



Stephan Reiß-Schmidt

Bezahlbarer Wohnraum – Mengen- oder Verteilungsproblem?

Wohnungspolitik zwischen Klimaschutz, Zinswende und Bodenknappheit

„Bauen, bauen, bauen!“ lautete in den vergangenen Jahren das Mantra der offiziellen Wohnungspolitik. CDU/CSU und SPD hatten 2018 den Neubau von 1,5 Millionen Wohnungen und Eigenheimen bis zum Ende der Legislaturperiode versprochen. Das tatsächliche Ergebnis blieb allerdings um rund 20 Prozent dahinter zurück, Folge einer unterkomplexen Strategie. Vier Jahre später will nun die Ampelkoalition offenbar die alten Rezepte als Innovation umetikettieren: „Dafür starten wir einen Aufbruch in der Bau-, Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Unser Ziel ist der Bau von 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr, davon 100.000 öffentlich geförderte“, wird im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP angekündigt (KoaV 2022, S. 69). Angesichts eines schon lange nicht mehr erreichten Spitzenwerts von etwas mehr als 300.000 Wohnungsfertigstellungen 2020 (davon lediglich 30.000 geförderte) eine Ankündigung „mit Wumms“ – oder eher Ausdruck von zahlenfixierter Konzeptlosigkeit? Hoffnungen auf eine qualitative Wende weckt die Ankündigung „Wir werden zeitnah eine neue Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg bringen und so eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen“ (ebd.).

Aktualisierte und erweiterte Version des zuerst in der DBZ – Deutsche BauZeitschrift, Heft 01/2022, S. 20–22, unter dem Titel „Darf's ein wenig mehr sein? Wohnungspolitik in der Zeitschleife“ erschienenen Beitrags: https://www.dbz.de/artikel/dbz_Darf_s_ein_wenig_mehr_sein_Wohnungspolitik_in_der_Zeitschleife_3721213.html.

Wenn schon nicht bezahlbar, dann wenigstens am falschen Ort?

Wohnungspolitik hat schon länger weniger ein Mengen- als ein Verteilungsproblem zwischen Regionen, Einkommensgruppen und Generationen. Die zwischen 2018 und 2020 fertiggestellten rund 800.000 Wohnungen sind zu fast zwei Dritteln Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen (Destatis 2021). Das heizte vor allem den Wohnflächenkonsum relativ zahlungskräftiger Haushalte auch in Regionen mit entspanntem Wohnungsmarkt weiter an, statt großstädtische Wohnungsnot zu lindern. Dort verschwinden seit vielen Jahren mehr preiswerte Wohnungen als neu gebaut werden – ein Resultat von Luxusmodernisierung und Umwandlung von bezahlbaren Miet- in teure Eigentumswohnungen, vor allem aber von Befristungen der Belegungs- und Mietpreisbindung im geförderten Wohnungsbau auf 15 bis 30 Jahre. Dadurch und durch eine jahrelange rückläufige Wohnungsbauförderung sind die gebundenen Bestände auf nur noch rund eine Million Wohnungen abgeschmolzen, halb so viel wie noch zehn Jahre zuvor. Eine aktuelle Studie der Hans-Böckler-Stiftung ergibt in den 77 deutschen Großstädten ein Defizit von 1,5 Millionen bezahlbaren Wohnungen. Fast jeder zweite Haushalt muss dort mehr als 30 Prozent

des Haushaltsnettoeinkommens für die Warmmiete aufwenden, jeder vierte Haushalt sogar mehr als 40 Prozent (Holm 2021).

Begünstigt durch Pendlerpauschale und Baukindergeld werden nach wie vor zu viele Wohnungen in schrumpfenden Städten und ländlichen Regionen gebaut. Wohnungsfertigstellungen und Bedarf klaffen weiter auseinander: In den Großstädten insgesamt wurde 2016 bis 2020 weniger als drei Viertel des Neubaubedarfs realisiert: zum Beispiel in Kiel nur 28 und in Köln 40 Prozent. Dagegen wurde in Landkreisen, wie Helmstedt, Cochem-Zell, Coburg und Kulmbach, das Drei- bis Vierfache des Bedarfs gebaut (Henger/Voigtländer 2021). Um dieses regionale und zugleich soziale Verteilungsproblem zulasten großstädtischer Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu lösen, müssen Fehlsubventionen, wie die Pendlerpauschale (die den Eigenheimbau in peripheren Regionen begünstigt), abgebaut und die Flächenneuanspruchnahme vor allem in ländlichen Kommunen mit niedrigen Baulandpreisen erschwert werden.

Steigender Wohnflächenkonsum – alternativlos?

Fast unbeachtet bleibt bislang eine weitere Dimension des Verteilungsproblems: der immer noch wachsende Wohnflächenkonsum pro Person – aktuell knapp 48 m² – als Treiber von Wohnungsnachfrage und Energieverbrauch (UBA 2021). Er ist eine Folge des soziodemografischen Wandels mit immer mehr Einpersonenhaushalten und steigender Lebenserwartung. Durch den Mangel an bezahlbaren Alternativen ergibt sich ein „Lock-in-Effekt“, der es insbesondere alten

Menschen unmöglich macht, aus der zu groß gewordenen Familienwohnung oder dem Eigenheim aus- und möglichst im gleichen Stadtteil in eine kleinere Wohnung oder ein gemeinschaftliches Wohnprojekt einzuziehen. Leidtragende dieser Fehlverteilung ist vor allem die junge Generation in der Haushaltsgründungsphase, die am Studien- oder Arbeitsort oft auf ein viel zu kleines, viel zu teures Wohnungsangebot trifft. Für dieses intergenerationelle Verteilungsproblem braucht es unkonventionelle „Push- und Pull-Strategien“, etwa Beratungs- und Serviceangebote, Umzugsbörsen, Umzugsprämien, Mietgarantien, Tauschangebote und Umbauprämien für Haus- und Wohnungseigentümer – bis hin zu einer angemessenen Abgabe für weit überdurchschnittlichen Wohnflächenkonsum, aus deren Erträgen die Umzugs- und Umbauförderung finanziert werden könnte.

Die Wohnungsfrage ist eine Klimafrage

Die Wohnungskrise lässt sich nur gemeinsam mit der bedrohlichen Klimakrise bewältigen. Vierzig Prozent der CO₂-Belastung in Deutschland resultieren aus Bau, Betrieb und Abriss von Gebäuden. Schon deshalb muss soziale Wohnungspolitik mit Flächeneffizienz und Dekarbonisierung einhergehen und die graue Energie des Bestandes bestmöglich nutzen. Eine zukunftsorientierte Wohnungspolitik muss auf drei Beinen stehen: Sicherung des Bestands an bezahlbaren Wohnungen, Um- und Ausbau bestehender Wohn- und Nichtwohngebäude und last but not least (so wenig wie möglich) Neubau. Nach einer Studie der TU Darmstadt und des Pestel-Instituts könnten theoretisch in den Bedarfsschwerpunkten 2,3 bis 2,7 Mio. Wohnungen durch die Aufstockung von Wohngebäuden, Parkhäusern und Gewerbeimmobilien bzw. durch deren Umnutzung entstehen (Tichelmann et al. 2019).

Um den unvermeidlichen Neubau möglichst klimagerecht zu bewerkstelligen, reichen nachwachsende Baustoffe, Bauteil- bzw. Materialkreisläufe und eine CO₂-freie Wärmeversorgung nicht aus. Vor allem muss der weitere Flächenfraß gestoppt werden, mit dem dem Boden seine ökologischen Funktionen als Lebensraum und CO₂-Speicher irreversibel entzogen werden. Der politische Handlungsbedarf ist schon lange bekannt, entsprechende Instrumente wurden zum Teil in aufwendigen Planspielen getestet: handelbare Flächenausweisungsrechte, Begrenzung kommunaler Flächenbudgets durch Ziele der Raumordnung, Versiegelungs- bzw. Neuausweisungsabgabe etc. (UBA 2022). Der Koalitionsvertrag stellt hierzu leider nur weiche Instrumente in Aussicht: Anreize bzw. Abbau von Fehlanreizen und Förderung kommunaler „Potenzialflächenregister“. Immerhin wird eine weitere Verlängerung der Verfahrenserleichterungen für Ortserweiterungen zulasten der Landschaft (§ 13b BauGB) ausgeschlossen.

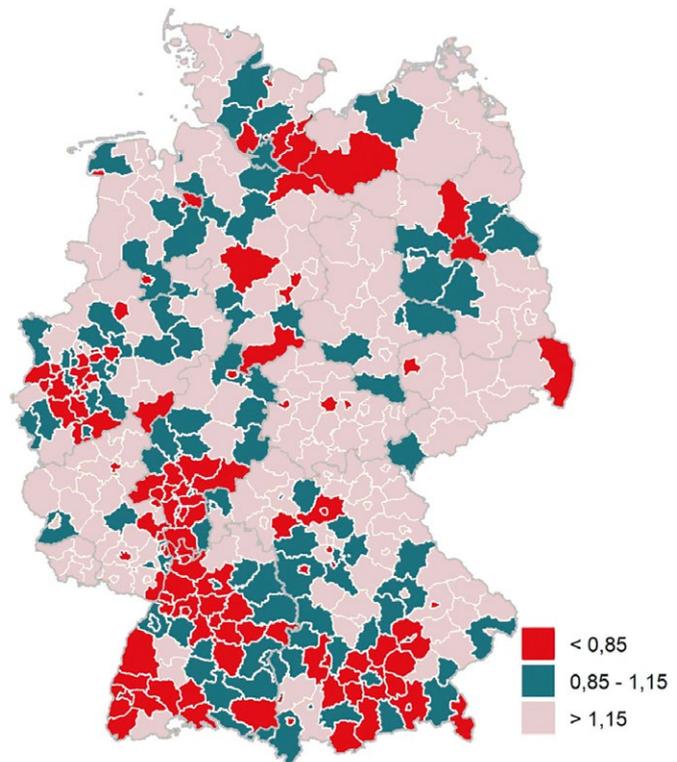


Abb. 1: Wohnungsbedarf für die nächsten fünf Jahre (2021–2025) in Relation zur bisherigen Bautätigkeit (2016–2020), Quelle: IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (vgl. Henger/Voigtländer 2021).

Boden ist der Schlüssel

Die Wohnungsfrage war schon immer vor allem eine Bodenfrage. Befeuert durch die Nullzinspolitik hat seit der Weltfinanzkrise der Ausverkauf von Boden in Stadt und Land Fahrt aufgenommen. Selbst im Coronajahr 2020 hielt der Zustrom von Anlagekapital unvermindert an und erreichte ein Transaktionsvolumen (Wohn- und Gewerbeimmobilien) von 76,8 Mrd. Euro (Ernst & Young 2021, S. 8). Die Baulandpreise haben sich in den Großstädten mit über 500.000 Einwohnern von 2009 bis 2019 mehr als verdreifacht und bescheren Finanzinvestoren märchenhafte Renditen ganz ohne eigene Investitionen (Adrian et al. 2021, S. 45). Wenn wie in München mittlerweile rund 80 Prozent der Kosten einer Wohnung auf das Grundstück entfallen, kann selbst mit (derzeit völlig unrealistischen) Baukostensenkungen im zweistelligen Prozentbereich keine Neubaumiete unterhalb von 20 Euro/m² erreicht werden.

Die repräsentative Baulandumfrage des BBSR hat direkt oder kurzfristig nutzbare Baulandreserven (Innentwicklung und baureife Baulandreserven) von etwas mehr als 50.000 ha ergeben, auf denen zwischen knapp 0,9 und gut 2 Mio. Wohnungen errichtet werden könnten. „Dem steht auf Grundlage von Berechnungen des Wohnungsbedarfsmodells des IW bis zum Jahr 2025 ein angenommener Wohnraum-Bedarf von rd. 1,5 Mio. WE gegenüber“ (BBSR 2022, S. 7). Die Passgenauigkeit zwischen Baulandpotenzial und -bedarf lässt allerdings zu wünschen übrig: „So erfreu-

lich sich das Ergebnis darstellt, dass sich die Gemeinden mit niedrigen Potenzialen nicht in besonderer Weise in den Kreisen mit hohen Bedarfen kumulieren, wäre es natürlich für eine stärker bedarfsgerechte Verortung der Flächen umgekehrt wünschenswert, die Gemeinden mit den höheren Potenzialen würden sich deutlicher in den Kreisen mit höheren Bedarfen finden“ (ebd., S. 7 und 160). 20 Prozent des Baulandpotenzials gelten als nicht oder nur mit Unsicherheiten mobilisierbar. Daran wird sich nichts ändern, solange der unvermehrte Boden und leistungslose Bodenwertgewinne unter Eigentumsschutz stehen. Soziale Wohnungspolitik kann ohne eine Verknüpfung mit gemeinwohlorientierter Bodenpolitik, das heißt wirksamere Steuerungsinstrumente und Stärkung der Eigentümerpflichten, nicht erfolgreich sein.

Wie kommt die Wohnungspolitik aus der Zeitschleife?

Der Mangel an bezahlbarem Bauland bleibt in angespannten Wohnungsmärkten für viele Jahre ein zentraler Engpassfaktor. Voraussetzung für einen Neustart wäre erstens eine rasch wirksame, auf mindestens fünf Jahre befristete Notbremse für Bodenpreise und Mieten, d. h. Steigerungen höchstens entsprechend des Lebenshaltungskostenindex, gedeckelt auf maximal 10 Prozent in drei Jahren.

Zweitens müssen endlich die Weichen für mehr bezahlbares Bauland bei konsequenter Innenentwicklung gestellt werden. Die notwendigen Instrumente dafür werden vom BÜNDNIS BODENWENDE in seinen Wahlprüfsteinen und Forderungen skizziert (Bündnis Bodenwende 2021). Der Zusammenschluss von Akademien, Kammern und Verbänden aus Architektur, Planung, Wohnungspolitik, Umwelt- und Naturschutz fordert z. B. ein gebietsbezogenes und wirksameres Baugebot durch das neue Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM), die Unterstützung kommunaler/regionaler Bodenfonds durch ein Vorkaufsrecht zum sozial gebundenen Residualwert im gesamten Gemeindegebiet sowie die kostenfreie Einlage von Bundesgrundstücken für sozialen Wohnungsbau und Infrastruktur. Durch ein Transparenzregister, eine gerechte Besteuerung von Bodenwertgewinnen (ohne Schlupflöcher, wie Spekulationsfrist oder Share Deals) und einen Planungswertausgleich sollten endlich Spekulation und Geldwäsche eingedämmt werden. Spuren dieser Forderungen finden sich auch im Koalitionsvertrag.

Drittens führt kein Weg an einer grundlegenden Reform der Wohnungsbauförderung vorbei. Statt geförderte Wohnungen nach maximal 30 Jahren aus allen Bindungen zu entlassen, müssen endlich dauerhaft gesicherte Bestände in einem gemeinnützigem Marktsegment aufgebaut werden –

so wie seit über 100 Jahren in Wien. Zusätzlich müssten möglichst viele Bestandwohnungen in Belegungs- und Mietpreisbindungen einbezogen werden. Ein Autorenteam der Friedrich-Ebert-Stiftung hat dazu jüngst das Modell der „Gemeinwohnlwohnung“ vorgestellt (von Bodelschwingh et al. 2021). Damit wird privaten Vermietern angeboten, Erträge aus Vermietung von der Körperschafts- bzw. Einkommensteuer freizustellen, wenn die Wohnungen für mindestens zehn Jahre deutlich unterhalb der Mietspiegelmiete an Haushalte mit Wohnberechtigungsschein vermietet werden.

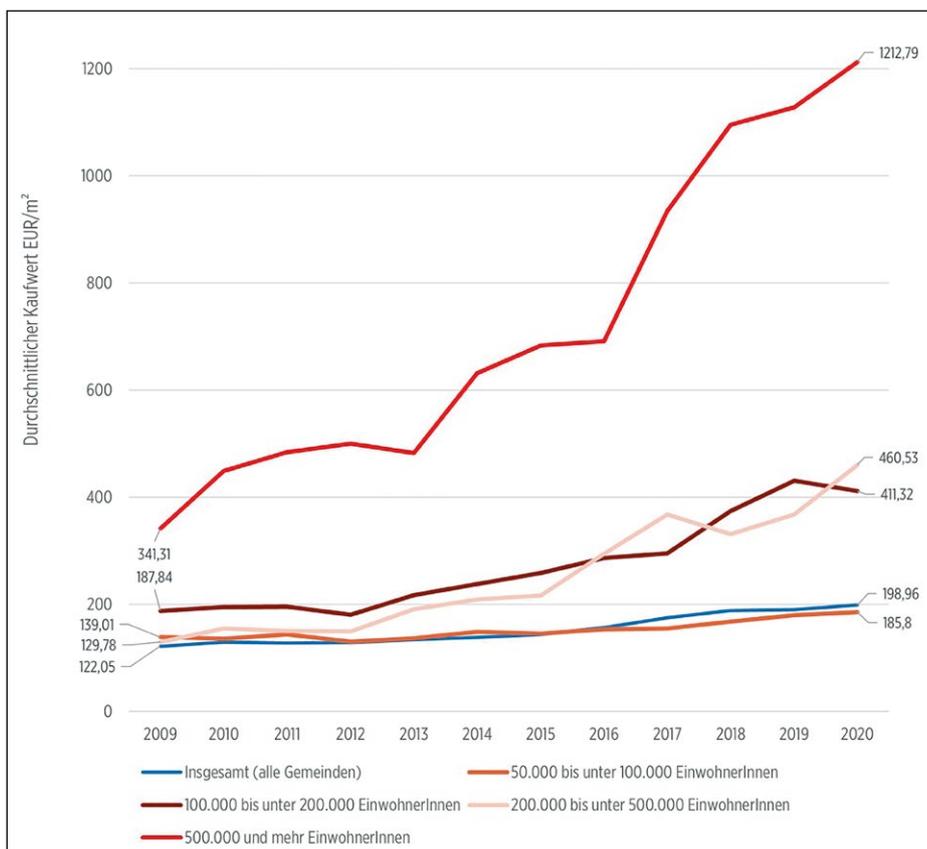


Abb. 2: Bodenpreisentwicklung nach Gemeindegrößenklassen, Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik (vgl. auch Adrian et al. 2021).

Gewitterwolken ...

Die Folgen der Pandemie und vor allem des russischen Angriffs auf die Ukraine haben in den letzten Monaten die Perspektiven für mehr bezahlbaren Wohnraum verdüstert. Inflation und bevorstehende Zinswende, steigende Baupreise, Fachkräftemangel und gestörte

Lieferketten lassen eine Realisierung der im Koalitionsvertrag anvisierten 400.000 Wohnungen pro Jahr immer unwahrscheinlicher werden. Enorme Steigerungen der Preise für fossile Energie und drastisch steigende Mieten bei Indexmietverträgen belasten insbesondere geringverdienende Haushalte. Eine gewisse Entlastung könnten der diskutierte Ersatz der Modernisierungumlage für energetische Maßnahmen durch eine Teilwarmmiete und die bereits umgesetzte Aufteilung des CO₂-Preises zwischen Vermieter und Mieter bringen. Erstmals seit 2010 ist 2021 die Zahl der fertiggestellten Wohnungen gegenüber dem Vorjahr gesunken – auf weniger als 295.000 WE. Auch wenn die Immobilienmarktbeobachtung mittlerweile „das Ende der Immobilienbonanza“ (NZZ 2022, S. 21) nahen sieht, bedeutet das zunächst allenfalls geringere Steigerungsraten oder eine Stagnation der Wohnungspreise. „Noch scheint offen, ob die preistreibenden Effekte aus knappem Bauland, starker Nachfrage, hohen Bau-, Personal- und Baumaterialpreisen sowie teuren Klimaauflagen stärker wirken als preissenkende Effekte aus zinsbedingtem Kapitalabfluss, Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen und hoher Baudynamik“ (NZZ 2022, S. 21).

Umso notwendiger wäre es, in angespannten Wohnungsmärkten mit oberster Priorität bezahlbare Mietwohnungen im Bestand auch mit unkonventionellen Maßnahmen zu sichern, etwa durch ein befristetes Umwandlungsverbot in Eigentumswohnungen und Aussetzen des Bindungsauslaufs bei geförderten Wohnungen. Die Wiederherstellung des vom Bundesverwaltungsgericht im Herbst 2021 gestoppten kommunalen Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten gehört unbedingt zu diesen Sofortmaßnahmen. Als Ultima Ratio dürfte selbst eine befristete Konzentration von Baukapazitäten und Materialressourcen auf den Um- und Neubau geförderter und preisgedämpfter Mietwohnungen kein Tabu sein.

... und Licht am Horizont

Die Wohnungspolitik ressortiert nach fast 25 Jahren zur Untermiete nun wieder in einem eigenen Haus, zuständig für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Raumordnung. Im April 2022 konstituierte sich unter dem Vorsitz von Bundesministerin Klara Geywitz das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ mit über 30 Akteuren aus Wohnungs- und Bauwirtschaft, kommunalen Spitzenverbänden, Sozialverbänden, Gewerkschaften und Kirchen. Neben den „üblichen Verdächtigen“ sind auf der Bank der Zivilgesellschaft erstmals auch gemeinwohlorientierte Akteure der Boden- und Wohnungspolitik mit am Tisch. Die Stiftung trias (Gründungsmitglied des Bündnis Bodenwende) und die Stiftung Edith Maryon stehen für gemeinwohlorientierte Bodenpolitik, die GIMA-Genossenschaftliche Immobilienagentur München eG für genossenschaftliche und gemeinnützige

Wohnungsbauträger. Das Bündnis soll bis zum Herbst 2022 Empfehlungen für ein Maßnahmenpaket verabschieden, die derzeit in fünf Arbeitsgruppen, darunter eine zum Thema Bodenpolitik (BMWSB 2022, S. 4 und 5) erarbeitet werden. Damit rücken immerhin erste Schritte zu einer gemeinwohlorientierten Bodenwende als Schlüssel für bezahlbares Wohnen in greifbare Nähe.



Stephan Reiß-Schmidt

Dipl.-Ing., Stadtdirektor a. D.; bis 2017 Leiter der Stadtentwicklungsplanung in München; freier Berater und Autor sowie u. a. Ko-Vorsitzender des DASL-Ausschusses Bodenpolitik, München

Quellen:

- Adrian, L. et al. (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Berlin.
- von Bodelschwingh, A. et al. (2021): Bezahlbare Wohnungen sichern. Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlnahrungen. FES diskurs. Bonn.
- Bündnis Bodenwende (2021): Bodenwende jetzt! Forderungen zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Berlin. <https://dasl.de/2018/11/26/ausschuss-bodenpolitik/>.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022. Bonn.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hg.) (2022): Erklärung zur Konstituierung Bündnis bezahlbarer Wohnraum. Berlin, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2022/04/buendnis-bezahlbarer-wohnraum.html>.
- Destatis/Statistisches Bundesamt (2021): Bautätigkeitsstatistik und Bau- und Immobilienpreisindex. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Tabellen/baufertigstellungen.html>.
- Ernst & Young Real Estate GmbH (Hg.) (2021): Trendbarometer Immobilien-Investmentmarkt 2021. <https://go.ey.com/3rwxpFg>.
- KoaV – Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Berlin. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.
- Henger, R./Voigtländer, M.(2021): IW-Wohnungsbedarfsmodell. Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in den Großstädten. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. <https://www.iwkoeln.de/studien/ralph-henger-michael-voigtlaender-weiterhin-hohe-wohnungsbedarfe-vor-allem-in-den-grossstaedten.html>.
- Holm, A. et al. (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Hans-Böckler-Stiftung – Working Paper. Düsseldorf. <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-33590.html>.
- NZZ – Neue Zürcher Zeitung (2022): Das Ende der Immobilienbonanza naht. In: Internationale Ausgabe vom 23.05.2022, S. 21.
- Tichelmann, K. U. et al. (2019): Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale von Nichtwohngebäuden. TU Darmstadt und Pestel Institut (Hg.). Darmstadt.
- UBA – Umweltbundesamt (2021): Wohnfläche. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#zahl-der-wohnungen-gestiegen>.
- UBA – Umweltbundesamt (2022): Flächensparen – Böden und Landschaften erhalten. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten#flaechenverbrauch-in-deutschland-und-strategien-zum-flaechensparen>.