

Sebastian Gerhardt

Öffentlich bauen statt Private fördern!

Ein neuer kommunaler Wohnungsbau als realistische Antwort auf die Wohnungsfrage

Der folgende Beitrag unternimmt zunächst eine Bestandsaufnahme der Verteilung des Wohneigentums sowie der Schaffung neuen Wohnraums. Darauf aufbauend setzt er sich mit den wichtigsten sozialpolitischen Modellen auseinander, mit denen unzumutbare Mieten abgedeckt werden sollen. Auf längere Sicht hält er sie für wenig geeignet, den rasanten Rückgang bezahlbaren und dennoch qualitativen Wohnraums aufzuhalten. Die gegenwärtige Entwicklung am Wohnungsmarkt verschärfe die soziale Segregation der Wohnquartiere. Die Lösung aus diesem Dilemma biete allein der (Wieder-)Aufbau eines kommunalen Wohnungsbestandes, der langfristig von der öffentlichen Hand bewirtschaftet werde.

In der deutschen Wohnungspolitik hat sich in den letzten Jahren viel geändert. An die Stelle demonstrativer Passivität ist teils hektische Betriebsamkeit getreten. Während die Bundespolitik sich aber nur zaghaft bewegt, hat die Kritik an steigenden Wohnkosten und fehlenden Wohnungen auf der Ebene der Städte und Länder zu praktischen Vorschlägen geführt, die weit über die bestehenden Regulierungen hinausgehen. So sollen kommunale Wohnungsunternehmen gestärkt oder wieder gegründet werden. Am 30. Januar 2020 hat das Berliner Abgeordnetenhaus mit den Stimmen der SPD, LINKEN und Grünen den sogenannten Mietendeckel beschlossen.¹ In der Begründung des Gesetzesvorhabens heißt es knapp: *„Die weiterhin steigende Nachfrage nach Wohnraum konnte bisher nicht durch eine entsprechende Angebotserweiterung durch ausreichenden Neubau gedeckt werden.“* (SenStadtWohn 2019, 2) Es sei festzustellen, dass *„der Druck auf Angebots- und Bestandmieten durch eine gestiegene Renditerwartung der Eigentümer wächst. Die Wohnungsmarktspannung verschärft sich in Berlin daher mit der Folge, dass die Mieten stärker als die Einkommen steigen.“* Bis zur *„Entspannung auf dem Wohnungsmarkt“*, insbesondere durch eine *„zügige Ausweitung des Wohnungsangebots“*, sollen deshalb für fünf Jahre Mieterhöhungen stark limitiert werden und Obergrenzen gelten, die sich am Mietspiegel 2013 orientieren.

Abgesehen vom Neubau und den Sonderregelungen im Sozialwohnungsbau umfasst das Landesgesetz die gesamte Breite des Berliner Mietwohnungsmarkts. Entsprechend heftig sind die Reaktionen der Eigentümerseite und ihrer Lobby. Eine Verfassungsklage gegen das Gesetz ist von Seiten der CDU und FDP bereits in Vorbereitung.

Ausgangspunkt der besitzbürgerlichen Kritik sind die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes und der privatrechtliche Charakter des Mietverhältnisses, der nur auf Bundesebene zu regulieren sei. Auch der Mieterschutz liege in der Kompetenz des Bundes, der insbesondere in den Gesetzen zur „Mietpreisbremse“ davon rechtzeitig Gebrauch gemacht habe.

Die Position der Berliner Landesregierung stützt sich dagegen auf eine Argumentation, die der Jurist Peter Weber im Herbst 2018 vorgelegt hat: Schon seit der Föderalismusreform 2006 hätten die Bundesländer eine eigene Gesetzgebungskompetenz im Wohnungswesen. Diese Landeskompetenz mache es möglich, Miethöhen durch ein öffentliches Preisrecht zu begrenzen – was offenbar zwölf Jahre lang niemand in Politik, Wissenschaft und Verwaltung aufgefallen war. Die Idee eines Mietendeckels wurde zuerst von der SPD stark gemacht und später insbesondere von der Linkspartei aufgegriffen (Weber 2018, Holm 2019). Wie die Gerichte entscheiden werden, ist offen.

Schon heute aber steht fest, an welche Grenzen der Mietendeckel in seiner Anwendung stoßen wird. Erstens ist absehbar, dass die Vermieter geeignete Umgehungsstrategien suchen und finden werden. Es wird sich eine Grauzone des Wohnungsmarkts bilden, in der mit allerhand Tricksereien und kreativen Konstruktionen Mieteinnahmen oberhalb des Erlaubten realisiert werden.

Zweitens wird es große Vollzugsprobleme geben. Recht setzt sich nicht von selbst durch. Auch wenn es sich um öffentliches und nicht privates Preisrecht handelt: Den Mietendeckel tatsächlich zur Anwendung zu bringen, wird entscheidend von den Mieter*innen abhängen, denn die öffentliche Verwaltung wird nicht von sich aus, sondern nur auf Antrag tätig. Und selbst dort, wo die Verwaltung tätig wird, ist bisher völlig unklar, wie sie diese Aufgabe angesichts der faktisch nicht existierenden Wohnungssämter in den Berliner Bezirken überhaupt schultern soll.

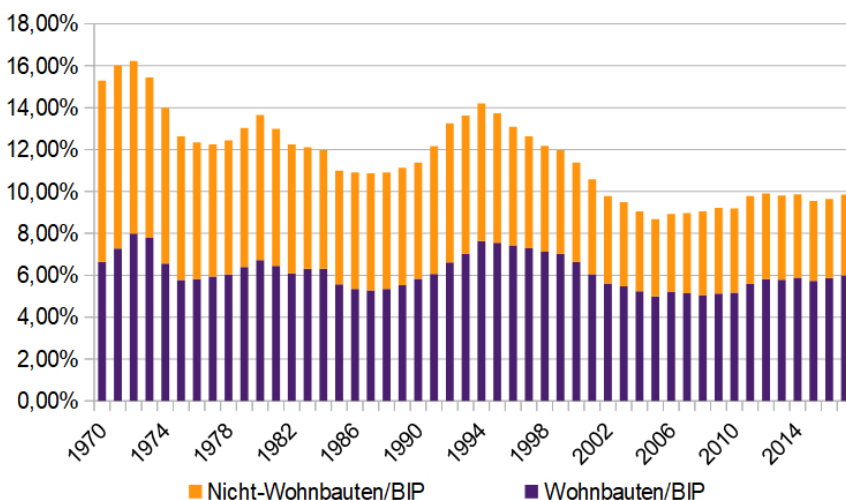
In den Umsetzungsproblemen zeigt sich, dass der Mietendeckel an einem Symptom ansetzt, nicht an den Ursachen. Ein Mietenstopp kann der Wohnungspolitik nur etwas Zeit verschaffen. Doch diese Zeit muss auch genutzt werden. Im Sondermemorandum „*Gutes Wohnen für alle*“ stellt die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2019) hierzu fest: „*Zur kurzfristigen Entlastung kann ein Staat, ein Bundesland oder auch eine Kommune immer nur auf Regulierung setzen – dies gilt auch für viele andere Politikbereiche. Notwendig ist aber, dass der Regulierung auch die Gestaltung folgt.*“ (S. 8) Wie in der Gesetzesbegründung angeführt geht es um eine „*zügige Ausweitung des Wohnungsangebots*“.

1. Politik, Bauwirtschaft und Wohnungsmarkt seit 1990

Zur Anpassung des Wohnungsmarktes an die wirtschaftliche Dynamik waren immer staatliche Interventionen nötig. Dazu gehörten Mietobergrenzen ebenso wie steuerliche Förderungen. Die Vorstädte in den USA waren die fordistische Kombination von Auto und billigem Hausbau mit der staatlichen Förderung des Hypothekenmarktes, insbesondere in Form der Absetzbarkeit der Hypothekenzahlungen von der Einkommenssteuer (Isenburg 2002, Gerhardt 2010). In der Bundesrepublik entwickelte sich mit den Neubauprogrammen der Nachkriegszeit ein „*sozialer Wohnungsbau*“ als Inves-

torenförderung mit „sozialer Zwischennutzung“ (Donner 2000). Flankiert wurde er durch die Schaffung des Wohngelds als Lohnsubvention. Mit der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre setzte sich dann eine Orientierung auf einen residualen Wohnungsbau durch. Das hieß: Nur mehr für besonders Bedürftige sollten besondere Wohnungen mit staatlicher Förderung bereitgestellt werden. Ein integraler Wohnungsbau mit einer breiten sozialen Mischung hatte in der Bundesrepublik keine parlamentarischen Fürsprecherinnen und Fürsprecher. Die Folgen für den Wohnungsneubau wurden rasch deutlich.

Abbildung 1: Entwicklung der Bau-Investitionen (relativ zum BIP) 1970-2017



Für die Bundesrepublik war in den 1990er Jahren ein durchweg fehlendes Problembewusstsein für die Wohnungsfrage kennzeichnend. In den alten Bundesländern hatte sich die marktwirtschaftliche „Normalisierung“ der Wohnungswirtschaft in der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit manifestiert. In den neuen Ländern ging es um die Balance zwischen der Investitionsförderung und dem Umgang mit dem deutlichen Bevölkerungsrückgang. Neoliberale Privatisierungsprogramme trafen nur lokal auf entschlossenen Widerstand.

Der Neubau von Sozialwohnungen wurde weitgehend eingestellt. Systembedingt sank die Anzahl der gebundenen Wohnungen, sobald die Förderung auslief. Im Jahr 1988 gab es in Bayern 495.240 Sozialwohnungen, im Jahr 2014 waren es nur mehr 147.078. In Berlin sank die Zahl der Sozialwohnungen im gleichen Zeitraum von 339.828 auf 135.346, in NRW von 1.410.950 auf 488.858 (Bundesregierung 2017a). Selbst in den neuen Ländern, die erst in den 1990er Jahren in das System eingestiegen wa-

ren, ging die Zahl der Sozialwohnungen inzwischen deutlich zurück, in Brandenburg beispielsweise von 113.215 im Jahr 2004 auf noch 48.911 im Jahr 2016 (Bundesregierung 2017a).

Ein entscheidendes Feld sozialstaatlichen Handelns wurde systematisch geräumt. Anfang 2005 wechselte in Berlin ein Großteil des Personals der Wohnungsämter in die Jobcenter – die alte Aufgabe schien überflüssig. Ende 2005 wurde mit der Eigenheimzulage sogar ein Eckpfeiler der bundesdeutschen Eigentumsförderung und Regionalentwicklung gestrichen, mit der Föderalismusreform 2006 die Zuständigkeit für den sozialen Wohnungsbau in die alleinige Verantwortung der Bundesländer übertragen. Doch die meisten Bundesländer kamen ihrer Verantwortung für den sozialen Wohnungsbau nicht nach.

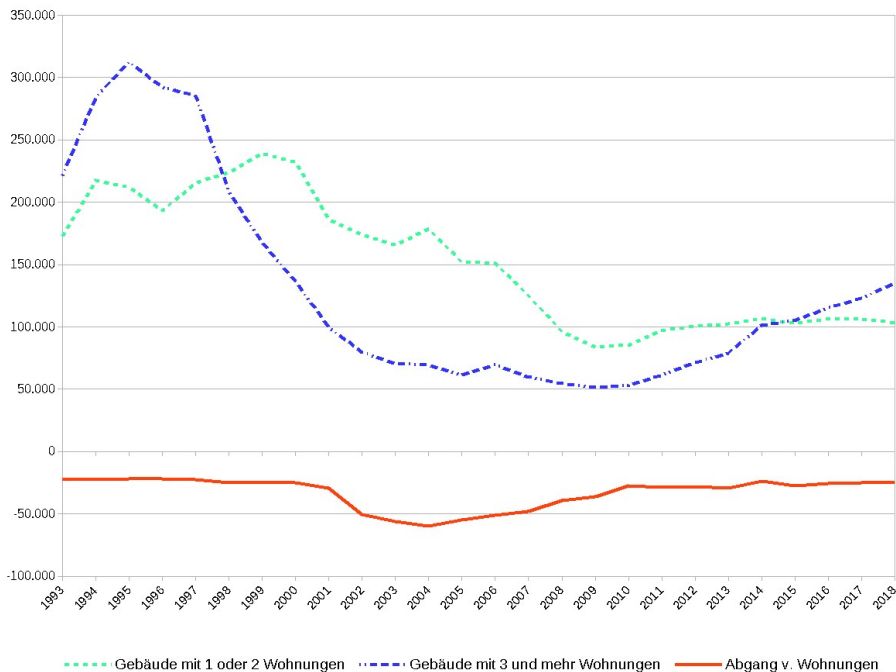
Die Vereinigung verschaffte der deutschen Bauwirtschaft einen kurzen Boom. Der Anteil des Wohnungsbaus an allen Investitionen stieg in den Jahren 1994 bis 1999 auf über 30 Prozent und lag zwischen 1993 und 1999 bei mehr als 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Doch auch in diesem Boom wurde die Investitionsquote (= Investitionen/BIP) der frühen 1970er Jahre erreicht, und er brach 1999 ab. Die sinkenden Neuzahlen ab Ende der 1990er Jahre galten aber nur als Krise der Bauwirtschaft und nicht als Problem des Wohnungsmarkts. Symbol der Krise der Bauwirtschaft wurde die öffentlichkeitswirksame Pleite der *Philipp Holzmann AG* 1999-2002.

In den acht Jahren zwischen 1996 und 2004 verringerte sich die Anzahl der Bauunternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten um über 40 Prozent. Die Beschäftigung im Baugewerbe, die von 1991 bis 1995 von 2,8 Millionen auf 3,2 Millionen zugenommen hatte, ging bis 2006 um über eine Million zurück. Insbesondere in Ostdeutschland war der Rückgang nach 1999 massiv. Inzwischen hat die Zahl der Erwerbstätigen im Baugewerbe wieder 2,5 Millionen erreicht. Diese Zahlen geben nur einen groben Hinweis, in welchem Umfang in der Bauwirtschaft Qualifikationen und Arbeitserfahrungen entwertet und zerstört worden sind – mit langfristigen Folgen: Die DB-Research machte im Januar 2019 neben der alten Baulandfrage den Arbeitskräftemangel als zentralen Engpass des Wohnungsbaus aus (Möbert 2019).

Die Jahrtausendwende war gekennzeichnet von einer regelrechten Welle der Wohnungsprivatisierung. Der verkaufswilligen Politik standen in dieser ersten Verkaufswelle finanzstarke Investoren überwiegend aus den USA gegenüber. Die *Private-Equity-Branche* hatte bei ihrer Suche nach Verwertungsmöglichkeiten die Wohnungsgesellschaften als Renditequelle entdeckt. Neben *Cerberus* trat eine Reihe weiterer finanzstarker und global agierender *Private-Equity-Fonds* (*Terra Firma*, *Fortress*, *Oaktree* etc.) erstmals auf den hiesigen Wohnungsmärkten auf. Sie profitierten von der neoliberalen Politik. „Mit dem Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 und der seit 2002 geltenden Steuerfreiheit bei der Veräußerung von inländischen Kapitalgesellschaften“, so ein BBSR-Bericht im Rückblick, waren „entscheidende Hürden für die Privatisierung ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen aus dem Weg geräumt worden“ (BBSR 2017a, S. 20). Im Ergebnis hatten Ende 2015 börsennotierte Wohnungsunternehmen etwa 900.000 Wohnungen in ihrem Bestand (BBSR 2017a, S. 29). Auf den Wohnungsmärkten (insbesondere in den Ballungszentren) war eine deutliche Machtverschiebung zugunsten aggressiv agierender Akteurinnen und Akteure zu beobachten. Auch traditionelle Wohnungsunternehmen passten ihre Unternehmenspolitik dem neuen Trend an

– unterstützt von einer Politik, die auf marktwirtschaftliche, nicht zuletzt finanzmarktwirtschaftliche Lösungen setzte.

Abbildung 2: Wohnungsneubau und Abgang 1993-2017



Die offene Anbiederung an die Finanzmärkte ist seit der Krise der Jahre 2007 und 2008 nicht mehr „politisch korrekt“ und wird in der Öffentlichkeit vermieden. Aber die Ergebnisse der Privatisierungen wirken fort. Im Zeitraum zwischen 2008 und 2009 kamen die Veränderungen zum Tragen, die zur aktuellen Krise auf dem Wohnungsmarkt führten. Zum einen senkte der politisch gewollte Druck auf die Reallöhne (Hartz IV) die Kaufkraft der Durchschnittshaushalte, was einen profitablen Geschosswohnungsbau außer in bestimmten Marktsegmenten ausschloss. Zum anderen hatten die rückläufigen Neubauzahlen den Wohnungsmarkt bereits verengt.

2. Wohnraumangel und Mietsteigerungen

In Deutschland fehlen heute über eine Million Wohnungen. Die offiziellen Projektionen gehen von einem notwendigen Neubau in der Größenordnung von 350.000 bis 400.000 Wohnungen pro Jahr aus. Die Wohnungen, die aktuell gebaut werden, sind aber für Normalverdienende regelmäßig zu teuer. Es mangelt vor allem an kleinen und mittelgroßen Mietwohnungen für normalverdienende und einkommensschwache Haushalte in den Großstädten und Ballungszentren. Die Neubauzahlen haben sich zwar mit etwa 300.000 im Jahr 2018 gegenüber dem Tiefpunkt 2009/2010 verdoppelt. Die intensivierte amtliche Begleitforschung stellt „eine Belebung des Wohnungsneubaus“ fest – aber „ohne dass sich dadurch bislang eine Entspannung und ein preisdämpfender Einfluss bemerkbar machen“ (BBSR 2017b, S. 8). Der aktuelle Wohnungsmangel führt zu steigenden Mieten, jedoch nicht zu einer adäquaten Angebotserhöhung.

Die durchschnittliche Wohnkostenbelastung liegt – im Bundesdurchschnitt – relativ stabil bei rund 26 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens. Neben robusten Mieterrechten wirkten sich hier in den letzten Jahren die gesunkenen Energiepreise und (in selbst genutztem Wohneigentum!) die geringen Zinsen aus. Bei Haushalten mit weniger als 60 Prozent des medianen Äquivalenzeinkommens (12.400 EUR pro Jahr) war dagegen schon für den Zeitraum zwischen 2010 und 2015 ein Anstieg der Wohnkostenbelastung von 35,1 Prozent auf 41,1 Prozent zu beobachten, während sich die Wohnkostenbelastung bei Haushalten mit einem darüber liegenden Einkommen weitgehend konstant verhielt (BMAS 2017, S. 531). Seit 2015 hat sich die Lage nicht gebessert.

Werden heute Wohnungen neu vermietet, so übersteigen die am Markt realisierbaren Preise in vielen Städten nicht selten das Doppelte der ortsüblichen Bestandsmieten. Nach Angaben der Bundesregierung stiegen die Angebotsmieten von 2010 bis 2017 in 14 Großstädten um durchschnittlich 34 Prozent; Berlin, München und Stuttgart liegen deutlich darüber. Die Angebotsmieten lagen dabei – bedingt durch die hohe Nachfrage – weit über den Bestandsmieten. Dieser Trend hat inzwischen auch Gebiete jenseits der Großstädte erreicht (MEMORANDUM 2018, Bundesbank 2019). Auch der Aufwärtstrend bei den Bestandsmieten hat sich nur konjunkturell abgeschwächt, ist aber ungebrochen.

Der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen geht davon aus, dass sich der Wohnungsmarkt langfristig polarisieren wird: In den einkommensschwächeren Bereich der „Bescheidenen und Funktionalen“ einerseits, und in den Bereich der „einkommensstarken Kommunikativen, Anspruchsvollen und Häuslichen“ andererseits (GdW 2018). Eine marktwirtschaftliche Lösung der Wohnungsfrage heißt: Eine weitere Zementierung der gesellschaftlichen Spaltung. Angesichts der akuten Engpässe bei der Flüchtlingsunterbringung Ende 2015 macht sich mancherorts schon die Idee breit, das Ziel eines angemessenen Wohnens für alle gleich ganz durch die Bereitstellung einer bloßen „Unterkunft“ für Bedürftige zu ersetzen. In Berlin werden bereits Wohnungslose in nicht ausgelastete Sammelunterkünften für Geflüchtete untergebracht.

Tabelle 1: Angebotsmieten in ausgewählten Städten Deutschlands 2004 bis 2017 (Erst- und Wiedervermietungen)

Stadt	Jahre														Anstieg in %	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2004-2010	2010-2017
Berlin	5,94	5,6	5,53	5,51	5,59	5,82	6,05	6,5	7,01	7,57	8,26	8,63	9,29	10,15	1,9	67,8
Hamburg	7,98	7,64	7,52	7,55	7,97	8,32	8,68	9,34	10,03	10,11	10,29	10,38	10,92	11,14	8,8	28,4
München	10,79	10,51	10,56	10,79	11,05	11,26	11,41	11,81	12,53	13,24	13,99	14,59	15,65	16,65	5,7	46
Köln	8,34	8,13	8,06	7,94	7,90	8,00	8,01	8,20	8,30	8,81	8,97	9,53	9,94	10,41	-4	29,9
Frankfurt/M.	9,32	9,16	9,02	9,17	9,38	9,68	10,01	10,32	10,79	11,27	11,71	12,04	12,76	13,09	7,4	30,8
Stuttgart	8,56	8,47	8,26	8,34	8,49	8,56	8,78	9,07	9,51	10,05	10,73	11,31	11,93	12,62	2,6	43,7
Düsseldorf	7,65	7,53	7,38	7,38	7,47	7,63	7,78	8,03	8,43	8,88	9,05	9,35	9,92	10,19	1,7	30,9
Essen	5,72	5,72	5,57	5,5	5,48	5,49	5,49	5,52	5,56	5,64	5,72	5,93	6,23	6,52	-4,1	18,8
Leipzig	4,94	4,93	4,95	5,01	4,95	4,86	4,90	4,97	5,00	5,07	5,19	5,55	5,93	6,26	-0,8	27,8
Bremen	5,99	5,85	5,71	5,77	5,70	5,76	5,83	6,32	6,47	6,78	7,02	7,16	7,55	8,11	-2,8	39,2
Dresden	5,36	5,48	5,57	5,54	5,55	5,63	5,78	5,95	6,11	6,43	6,59	6,89	7,06	7,34	7,9	27
Nürnberg	6,30	6,19	6,17	6,32	6,46	6,58	6,68	6,98	7,33	7,68	8,02	8,35	8,81	9,18	6,1	37,4
Magdeburg	4,75	4,74	4,88	4,82	4,93	4,92	4,96	5,03	5,06	5,13	5,26	5,45	5,58	5,83	4,4	17,5
Potsdam	7,05	7,00	7,06	7,18	7,20	7,19	7,49	7,82	8,18	8,26	8,73	9,05	9,65	9,86	6,3	31,7
Mittelwert														2,9	34,1	

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, zitiert nach BMWi 2018

Ohne politische Antwort wirkt der ökonomische Druck auf dem Wohnungsmarkt ganz von selbst zugunsten der besitzenden Klasse. Die sogenannte „Mietpreisbremse“ der Großen Koalition hat daran nichts geändert. Denn auf angespannten Wohnungsmärkten können sich die Vermieter*innen ihre neuen Mieter*innen aussuchen – und Neumieter*innen sind in der Regel froh, wenn sie ausgesucht werden. Wer es sich leisten kann, wird daher auch eine überhöhte Miete für die gewünschte Wohnung zahlen.

SPD wie Union reden neuerdings gern über den fehlenden bezahlbaren Wohnraum als „die soziale Frage unserer Zeit“. Gleichzeitig stützen die staatlichen Förderungen die bestehenden Marktverhältnisse, die durch die extrem ungleiche Verteilung des Immobilienvermögens geprägt sind. Der Löwenanteil der öffentlichen Ausgaben zur „sozialen Sicherung des Wohnens“ entfällt auf die Subjektförderung, die in den Taschen der Vermieter landet und keinen neuen Wohnraum schafft: Im Jahr 2018 waren das über 16 Milliarden Euro für die „Kosten der Unterkunft“ nach Sozialgesetzbuch II und XII und weitere 1,1 Milliarden Euro für das Wohngeld. Damit verglichen sind die derzeit 1,5-2 Milliarden Euro pro Jahr zur „sozialen Wohnraumförderung“ des Bundes Peanuts.

3. Freiheit durch Eigentum?

Doch warum ist der aktuelle Wohnungsbau dort, wo er stattfindet, für Normalverdienerinnen und -verdiener zu teuer? Eine gar nicht so neue Diagnose der Probleme bei der Wohnraumversorgung lautet: Die Baulandpreise seien schuld, es gebe einfach nicht genug Flächen. „Hohe Grundstückspreise lassen einen frei finanzierten Wohnungsneubau zu bezahlbaren Mieten vielfach nicht mehr zu“ (BBSR 2017d, S. 2). Aus einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise klingt das plausibel. Ähnlich wurde der Wohnungsmarkt schon Anfang der 1970er Jahre in der SPD diskutiert, und es wurden entsprechende Reformvorschläge entwickelt (SPD 1972, S. 129ff.; Vogel 1972; Vogel 2017). Die Wiederaufnahme dieser Vorschläge heute hat allerdings bisher weder die Gründe für das Scheitern der Reform in den 1970er Jahren noch die sozialwissenschaftliche Debatte dazu ernst genommen (Brede/Dietrich/Kohaupt 1976; Krätke 1981). Damals wie heute gilt: Preise fallen nicht vom Himmel. Tatsächlich erhält es sich bei der Preisbildung für Bauland umgekehrt: Die mit den Immobilien erzielbaren Gewinne (z.B. durch Miteinnahmen) führen zu den hohen Preisen für Grundstücke.

Die entscheidende Besonderheit der Nachfrage nach Wohnungen besteht darin, dass hier direkt über die räumlichen Bedingungen der sozialen Reproduktion entschieden wird. Für abhängig Beschäftigte, d.h. für die Mehrheit der Bevölkerung, beanspruchen die Kosten der Wohnung regelmäßig den größten Einzelposten auf der Ausgabenseite und stellen damit einen erheblichen Anteil der Reproduktionskosten der Arbeitskraft dar. Wenn es gar um den Erwerb von Wohneigentum geht, verfügt die Mehrzahl der Haushalte nicht über die Mittel, die teuerste Anschaffung ihres Lebens aus eigener Kraft zu bestreiten (Riessland 2014).

Deshalb gab es immer zwei Wege, wie Wohnungen für die Haushalte abhängig Beschäftigter bereitgestellt werden konnten: erstens die Mietwohnung und zweitens das Wohneigentum auf Kredit. So oft aber kapitalismusfreundliche Reformen und

Reformer die Schaffung von Wohneigentum als Weg zu sozialer Integration und Harmonie gepredigt haben, so selten war dieser Weg erfolgreich – und schon gar nicht von Dauer. Zwar leben nach Jahrzehnten der Eigenheimförderung heute etwa 50 Prozent der bundesdeutschen Haushalte in selbst genutztem Wohneigentum. Jenseits der großen Städte und im Westen gilt dies auch für die Mehrheit der abhängig Beschäftigten. Doch nur zu leicht kann die Dynamik des Kapitalismus mit dem Wohnen in der eigenen Immobilie in Widerspruch treten: Wenn ein neuer Job nur andernorts zu finden ist, muss erst einmal eine neue Käuferin oder ein neuer Käufer für das alte Heim gefunden werden. Für das einmal erworbene Eigenheim oder einen alten und damit günstigen Mietvertrag nehmen Millionen von Pendlerinnen und Pendlern lange Arbeitswege in Kauf.

Was den Neubau oder Erwerb von Wohnungen betrifft, so sind zwar die Investitionen sehr hoch – doch wer zu solchen Investitionen in der Lage ist, kann die Gebäude weit über die Nutzungsdauer von anderen Kapitalgütern hinaus einsetzen. Für Immobilienvermögen heißt das: Die erzielbare Miete muss die Bewirtschaftungskosten übersteigen – aber sie ist nach oben nicht durch die Produktions- und Finanzierungskosten begrenzt, sondern ergibt sich allein aus der zahlungsfähigen Nachfrage. Aus Haus- und Grundeigentum können so erhebliche Renteneinkommen gezogen werden, die dann die Grundlage der Preisbildung für Gebäude und Grundstücke sind (Hirsch-Borst/ Krätke 1981, S. 58). Allerdings ist dies in der Buchhaltung der Unternehmen nicht direkt zu erkennen: Dass *„es nur der Titel einer Anzahl von Personen auf das Eigentum am Erdball ist, der sie befähigt, einen Teil der Mehrarbeit der Gesellschaft sich als Tribut anzueignen und mit der Entwicklung der Produktion sich in stets steigendem Maß anzueignen, wird durch den Umstand verdeckt, dass die kapitalisierte Grundrente, also eben dieser kapitalisierte Tribut als Preis des Bodens erscheint und dieser daher wie jeder andere Handelsartikel verkauft werden kann“* (Marx 1894/1964, S. 784). Für die Immobilieneigentümer sieht es deshalb so aus, dass ihre Renteneinkommen einfach die „Verzinsung“ ihrer Investitionen darstellen. Sie haben kein schlechtes Gewissen und alle aktuellen Vorschläge einer vorsichtigen Re-Regulierung der Bodenpreis waren bisher ohne Ergebnis. Allerdings hat Marx in seiner Kritik der Monopolstellung der Bodeneigentümer auch auf die Grenzen ihrer Macht hingewiesen: *„Mit der juristischen Macht dieser Personen, Portionen des Erdballs zu brauchen und zu mißbrauchen, ist nichts abgemacht. Der Gebrauch derselben hängt von ökonomischen Bedingungen ab, die von ihrem Willen unabhängig sind“* (Marx 1964: 628f).

4. Wohneigentum und Wohnungsmarkt in Deutschland

In Deutschland gab es 2017 etwa 41 Millionen Wohnungen, das heißt, auf zwei Einwohner kam eine Wohnung. Bundesweit entfallen auf eine Person im Durchschnitt knapp 45 Quadratmeter Wohnfläche. Güterseitig geht es auf dem deutschen Wohnungsmarkt um Millionen verschiedener Wohnungen mit ihren Ausstattungsmerkmalen und ihrer Lage, ihren Vorzügen und Mängeln. Spätestens bei auftretenden Mängeln wird den Nutzern klar, dass es Wohnungen nicht einfach gibt, selbst wenn

man sie geschenkt bekommen würde: Sie müssen gebaut und instandgehalten werden.

Etwa 1,5 Millionen Wohnungen stehen derzeit in Deutschland leer. Das hat in der Regel wenig mit Mängeln, aber viel mit dem Arbeitsmarkt und der Bevölkerungsentwicklung zu tun. Der Leerstand konzentriert sich auf wirtschaftliche schwache Regionen. Die Leerstandsquote liegt in Ostdeutschland etwa beim Doppelten des Westniveaus (vgl. BBSR 2014, Datenreport 2018). Das ist die eine Seite.

Auf der anderen Seite geht es um Eigentum, Preise und Geld. In der volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz Deutschlands bildeten die Wohnbauten im Jahr 2017 mit 5,2 Billionen Euro Nettoanlagevermögen mehr als die Hälfte aller Sachanlagen von insgesamt 9,8 Billionen Euro (Bundesbank/Statistisches Bundesamt 2018). Nichtwohnbauten schlugen mit 3,3 Billionen zu Buche. Unter Berücksichtigung der Preise für Grund und Boden bilden die Immobilienvermögen mit 12,5 Billionen Euro fast 84 Prozent des gesamten Sachvermögens von fast 15 Billionen Euro. Mit Angaben wie diesen wirbt die Immobilienwirtschaft gern für ihre große volkswirtschaftliche Bedeutung (Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017).

Gut 45 Prozent der Wohnungen werden von den Eigentümerinnen und Eigentümern selbst genutzt, so dass die Wohnmietquote bezogen auf die Anzahl der Haushalte bei knapp 55 Prozent liegt. Die höchste Mietquote gibt es mit fast 85 Prozent in Berlin und die niedrigste mit 37 Prozent im Saarland. Eigentümerhaushalte werden im Durchschnitt von 2,4 Personen je Wohnung bewohnt, Mieterhaushalte nur von 1,8 Personen je Wohnung. Deshalb lebt bundesweit etwas über die Hälfte der Bevölkerung im selbst genutzten Wohneigentum. Im Durchschnitt hat eine Eigentümerwohnung 119 Quadratmeter Wohnfläche, eine Mietwohnung knapp 71 Quadratmeter. Die Wohnfläche pro Person ist in Eigentümerhaushalten deutlich größer: 50,4 zu 38,0 Quadratmeter in Mieterhaushalten. Der Mieteranteil liegt bei Haushalten mit geringem Äquivalenzeinkommen wesentlich höher als bei Haushalten mit hohem Äquivalenzeinkommen (über 200 Prozent des Medians = 41.300 EUR). Die gegebene Einkommens- und Vermögensverteilung korrespondiert zunehmend mit der Wohnform.

Laut amtlicher Statistik gehören 65 Prozent aller Mietwohnungen Privatvermietern. Privatwirtschaftliche Unternehmen halten 13 Prozent des Mietwohnungsbestandes, kommunale Wohnungsunternehmen noch 11 Prozent, Wohnungsgenossenschaften kommen auf 9 Prozent. Die restlichen 2 Prozent des Mietwohnungsmarktes entfallen auf Bund, Länder und „Organisationen ohne Erwerbszweck“ (Bundesregierung 2017b). Der Anteil der Privatvermieter ist in ländlichen Regionen und kleinen Städten sowie in den alten Bundesländern deutlich höher als im Osten und in den Metropolen, wo privatwirtschaftliche Unternehmen und öffentliche Unternehmen stärker vertreten sind.

Die Immobilienlobby betont immer wieder, dass 80,6 Prozent der Wohnungen im Besitz von Einzeleigentümern sind (Haus und Grund 2018) – aber das ist bewusst und grob irreführend (Memorandum 2019). Wie das Vermögen insgesamt, so ist auch das Immobilienvermögen sehr ungleich verteilt (Bundesbank 2016, Bach/Popien/Thiemann 2014). Bei den meisten Haushalten besteht das Immobilienvermögen nur aus dem Hauptwohnsitz. Nur etwa 20 Prozent aller Haushalte verfügt über andere Immobilien wie Mietwohnungen oder Grundstücke. Die Kreditbelastung des Immobilienver-

mögens der privaten Haushalte ist dabei relativ gering: im Durchschnitt liegt sie unter 20 Prozent (Bundesbank 2016, Bach/Popien/Thiemann 2014) – ganz anders als bei den Unternehmen im Immobiliengeschäft, die zumeist hoch verschuldet sind.

Nur eine kleine Gruppe von privaten Haushalten erhält relevante Einkommen durch Vermietung oder Verpachtung aller Art. Die Daten des Sozio-ökonomischen Panels für das Jahr 2015 weisen hier aus, dass überhaupt nur 9 Prozent aller Haushalte (= 3,9 Millionen) solche Einnahmen aus Immobilienbesitz erzielen konnten, die sich auf insgesamt 55 Milliarden Euro beliefen; nach Abzug der Kosten verbleiben noch etwa 34 Milliarden Euro. Allerdings machten 7,4 Prozent dieser privaten Kleinvermieter mit ihrem Eigentum nur Verluste. Weitere 45,3 Prozent kamen auf Einnahmen von nicht einmal 5.000 Euro (netto) pro Jahr. Nur 19,1 Prozent hatten Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung von mehr als 10.000 Euro pro Jahr – aber auf diese letzte Gruppe von 750.000 Haushalten entfiel mehr als 2/3 aller Einnahmen privater Haushalte aus Vermietung und Verpachtung (Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017, vgl. BBSR 2015).

Die größte Einnahmequelle aus privater Vermietung und Verpachtung ist die Wohnungsvermietung. Die amtliche Statistik spricht hier von „*privaten Kleinanbietern*“, was nett und persönlich klingt. Doch sind diese Haushalte nicht nur durchschnittlich deutlich reicher als die meisten Bewohnerinnen und Bewohner des Landes. Das Wort „klein“ umfasst hier auch für verschiedene Anbieter sehr Verschiedenes: Für einige bedeutet es Verluste; für viele einen Vermögenswert, aus dem sie keine nennenswerten Erträge erzielen können. Nur eine relevante Minderheit schafft es, ordentliche Einnahmen aus den Mietobjekten zu generieren.

Das Eigentum an Wohnimmobilien mit den dazugehörigen Praktiken – von der Bauplanung bis zur Instandhaltung, von der Kreditaufnahme bis zur Kredittilgung, vom Abschluss eines Mietvertrages über die Mietzahlung der Mieter bis zur Betriebskostenabrechnung der Vermieter – strukturiert den Alltag in allen Teilen der Gesellschaft, der Eigentümer wie der Nichteigentümer. Politisch gesehen bilden das selbstgenutzte Wohneigentum und die private Vermietung eine reale, wenn auch zuweilen prekäre Basis der Propaganda für „*Freiheit durch Eigentum*“, für die privatwirtschaftliche Lösung der Wohnungsfrage. Dennoch sollte man nicht den Lobbyorganisationen der Immobilienwirtschaft aufsitzen und eine Interesseneinheit aller Immobilienbesitzer annehmen. Romantische Illusionen über eine Lösung der Wohnungsfrage durch engagierte Kleineigentümer sind angesichts der Höhe der notwendigen Investitionen im Wohnungsbau und der realen Kräfteverhältnisse auf dem Immobilienmarkt offensichtlich unangebracht.

5. Marktkonforme Antworten auf den Wohnungsmangel

So deutlich die Notlage auf dem Wohnungsmarkt auch ist – die Beharrungskräfte in der offiziellen Wohnungspolitik sind nicht geringer. Interessengeleitet wird auf ein „*Weiter so*“ im Korridor der herrschenden Politik gesetzt. Im Kern besteht diese nach wie vor aus einer Kombination von staatlicher Investorenförderung und Armenfür-

sorge. An den marktkonformen Antworten auf die Wohnungskrise wird deutlich, was heute auf dem Spiel steht.

Neuer Substandard

Eine marktradikale und geradezu nihilistische Antwort auf die Wohnungskrise wäre es, auch weiterhin auf jegliche wirkungsvolle politische Gestaltung zu verzichten. Es ist abzusehen, dass bei einem weiteren Verzicht auf ausreichende politische Interventionen im Wohnungsbau perspektivisch marktwirtschaftliche Lösungen entstehen werden, die auf die Etablierung eines neuen Substandards hinauslaufen. Gemeint ist damit die bewusste Absenkung gängiger Flächen- und Ausstattungsstandards sowie architektonischer und städtebaulicher Ansprüche, um unter marktwirtschaftlichen Bedingungen Wohnraum für diejenigen Bevölkerungsschichten bereitzustellen, die sich am normalen Wohnungsmarkt nicht mehr versorgen können. Ein solcher „Wohnungsbau zweiter Klasse“ würde im Zusammenspiel von Markt und residualem Sozialstaat den sozialen Brennpunkten der Zukunft die passende architektonische Form geben: ein neuer Substandard in Schlichtbauweise, in jeder Hinsicht und auch räumlich isoliert von der besseren Gesellschaft (Mattern 2016).

Weitere Stärkung der Nachfrageseite: Ausbau der Subjektförderung?

Als Sicherung des Lebensbedarfs ist die Subjektförderung geboten und erforderlich. Die Subjektförderung existiert in Deutschland in Form des Wohngelds und im Rahmen der Übernahme der Unterkunftskosten.² Bei der wirtschaftlichen Stärkung der Nachfrageseite (Subjektförderung) handelt es sich um eine klassisch liberale Idee. Der Gedanke dahinter ist, bedürftige Haushalte durch eine Bezuschussung ihrer Zahlungskraft marktgängig zu machen. Die Wohnungsversorgung selbst bleibt den Marktkräften überlassen. Statt bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und so zu einer Entspannung des Markts beizutragen, werden die aufgrund der Marktengpass steigenden Mieten subventioniert. Die im Rahmen der Subjektförderung aufgewandten Mittel landen dabei direkt in den Taschen der Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer. Dennoch wird sie heute parteiübergreifend als geeignetes und vorrangiges Mittel gegen steigende Mieten gehandelt.

Allerdings ist es über die Subjektförderung kaum möglich, den Wohnungsneubau anzukurbeln. Dafür wäre es nämlich nötig, die zahlungsschwachen Haushalte in einem solchen Umfang zu subventionieren, dass deren Zahlungskraft ausreicht, um die Einstiegsmietten im freifinanzierten Wohnungsneubau zu bezahlen. Das wäre schlichtweg nicht finanzierbar.

Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der Nachfrageseite ist die Eigenheimzulage. Sie folgt einer klassisch konservativen Programmatik, die auf die Bildung von selbst genutztem Wohneigentum durch staatliche Subventionierung abzielt. Der gleichen Logik folgt das 2018 neu eingeführte „Baukindergeld“. Dessen erste Bilanz fällt ernüchternd aus: Im ersten Jahr wurde es tatsächlich nur in 12,3 Prozent der Fälle für

einen Neubau, aber in 87,7 Prozent für den Erwerb von Bestandsimmobilien genutzt (Lay, 2019).

Das alte Modell der Objektförderung neu aufgelegt: Private fördern

Die Förderung von Bauherren über Zuschüsse, verbilligte Darlehen und erhöhte Abschreibungen ist die in Deutschland über viele Jahre praktizierte Form der Objektförderung, d.h. der Förderung eines erweiterten Angebots an bezahlbarem Wohnraum. Im Gegenzug zu dieser Förderung wurden Mietpreis- und Belegungsbindungen für einen definierten Zeitraum quasi erkauft. Der Bundesgerichtshof hat Anfang Februar 2019 klargestellt, dass eine unbefristete Bindung im Rahmen des Fördermodells nicht möglich ist (Bundesgerichtshof 2019).

Dieses Fördermodell hat eine gewisse Wirkung erreicht. Allerdings verschwinden die verausgabten öffentlichen Gelder dauerhaft in den Taschen zumeist privater Bauherren, während die Mietpreis- und Belegungsbindungen nur temporärer Natur waren. Leider schreiben viele der aktuellen Vorschläge zum „sozialen Wohnungsbau“ die Fehler dieses marktbegleitenden Fördermodells mit befristeter Sozialbindung fort. Die auslaufenden Sozialbindungen sind aber kein Fehler des Systems – das System ist der Fehler.

6. Eine Chance, keine Insel der Seligen: Kommunale Wohnungsunternehmen

Besondere Hoffnungen haben sich in den letzten Jahren an die Aktivität von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen geknüpft. Sie bringen es zusammen auf knapp 20 Prozent des Mietwohnungsmarktes. Gern werden diese Unternehmen als „gemeinwohlorientiert“ zusammengefasst und den „gewinnorientierten“ Unternehmen gegenübergestellt. Die in den vergangenen Jahren im Umfeld der Grünen und der LINKEN diskutierte „neue Gemeinnützigkeit“ setzt dabei auf eine steuerliche Förderung, um soziale Verwerfungen auf dem Wohnungsmarkt zu verhindern (Holm/Horlitz/Jensen 2015, Kuhnert/Leps 2015, Holm/Horlitz/Jensen 2017). Verschiedene Initiativen versuchen, eine Gemeinwohlorientierung in Unternehmenszielen festzuschreiben und künftige Privatisierungen durch juristische Konstruktionen auszuschließen (Schöning u.a. 2017).

Aber so einfach ist es nicht. Genossenschaften sind ihrem Anspruch nach vor allem ihren Mitgliedern verpflichtet. Öffentliche Unternehmen können sozialen, ökologischen und regionalen Erfordernissen Rechnung tragen. Ihre Unternehmensziele ergeben sich aber immer aus den politischen Kräfteverhältnissen, so wie sie sind. Als 2018 die LINKEN in Bochum den Antrag stellten, das mehrheitlich kommunale Wohnungsunternehmen VBW auf gemeinnützige Ziele zu verpflichten, wurde dieser Antrag von allen anderen Parteien im Stadtrat abgelehnt (Mieterverein Bochum 2018).

Es geht dabei nicht allein um die mehr oder weniger guten Absichten von Investoren und Eigentümern. Zunächst einmal brauchen kommunale Wohnungsunternehmen ihre Einnahmen zur Deckung der Bewirtschaftungskosten. Eine Auswertung der Jahresabschlüsse der Berliner Landeswohnungsunternehmen zeigt: Die Hoffnungen, das marktferne Segment durch Steuersenkungen im Rahmen einer „*neuen Gemeinnützigkeit*“ zu beleben, sind nicht gut begründet. Die kommunalen – oder in Berlin landeseigenen – Wohnungsunternehmen zahlen schon heute wenig Steuern. Der konstant größte Kostenpunkt sind die Aufwendungen für Lieferungen und Leistungen (z.B. Instandhaltungsaufwendungen) von etwa 40 Prozent des Gesamtertrags (Gerhardt 2020). Der Personalaufwand nahm seit 2010 etwas zu und liegt inzwischen bei fast 12 Prozent. Die Abschreibungen schwanken um 15 Prozent des Gesamtertrags. Deutlich zurückgegangen sind die sonstigen Aufwendungen (seit 2010) und die Brutto-Zinszahlungen (seit 2012): Hier wirken sich vor allem die gesunkenen Zinsen aus. Die Fremdkapitalquote, eng definiert als Anteil der Verbindlichkeiten an der Bilanzsumme, hat sich über die letzten Jahre wenig bewegt: Sie lag im Jahr 2000 für die 6 LWUs – die heute noch öffentlichen Gesellschaften – bei 69 Prozent, stieg zwischenzeitlich bis auf 70-71 Prozent und liegt aktuell bei knapp 68 Prozent.

Der wichtigste Posten bei den Einnahmen sind die Mieten. Die Mieten der Berliner landeseigenen Wohnungsunternehmen liegen dabei durchaus unter dem Marktniveau (s. Tabelle 2). Insoweit kommen die Gesellschaften ihrem sozialen Auftrag nach. Es zeigt aber auch, dass sie der Marktentwicklung – mit einem gewissen Abstand – folgen.

Im Ergebnis sind die Jahresüberschüsse der Landeswohnungsunternehmen massiv gewachsen: von weniger als 5 Prozent des Gesamtertrags im Jahr 2006 auf etwa 15 Prozent im Durchschnitt der letzten 6 Jahre. Fortsetzen wird sich dieses Gewinnwachstum nicht: Ein weiteres Sinken der Zinsen ist kaum möglich. Die Fremdkapitalquote steigt bei einigen LWU zur Finanzierung von Investitionen bereits wieder an. Und die Erträge werden – auch dank Mietendeckel! – in den nächsten Jahren nicht deutlich steigen, zumal Investitionen in den Neubau erst nach Fertigstellung (also nach einigen Jahren) zu Erträgen führen.

Im Übrigen heißt auch ein regelmäßiger Jahresüberschuss nicht, dass die Unternehmen Geld übrig haben. Die Tilgung von Krediten und die Aufwendungen für Investitionen zehren einen Gewinn rasch auf. Jede Aufnahme von Krediten bringt künftige regelmäßige Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Gläubigern mit sich: Zins und Tilgung; ersterer in der Gewinn- und Verlustrechnung, die zweite in der Kapitalflussrechnung notiert. Reserven für eine große Neubauoffensive sind in den Bilanzen der Berliner Landeswohnungsunternehmen nicht zu sehen. Eine Kompromisslösung auf Landesebene kann nur in einer Zuführung von Eigenkapital durch den Eigentümer – das Land Berlin – bestehen.

Tabelle 2: Mietentwicklung der kommunalen Wohnungsunternehmen des Landes Berlin im Vergleich zum Berliner Mietspiegel

Ø Miete pro m ²	degowo	SuL	WBM	HOWO-GE	Ge-sobau	Gewo-bag	Durchschnitt	Miet-spiegel
2000	3,74	3,86	3,64	4,09	3,66	3,53	3,75	4,00
2001	3,87	3,82	3,93	4,27	3,78	3,59	3,88	
2002	4,02	3,90	4,08	4,41	3,78	3,76	3,99	4,24
2003	4,29	4,00	4,34	4,53	3,82	4,03	4,17	
2004	4,37	4,23	4,46	4,64	3,91	4,25	4,31	4,49
2005	4,51	4,30	4,59	4,81	4,00	4,32	4,42	
2006	4,75	4,37	4,78	4,94	4,09	4,62	4,59	4,75
2007	4,79	4,42	4,93	5,02	4,19	4,54	4,65	
2008	4,87	4,63	5,10	5,11	4,36	4,70	4,80	4,83
2009	4,93	4,73	5,19	5,16	4,48	4,86	4,89	
2010	5,03	4,82	5,24	5,22	4,67	5,00	5,00	5,21
2011	5,18	4,90	5,33	5,27	4,81	5,16	5,11	
2012	5,28	4,97	5,42	5,34	4,94	5,26	5,20	5,54
2013	5,41	5,21	5,56	5,54	5,13	5,39	5,37	
2014	5,58	5,32	5,70	5,59	5,35	5,52	5,51	5,84
2015	5,68	5,49	5,81	5,68	5,51	5,64	5,64	
2016	5,86	5,65	5,94	5,82	5,72	5,81	5,80	6,39
2017	5,97	5,78	6,08	5,91	5,84	5,93	5,92	
2018	6,14	6,00	6,28	6,30	6,04	6,09	6,14	6,72

Gemessen an den gewachsenen Aufgaben gilt: Kommunale Wohnungsunternehmen sind keine Inseln der Seligen im rauen kapitalistischen Meer. Es gibt keine solchen Inseln. Dennoch ist Joscha Metzger und Sebastian Schipper zuzustimmen: „Die umfangreichsten Möglichkeiten für eine postneoliberale Wende in der lokalen Wohnungspolitik liegen im Bereich des kommunalen Eigentums.“ (Metzger/Schipper, 204) Im Bereich des kommunalen Eigentums gibt es wenigstens die Möglichkeit, die Unternehmenspolitik demokratisch zu kontrollieren und zu beeinflussen.

7. Eine Alternative: Öffentliche Investitionen für einen neuen kommunalen Wohnungsbau

Als Antwort auf die Wohnungsfrage ist eine Wohnungspolitik nötig, die die Wohnbedingungen für breite Bevölkerungsschichten verbessert. Es geht nicht bloß um eine Versorgung „*einkommensschwacher Haushalte*“, die von der Politik als Problemgruppen definiert und besonders betreut werden. Im Gegenteil: Ein Ziel muss es sein, als Schritt zur Bekämpfung der Armut die Isolation der Armen zu verhindern. Der Aufbau eines öffentlichen Wohnungsbestands zielt auf einen Ausbau des Sozialstaats. Er richtet sich gegen den neoliberalen Abbau des Sozialstaats zu einer Armenbetreuung wie gegen die Ablösung staatlicher Verantwortung durch private Initiativen oder Wohltätigkeit. Dabei gilt: Ein großes Problem braucht große Lösungen.

Weil nur durch ein vergrößertes Angebot der Druck der Eigentümerinnen und Eigentümer auf die Mieterinnen und Mieter vermindert werden kann, bedarf es einer neuen Objektförderung, also des Einsatzes staatlicher Gelder für die Errichtung neuer, guter und bezahlbarer Wohnungen. Die Subjektförderung (Kosten der Unterkunft, Wohngeld) ist nötig. Sie allein kann aber das Wohnungsproblem nicht lösen.

Billig sind gute Wohnungen nie. Die Kosten im Wohnungsbau hängen von vielen Faktoren ab: amtlichen Bauvorschriften, der Qualitätsentwicklung, der Produktivität im Baugewerbe, den Bodenpreisen. Doch, wie im MEMORANDUM 2018 gezeigt, lassen sich durch öffentlichen Wohnungsbau die zu veranschlagenden Mieten drastisch senken: Die öffentliche Hand muss weder hohe Zinsen zahlen noch eine hohe Rendite erzielen. Zudem kann öffentlicher Wohnungsbau durch den Aufbau entsprechender Kapazitäten im kostengünstigen seriellen Wohnungsbau die Baukosten deutlich senken. Mieten im Neubau unter 7 Euro pro Quadratmeter sind machbar – statt 11 Euro oder mehr pro Quadratmeter im freifinanzierten, renditeorientierten Wohnungsbau. Das setzt ein langfristig angelegtes Programm für einen neuen kommunalen Wohnungsbau voraus. Ein neuer, nachhaltiger Geschosswohnungsbau würde den Aufbau und die stetige Auslastung entsprechender Kapazitäten in der Bauindustrie und damit auch entsprechende Kostensenkungen ermöglichen, ohne Abstriche an der Wohnqualität (vgl. BBSR 2017c). Ein kommunaler Wohnungsbau ist die Antwort auf die beiden Engpässe, mit denen sich die Politik heute entschuldigt: die hohen Baulandpreise und die Auslastung der Bauunternehmen. Das zeigen auch die folgenden Szenarien.

Tabelle 3: Szenarien für private und öffentliche Finanzierungsmodelle und daraus folgende Mietkosten

	Private Lösung	Öffentlich Variante I	Öffentlich Variante II
Preis pro qm Wohnfläche (in Euro)	2.998	2.548	2.548
Preis insgesamt (in Euro)	2.626.248	2.232.311	2.232.311
Anteil Eigenkapital (in v.H.)	20	33	40
Eigenkapital (in Euro)	525.250	744.104	892.924
Kredit (in Euro)	2.100.998	1.488.207	1.339.386
Zinssatz Fremdkapital (in v.H.)	3	2	2
Annuität (Tilgung in 30 Jahren) (in Euro)	107.191	66.448	59.804
Verwaltung + Instandhaltung (in Euro)	12.614	12.614	12.614
Miete Gesamtobjekt pro Jahr (in Euro)	119.806	79.063	72.418
Miete pro qm und Monat (in Euro)	11,40	7,52	6,89

Eigene Berechnungen für ein beispielhaftes Wohnungsbauprojekt mit 12 Wohnungen zu je 73 Quadratmetern (= 876 qm Wohnfläche).

Eine soziale Lösung der Wohnungsfrage muss also die Eigentumsfrage ernst nehmen: Öffentlich bauen statt Private fördern! Es dürfen nicht wieder private Eigentümerinnen und Eigentümer beschenkt werden, wobei die Belegungsbindungen und Mietgrenzen lediglich einen befristeten Kollateralnutzen darstellen. Öffentliche Aufgaben gehören in die öffentliche Hand. Deshalb sind öffentliche Gelder in den öffentlichen Wohnungsunternehmen zum Neubau guter Wohnungen einzusetzen, die dauerhaft in öffentlichem Eigentum verbleiben und damit einer politischen, demokratischen Kontrolle zugänglich sind. Die kommunale Selbstverwaltung sollte durch Formen der Mietermitbestimmung ergänzt werden.

Investitionssteuerung kann nicht im luftleeren Raum existieren, sie muss materiell unterfüttert sein. Um die bestehende Ungleichheit in der kommunalen Finanzausstattung nicht zu verstärken, ist die Finanzierung durch Bund und Länder sicherzustellen (MEMORANDUM 2018, Dullien/Krebs 2020). Angesichts massiver regionaler Ungleichgewichte muss der Verteilungsschlüssel angepasst werden, um dem Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wieder Geltung verschaffen. Eine solche Veränderung wird nur durch eine demokratische Veränderung der Kräfteverhältnisse, nicht durch Lobbyismus oder medienwirksame Symbolpolitik umgesetzt werden. Ebenso wie im Bereich der Umweltpolitik (Energiewende, Verkehrswende) handelt es sich um einen langfristigen Prozess.

Als erster Schritt ist ein Sofortprogramm zur Errichtung von 100.000 neuen Wohnungen pro Jahr im öffentlichen Eigentum nötig. Ein solches Programm ist durchaus machbar: Das nötige Investitionsvolumen von 18 Milliarden Euro kann zu 40 Prozent – etwa 7 Milliarden Euro – von der öffentlichen Hand direkt aufgebracht werden. Die verbleibenden 60 Prozent sollten kreditfinanziert gedeckt und möglichst von öffentlichen Investitionsbanken akquiriert und bereitgestellt werden.

Dieses Programm hat die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik erstmals im MEMORANDUM 2018 vorgestellt und anschließend weiter ausgebaut. Leider zeigten sich einige politische Adressaten erschrocken über die Aussicht auf langfristige staatliche Interventionen im Umfang von mehreren Milliarden Euro jährlich. Nachhaltige Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt lassen sich aber nur mit großen öffentlichen Wohnungsunternehmen herbeiführen. Großorganisationen sind bürokratisch. Sie demokratisch zu kontrollieren ist schwierig, erfordert Ressourcen und Aufklärung. Die Alternative wäre aber, den Markt entscheiden zu lassen. Das ist die größere Gefahr.

SEBASTIAN GERHARDT , Jahrgang 1968, lebt und arbeitet als freier Autor (<https://planwirtschaft.works>) und Bildungsreferent in Berlin. Seit 2017 in der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. Sein Geld verdient er mit Ausstellungsführungen in der Topographie des Terrors und im Deutsch-Russischen Museum Berlin-Karlshorst. Aktiv in der Initiative „Geschichte wird gemacht“-Netzwerk für faire Arbeitsbedingungen in Museen und Gedenkstätten (<https://geschichte-wird-gemacht.org>).

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Sondermemorandum 2019. Gutes Wohnen für alle. <https://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/de/article/10656275.sondermemorandum-2019.html>

Bach, Stefan/Beznoska, Martin/Steiner, Viktor (2010): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe, diw kompakt 59, Berlin.

Bach, Stefan/Popien, Philip/Thiemann, Andreas: Renditen von Immobilieninvestitionen privater Anleger. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 89, Berlin.

BBSR 2014: Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn 2014.

BBSR (2017a): Börsennotierte Wohnungsunternehmen als neue Akteure auf dem Wohnungsmarkt – Börsengänge und ihre Auswirkungen. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (www.bbsr.bund.de), BBSR-Online 1/2017,

BBSR (2017b): Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?

BBSR (2017c): Kapazitätsauslastung im Baugewerbe. BBSR-Online 14/2017,

BBSR (2017d): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Analyse der Baulandpreise aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse,

BMWi 2018a: Soziale Wohnungspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, www.bmwi.de, Berlin.

BMAS (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/>

Brede, H./Dietrich, B./Kohaupt, B. (1976): Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage, Frankfurt/Main.

Bundesbank 2016: Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2014, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, März 2016.

Bundesbank 2019: Die Preise für Wohnimmobilien in Deutschland, Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2019.

Bundesbank/Statistisches Bundesamt 2018: Vermögensbilanzen 1999-2017. Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen, Oktober 2018.

Bundesgerichtshof 2019: Mitteilung der Pressestelle Nr. 14/2019: Keine unbefristete, aber langfristige Sozialbindung im dritten Förderweg. Urteil vom 8. Februar 2019 – V ZR 176/17.

Bundesregierung (2017a): Antwort auf die Große Anfrage "Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive" der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 18/8855,

Bundesregierung (2017b): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld und Mietenbericht 2016,

Datenreport 2018: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik, Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin, www.destatis.de.

Donner, Christian (2000): Wohnungspolitiken in der Europäischen Union: Theorie und Praxis, Wien

Dullien, Sebastian/Krebs, Tom (2020): Wege aus der Wohnungskrise. Vorschlag für eine Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“. IMK Report 156, https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_156_2020.pdf

GdW (2018): Wohntrends 2035, GdW- Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.

Gerhardt, S. (2010): Von der Verbriefung des Immobilienvermögens zur Illiquidität der Finanzmärkte, in: Forschungsseminar Politik und Wirtschaft Leipzig (Hg.): Bubbles, Schocks und Asymmetrien, Marburg.

Gerhardt, Sebastian (2018): Öffentlich Bauen statt Private Fördern. Argumente für eine wohnungspolitische Alternative, https://planwirtschaft.works/wp-content/uploads/2018/07/180613_memo_wohnen_lang.pdf.

Gerhardt, Sebastian (2020): Was geht? Die wirtschaftliche Entwicklung der Berliner Landeswohnungsunternehmen und die Neubaufträge, <https://planwirtschaft.works/2020/03/02/was-geht-berliner-landeswohnungsunternehmen-und-die-neubaufträge/>.

Haus und Grund (2018): <https://www.hausundgrund.de/daten-fakten-immobilienwirtschaft.html>.

Hirsch-Borst, R./Krätke, S. (1981): Verwertung des Wohnungsbaukapitals und Staatsingriffe im Wohnungssektor, in: Prokla, Heft 45, Berlin.

Holm, A./Horlitz, S./Jensen, I. (2015): Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag,

Holm, A./Horlitz, S./Jensen, I. (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung,

Holm, Andrej 2019: Bundesländer können eigene Mietpreisbegrenzungen festlegen, <https://gentrificationblog.wordpress.com/>, 18. Januar 2019.

Isenburg, D. (2002): U.S. Housing Policy Transformation: The Challenge of the Market; in: Dymski, G. A./Isenberg, D. (Hg.): Seeking Shelter on the Pacific Rim. Financial Globalization, Social Change and the Housing Market, Armonk NY, S. 42-62.

Krätke, S. (1981): Kommunalisierter Wohnungsbau als Infrastrukturmaßnahme, Frankfurt/Main.

Kuhnert, J./Leps, O. (2015): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0). Studie im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen,

Lay, Caren 2019: Baukindergeld verfehlt Ziel von Neubau, <https://www.linksfraktion.de/>.

Marx, K. (1894/1964): Das Kapital, Dritter Band, Marx-Engels-Werkausgabe, Band 25, Berlin.

Mattern, P. (2016): Die Wohnungskrise in Zeiten der Migration, in: Analyse & Kritik, Nr. 616.

MEMORANDUM 2018: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Der Preis der „schwarzen Null“. Verteilungsdefizite und Versorgungslücken. Köln 2018

MEMORANDUM 2019: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Klimakollaps, Wohnungsnot, kriselnde EU. Köln 2019

Metzger, Joscha/Schipper, Sebastian 2017: Postneoliberale Strategien für bezahlbaren Wohnraum. Aktuelle wohnungspolitische Ansätze in Frankfurt am Main und Hamburg. In: Schöning u.a. 2017.

Mieterverein Bochum 2018: Freiheit oder Sozialismus. <https://www.mieterverein-bochum.de/>.

Möbert, Jochen 2019: Berlin: "Arm, aber sexy" ade. <https://www.dbresearch.de>.

Schöning, Barbara u.a. (Hg.) 2017: Wohnraum für alle?! Perspektiven für Planung, Politik und Architektur, Bielefeld 2017.

Riessland, B. (2014): Das österreichische Wohnungsmarktmodell – der Versuch einer effizienten Marktsteuerung, in: Kurswechsel, Nr. 3/2014.

SenStadtWohn (2019): Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz (Mietendeckel), Berlin 17.06.2019, https://stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/mietendeckel/download/Senatsbeschluss_Eckpunkte_Mietengesetz.pdf

SPD (1972): Vorschläge zur Reform der Bodenordnung. Langzeitprogramm 1, Bonn/Bad Godesberg 1972, S. 129ff.

Statistisches Bundesamt 2019: Hintergrundpapier zur Revision des Verbraucherpreisindex für Deutschland 2019, Wiesbaden, 21. Februar 2019.

Vogel, H.-J. (1972): Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: NJW, Heft 35, S. 1544ff.

Vogel, H.-J. (2017): Die verdrängte Herausforderung der steigenden Baulandpreise, Süddeutsche Zeitung, 11.11.2017.

Weber, Peter (2018): Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten, JuristenZeitung, 73 (2018) / Heft 21, S. 1022-1029, Tübingen.

Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017: <https://www.zia-deutschland.de/marktdaten/daten-der-immobilienwirtschaft/>.

Anmerkungen:

- 1 S. dazu die Beiträge von Zado und Kühl sowie die Dokumentation der Rechtsgutachten in diesem Heft.
- 2 S. dazu den Beitrag von Rudnik in diesem Heft.