst sein (müssen), Mietschulden mit verursacht zu haben.“ Hier bitten wir um Klarstellung, dass damit nicht die Vermieter, sondern die Mieter gemeint sind.

² ebenda S. 16.

Nationales Forum gegen Wohnungslosigkeit

Die Wohnungs-, Immobilien- und Eigentümerverbände (GdW, BFW, Haus & Grund und ZIA) begrüßen die Einrichtung eines Nationalen Forums gegen Wohnungslosigkeit und die Einrichtung einer Kompetenzstelle zur Verhinderung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit, die mittelfristig in eine bundeseigene Institution gegen Wohnungslosigkeit überführt werden soll. Es stellt sich allerdings die Frage, welche Aufgaben die Institution, die demnach frühestens ab 2027 eingerichtet wird ab 2030 übernimmt, wenn die Wohnungs- und Obdachlosigkeit den Zielen des NAP W entsprechend beseitigt ist.

Vergleichender Blick nach Europa

In der Präambel des NAP W wird zurecht darauf hingewiesen, dass „Wohnungsknappheit eine besondere Herausforderung“ darstellt und „in vielen europäischen und außereuropäischen Ländern Wohnungsknappheit sowie Wohnungs- und Obdachlosigkeit ein wachsendes Problem“ ist. Wir begrüßen daher die Fortsetzung der Wohnungslosenberichterstattung für Deutschland und regen in diesem Zusammenhang an, in die Berichterstattung auch ein Kapitel mit statistischen Grunddaten zur Wohnungs- und Obdachlosigkeit in den europäischen Staaten zu integrieren, um die Situation in Deutschland in den europäischen Kontext einzuordnen zu können.

Verbändebündnis der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie der privaten Haus- und Wohnungseigentümer

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.

BFW Bund Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.

Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Die genannten Verbände sind im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen und üben ihre Interessenvertretungen auf der Grundlage des Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes aus.