



Andrej Holm

Wohnen als soziale Infrastruktur

Neue Perspektiven für den öffentlichen Wohnungssektor

Vor allem in den großen Städten und wachsenden Regionen stehen Wohnungsfragen wieder im Zentrum der stadtpolitischen Herausforderungen. Neben den klassischen Fragen der sozialen Wohnversorgung werden dabei auch klimapolitische Notwendigkeiten und Perspektiven einer ressourcenschonenden Stadtentwicklung in den Blick genommen. Das Bündel an gesellschaftlichen Anforderungen nach angemessenen, leistbaren, bedarfsgerechten Wohnungen und einer nachhaltigen Stadtentwicklung erfordert vor allem öffentliche Verantwortung, weil es in gewinnorientierten Marktlogiken keine intrinsischen Anreize für eine klimapolitische Nachhaltigkeit und eine soziale Wohnversorgung gibt.

Die grundgesetzlich verankerte Eigentumsverpflichtung, „dem Allgemeinwohl zu dienen“ (Art. 14 Grundgesetz), ist in der wohnungspolitischen Praxis eher unbestimmt. Die in Mode geratenen Referenzen auf eine Gemeinwohlorientierung sind eher vage und mit sehr verschiedenen Bedeutungen aufgeladen. Einig scheinen sich die aktuellen Suchbewegungen nach Antworten auf die „multiplen Krisensituationen der Wohnungsnot“ (Läpple 2022, S. 237) darin zu sein, dass Gemeinwohlorientierung als zumindest partielle Dekommodifizierung zu verstehen sei und Bewirtschaftungsorientierungen jenseits der Maximalrendite voraussetzt.

Die Gemeinwohldiskussionen greifen damit auch international formulierte Zweifel am Marktsystem auf. Peter Marcuse und David Madden haben prägnant darauf hingewiesen, dass Wohnungen in Marktwirtschaften nicht nur ein Zuhause, sondern auch Immobilie sind (Madden/Marcuse 2016, S. 4). Wohnungen als Immobilie werden aus einer wirtschaftlichen Perspektive betrachtet und oft als Investition oder als Anlageobjekt angesehen. Wohnen ist dabei nicht das Ziel, sondern der Zweck des ökonomischen Handelns. Diese marktwirtschaftliche Einbettung des Wohnens hat zwei Konsequenzen: Zum einen streben ökonomisch rational handelnde Privatpersonen und Unternehmen nach der möglichst höchsten und besten Nutzung ihres Immobilieneigentums, um möglichst hohe Erträge zu erzielen. Zum anderen ist ein marktförmig organisiertes Wohnungswesen durch die Konkurrenz der ökonomischen Akteure geprägt. In einer solchen Wettbewerbslogik werden insbesondere die Gewinnmargen verglichen. Die Mindestersparnis für eine Investition ist dabei die durchschnittlich zu erwartende Eigenkapitalverzinsung. In Mietwohnungsmärkten gibt es keine ökonomischen Anreize für die Bereitstellung von Wohnungen zu unterdurchschnittlichen Mietpreisen.

Sowohl beim Prinzip der besten und höchsten Nutzung als auch in der Logik der mindestens durchschnittlichen Ertragserwartung bleiben Wohnungssuchende auf der Strecke, die nicht für die beste Nutzung stehen und für die

auch die durchschnittlichen Mieten zu teuer sind. Schon jetzt zahlen fast die Hälfte der Großstadthaushalte in Mietwohnungen mehr als 30 Prozent ihres Einkommens für die Miete. Jeder vierte Mieterhaushalt gibt mehr als 40 Prozent aus, und bei fast 12 Prozent der Haushalte liegt die Mietkostenbelastung sogar bei über 50 Prozent des Einkommens. Betroffen sind davon vor allem die Haushalte mit geringen und unterdurchschnittlichen Einkommen. Um allen Haushalten leistbare Mietbelastungen zuzusichern, müssten bundesweit in den Großstädten in jeweils über einer Millionen Wohnungen die Mieten auf etwa 4,50 Euro/m² bzw. 6,50 Euro/m² abgesenkt werden (HBS 2021, S. 54 ff.).

Solange die marktwirtschaftlichen Prinzipien der Ertragsoptimierung gelten, wird sich eine soziale Wohnversorgung nicht von selbst herstellen. Das in der Öffentlichkeit verbreitete Versprechen, ein verstärkter Neubau könne das Problem lösen, ist nicht zutreffend, da eine Angebotserweiterung zwar die höchsten und durchschnittlichen Mieten senken würde, jedoch erst bei einer wirklich hohen Leerstandsquote Effekte für die unteren Preissegmente hätte. In einen neuen Leerstand hineinzubauen, um die Mietpreise zu drosseln, sollte aus klimapolitischen Überlegungen ausgeschlossen werden.

Wenn die soziale Blindheit des Marktes eine soziale Wohnversorgung und die Ertragserwartungslogik eine ressourcenschonende Stadtentwicklung nicht dauerhaft und zuverlässig gewährleisten können, ist öffentliche und gemeinwohlorientierte Verantwortung gefragt. Politik und Verwaltungen stehen grundsätzlich drei Mechanismen zur Verfügung, die zum Erreichen ihrer Ziele eingesetzt werden können: **die Regulierung, die Finanzierung und die Bereitstellung.**

Regulierung mit Gesetzen und Verordnungen

Die bekannteste und am häufigsten genutzte Option des staatlichen Handelns ist die Regulierung. Dabei versuchen Bund, Länder und Kommunen mit Gesetzen, Verboten und

Verordnungen in die Marktlogik einzugreifen und dem privatwirtschaftlichen Handeln Schranken zu setzen, um die Interessen der Allgemeinheit zu sichern. So beschränken etwa verschiedene Regeln des Baugesetzes und der Bau-nutzungsverordnungen, wie hoch und dicht auf bestimmten Grundstücken gebaut werden darf. Das Prinzip der besten und höchsten Nutzung wird so durch die rechtlichen Auflagen beschnitten, um allgemeine Stadtentwicklungsziele zu sichern.

Für die soziale Wohnversorgung von Bedeutung ist vor allem die Mietgesetzgebung, die willkürliche Kündigung ausschließt und Mietsteigerungen einschränkt. Doch solche rechtlichen Auflagen haben deutliche Grenzen. So kann etwa die Ankündigung der Ampelkoalition, die Mieterhöhung künftig bei maximal 11 Prozent in drei Jahren zu kappen (Koalitionsvertrag 2021, S. 71), im Vergleich zu den bisherigen Regelungen als Verbesserung verstanden werden – für die Fragen der sozialen Wohnversorgung bietet sie nur wenige Antworten, weil in den Fällen der Leistbarkeitsüberschreitung die Mieten schon jetzt zu teuer für die jeweiligen Einkommen sind und jede zusätzliche Steigerung die Versorgungslage verschlechtert.



Abb. 1: Der städtische Wohnungsmarkt ist vielfältig: Von Beständen im Plattenbau... (Foto: Annick Rietz)

Auch die Mietpreismbremse, die seit 2015 den Kommunen die Option gibt, bei angespannten Wohnungsmärkten die Neuvermietungsmiete auf 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete für Wohnungen mit vergleichbarer Ausstattung, Größe und Lage zu beschränken, ist eher gut gemeint als gut gemacht. Zum einen nützt es insbesondere den Haushalten, die mit ihren unterdurchschnittlichen Einkommen auf unterdurchschnittliche Mieten angewiesen sind, wenig, wenn die Kappung 10 Prozent über den Durchschnittsmieten liegt. Zum anderen räumt die Regelung viele Ausnahmen ein. So gilt die Mietpreismbremse nicht, wenn Wohnungen lange leer standen, vor der Wiedervermietung umfangreich saniert wurden oder bereits die Vormieter überhöhte Miete gezahlt haben. Zudem sind viele Vermieter

dazu übergegangen, ihre Mietangebote als „möblierte Wohnungen“ zu inserieren, weil es für diese Kategorien lange Zeit keine klare Regelung gab. Andere rechtliche Regelungen, wie etwa die kommunalen Vorkaufsrechte in Milieuschutzgebieten, Umwandlungsverordnungen oder der Berliner Mietendeckel (der auch Mietabsenkungen überhöhter Mieten vorsah), sind rechtlich umstritten, nicht zuletzt, weil Eigentümer, Interessenverbände und Parlamentarier der CDU und FDP gegen die Anwendung der Instrumente geklagt haben.

Deutlich wird bei der Betrachtung von rechtlichen Instrumenten im Bereich der Wohnungspolitik, dass Gemeinwohlinteressen fast immer gegen private Gewinninteressen durchgesetzt werden müssen. Je stärker die Regulierungen in die immobilienwirtschaftlichen Geschäftsmodelle eingreifen, desto intensiver fallen die Versuche aus, die Regelungen zu umgehen oder auf dem Wege der juristischen Interventionen aufzuheben. Insbesondere für die prekäre Versorgungslage von Wohnungssuchenden mit niedrigen Einkommen bieten die rechtlichen Instrumentarien keine substanzielle Verbesserung – nicht zuletzt, weil die mit den Eigentumstiteln verbundenen Verfügungs- und Bestimmungsrechte nicht infrage gestellt werden und der öffentliche Eingriff in die Belegung von Wohnungen als Instrument der Wohnungspolitik zurzeit keine politische Unterstützung erfährt. Da rechtliche Auflagen in der Regel für alle gleichermaßen gelten, können damit gerade keine Sonderkonditionen zugunsten benachteiligter Gruppen erreicht werden. Genau solch eine gezielte Unterstützung für Haushalte mit geringen Einkommen wäre jedoch notwendig, wenn alle mit angemessenen, leistbaren und bedarfsgerechten Wohnungen versorgt werden sollen.

Finanzierung mit begrenzten Effekten

Ein zweiter Modus des staatlichen Handelns ist die Finanzierung, also die Steuerung mit Geld. Im Bereich der Wohnungspolitik lassen sich direkte Förderprogramme für den Wohnungsbau, Subjektfördermittel, die als Wohngeld oder Kosten der Unterkunft gezahlt werden, und steuerliche Anreize für Investitionen im Wohnungsbereich unterscheiden. Der Einsatz von Geld als Steuerungsinstrument wird nicht nur durch das limitierte Volumen der Finanzmittel begrenzt, sondern hat oft auch nur begrenzte Effekte für die soziale Wohnversorgung. Insbesondere Programme der Wohnraumförderung erwirken nur befristete Mietpreis- und Belegungsbindungen.

Nach Ablauf der Förderphasen entfallen in der Regel auch die Bindungen. Im Kern sind diese Programme Anschubfinanzierungen für oft private Wohnbauträger, die helfen, die schwierige Phase der Refinanzierung von Baukosten zu überstehen. Ausgerechnet zu dem Zeitpunkt, zu dem die meisten Kredite für den Bau zurückgezahlt sind – und nur

noch die reinen Bewirtschaftungskosten anfallen –, werden die Mietpreisbindungen aufgehoben, sodass auch in den ehemaligen Sozialwohnungen höhere Mieten verlangt werden können. Durch das System der befristeten Bindungen ist das Förderparadox der letzten Jahre zu erklären: Trotz einer aufgestockten Wohnraumförderung von insgesamt über 10 Mrd. Euro hat sich zwischen 2007 und 2019 die bundesweite Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen um fast eine Million verringert (Deutscher Bundestag 2019, S. 4; Deutscher Bundestag 2020, S. 15). Die verstärkte Förderung in den Neubau von Sozialwohnungen reicht zurzeit nicht einmal aus, um die Verluste durch die auslaufenden Bindungen zu kompensieren. Der naheliegenden Strategie, Fördergelder vorrangig für dauerhaft gebundene Wohnungsbestände auszugeben, wurde vor über 30 Jahren mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit eine wichtige Grundlage entzogen.

Auch die Ausgabe von Subjektfördermitteln – also Zahlungen, die gezielt an Personen mit geringen Einkommen erfolgen – haben nur einen begrenzten Effekt für die soziale Wohnversorgung. Allein der Bund gibt pro Jahr über 15 Mrd. Euro für die Kosten der Unterkunft (KdU) und für Wohngeldzahlungen aus (Institut Arbeit und Qualifikation 2021, S. 2; BMI 2021, S. 171 ff.). Diese Gelder werden in den finanzpolitischen Diskussionen oft den Sozialausgaben zugeordnet, obwohl sie auch den Charakter einer Wirtschaftsförderung aufweisen, da ja die Gelder durch die Mietzahlungen unmittelbar an die Vermieterinnen und Vermieter weitergereicht werden. Sehr abstrakt gesprochen, sichert der Staat durch solche Zahlungen der Immobilienwirtschaft Mieterträge, die durch die Nachfrage gar nicht gedeckt werden. Für Mieterinnen und Mieter mit wenig Geld, die schon eine Wohnung haben, sichern diese Zuzahlungen, dass geforderte Mieten gezahlt werden können – den Zugang zur Wohnversorgung verbessern sie nicht, da weder die Kosten der Unterkunft noch das Wohngeld mit Belegungsbindungen verbunden sind. Steueranreize für Neubau und Modernisierung ebenso wie etwa das Baukindergeld oder andere Förderinstrumente für den Eigentumserwerb richten sich entweder direkt an die Bau- und Immobilienwirtschaft oder an Mittelschichten und haben auf die soziale Versorgungssituation keinen Einfluss.

Strategien der Bereitstellung und Wohnen als soziale Infrastruktur

Eine dritte Möglichkeit des staatlichen Handelns kann als Bereitstellung von Leistungen und Infrastrukturen zusammengefasst werden. So, wie es als öffentliche Aufgabe verstanden wird, dass die Kommunen Schulen, Bibliotheken oder Sportanlagen sowie Grün- und Erholungsflächen bereitstellen, bieten auch Liegenschaften im öffentlichen Besitz und öffentliche Wohnungsbestände die Chance, günsti-

ge Wohnungen nach eigenen Vorgaben zu errichten und zu vergeben. Im Bereich der Neubauaktivitäten ist die Verfügung von öffentlichen Grundstücken ein passender Schlüssel, um gewünschte Effekte im Neubaubereich durchzusetzen. Anders als in Förderprogrammen, Sozialbauquoten und städtebaulichen Verträgen können bei der Vergabe von Grundstücken in Erbbaurechten langfristige Ziele, Aufgaben und Bindungen der Wohnnutzung fixiert werden (Lichtenberg 2021).



Abb. 2: ... bis zu Beständen aus der Gründerzeit. (Foto: Jost)

Noch direkter als bei der Vergabe von Baurechten auf öffentlichen Grundstücken kann die soziale Zwecksetzung bei der Bewirtschaftung kommunaler Wohnungsbestände erfolgen. So sind beispielsweise die landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU) in Berlin sowohl über das Wohnraumversorgungsgesetz (WoVG) als auch über die Kooperationsvereinbarungen (KoopV) mit den zuständigen Senatsverwaltungen dazu verpflichtet, einen großen Anteil von über 60 Prozent der Wiedervermietungen an Wohnungssuchende mit einem Wohnberechtigungsschein (WBS) zu vergeben. Jede vierte dieser Wohnungen ist sogar für Wohnungssuchende mit besonderen Bedarfen vorbehalten. Auch wenn in der Praxis immer wieder Spannungen zwischen den sozialen Versorgungsaufgaben und den wohnungswirtschaftlichen Zwängen der Unternehmen entstehen, zeigen die Berliner Instrumente, dass eine grundsätzliche soziale Ausrichtung von öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften möglich ist. Insbesondere für alle, die sich am Markt nicht selbst versorgen können, bietet die Bereitstellung von entsprechenden Wohnungsangeboten durch die Kommunen die beste Chance auf eine angemessene, leistbare und bedarfsgerechte Wohnung.

Strategien der Bereitstellung werden in sozialpolitischen Debatten unter dem Begriff der sozialen Infrastruktur diskutiert (siehe Holm 2022, S. 247 ff.). Verstanden werden darunter „Einrichtungen, die gewährleisten, dass wichtige Grundbedürfnisse allen Menschen in rechtsverbindlich abgesicherter Weise kostenfrei oder zumindest kostengüns-

tig zur Verfügung stehen“ (AG links-netz 2013, S. 12, zitiert nach Martin/Wissel 2018, S. 209).

Das Konzept der sozialen Infrastruktur hat im Wohnbereich mit dem Gemeindewohnungsbau in Wien, dem System des Council Housings in Großbritannien oder dem kommunalen Wohnungsbau in Schweden historische Vorläufer. Trotz Unterschieden in der Organisation basieren alle drei Wohnungsbauprogramme auf staatlichen Finanzierungen und einer vom Marktgeschehen entkoppelten Bewirtschaftung. Die Mietpreise wurden an ihrer Versorgungsaufgabe ausgerichtet und nicht aus ökonomischen Kalkulationen abgeleitet.

- „Die Gemeinde Wien ging beim Wohnungsbau mehr von sozialen als kommerziellen Grundsätzen aus. Es war unmöglich, die Mietzinse im Sinne der Verzinsung der Bausumme zu erstellen; sie wären für die breite Masse untragbar gewesen. Deshalb verzichtet man von vornherein auf die Hereinbringung der Baukosten, die durch die Wohnbausteuer eine wenigstens teilweise Deckung finden sollten“ (Czeike 1959, S. 33).
- Auch im englischen Council-Housing-System übernahmen staatliche Finanzierungen das Risiko der Bewirtschaftung zu den politisch definierten Mieten (Maartens et al. 1988, S. 190ff.; Boughton 2018).
- Der öffentliche Wohnungsbau in Schweden wurde ebenfalls von Non-Profit-Wohnungsbaugesellschaften errichtet, die den Kommunen unterstellt waren. Die Kosten für den Wohnungsbau wurden im Rahmen des „1-Millionen-Wohnungen“-Programms in den 1970er Jahren mit bis zu 100 Prozent der Herstellungskosten aus staatlichen Krediten finanziert. Diese Finanzierung erfolgte zu Konditionen von dauerhaft festgelegten Garantiezinsen, die eine soziale Miete ermöglichten und in der Regel unter den marktüblichen Zinskonditionen lag (Hedman 2008).

Die Geschichte des kommunalen Wohnungsbaus in verschiedenen Ländern zeigt, dass eine staatlich finanzierte und öffentlich organisierte Bereitstellung von leistbaren Wohnungen möglich ist, wenn die entsprechenden politischen Voraussetzungen geschaffen werden. In Deutschland wurden als Antwort auf die damalige Krise des sozialen Wohnungsbaus bereits in den 1980er Jahren Vorschläge und Konzepte entwickelt, die darauf zielten, den kommunalen Wohnungsbau als Infrastruktur zu organisieren (Krätke 1981). Doch die Wohnungspolitik setzte stattdessen auf Liberalisierung und Deregulierung und schwächte mit den Privatisierungen in den 1990er und 2000er Jahren die Kapazitäten für einen kommunalen Wohnungsbau. Die aktuelle Krise der sozialen Wohnversorgung sollte genutzt werden, um frühere Fehler nicht zu wiederholen und die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen für einen Umbau der kommunalen Wohnungswirtschaft in eine soziale Infrastruktur des Wohnens zu schaffen. Erste Konzepte für ei-

nen solchen Umbau der kommunalen Wohnungswirtschaft wurden in den letzten Jahren skizziert (INKW 2014; Holm/Kuhnert 2021). Jetzt kommt es darauf an, diese Ideen auch in die Praxis umzusetzen.



Dr. Andrej Holm

Stadtsoziologe am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin mit den Arbeitsschwerpunkten Stadtentwicklung und Wohnungspolitik

Quellen:

- AG links-netz (2013): Sozialpolitik als Bereitstellung einer Sozialen Infrastruktur, in: Hirsch, J./Brüchert, O./Krampe, E. (Hrsg.): Sozialpolitik anders gedacht: Soziale Infrastruktur, Hamburg, S. 50–74.
- BMI (Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat) (2021): Vierter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020. Berlin: BMI.
- Boughton, J. (2018): Municipal Dreams. The Rise and Fall of Council Housing, London.
- Czeike, F. (1959): Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinde Wien 1919–1934, Wien.
- Deutscher Bundestag (2019): Wohnungspolitische Bilanz der Bundesrepublik Deutschland seit 2006. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. DS 19/12348.
- Deutscher Bundestag (2020): Gesamtbestand an Mietwohnungen (mit Miet- und Belegungsbindungen) Stand 31.12.2019. Antwort der Staatssekretärin Anne Katrin Bohle auf einen Kleine Anfrage von MdB Caren Lay vom 28. August 2020. DS 19/21928.
- HBS (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnungsprobleme. Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten. Working Paper der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 217.
- Hedman, E. (2008): A History of the Swedish System of Non-profit Municipal Housing. Swedish Board of Housing, Building and Planning, Gothenburg.
- Holm, A. (2022): Projekte, Instrumente und Konzepte einer alternativen Wohnungspolitik, in: WSI-Mitteilungen 75/3, S. 243–250.
- Holm, A./Kuhnert, J. (2021): Die nächsten Schritte zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen. Ein Diskussionsvorschlag von Andrej Holm und Jan Kuhnert, <https://gentrificationblog.files.wordpress.com/2021/10/210622-holm-kuhnert-holding-lwu-schrittekonzept-2.3.pdf>.
- INKW (Initiative Neuer Kommunaler Wohnungsbau) (2014): Grundsatzpapier. Öffentlich bauen statt Private fördern, http://www.inkw-berlin.de/material/inkw_d_Mai2014.pdf.
- Institut Arbeit und Qualifikation (2021): Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II 2010–2020 nach Ausgabenarten. Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (<https://www.sozialpolitik-aktuell.de>).
- Koalitionsvertrag (2021): Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei (SPD), Bündnis90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP).
- Krätke, S. (1981): Kommunalisierter Wohnungsbau als Infrastrukturmaßnahme. Frankfurt a. M./Bern.
- Kuhnert, J./Leps, O. (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum, Wiesbaden.
- Läpple, D. (2022): Wohnen, Arbeit und Klimawandel. Thesen zu einem spannungsreichen Wechselverhältnis, in: WSI-Mitteilungen 75/3, S. 235–242.
- Lichtenberg, C. (2021): Das Erbbaurecht als Beitrag zum gemeinschaftlichen Wohnbau in Deutschland, in: Holm, A./Laimer, C. (Hrsg.): Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen, Wien, S. 102–113.
- Maartens, M./Bullock, N./Harms, H. (1988): England, in: Prigge, W./Kaib, W. (Hrsg.): Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M., S. 185–209.
- Madden, D./Marcuse, P. (2016): In Defense of Housing. New York: Verso.