



Gutes Wohnen für alle

Für eine soziale Wohnungspolitik



Die Wohnungsfrage kehrt zurück	1
Geschichte der Wohnungspolitik	2
Wohnungsfrage als soziale Frage	4
Wohnungsmarkt: Bedarf und Wirklichkeit	6
Betongold	8
Neubau ist nicht alles	10
Wohnungspolitik: Öffentlich ist wesentlich!	12
Die Mieten bremsen	16
Steuern vermeiden mit Wohnungen	18
Für eine andere Wohnungspolitik!	20

Herausgeber:

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bundesvorstand, Ressort 1
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

Verantwortlich:

Frank Bsirske

Bearbeitung:

Bereich Wirtschaftspolitik
Dr. Dierk Hirschel (Bereichsleiter)
Ralf Krämer
Dr. Patrick Schreiner
Anita Weber
Lena Müller
Ceren Ucar

Kontakt:

wirtschaftspolitik@verdi.de
www.wipo.verdi.de

Gestaltung und Satz:

VH-7 Medienküche GmbH, 70372 Stuttgart
www.vh7-m.de

Karikaturen:

Reinhard Alff, Dortmund

Fotos:

Titelfoto PM Cheung
Foto (Seite 2) Shutterstock.com

Druck:

DCM Druck Center Meckenheim GmbH & Co. KG

W-3061-10-1018

Januar 2019

Die Wohnungsfrage kehrt zurück

Im April 2018 demonstrierten 25.000 Menschen in Berlin gegen steigende Mieten, Immobilienspekulation und fehlenden Wohnraum. Aufgerufen hatten weit über 200 Verbände und Initiativen. Der „Berliner Kurier“ schrieb von „Wut auf den Wucher“. Und die gibt es keineswegs nur in der Bundeshauptstadt: Initiativen und zivilgesellschaftliche Bündnisse, Proteste und Demonstrationen gab und gibt es auch in Hamburg, München, Frankfurt, Freiburg und vielen anderen Städten.

Im September 2018 organisierten Deutscher Mieterbund, Gewerkschaften, Sozialverbände und Mieterinitiativen anlässlich eines „Wohngipfels“ der Bundesregierung einen großen, bundesweiten „Alternativen Wohngipfel“ mitsamt Protestdemo. Die gemeinsame Forderung aller beteiligten Organisationen: Solidarische Städte, die nicht profitable Geschäftsmodelle für wenige, sondern soziale Nachbarschaften für viele bieten.

Der Markt versagt

Diese Beispiele zeigen: Die Wohnungsfrage ist zurück auf der politischen Tagesordnung. Und das, nachdem sie noch in den frühen 2000er-Jahren als gelöst galt. Wie in anderen Bereichen auch, hat die Politik die Weichen daraufhin in Richtung „mehr Markt“ gestellt: Schon seit den 1980er-Jahren wurden ganze Wohnungsbestände privatisiert und Regulierungen abgebaut. Öffentliche und gemeinnützige

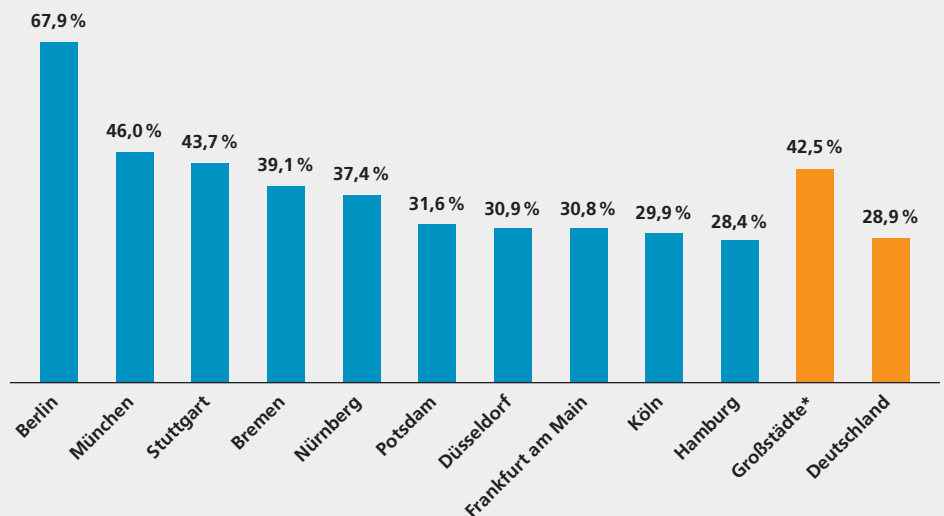
Wohnungsunternehmen gerieten ins Hintertreffen. Fördergelder wurden abgebaut. Der Neubau ging drastisch zurück – abgesehen von der verstärkten Bautätigkeit in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung. Die Spekulation mit Wohnungen und Grundstücken wurde nun zunehmend auch für internationale Finanzunternehmen und Fonds interessant.

Haushalte mit kleinem Geldbeutel haben das Nachsehen.

Das Nachsehen hatten und haben die Mieterinnen und Mieter – viele von ihnen Rentnerinnen und Rentner, Arbeitslose, Soloselbstständige oder abhängig Beschäftigte. Die allermeisten von ihnen werden sich absehbar niemals Wohneigentum leisten können. Steigende Mieten aber eben auch nicht. Sie sehen sich nun aus ihren Nachbarschaften verdrängt, weil Straßenzüge und ganze Stadtteile für Menschen mit kleinem oder sogar mittlerem Einkommen zu teuer werden. Zunehmende soziale Ungleichheit und ein wachsender Niedriglohnssektor verschärfen die Situation.

„Seit den neunziger Jahren wurden Fördermittel für den Wohnungsbau gestrichen. Es gab genug Wohnraum, die öffentlichen Kassen waren leer – und man glaubte, dass der Staat das Thema Wohnen dem Markt überlassen solle. Das war eine verhängnisvolle Fehleinschätzung.“
(Die Zeit, Januar 2018)

Mietenexplosion in den Großstädten
Anstieg der Angebotsmieten in Prozent, 2010–2017



Seit einigen Jahren steigen die Mieten vor allem in Groß- und Universitätsstädten stark an.

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, eigene Berechnungen.

*Kreisfreie Städte mit über 500.000 Einwohner*innen.

Geschichte der Wohnungspolitik

Nach dem Ersten Weltkrieg fehlten bis zu 1,5 Millionen Wohnungen. Der Markt konnte die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum nicht sicherstellen. Die Politik reagierte mit staatlichen Eingriffen.

Weimarer Republik: öffentliche Wohnbauoffensive

In der Weimarer Republik (1918 bis 1933) war die Wohnungspolitik immer auch Sozialpolitik. Jeder sollte eine gesunde und bedarfsgerechte Wohnung bekommen. Die Regierungen betrieben eine Wohnungszwangswirtschaft (Eingriffe ins Mietrecht und öffentliche Wohnraumbewirtschaftung). Eines der wichtigsten wohnungspoliti-

schen Instrumente war die sogenannte Hauszinssteuer. Diese auf Altbaubesitz erhobene Sondersteuer subventionierte den sozialen Wohnungsbau. Zudem drückte die Rationalisierung der Bauwirtschaft (Normierung, Typisierung von Bauteilen, Serienfertigung usw.) die Kosten.

Träger der Wohnungsbauoffensive waren gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften. Sie bauten ab Mitte der 1920er-Jahre fast jede zweite Wohnung. Die Gewerkschaften spielten hier eine bedeutende Rolle. Die starke Bautätigkeit ging einher mit neuen architektonischen und städteplanerischen Formen. Als Gegenentwurf zur Mietskaserne entstanden gewerkschaftliche und kommunale Großsiedlungen. Die Weltwirtschaftskrise 1929 beendete jedoch diesen Bauboom.

Naziregime ab 1933: Kürzung der öffentlichen Wohnungsbauförderung

Nach der Machtübernahme der Nazis wurde die öffentliche Wohnungsbauförderung gekürzt. Gefördert wurden nur noch Kleinsiedlungen. Die Hitler-Diktatur schaffte die Wohnraumbewirtschaftung (Ausnahme Kündigungsschutz und Mietpreisbindung) wieder ab. Die gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften und Bauvereine wurden in der Deutschen Arbeitsfront (DAF) zwangsorganisiert und gleichgeschaltet. Darüber hinaus verdrängten die Nazis die jüdische Bevölkerung aus ihren Wohnungen. Die braune Wohnungspolitik entschärfte nicht den Wohnungsmangel in den Großstädten, zumal mit Kriegsbeginn der Neubau ins Stocken geriet.

Bundesrepublik: vom öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungsbau ...

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren Infrastruktur und Wohnraum in erheblichem Umfang zerstört. Die Luftangriffe hinterließen neun Millionen Obdachlose. Hinzu kamen 12 Millionen Flüchtlinge aus den Ostgebieten. Zwischen Hamburg und München fehlten rund 5,5 Millionen Wohnungen. Die erste Bundesregierung führte eine Wohnungszwangsbewirtschaftung ein. Die Adenauer-Regierung verbot die Kündigung von Bestandsmietern, legte Mietniveaus fest, vergab privaten Wohnraum an Wohnungssuchende und finanzierte den Bau von 3,3 Millionen Wohnungen. Ferner bauten private Investoren 2,7 Millionen Wohnungen. Diese wohnungspolitischen Maßnahmen überwand die große Wohnungsnot der 1950er-Jahre. In der Nachkriegszeit wurden die westdeutschen Gewerkschaften zu einem zentralen Akteur des gemeinnützigen Mietwohnungsbaus. 1954 bündelten die gewerkschaftlichen Wohnungsbaugesellschaften ihre Aktivitäten unter dem Dach der Neuen Heimat Hamburg. Die Neue Heimat verfügte bereits in den 1950er-Jahren über 100.000 Wohnungen. Anschließend baute kein anderes deutsches Unternehmen so viele Wohnungen.

Nach den Weltkriegen konnte die Wohnungsnot nur durch öffentlichen, gemeinnützigen und sozialen Mietwohnungsbaus sowie ein mieterfreundliches Mietrecht überwunden werden.



Nachdem die Wohnungsnot überwunden war, lockerte die Bundesregierung die Wohnungszwangswirtschaft und kürzte den sozialen Mietwohnungsbau. Das starke Bevölkerungswachstum verhinderte jedoch, dass sich der Wohnungsmarkt dauerhaft entspannte. Ab den 1970er-Jahren wurde die Eigenheimförderung als Mittelschichtsförderung ausgebaut. Steuerabschreibungen und Baukindergeld sollten die private Bautätigkeit ankurbeln. Gleichzeitig schrumpfte der soziale Mietwohnungsbau weiter. Ein Kündigungsschutzgesetz und die Kopplung von Mietsteigerungen an die ortsübliche Vergleichsmiete (Mietpiegel) sollten stark steigende Mieten verhindern.

... zu Marktgläubigkeit und Wohnraum-Mangel

In den 1980er-Jahren wurde Miet-Wohnraum immer mehr zu einer kapitalistisch verwerteten Ware. Selbst die Neue Heimat wuchs durch neue Geschäftsmodelle – Universitäten, Krankenhäuser, Kongresszentren, Altstadt-sanierung usw. – aus der Gemein-

nützigkeit heraus. Die Versorgung kleiner und mittlerer Einkommen mit bezahlbarem Wohnraum rückte in den Hintergrund. Anfang der 1980er-Jahre trieb die Geschäftsführung der Neuen Heimat das Unternehmen in den Konkurs.

Nach der Deutschen Einheit verstärkte die innerdeutsche Zuwanderung die Nachfrage nach Wohnraum im Westen. Die Bundesregierung verstärkte die sozialen Wohnungsbauprogramme. Gleichzeitig wurden im Osten viele leere Wohnungen abgerissen.

Seit der Jahrtausendwende verschärfte sich der Wohnungsmangel in den Metropolen. Die Zahl der Sozialwohnungen schrumpfte. Während immer mehr Wohnungen aus der Mietpreisbindung fielen, wurden kaum noch neue Sozialwohnungen gebaut. Zudem wurden große öffentliche und werksgebundene Wohnungsbestände und -unternehmen verkauft. Ferner unternahm die Politik nichts gegen steigende Baulandpreise. Viele Eigentümer bauten nicht, sondern spekulierten lediglich auf Wertzuwächse ihrer Grundstücke.

Wohnungspolitik in der DDR

In Ostdeutschland war die Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg kleiner als im Westen. In der DDR war der Wohnungs- und Städtebau fester Teil der Planwirtschaft. In den ersten Nachkriegsjahrzehnten flossen aber alle Ressourcen in den Aufbau der Industrie, weswegen der Wohnungsbau kaum gefördert wurde. Die DDR-Regierung fror die Mietpreise auf den Stand von 1936 ein. Die Mietbelastung betrug nur drei Prozent des mittleren Haushaltseinkommens. Erst 1973 wurde ein großes Neubauprogramm aufgelegt. Bis zum Ende der DDR wurden 1,8 Millionen Wohnungen neu gebaut. Der Wohnraummangel wurde dadurch aber nicht überwunden, und mit der Konzentration auf den Neubau ging ein Verfall des Altbaubestands einher.

Wohnungspolitisches Vorbild Wien

In den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg wuchs Wien, wie andere Städte auch, geradezu explosionsartig. Auf den daraus resultierenden Mangel an Wohnraum reagierte die Stadtverwaltung mit dem Aufbau eines großen öffentlichen Wohnungssektors. Noch heute gehört in Wien eine von vier Wohnungen der Stadt, und weitere werden ständig gebaut. Hinzu kommen öffentlich geförderte Wohnungen von Genossenschaften und Privatunternehmen, die strikten sozialen Vorgaben unterliegen. Fast zwei Drittel der Menschen in Wien leben in kommunalen oder geförderten Wohnungen. Und bei etwa der Hälfte dieser Wohnungen ist der Bezug an Einkommensgrenzen gebunden – und zwar dauerhaft: Anders als im deutschen sozialen Mietwohnungsbau läuft diese Sozialbindung nicht nach 15 oder 20 Jahren aus. Dabei sind die Einkommensgrenzen bewusst hoch. Theoretisch hätten in Wien drei Viertel der Menschen Zugang zum geförderten Mietwohnungsbau. Über die tatsächliche Vergabe der Wohnungen entscheiden dann weitere Kriterien wie etwa Bedürftigkeit, Kinderzahl und Gesundheitszustand. Dieses System drückt die Mieten am gesamten Markt deutlich. Im Ergebnis hat Wien im Vergleich mit anderen europäischen Metropolen die niedrigsten Wohnkosten.

Wohnungsfrage als soziale Frage

Wohnen ist eine soziale Frage. Wohnlage, Wohnungsqualität und Mietpreis unterscheiden sich sehr stark. Die soziale Lebenslage eines Menschen lässt sich häufig an seiner Wohnadresse ablesen.

In den letzten Jahren hat sich die soziale Spaltung bei der Wohnraumversorgung vertieft. Immer mehr gilt: Die Reichen wohnen in ihren Vierteln unter sich, den Armen bleiben allenfalls noch schlechte Randlagen. Selbst die Mittelschicht wird zunehmend aus ihren Nachbarschaften verdrängt. Die Gründe sind steigende Mietpreise, eine unzureichende Zahl an Sozialwohnungen sowie eine allgemein wachsende soziale Ungleichheit in Deutschland. Mancherorts – insbesondere in ostdeutschen Städten – hat die räumliche Trennung von Arm und Reich ein erschreckendes Ausmaß erreicht. Gerade bei armen Kindern ist die soziale Ausgrenzung besonders ausgeprägt. Wenn Menschen aber in benachteiligten Quartieren aufwachsen, dann leiden ihre Lebenschancen. Sie werden mehrfach

benachteiligt: durch unzureichende Infrastrukturen, durch eingeschränkte Sozialkontakte und durch Stigmatisierung.

Die Mietpreise steigen. Da die Arbeitseinkommen mit den Mieten nicht mehr Schritt halten konnten, erhöhte sich für viele Haushalte die Mietbelastung. Republikweit müssen heute Mieterinnen und Mieter rund 28 Prozent ihres Nettohaushaltseinkommens für ein Dach über dem Kopf ausgeben. Etwa jeder Fünfte zahlt sogar mehr als 40 Prozent.

Steigende Mietpreise zwingen viele Mieterinnen und Mieter dazu, mehr als 40 Prozent ihres Haushaltseinkommens für die eigene Wohnung zu bezahlen.

Deutschland ist traditionell ein Mieterland. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung wohnt zur Miete. In den Ballungsräumen sind es über 85 Prozent. Folglich belasten die steigenden Mieten nicht nur Geringverdiener und Transferempfänger.

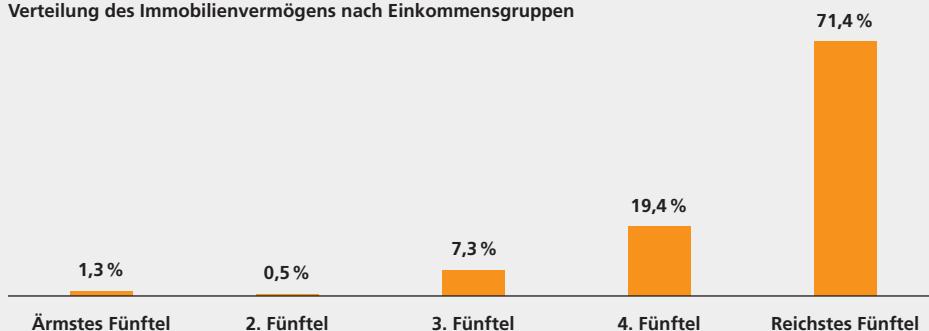
Soziale Spaltung auf dem Wohnungsmarkt

Einkommen und Vermögen prägen die Wohnverhältnisse. Zwischen Berlin und München hat die Ungleichheit deutlich zugenommen. Das reichste ein Prozent besitzt heute rund 30 Prozent des gesamten Nettovermögens in Höhe von rund zehn Billionen Euro. Das reichste Zehntel verfügt über zwei Drittel. Der Großteil dieses Vermögens sind Wohn- und Gewerbebauten sowie Bauland. Etwa 19 Millionen Haushalte haben Haus- und Grundvermögen. Das reichste Fünftel besitzt über 70 Prozent des Nettoimmobilienvermögens. Die untere Hälfte geht leer aus.

Wer reich ist, wohnt in seinen eigenen vier Wänden. Drei von vier reichen Haushalten haben heute Wohneigentum. Der Kauf von Wohneigentum durch die obere Mittelschicht und Oberschicht wurde in den letzten Jahrzehnten politisch gefördert. Die reichsten 20 Prozent kassierten drei Viertel der Bausparsubventionen und fast die Hälfte der Einkommenssteuer-geschenke. So finanzierten die Kassiererin und der Altenpfleger das Eigenheim ihres Zahnarztes.

Etwa 45 Prozent der Haus- und Wohneigentümer nutzen ihre Immobilie selbst. Zwei von drei Vermietern sind Kleinvermieter. Private Konzerne und Gesellschaften besitzen zwei Millionen Mietwohnungen oder zehn Prozent des Gesamtbestands. Einige, aber nicht alle Immobilienbesitzer werden durch Mieteinnahmen reich. Deutsche Privatvermieter erzielen nach Zinsen und Steuern eine Nettorendite von zwei Prozent. Jeder vierte Vermieter erwirtschaftet eine Rendite von fünf Prozent. Jeder Siebte erreicht nach Abzug aller Kosten sogar mehr als acht Prozent.

Je reicher, desto mehr Immobilienvermögen
Verteilung des Immobilienvermögens nach Einkommensgruppen



Immobilienvermögen ist nicht gleich verteilt, vielmehr besitzen vor allem Haushalte mit hohem Einkommen Häuser, Wohnungen und Grundstücke.

Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen. Datenstand 2017.

Einkommensschwache wohnen in der Regel zur Miete. Ihre Eigentümerquote liegt bei nur 17 Prozent. Haushalte mit niedrigem Einkommen leben in schlechter ausgestatteten Wohnungen, wohnen auf kleinerer Fläche und haben eine deutlich höhere Mietbelastung. Die reichsten zehn Prozent haben die dreifache Wohnfläche des ärmsten Zehntels.

Arme zahlen nur geringfügig kleinere Mieten als Reiche. Wohlhabende Haushalte müssen lediglich 13 Prozent mehr Miete zahlen als arme Haushalte. Bezogen auf den Quadratmeterpreis (Bruttokalkkosten) zahlen einkommensschwache Haushalte im Schnitt etwa 7,20 Euro pro Quadratmeter. Die Quadratmeterpreise der Besserverdienenden liegen bei 8,10 Euro. Folglich beläuft sich die Mietbelastungsquote kleiner Einkommensbezieher (60 Prozent des mittleren Einkommens) auf rund 40 Prozent ihres Nettohaushaltseinkommens. Wohlhabende (140 Prozent des mittleren Einkommens) müssen lediglich 17 Prozent ihres Einkommens für die Miete aufbringen.

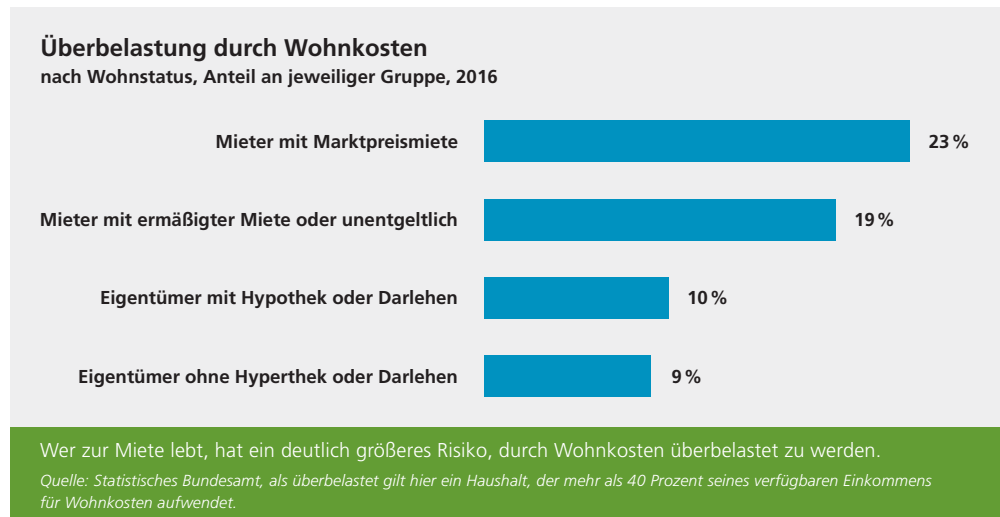
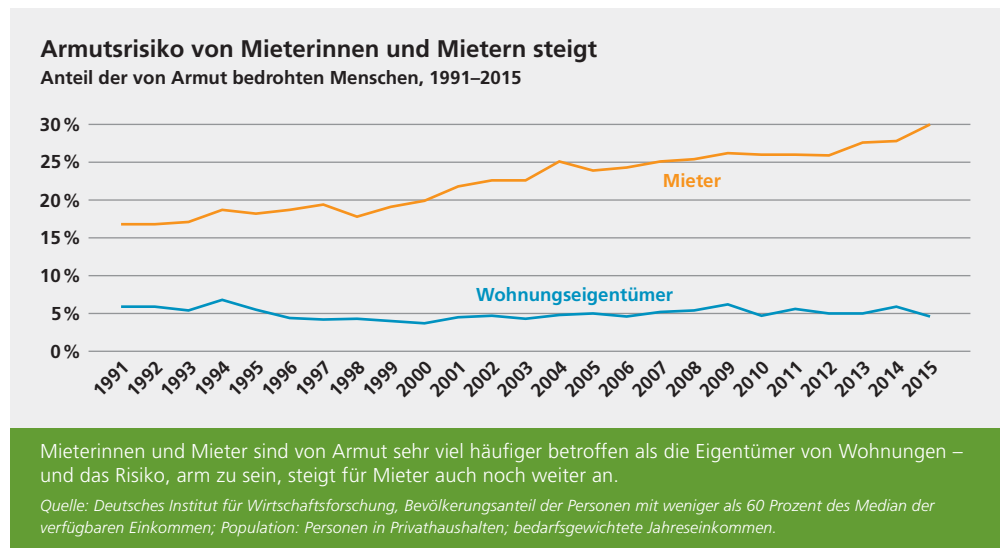
Steigende Mieten treiben immer mehr Menschen in die Armut. Fast 30 Prozent der Mieterinnen und Mieter sind heute von Armut bedroht.

Deswegen drohen immer mehr Mieterinnen und Mieter in den Armutskeller zu stürzen. Etwa 1,3 Millionen Haushalte haben nach Abzug der Miete ein Resteinkommen unterhalb der Hartz-IV-Regelsätze. Die Armutsrisikoquote von Mieterinnen und Mietern stieg zwischen 1991 und 2015 von 16 auf 29 Prozent. Besonders stark betroffen sind junge Erwachsene unter 35 Jahren, Alleinerziehende,

Familien, Auszubildende, Studierende, Migrantinnen und ältere Menschen.

Im schlimmsten Fall droht die Obdachlosigkeit. 2016 hatten 860.000 Menschen keine Wohnung. Die Hälfte davon sind Flüchtlinge, die überwiegend in Gemeinschaftsunterkünften wohnen. Rund 50.000 Wohnungslose leben auf der Straße.

Die soziale Spaltung des Wohnungsmarktes ist Ausdruck eines sozialpolitischen Versagens der Wohnungspolitik. Eigentlich sollten der soziale Wohnungsbau, die Mietpreisbindung und das Wohngeld dazu beitragen, dass sich auch einkommensschwache Haushalte eine Wohnung leisten können. Die Praxis ist eine Andere.



Wohnungsmarkt: Bedarf und Wirklichkeit

Der Wohnungsmarkt ist uneinheitlich: In manchen Städten und Regionen gibt es Wegzug, niedrige Mieten, leerstehende und verfallende Häuser. Insbesondere in vielen Groß- und Universitätsstädten steigen hingegen die Mieten, und bezahlbare Wohnungen für Haushalte mit geringem oder auch mittlerem Einkommen fehlen. Diese Lücke kann ohne mehr Neubau nicht geschlossen werden.

Großer Bedarf an bezahlbarem Wohnraum

Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung hat ergeben, dass 2014 in deutschen Großstädten fast zwei Millionen bezahlbare Wohnungen fehlten. Als „bezahlbar“ gelten dabei Mieten, die (inklusive Neben-

In Deutschland fehlen mehr als zwei Millionen bezahlbare Wohnungen.

kosten) nicht mehr als 30 Prozent des jeweiligen Haushaltseinkommens ausmachen.

Hinzu kommt, dass nicht wenige Haushalte dadurch Kosten sparen, dass sie eine für ihre Haushaltsgröße zu kleine Wohnung mieten, wie eine Studie des Sozialverbands Deutschland ergeben hat. Vor diesem Hintergrund fehlen in Deutschland sogar mehr als zwei Millionen Wohnungen.

Arme Haushalte sind davon besonders betroffen. In den deutschen Großstädten gibt es über 2,6 Millionen Haushalte, deren Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze liegt. Für diese Gruppe feh-

len fast 1,5 Millionen Wohnungen mit bezahlbaren Mieten. Mehr als die Hälfte dieser Haushalte findet also nur eine für sie eigentlich nicht bezahlbare Wohnung – wenn überhaupt.

Ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum herrscht einerseits in Städten mit vielen einkommensschwachen Haushalten, etwa in Berlin, Leipzig, Bremen, Dortmund. Andererseits fehlen bezahlbare Wohnungen in Großstädten mit allgemein hohen Mieten wie etwa München, Hamburg, Frankfurt am Main, Stuttgart, Düsseldorf. Trauriger Spitzenreiter ist Berlin mit einer Lücke von über 310.000 Wohnungen. Im Ergebnis werden einkommensschwächere Haushalte zunehmend aus den Innenstädten verdrängt.

Großstadt	Versorgungslücke (Anzahl Wohnungen)
Berlin	310.255
Hamburg	150.323
Köln	86.008
München	78.882
Bremen	53.873
Hannover	48.684
Dresden	46.213
Leipzig	46.101
Düsseldorf	43.521
Nürnberg	42.597
Stuttgart	42.551
Frankfurt am Main	42.058
Essen	39.428
Münster	33.292
Dortmund	32.561
Bochum	30.637
Aachen	29.330
Duisburg	29.160

Wohnen für Studierende und Auszubildende

Besondere Wohnbedürfnisse haben auch Studierende und Auszubildende. Studierende können auf Wohnheime der Studierendenwerke zurückgreifen. Immerhin 12 Prozent nutzen dieses Angebot – vor allem Studierende mit kleinem Geldbeutel. Allerdings herrscht auch hier ein zunehmender Mangel an Wohnraum. Für Auszubildende fehlt ein solches Angebot dagegen fast vollständig. Aufgrund ihrer geringen Vergütung haben sie zugleich kaum die Möglichkeit, eine preisgünstige Wohnung in der Nähe ihrer Ausbildungsstätte zu mieten. Sinnvoll wären deshalb Auszubildendenwerke, die – ähnlich wie Studierendenwerke – unter anderem günstigen Wohnraum für Azubis anbieten. Dafür gibt es schon gute Beispiele, etwa in Hamburg und Düsseldorf: Dort stellen verschiedene Akteure unter Beteiligung kommunaler Wohnungsgesellschaften kleinräumige Wohnungen für Azubis preisgünstig zur Verfügung.

Die Lücke schließen!

Das Pestel-Institut hat 2015 berechnet, dass bis 2020 jährlich 400.000 Wohnungen neu gebaut werden müssen. Dies ist notwendig, um zum einen den zusätzlichen Bedarf zu decken, der aufgrund der wachsenden Nachfrage in Zukunft anfallen wird. Zum anderen kann nur so der in den letzten Jahren aufgelaufene Mangel an Wohnraum ausgeglichen werden. Mindestens 80.000 dieser 400.000 neuen Wohnungen sollten Sozialwohnungen sein. Weitere 60.000 sollten im bezahlbaren Bereich etwas oberhalb der Angemessenheitsgrenzen der Jobcenter liegen – denn vielerorts haben inzwischen selbst Haushalte mit mittlerem Einkommen Schwierigkeiten, sich eine Wohnung zu leisten. Vermutlich liegt der tatsächliche Bedarf an neuen Sozialwohnungen inzwischen allerdings noch weit höher: Er dürfte mindestens 100.000 pro Jahr betragen.

Es wird zu wenig und zu teuer gebaut.

Die Neubautätigkeit in Deutschland bleibt allerdings weit hinter diesen Bedarfen zurück – und daran wird sich vermutlich auch in nächster Zukunft nichts ändern. Zwar steigt die Zahl fertiggestellter Wohnungen seit einem Tiefstand 2009 wieder an. Damals wurden weniger als 160.000 Wohnungen gebaut. 2017 aber lag die Zahl neu gebauter Wohnungen mit 285.000 immer noch weit hinter den notwendigen 400.000.

Ein höherer Investitionspfad ist notwendig

Die Gründe dafür sind vielfältig: So reichen die derzeitigen öffentlichen Investitionsmittel und Zuschüsse für den Wohnungsbau schlicht nicht aus. Hier sind Steigerungen dringend notwendig. Auch wäre zu prüfen, welche Auflagen und technischen Anforderungen tatsächlich notwendig und zielführend sind. Kurzum: Die allgemeinen Bedingungen des Wohnungsneubaus müssen verbessert werden.

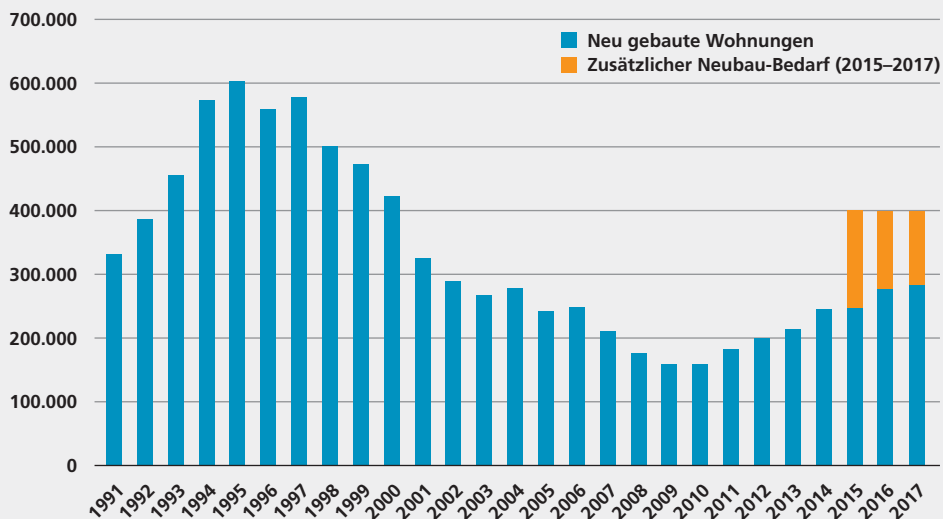
Ein weiteres Problem ist, dass die Bauwirtschaft ihre Kapazitäten verringert hat, weil schon seit langer Zeit zu wenig in Wohnraum investiert wird – ein Hochlaufen der Bautätigkeit ist daher kurzfristig gar nicht möglich. Gerade deshalb

sollte jetzt ein dauerhaft höherer und stetiger Investitions- und Ausgabenpfad eingeschlagen werden. Dann wird auch die Bauwirtschaft ihre Kapazitäten wieder erweitern.

Um einen höheren Investitionspfad zu erreichen, muss aber auch eine weitere Lücke geschlossen werden: der Mangel an Personal in den öffentlichen Bauverwaltungen. Zwischen 1991 und 2010 wurde in den Kommunalverwaltungen jede dritte Stelle abgebaut, die sich mit der Planung und Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen befasst. Bis 2015 ging die Beschäftigtenzahl dann erneut um knapp neun Prozent zurück. Das rächt sich heute bitterlich.

Zu wenig neue Wohnungen

Fertiggestellte Neubauten und Bedarf in Deutschland



In Deutschland steigt seit einigen Jahren die Zahl der jährlich neu gebauten Wohnungen wieder an. Dennoch wird der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum nach wie vor nicht gedeckt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Pestel-Institut.

Betongold

Eine Wohnung ist ein Grundbedürfnis der Menschen. Man braucht eine Wohnung, um darin zu wohnen, ob sie nun gemietet oder selbstgenutztes Eigentum ist. Doch zugleich sind Wohnungen auch eine Kapitalanlage und Einkommensquelle für Vermögende, für gewinnorientierte Wohnungsunternehmen und für Finanzfonds. Besonders die großen und meist als Aktiengesellschaften an der Börse notierten Wohnungskonzerne sowie international tätige Immobilien- und Investmentfonds wollen mit ihren Wohnungsbeständen möglichst hohe und sichere Renditen erzielen.

Deswegen versuchen sie, Kosten etwa für Instandhaltung und Bewirtschaftung der Wohnanlagen so gering wie möglich zu halten und zugleich die Mieten so weit zu erhöhen, wie es der örtliche Wohnungsmarkt und die gesetzlichen Vorschriften zulassen. Gleichzeitig geht es um Spekulation: Die Unter-

nehmen und die Investoren setzen darauf, dass die Wohnungspreise in den kommenden Jahren erheblich steigen und dann ein schneller hoher Gewinn durch Weiterverkauf von Wohnungsbeständen möglich ist.

Miet- und Wohnungspreissteigerung seit 2010

Seit etwa 2010 steigen die Mieten und Wohnungspreise in Deutschland erheblich schneller als das allgemeine Preisniveau. Normalerweise beträgt der Marktwert einer Wohnung etwa das Zwanzigfache der jährlichen Nettokaltmiete, in Gegenden mit Überangebot auch deutlich weniger. Steigerungen des Mietniveaus in einer Gegend erhöhen damit auch die Wohnungspreise. In Boomregionen treibt die Spekulation die Wohnungspreise aber auch auf das mehr als Dreißigfache der Jahresmiete. Da Investoren dennoch Renditen wollen, versuchen sie, die Mieten noch weiter zu erhöhen.

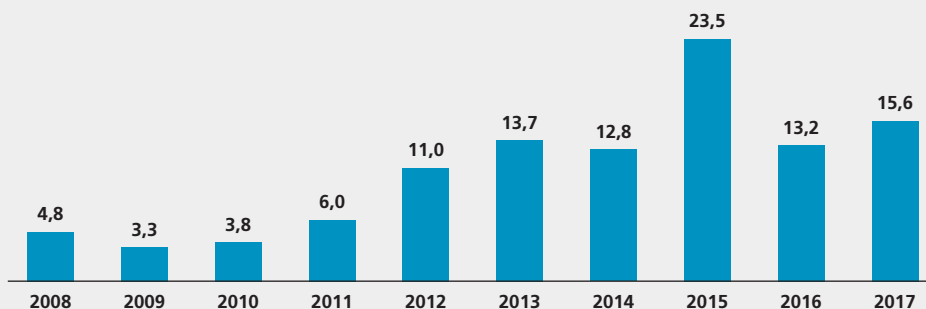
Explodierende Immobilienpreise und Mieten treiben sich wechselseitig nach oben.

Seit der Finanzkrise ist die Investition in Wohnungsbestände in Deutschland für Kapitalanleger aus dem In- und Ausland zunehmend interessant geworden. Niedrige Zinsen treiben die Wohnungspreise nach oben, weil die stabilen Renditen aus Wohnungsvermietung relativ attraktiver werden und deshalb die Nachfrage nach Immobilien als Kapitalanlage steigt. Zugleich kostet die Finanzierung von Wohnungskäufen durch Kredite nur geringe Zinsen. Zudem wuchs die Wirtschaft in Deutschland seit 2010 stärker als in vielen anderen EU-Ländern.

Auch die Bevölkerung nahm insbesondere in Metropolen wie Berlin, München, Hamburg oder Frankfurt am Main wieder zu. Dadurch entwickelte sich in vielen Ballungsgebieten ein zunehmender Wohnungsmangel, der die Durchsetzung von immer höheren Mieten ermöglichte. Da Wohnungen in deutschen Metropolen im Vergleich zu Städten wie London, Paris oder Madrid immer noch als preisgünstig gelten, fließt auch viel ausländisches Kapital hierhin. Auch der Neubau von zumeist hochpreisigen Wohnungen wurde in diesen Regionen zunehmend ökonomisch interessant.

Verkaufte Wohnungsbestände in Deutschland 2008–2017

Wert in Milliarden Euro



Wohnimmobilien werden immer häufiger und in immer größeren Paketen gekauft und verkauft. Das Motiv dahinter ist nicht selten Spekulation.

Quelle: EY-Trendbarometer Immobilien-Investmentmarkt 2018.

„Betongold mit 40 % Aufwärtspotenzial! Eine Erfolgsstory, die noch lange nicht zu Ende gehe, sei das DAX-Unternehmen Vonovia. Seit dem Börsengang in 2013 habe die Bochumer Immobiliengesellschaft den Börsenwert von 3,7 Mrd. Euro auf rund 20 Mrd. Euro steigern können.“ (Aktien-Magazin, Mai 2018)

Was für das Kapital im Immobilienbereich günstige Bedingungen sind, stellt sich aus Sicht der Bevölkerung ganz anders dar. Die Menschen wollen möglichst gut, sicher und preisgünstig wohnen. Konzerne und Investoren kennen dagegen wenig Skrupel und nutzen jede Möglichkeit, höhere Mieteinnahmen und Preise zu erzielen – zu Lasten der Menschen, die die höheren Mieten zahlen müssen oder für die der Kauf einer eigenen Wohnung zunehmend unbezahlbar wird.

Die Methoden der Miethaie

Es werden alle Methoden genutzt. Die gesetzlichen Spielräume für Mietsteigerungen werden ausgereizt. Bis zur Höchstgrenze werden die Kosten teurer Modernisierungsmaßnahmen auf die Miete geschlagen. Jede Neuvermietung erfolgt zu massiv erhöhten Mieten. Eigenbedarf wird angemeldet und teilweise vorgetäuscht, um damit Kündigungen begründen zu können. Altbauten werden abgerissen und durch Neubauten ersetzt, die entweder als teure Eigentumswohnungen verkauft oder zu vielfach höheren Mieten als vorher vermietet werden. Entscheidend ist dabei die Lage, der örtliche Bodenwert, nicht nur die Baukosten.

Das Ergebnis sind explosionsartig steigende Mieten insbesondere bei Neuvermietungen, zunehmender Mangel an bezahlbaren Mietwohnungen und Preise für Wohneigentum, die sich nur noch Millionäre leisten können. So stieg die verlangte Miete bei Wohnungsangeboten in Berlin zwischen 2010 und 2017 um fast 70 Prozent, im ohnehin schon teuren München um 46 Prozent. Die Zweckentfremdung von Mietwohnungen als Ferienwohnungen und der Leerstand von Wohnungen als Kapitalanlage und Spekulationsobjekt verschärfen die Probleme.

Auch Schwarzgeld und Geld aus kriminellen Geschäften wird bevorzugt in Immobilien in Deutschland angelegt. Es geht um Milliardenbeträge.

Experten warnen, dass Deutschland zu einem „Eldorado für Geldwäscher und organisierte Kriminalität“ geworden sei. Denn der wahre Eigentümer muss hierzulande im Grundbuch gar nicht verzeichnet sein. Es reicht auch eine Briefkastenfirma, deren Hintermänner anonym bleiben. Es gibt auch keine Möglichkeit zentral abzufragen, welcher Eigentümer zu welcher Immobilie gehört. Deshalb wäre es wichtig, dass jeder Staat ein nationales Immobilienregister aufbaut, wie es die Hälfte der EU-Staaten schon haben. Doch das Bundesfinanzministerium sträubt sich.



Neubau ist nicht alles

Ein Wohnungsmarkt ist kein Markt wie jeder andere. Schließlich sind Grundstücke und Gebäude – erstens – nicht beliebig vermehrbar. Sie eignen sich daher besonders für Anleger, die einzig auf steigende Boden- und Gebäudepreise (und damit auf leistungslose Einkommen) spekulieren. Zweitens sind Wohnungen sowohl unverzichtbar als auch unbeweglich. Wohnraum-suchende benötigen eine für sie bezahlbare, in Größe und Ausstattung passende Wohnung in der Nähe ihrer Arbeitsstätte bzw. in der Nähe von Kita und Schule ihrer Kinder. Damit sind sie finanziell und räumlich wenig flexibel.

Wohnungspolitischer Teufelskreis verhindert bezahlbaren Neubau

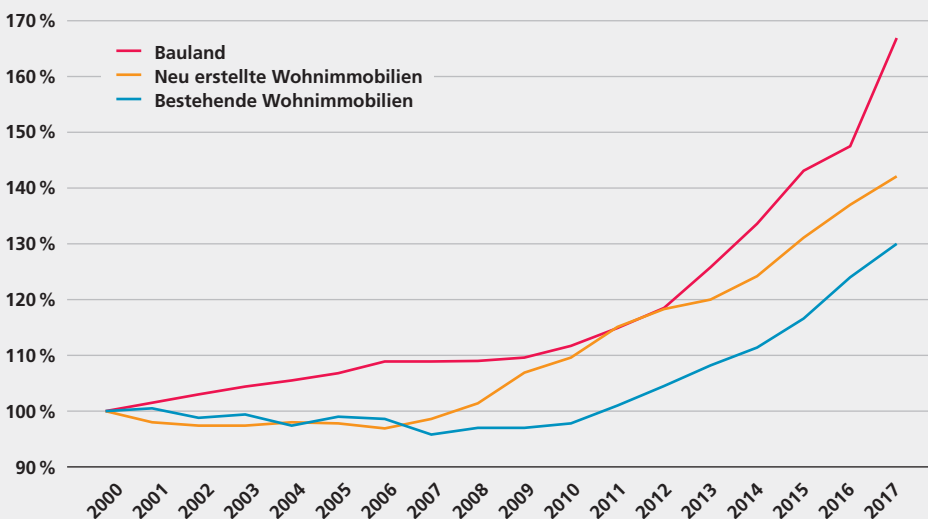
Einfach auf den Markt zu vertrauen und nur die gesetzlichen und privatwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Neubau von Mietwohnungen verbessern zu wollen, greift vor diesem Hintergrund viel zu kurz. Wir brauchen vielmehr eine aktive Wohnungspolitik, die dort eingreift, wo der Markt zu unsozialen und problematischen Ergebnissen führt.

Der Markt versagt: Spekulation mit Wohnungen und Grundstücken verhindern den Neubau bezahlbarer Wohnungen.

In Städten und Vierteln, in denen Spekulation und Nachfrage die Immobilienpreise und Mieten treiben, fehlt der Anreiz zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Gerade die steigenden Bodenpreise machen den Neubau immer teurer. Höhere Mieten im Neubau führen aber zu einem allgemein höheren Mietniveau, was wiederum Mieterhöhungen im Bestand erleichtert. Zudem kann bei jeder durch Umzug in einen Neubau frei werdenden Wohnung die Miete einfacher erhöht werden – und Umzüge in Neubau werden wahrscheinlicher, je stärker die Bestandsmieten steigen. Ein Teufelskreis. Wenn auf diese Weise aber auch die Bestandsmieten von Jahr zu Jahr steigen, werden Investitionen in bezahlbaren neuen Wohnraum noch unrentabler. Der Erwerb eines bestehenden Wohnhauses ist dann für Investoren attraktiver, weil mit weniger Risiken bei vergleichbaren Renditen verbunden.

Immobilienpreise explodieren

Index der Immobilien- und Baulandpreise, 2000–2017



Die Preise für Immobilien in Deutschland steigen seit einigen Jahren immer stärker an. Besonders stark ist der Anstieg der Baulandpreise.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen, 2000 = 100%.

Die steigenden Preise für Grund und Boden müssen ausgebremst werden.

Um den Mietwohnungsbau im bezahlbaren Segment anzukurbeln, gilt es daher, Spekulation und Grundstückspreisentwicklung zurückzudrängen. Solange Spekulationsgewinne nicht vollständig abgeschöpft werden, wird es weiter Spekulation geben. Solange Kommunen den Investoren keine oder kaum soziale Vorgaben machen, werden diese sich weiter im renditeträchtigen, hochpreisigen Segment bewegen. Und solange Bund, Länder und Kommunen Grundstücke an die Meistbietenden verkaufen, wird es keinen preisgünstigen Neubau geben können.

Bodenpolitik gegen Bodenspekulation

Ein zentrales Hindernis für bezahlbaren Neubau sind steigende Preise für Grund und Boden, die nicht zuletzt auf Spekulation gründen. Das Bundesverfassungsgericht urteilte schon 1967, dass das Allgemeinwohl höher zu gewichten ist als das Eigentumsrecht an Grundstücken: „Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen. Eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“

Von entscheidender Bedeutung ist nicht zuletzt eine zielgerichtete Bodenpolitik der Kommunen. Sinnvoll sind Konzepte, bei denen Städte und Gemeinden Grundstücke ankaufen und anschließend für Wohnbebauung zur Verfügung stellen, ohne die Kontrolle gänzlich aus der Hand geben. Zu denken wäre dabei etwa an Erbpacht oder

vertraglich vereinbarte Rückkaufrechte. Schon heute können Kommunen unter bestimmten Umständen Vorkaufsrechte nutzen, was sie – nicht zuletzt aufgrund bestehender Hürden und Rechtsunsicherheiten – viel zu selten tun. Hier wären rechtliche Erleichterungen sinnvoll.

Bodenpolitisches Vorbild Ulm

Schon seit über 125 Jahren wird Bauland im württembergischen Ulm vor Spekulation geschützt. Die Stadt kauft Grundstücke auf, die sie später als Tauschflächen, für eigene Bauvorhaben oder zur Entwicklung von Gewerbe- bzw. Wohngebieten einsetzt. Ein Bebauungsplan wird erst rechtskräftig, wenn die Stadt alle Grundstücke besitzt. Damit kann faktisch nur von der Stadt selbst Bauland erworben werden, und zwar zu vorab festgelegten Preisen. Erwerben Investoren nun Grundstücke von der Stadt, so müssen sie soziale Bedingungen erfüllen, beispielsweise preisgünstigen Wohnraum schaffen. Verwenden sie das Grundstück nicht für den vereinbarten Zweck, so müssen sie es an die Stadt zurückverkaufen. Der Weiterverkauf zu höheren Preisen an Private ist ihnen untersagt. Auf diese Weise hat die Stadt die Kontrolle über alle Neubaugebiete.

Wohnungspolitik: Öffentlich ist wesentlich!

12

Gerade, weil Wohnen eine existenzielle Notwendigkeit ist, ist Wohnraum keine Ware wie jede andere. Eine ausreichende Versorgung zu sichern, ist daher eine grundlegende öffentliche und politische Aufgabe. Die Wohnungspolitik der letzten Jahrzehnte aber war von anderen Zielen und Grundsätzen geprägt: Öffentliche Unternehmen verloren an Bedeutung. Und die Orientierung am Gemeinwohl wurde zunehmend durch Orientierung am Profit verdrängt.

Gemeinwohl oder Profit?

In den verschiedenen Regionen Deutschlands unterscheidet sich die Zusammensetzung des jeweiligen Mietwohnungsmarktes beträchtlich: In Kleinstädten und ländlichen Räumen bestimmen die privaten Kleinvermieter den Markt.

Öffentliche, genossenschaftliche und privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen sind hingegen in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie in städtischen Regionen überdurchschnittlich stark vertreten – etwa im Ruhrgebiet, im Rhein-Main-Gebiet, in den Regionen Stuttgart, Leipzig-Halle und in München. In Städten oder Stadtvierteln, deren öffentliche Wohnungsbestände in den letzten Jahrzehnten in großen Teilen privatisiert wurden, haben mittlerweile private Wohnungsunternehmen eine enorme Marktmacht. Die Möglichkeiten, mit öffentlichen Wohnungsunternehmen etwas gegen den Mangel an bezahlbarem Wohnraum zu tun, sind dann oft gerade dort besonders eingeschränkt, wo es am dringendsten wäre.

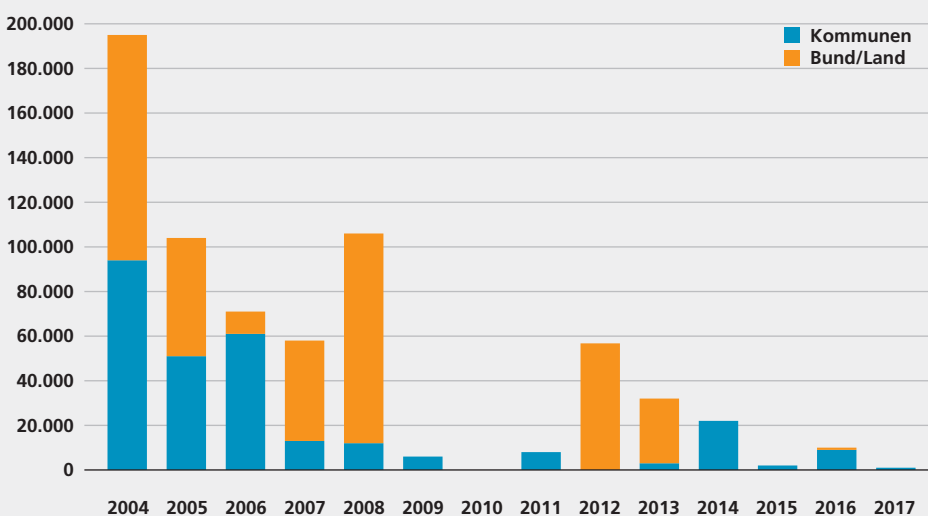
Ohne mehr öffentlichen Mietwohnungsbau ist die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum vielerorts nicht zu gewährleisten.

Der politische und demokratische Einfluss auf öffentliche Wohnungsunternehmen ist weitaus größer als der auf private. Öffentliche Wohnungsunternehmen investieren mehr in den Neubau von Mietwohnungen als private, sie halten gekaufte oder gebaute Wohnungen länger im eigenen Bestand, sie nutzen bestehende Mieterhöhungsmöglichkeiten in geringerem Umfang aus und sie berücksichtigen dabei stärker als private die individuelle Situation ihrer Mieterinnen und Mieter. Daher sind öffentliche Wohnungsgesellschaften gerade für jene Wohnungssuchenden besonders wichtig, die es am freien Markt schwerer haben – also einkommensschwache und stigmatisierte Menschen und Familien. Es gibt daher viele gute Gründe, den öffentlichen Wohnungsbau zu stärken.

Soziale Wohnungspolitik statt Haushaltspolitik

Die Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Wohnungsunternehmen haben sich seit etwa den 1980er-Jahren abgeschwächt. Viele Städte, Gemeinden und Kreise haben ihren Wohnungsunternehmen zunehmend abverlangt, möglichst hohe Gewinne in die jeweiligen kommunalen Haushalte abzuführen. Wenn das Profitmotiv auf diese Weise in den Vordergrund tritt, nähert sich das Handeln eines öffentlichen Wohnungsunternehmens dem eines privaten an. Gleichwohl ist hier seit einigen Jahren ein Umdenken zu

Ausverkauf des öffentlichen Wohnungsbestandes
Anzahl verkaufter Wohnungen durch die öffentliche Hand, 2004–2017



Bund, Länder und Kommunen haben beträchtliche Wohnungsbestände privatisiert.

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Arbeitsbedingungen in der privaten Wohnungswirtschaft

Die Wohnungswirtschaft ist Arbeitgeber für etwa 250.000 Menschen. Bis in die 1990er-Jahre waren für sie Mitbestimmung, Tarifverträge und Tarifbindung Standard. Im Zusammenhang mit den zurückliegenden Privatisierungen, Liberalisierungen und Börsengängen sind seither aber immer mehr tariffreie und mitbestimmungsfreie Zonen insbesondere in den großen börsennotierten Konzernen entstanden. Es gibt hierdurch eine deutliche Leistungsverdichtung und eine Zunahme des Arbeitsdrucks in diesen Unternehmen. Hinzu kommt, dass Zukäufe von Wohnungsbeständen und Wohnungsunternehmen nach wie vor an der Tagesordnung sind, für den Prozess des Zusammenwachsens verschiedener Belegschaften aber weder ausreichend Zeit noch ausreichend Geld zur Verfügung steht.

Förderrichtlinien sind Höchstbeträge für die Mieten festgelegt, und einziehen dürfen nur Haushalte mit geringem Einkommen. Mit Menschen, die nur niedrige Mieten bezahlen, lässt sich aber nur begrenzt Geld verdienen.

Wohnungspolitisches Vorbild Wien

In den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg wuchs Wien, wie andere Städte auch, geradezu explosionsartig. Auf den daraus resultierenden Mangel an Wohnraum reagierte die Stadtverwaltung mit dem Aufbau eines großen öffentlichen Wohnungssektors. Noch heute gehört in Wien eine von vier Wohnungen der Stadt, und weitere werden ständig gebaut. Hinzu kommen öffentlich geförderte Wohnungen von Genossenschaften und Privatunternehmen, die strikten

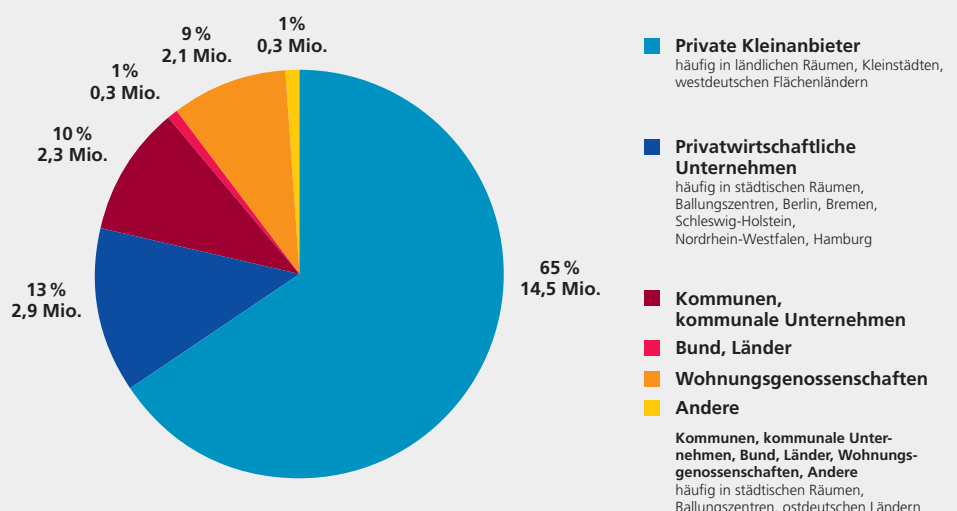
beobachten: Zumindest in Städten und Regionen mit angespanntem Mietwohnungsmarkt treten wohnungspolitische Motive gegenüber haushaltspolitischen endlich wieder stärker in den Vordergrund. Das ist sinnvoll: Nicht die Sanierung des Haushalts, sondern ein breites und gutes Angebot an bezahlbarem Wohnraum muss Ziel öffentlicher Wohnungspolitik sein.

Seit einigen Jahrzehnten wird dieses Modell zunehmend kritisiert. Insbesondere der privaten Wohnungswirtschaft ist es ein Dorn im Auge, unter anderem weil es mit Auflagen einhergeht. Kritisiert werden insbesondere die sogenannten Mietpreis- und Belegungsbindungen: In den entsprechenden

Sozialer Mietwohnungsbau: öffentliche Förderung bezahlbaren Wohnraums

Auf dem „freien“ Wohnungsmarkt könnte sich ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung keine Wohnung leisten. Deshalb gibt es die Förderprogramme des sozialen Mietwohnungsbau, für die seit 2006 in Deutschland die Länder zuständig sind. Kommunale, genossenschaftliche und private Wohnungsunternehmen können öffentliche Gelder nutzen, um preisgünstigen Wohnraum für bedürftige Bevölkerungsgruppen zu bauen und bereitzustellen.

Der Wohnungsmarkt in Deutschland
Insgesamt 22,3 Mio. Mietwohnungen, 2011



Der Wohnungsmarkt in Deutschland ist vielfältig. Private und öffentliche Wohnungsunternehmen sowie Wohnungsgenossenschaften sind besonders stark in städtischen Räumen sowie in Ballungszentren vertreten.

Quelle: Bundesregierung, Dritter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, 2017, eigene Zusammenstellung. Abweichungen in den Summen ergeben sich aus Rundungsdifferenzen.

sozialen Vorgaben unterliegen. Fast zwei Drittel der Menschen in Wien leben in kommunalen oder geförderten Wohnungen. Und bei etwa der Hälfte dieser Wohnungen ist der Bezug an Einkommensgrenzen gebunden – und zwar dauerhaft: Anders als im deutschen sozialen Mietwohnungsbau läuft diese Sozialbindung nicht nach 15 oder 20 Jahren aus. Dabei sind die Einkommensgrenzen bewusst hoch. Theoretisch hätten in Wien drei Viertel der Menschen Zugang zum geförderten Mietwohnungsbau. Über die tatsächliche Vergabe der Wohnungen entscheiden dann weitere Kriterien wie etwa Bedürftigkeit, Kinderzahl und Gesundheitszustand. Dieses System drückt die Mieten am gesamten Markt deutlich. Im Ergebnis hat Wien im Vergleich mit anderen europäischen Metropolen die niedrigsten Wohnkosten.

Sozialer Mietwohnungsbau als soziale Zwischennutzung

Angesichts steigender Mieten und niedriger Zinsen gelten diese sozialen Auflagen nicht nur den privaten „Investoren“ daher zunehmend als unwirtschaftliche Profitbremsen. Und das, obwohl die sozialen Verpflichtungen in Deutschland – anders als in vielen anderen Ländern – zeitlich begrenzt sind. Nach meist etwa 15 bis 25 Jahren können Sozialwohnungen frei vermietet oder verkauft werden. Der österreichische Wohnungswissenschaftler Christian Donner hat dieses System zu Recht als „Förderung privater Mietwohnungsinvestitionen mit sozialer Zwischennutzung“ bezeichnet.

Immer mehr Wohnungen fallen aus der Sozialbindung – und viel zu wenige kommen nach.

Dass das Soziale im sozialen Wohnungsbau nur eine Zwischennutzung darstellt, ist heute zum enormen Problem geworden. Denn immer mehr Wohnungen fallen aus der Bindung heraus – jährlich etwa 60.000 bis 80.000. Und neu gebaut werden zu wenig Sozialwohnungen: 2016 bundesweit gerade einmal 24.500, 2017 mit 26.200 kaum mehr. Im Ergebnis sinkt die Zahl mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen drastisch: in Bayern zwischen 1988 und 2014 beispielsweise von 495.000 auf 147.000, in Berlin zwischen 1989 und 2016 von 339.000 auf 116.000, in Nordrhein-Westfalen zwischen 1988 und 2015 von 1,4 Mio. auf 477.000. Alleine von 2016 auf 2017 ist die Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland um 46.000 zurückgegangen.

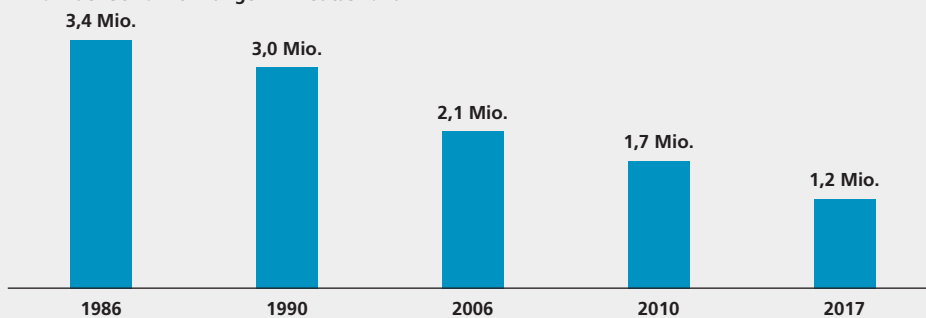
Kritik am sozialen Wohnungsbau ist also berechtigt. Aber nicht, weil er zu teuer oder zu wenig rentabel sei – sondern weil das Soziale bislang dort nur Nebensache ist.

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

Bis 1990 war der Wohnungsmarkt in (West-)Deutschland von gemeinnützigen Gesellschaften geprägt – das waren öffentliche, private und genossenschaftliche Unternehmen gleichermaßen. Die Idee hinter dieser Gemeinnützigkeit: Wohnungsgesellschaften erfüllen weitreichende soziale Vorgaben insbesondere beim Mietpreis, sie akzeptieren eine Begrenzung ihrer Gewinne und investieren Erträge wieder in den Wohnraum. Im Gegenzug erhalten sie Förderungen und beträchtliche steuerliche Vorteile. Dies führte nach dem Zweiten Weltkrieg zum raschen Bau einer ausreichenden Zahl an Wohnungen, galt aber

Immer weniger Wohnraum für einkommensarme Haushalte

Anzahl der Sozialwohnungen in Deutschland



Die Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland sinkt seit Jahren, seit 1986 hat sie sich mehr als halbiert. Und dieser Trend ist ungebrochen: Immer mehr Wohnungen fallen aus der Preis- und Belegungsbindung heraus, und viel zu wenige Sozialwohnungen werden neu gebaut.

Quelle: Bundestags-Drucksachen 12/2883, 18/11403, 19/749.

irgendwann als zu schwerfällig, marktfern und teuer. Die Abschaffung dieses Systems 1990 führte allerdings keineswegs zu sinkenden, sondern sogar zu steigenden Zahlungen öffentlicher Gelder an die Immobilienwirtschaft. Zugleich verschlechterte sich vielerorts das Wohnungsangebot, die Mieten explodierten.

Vor diesem Hintergrund diskutieren wohnungspolitische Initiativen, manche Verbände und Parteien seit einigen Jahren eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Und zwar mit guten Gründen: Anstatt Eigenheime zu fördern, die sich weite Teile der Bevölkerung sowieso nicht leisten können, und anstatt im „freien“ Mietwohnungsbau immer höhere Profite privater Investoren zu gewährleisten, sollten mit öffentlichen Mitteln dauerhaft bezahlbare Mietwohnungen für breite Bevölkerungsschichten geschaffen werden.

Ein gutes Beispiel dafür ist einmal mehr Österreich. Dort hat man die Wohnungs-Gemeinnützigkeit nie aufgegeben – mit der Folge, dass der Umfang an öffentlichen Wohnbeihilfen im internationalen Vergleich auf niedrigem Niveau liegt.

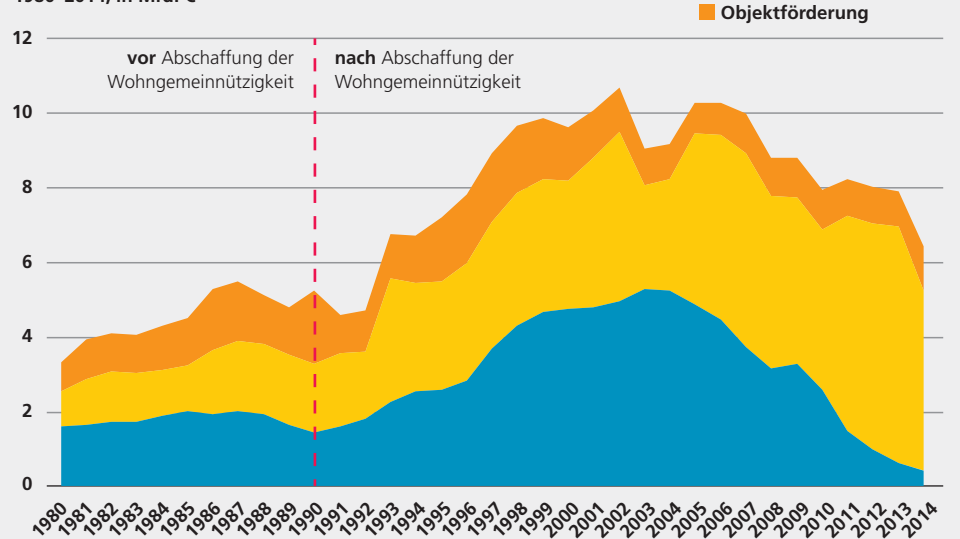
Eine neue Wohnungs-Gemeinnützigkeit würde helfen, dauerhaft bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Mietwohnungsbau: Auch Arbeitgeber gefragt!

Nicht nur Bund, Länder und Kommunen, sondern auch große und mittlere Industrie- sowie Dienstleistungsunternehmen besaßen einst Wohnungen in großem Umfang. Vermietet wurden sie vorrangig an eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – diese profitierten von der Nähe zum Arbeitsplatz und von günstigen Mieten. Analog zu den Privatisierungen öffentlicher Wohnungen sind ab den 1990er-Jahren auch große Teile dieser betrieblichen Wohnungsbestände verkauft worden.

Nicht selten mit negativen Konsequenzen auch für die Verkäufer: Längst ist in vielen Städten und Regionen die Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums zu einem Plus beim Anwerben und Halten von Fachkräften geworden. Auch deshalb bauen immer mehr Unternehmen wieder eigene Wohnungen, nicht zuletzt auch für ihre Beschäftigten. Das bekannteste Beispiel dafür sind die Stadtwerke München mit 9.000 Beschäftigten. Das Unternehmen verfügt über innerstädtische Flächen, die es für sein Kerngeschäft (im Wesentlichen Energie- und Wasserversorgung) nicht mehr benötigt. Sie werden nun unter Rückgriff auf öffentliche Fördermittel für den Wohnungsbau genutzt.

Ausgaben des Bundes für die Wohnungsförderung 1980–2014, in Mrd. €



Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit kam die öffentlichen Haushalte teuer zu stehen: Subjektförderung (die direkte Finanzierung von Wohnkosten durch Wohngeld und durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen des Arbeitslosengelds II und der Sozialhilfe) ist auf Dauer teurer als Objektförderung (die Finanzierung des Baus von Wohnungen).

Quelle: Holm u. a. (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit.

Die Mieten bremsen

Nicht nur die finanziellen Möglichkeiten von Mieterinnen und Mietern sind begrenzt, sondern auch ihre Flexibilität: Sie brauchen Wohnraum, den sie sich leisten können, und müssen beispielsweise ihre Arbeitsplätze und Schulen zeitnah erreichen können. Sie befinden sich daher in einer schwächeren Position als ihre Vermieter, weshalb das Mietrecht sie besonders schützen muss. Hinzu kommt: Wenn die Mieten (und damit die Preise) von Bestandswohnungen überdurchschnittlich ansteigen, dann werden Investitionen in den Neubau von Wohnungen weniger attraktiv. Bezahlbarer Wohnraum kann in einer solchen Situation nicht entstehen.

Ein politisches Eingreifen in die (Miet-)Preisbildung ist daher nicht nur aus sozialen, sondern auch aus ökonomischen Gründen sinnvoll. Die dazu bestehenden Instrumente sind aber unzureichend.

Modernisierungen als Geldanlage und zum „Entmieten“

Investitionen in die Modernisierung von Wohnraum können sinnvoll sein: etwa um den Wohnstandard anzuheben oder um den Energieverbrauch einer Wohnung zu senken. Modernisierungen können aber auch wie Anlageobjekte funktionieren. Denn wer modernisiert, kann die Mieten anschließend – teils deutlich – anheben und damit oft genug eine erkleckliche

Rendite erwirtschaften. Können Mieterinnen und Mieter da finanziell nicht mithalten, müssen sie aus- und wegziehen. In vielen Städten haben ganze Viertel in den letzten Jahren auf diese Weise ihr Erscheinungsbild verändert. Das liegt auch daran, dass gerade die aktuelle Niedrigzinsphase entsprechende Investitionen besonders lukrativ macht. Zudem sind deutsche Städte bei Luxus-Modernisierungen aus Sicht der Renditejäger Nachzügler: Hier besteht, anders als in vielen Städten im Ausland, noch „Spielraum“ nach oben.

Mit Modernisierungen lassen sich Profite machen – auf Kosten der Mieterinnen und Mieter.



Die Kosten einer Modernisierung können in einem gesetzlich festgelegten Umfang auf die jährliche Miete umgelegt werden. Da dieser Aufschlag zeitlich nicht begrenzt ist, verdient ein Vermieter dauerhaft daran. Lange Zeit betrug die Umlage elf Prozent der Modernisierungskosten. Damit war nach knapp neun Jahren die Investition wieder reingeholt, von da an wurde Geld verdient – mindestens so lange, bis die modernisierten Wohnungsbestandteile erneuert werden mussten. 2018 hat die Bundesregierung die Umlage auf acht Prozent gesenkt und auf drei Euro pro Quadratmeter binnen sechs Jahren begrenzt. Bei Wohnungen mit Mieten unter sieben Euro pro Quadratmeter dürfen es maximal zwei Euro sein. Dies ist noch immer genug, um mit Modernisierungen gute Renditen zu erwirtschaften: Die investierten Mittel sind dort fortan nach 12 Jahren und sechs Monaten wieder zurückgeflossen.

Dass auch noch weitergehende Regelungen möglich sind, zeigt das Land Berlin. Dort hat der rot-rot-grüne Senat eine Vereinbarung mit den städtischen Wohnungsgesellschaften geschlossen. Ihr zufolge wird die Umlage bei Modernisierungen auf sechs Prozent der Kosten begrenzt. Zudem greift eine Härtefallregelung – die Kaltmiete plus Nebenkosten soll bei Härtefällen nicht höher sein als 30 Prozent des Haushalts-Nettoeinkommens.

Mietpreisbremse

Auch über die Umlage von Modernisierungskosten hinaus können Vermieter die Mieten anheben. Ausnahmen von dieser Regel bestehen im Sozialen Wohnungsbau: Wer entsprechende Fördermittel bekommt, verpflichtet sich für einen festgelegten Zeitraum, eine bestimmte Miethöhe nicht zu überschreiten. Sinnvoll ist auch das Instrument der Milieuschutzsätzen. Diese können von Kommunen erlassen werden, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in bestimmten Gebieten zu erhalten. Die Verdrängung von Mieterinnen und Mietern etwa durch zu hohe Mieten soll verhindert werden.

Ein allgemeineres Instrument zur Begrenzung der Mieten sollte die 2015 eingeführte Mietpreisbremse sein. Ihr zufolge darf in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt die Miete bei der Neuvermietung von Bestandswohnungen höchstens 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Die Regelung entpuppte sich allerdings als nur eingeschränkt wirksam. So gilt sie nicht bundesweit, sondern nur, wenn sie von den Bundesländern per Landesverordnung (und begrenzt auf bestimmte Wohngebiete) umgesetzt

wird – woran aufgrund der Komplexität des Ganzen gleich drei Länder zunächst gescheitert sind. Vor allem aber hat das Gesetz zahlreiche Lücken, die es Vermietern ermöglichen, Mieterhöhungen rechtskonform auch über die 10-Prozent-Grenze hinaus durchzusetzen. Und selbst dort, wo sie dies rechtswidrig tun, müssen sie nicht mit ernsthaften Sanktionen rechnen. Auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung kam im Frühjahr 2018 in einer Studie zur Mietpreisbremse zu einem eher skeptischen Fazit: Diese wirke zwar durchaus – aber nur in bestimmten Regionen mit besonders starken Mietanstiegen. Damit erreiche sie nur kleine Teile der Bevölkerung.

Auch die Mietpreisbremse hat die Bundesregierung 2018 nachgebessert. Sie hat unter anderem eine erweiterte Auskunftspflicht des Vermieters eingeführt. Inwiefern die neuen Regelungen Wirkung zeigen, bleibt abzuwarten.

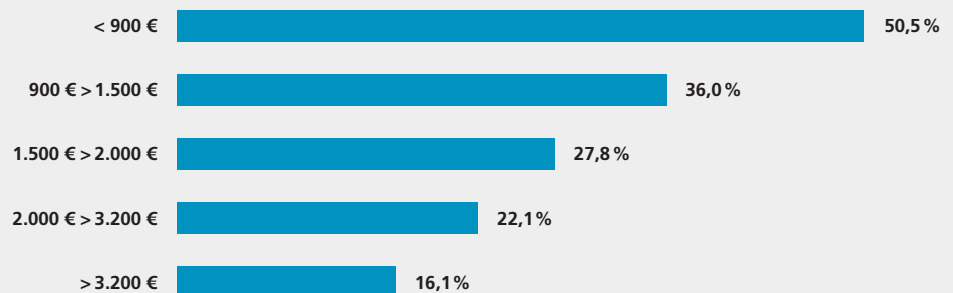
Die Mietentwicklung zu bremsen, ist sozial gerecht und ökonomisch angemessen.

Kappungsgrenzen bei Bestandsmieten

Die Mietpreisbremse zielt nur auf neu abzuschließende Mietverträge. Mieterhöhungen gibt es aber auch bei bestehenden Verträgen. Hier soll die sogenannte „Kappungsgrenze“ greifen: Dabei darf bei Mieterhöhungen die ortsübliche Vergleichsmiete nicht überschritten werden, zudem darf die Miete in drei Jahren nicht um mehr als insgesamt 20 Prozent ansteigen. Die Bundesländer können diese Grenze für bestimmte Gebiete auf 15 Prozent absenken. Diese Regelung könnte ein wirksames Instrument sein – wenn sie nicht so große Spielräume beließe. Eine striktere Begrenzung wäre hier sinnvoll, etwa auf 10 bzw. 6 Prozent binnen drei Jahren.

Untere Einkommensgruppen tragen größte Last

Anteil der Wohnungsmiete am monatlichen Haushaltseinkommen 2014



Je kleiner das Haushaltseinkommen, desto größer ist die relative Belastung durch Wohnkosten. Steigende Mieten treffen arme Haushalte daher ganz besonders.

Quelle: Junker (2018): Wohnverhältnisse in Deutschland.

Steuern vermeiden mit Wohnungen

Wohneigentum ist nicht nur eine besonders sichere Vermögensanlage, die in Boomregionen zudem erhebliche Wertzuwächse erwarten lässt, es ist auch steuerlich besonders günstig. Viele Regelungen begünstigen das Eigentum an Wohnungen und daraus resultierende Einkünfte gegenüber anderen Vermögensarten und Einkommen. Im Ergebnis großzügiger steuerlicher Förderungen wurden bis in die 2000er-Jahre für privat vermietete Wohnungen bei der Einkommensteuer in der Summe hohe negative Einkünfte ausgewiesen, also massiv Steuern vermieden. 2018 wurden erneut Steuerbegünstigungen für den Neubau von Mietwohnungen beschlossen, mit einer Baukostenobergrenze, aber ohne eine Begrenzung der später zu fordernden Miete.

Eigentums- statt Mietwohnungsförderung

Auch die Anschaffung selbstgenutzten Wohneigentums wurde umfangreich gefördert. So wurde bis Mitte der 1980er-Jahre in Westdeutschland der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums besteuert. Dabei konnten dann Kreditzinsen und hohe Abschreibungen für kalkulatorischen Wertverlust abgesetzt werden, sodass Verluste ausgewiesen und Steuern gespart wurden. Als immer mehr Wohnungseigentümer in die Gewinnzone kamen und dann zusätzliche Steuern zahlen mussten, wurde die Nutzungswertbesteuerung abgeschafft und durch andere Formen der steuerlichen Förderung ersetzt. 1995 bis 2005 wurden dann durch die Eigenheimzulage zweistellige Milliardenbeträge ausgeschüttet. Auf der anderen Seite wurde 1990 die Steuerbegünstigung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen abgeschafft.

2018 hat die große Koalition die Einführung eines „Baukindergeldes“ von insgesamt 12.000 Euro pro Kind beschlossen. Es gibt eine Einkommensobergrenze, aber dennoch hilft auch dieses Programm nur denen, die sich einen Wohnungskauf überhaupt leisten können. Die vielen Milliarden Euro, die so verteilt werden, nutzen also denen überhaupt nicht, die die größten Probleme haben, eine akzeptable und bezahlbare Wohnung zu finden. Sie tragen auch nichts zur Linderung des Wohnungsmangels in Ballungsräumen bei. Für öffentlichen oder sozial gebundenen Mietwohnungsbau wären die wahrscheinlich insgesamt zehn Milliarden Euro weit sinnvoller eingesetzt.

Alle steuerlichen Begünstigungen des Immobilienbesitzes weisen große Mitnahmeeffekte auf und werden für Steuervermeidungsmodelle genutzt.

Steuervermeidung der Reichen und Unternehmen

Gewinne aus Wertsteigerungen von Immobilien, die durch Verkauf realisiert werden, müssen normalerweise versteuert werden. Doch Privatpersonen und Personengesellschaften können solche Gewinne nach einer Haltefrist von zehn Jahren steuerfrei vereinnahmen, und vorher selbstgenutzte Wohnungen können immer steuerfrei verkauft werden. Durch Tricks wie die Zwischenschaltung einer ausländischen Gesellschaft oder Nutzung einer Personengesellschaft vermeiden jedoch auch größere Unternehmen die Steuer.



Private Käufer von Immobilien müssen normalerweise erhebliche Grunderwerbsteuer zahlen, je nach Bundesland zwischen 3,5 und 6,5 Prozent des Kaufpreises. Viele Unternehmen und sehr Reiche schaffen es aber, diese Steuer zu umgehen. Dazu kaufen sie nicht die Immobilien unmittelbar, sondern maximal 95 Prozent der Anteile an einer Gesellschaft, die Eigentümer der Immobilien ist. Bei solchen „Share-Deals“ fällt dann keine Grunderwerbsteuer an. Die restlichen Anteile können über Partner oder nach einer Frist von fünf Jahren erworben werden.

Grundsteuer und Vermögensteuer

An sich sind Immobilien besonders leicht zu erfassen und damit auch zu besteuern. Sie können nicht wie Geldvermögen versteckt oder ins Ausland verschoben werden. Tatsächlich ist die Grundsteuer bis heute eine der wichtigsten Finanzquellen der Kommunen. Sie ist allerdings nicht besonders gerecht. Zum einen wird sie auf die Miete umgelegt und trifft dann nicht die Eigentümer, zum anderen beruht sie auf sogenannten „Einheitswerten“, die zuletzt 1964 bzw. in den neuen Bundesländern 1936 erhoben wurden. Weil dies aufgrund der unterschiedlichen Wertentwicklungen zu „gravierenden Ungleichbehandlungen“ führt, hat das Bundesverfassungsgericht eine Neuregelung angeordnet.

Die Interessenvertreter der Vermögenden und die reichen Bundesländer mit hohen Grundstücks- und Wohnungspreisen fordern eine reine Orientierung an der Fläche. Das wäre vor allem für Eigentümer

sehr wertvoller Immobilien vorteilhaft. Für ver.di ist wichtig, dass vor allem Mieter entlastet werden und dass – auch aus ökologischen Gründen – verdichtetes mehrgeschossiges Wohnen gegenüber Zersiedelung und verschwenderischem Flächenverbrauch bessergestellt wird. Auf jeden Fall muss die Grundsteuer in reformierter Form erhalten bleiben. Die Gemeinden können nicht auf jährlich 13 Milliarden Euro verzichten.

Eine Vermögensteuer könnte nicht auf die Mieter überwältzt werden, sondern träfe nur die Reichen.

Wichtig wäre daneben die Wiedereinführung einer Vermögensteuer. Diese würde nicht alle Immobilien, sondern nur große Vermögen oberhalb eines Freibetrags von einer Million Euro je erwachsener Person besteuern. So könnten Einnahmen von über 20 Milliarden Euro jährlich zugunsten der Bundesländer erzielt werden, die ja auch für die Wohnungsbauförderung zuständig sind. Bis 1995 gab es eine Vermögensteuer in Deutschland, die aber Wohnungseigentümer massiv begünstigte und deshalb für verfassungswidrig erklärt wurde. Statt dies zu korrigieren, nahm die damalige CDU/CSU/FDP-Koalition dieses Urteil zum Anlass, die Steuer gar nicht mehr zu erheben.



Für eine andere Wohnungspolitik!

Wohnen ist ein soziales Grundrecht. Deshalb setzt sich ver.di für eine Kehrtwende in der Wohnungspolitik ein.

Bezahlbare Miete statt Rendite!

Miete muss bezahlbar sein – für alle. Dafür muss zunächst der allgemeine Anstieg der Mieten ausgebremst werden. Die Mietpreisbremse, die bei neu abgeschlossenen Mietverträgen greift, wird durch zahlreiche Ausnahmeregelungen in ihrer Wirksamkeit begrenzt. Sie sollte bundesweit einheitlich, unbefristet und ohne Ausnahmen gelten. Bei Bestandsmieten sollte die bisher bestehende Kappungsgrenze verschärft und die Modernisierungsumlage deutlich abgesenkt werden.

Wir brauchen aber auch bezahlbare neue Wohnungen. Dafür ist zuallererst der soziale Mietwohnungsbau zu stärken: Bund und Länder müssen ihre Fördermittel massiv ausweiten, um mindestens 100.000 neue Sozialwohnungen pro Jahr zu schaffen, mittelfristig sogar noch mehr. Zudem müssen Sozialwohnungen dauerhaft gebunden bleiben.

Das alleine wird aber nicht ausreichen, um beständigen bezahlbaren Wohnraum zu gewährleisten. Deshalb brauchen wir eine neue Wohngemeinnützigkeit. Unternehmen, die dauerhaft bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen und die zugleich ihre Gewinnausschüttungen begrenzen, erhalten dann steuerliche Vorteile und Zuschüsse. Über diese Gewinnbe-

schränkung hinausgehende Erträge müssen sie wieder in Wohnraum reinvestieren.

Für Haushalte, die sich ausreichenden Wohnraum selbst nicht leisten können, braucht es eine angemessene Weiterentwicklung des Wohngelds und eine ausreichende Übernahme der Kosten der Unterkunft bei Hartz IV.

Damit Wohnraum wieder bezahlbar wird: Wir brauchen mehr öffentlichen Wohnungsbau und eine neue Wohnungs-Gemeinnützigkeit.

Das Öffentliche stärken!

Die Privatisierungen von Wohnungsbeständen in den letzten Jahrzehnten sind mitverantwortlich für die heutige Misere am Wohnungsmarkt. Daraus sind Konsequenzen zu ziehen: Öffentliche und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen müssen wieder das Rückgrat für einen sozial und ökonomisch verantwortlichen Mietwohnungsmarkt bilden. In Städten und Regionen mit angespanntem Mietwohnungsmarkt sind sie neu zu gründen, sofern es sie dort nicht (mehr) gibt.

Eine gute öffentliche Wohnungspolitik braucht aber auch eine ausreichende Finanzierung. Öffentliche Haushalte müssen daher finanziell wieder in die Lage versetzt werden, eine angemessene Wohnungspolitik zu betreiben. Zudem brauchen wir eine Ausweitung des Personals in der öffentlichen Verwaltung, um Bauprojekte schneller voranzubringen. Mehr Geld und Personal ist aber auch notwendig, um stärker als bisher öffentliche Flächenpolitik und kommunale Bodenbevorratung betreiben zu können. Ziel dessen muss es sein, steigende Grundstückspreise bestmöglich einzudämmen.



Weiterführende Informationen

- Deutsches Institut für Urbanistik/vhw (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. <https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/download/2017-10-16_difu-vhw-roadmap-bodenpolitik.pdf>.
- Fachkommission „Räumliche Ungleichheit“ der Heinrich-Böll-Stiftung (2017): Geteilte Räume. Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt. Berlin.
- Heinze, Rolf/ Neitzel, Michael et al. (2018): Branchenanalyse Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. In: Hans-Böckler-Stiftung Working Paper Forschungsförderung 72 (2018).
- Holm, Andrej (2014): Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert. München.
- Holm, Andrej (2017): Muss Wohnen immer teurer werden? Mythen und Behauptungen über Wohnen, Miete, Kaufen. In: luxemburg argumente 15 (2017).
- Holm, Andrej/ Lebuhn, Henrik et al. (2018): Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße. In: Hans-Böckler-Stiftung Working Paper Forschungsförderung 63 (2018).
- Krebs, Tom (2018): Warum mehr öffentlicher Wohnungsbau in Deutschland ökonomisch sinnvoll ist. <<https://makronom.de/wohngipfel-wohnungsnot-warum-mehr-oeffentlicher-wohnungsbau-in-deutschland-oekonomisch-sinnvoll-ist-27913>>.
- DGB-Informationen zur Wohnungspolitik: <https://www.dgb.de/wohnen>



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**