



Hohe Wohnungsmieten sind sozial und klimafreundlich

Von Ullrich Werling | 26.6.2024

Der Mietwohnungsmarkt scheint nur eine Richtung zu kennen: immer teurer, immer knapper. Doch ein entfesselter Neubau allein ist keine Lösung. Plädoyer für einen orchestrierter Dreiklang aus Neubau, hohen Marktmieten und zielgenauen staatlichen Interventionen.

Schon im antiken Rom litten die einfachen Leute unter dramatischem Wohnungsmangel. In den Insulae, den Mehrfamilienhäusern jener Zeit, herrschten Wohnverhältnisse, die man heute als menschenunwürdig ablehnen würde.

Ebenso war es in den Städten des Mittelalters. Rechtschaffene, einfache Bürger fanden nur schwer eine Bleibe, obwohl die Ansprüche erheblich bescheidener waren als heute. Der Augsburger Jakob Fugger nahm die Wohnungsnot in seiner

Heimatstadt zum Anlass, Anfang des 16. Jahrhunderts eine Wohnsiedlung für einfache Leute zu stiften. Ähnliche wohltätige Initiativen gab es auch in anderen Städten. Beispielsweise sind in der Lübecker Altstadt mehrere Wohnhäuser erhalten, die mithilfe privater Stiftungen finanziert wurden.

Über die Wohnverhältnisse in den schnell wachsenden Städten der Gründerzeit liegen zahlreiche Berichte vor, die vor Augen führen, wie beengt und ungesund die einfachen Arbeiter leben mussten. Gründerzeitquartiere, die heute als hip und urban gelten, stellten sich für die Bewohner um 1900 völlig anders dar. Um eine Vorstellung von der „Wohnqualität“ vor dem Ersten Weltkrieg zu bekommen, muss man sich Latrinen in den Innenhöfen, rauchende, laute Werkstätten, Kohleöfen, einfach verglaste Fenster und eine ungefähr viermal höhere Bevölkerungsdichte hinzudenken.

In der Gegenwart sind weltweit alle großen Ballungsräume Orte mit knappem Angebot. Selbst dort, wo die Rahmenbedingungen als besonders mieterfreundlich gelten, zum Beispiel in Wien oder Stockholm, muss man feststellen, dass Wohnungen zwar bezahlbar, aber zugleich ein rares Gut sind. Insbesondere Zuzügler haben es oft schwer, eine Wohnung zu finden.

Besonderheiten des Wohnungsmarkts

Der Mangel an Wohnraum ist in Ballungsräumen – zumindest in deren zentralen Bereichen – ein Phänomen, das unvermeidlich zu dieser räumlichen Organisationsform gehört. Nicht nur Wohnungen, auch das Bauland ist knapp. Die Knappheit kann überzeugend aus wirtschaftsgeografischen und einfachen geometrischen Zusammenhängen abgeleitet werden. Hinzu kommen die hohen Preise für Bauleistungen^[1]. Sie tun ihr Übriges, um vor allem Neubauten in Innenstädten zum teuren Luxusgut zu machen.

Im Unterschied zu anderen Luxusgütern ist das Wohnen ein elementares Grundbedürfnis. Zugleich ist es unter den Gütern, die Grundbedürfnisse abdecken, das Einzige, dessen Marktpreise für nennenswerte Teile der Bevölkerung unerschwinglich geworden ist. Der Aufwand für Wohnen macht in vielen deutschen Haushalten mehr als 30 Prozent des Netto-Einkommens aus. Unmittelbar daraus ergibt sich, dass spürbar höhere Mietpreise für diese Haushalte weit jenseits des Erschwinglichen sind. Diese Grenzen der Bezahlbarkeit, verbunden mit der Unverzichtbarkeit einer Wohnung, führen zu

erheblichem sozialem Sprengstoff, wenn die Mieten stark steigen und gleichzeitig zu wenig Wohnungen zur Verfügung stehen.

Eine weitere Besonderheit des Wohnungsmarkts ist die namensgebende Immobilität von Gebäuden. Niemand kann seine Wohnung mitnehmen, wenn er umziehen will, und auch die Anbieter können ihre Flächen nicht dorthin transferieren, wo sie am dringendsten gebraucht und am profitabelsten vermarktet werden können. Die geringe Flexibilität auf der Angebotsseite wird durch die langen Reaktionszeiten der Bau- und Immobilienbranche verschärft. Zwischen dem Entschluss eines Investors, in einer Stadt Wohnungen zu bauen, und der Bezugfertigkeit der dann entstehenden Wohnungen liegen mehrere Jahre, die für die Suche nach Bauland, die Planung und Genehmigung sowie den eigentlichen Bau benötigt werden. Eine schnelle, spürbare Reaktion auf einen überraschenden Nachfrageanstieg, vor allem bei stark ansteigender Zuwanderung, ist daher objektiv unmöglich.

Besondere Marktdaten

Das Wohnungsangebot wird, neben der Unterscheidung in Eigentum und Mietobjekte, grob durch drei Parameter charakterisiert: die Anzahl der Wohneinheiten, die Anzahl der Zimmer in den Wohneinheiten und die Wohnfläche. Diese drei Parameter werden von unterschiedlichen Rahmendaten wesentlich beeinflusst: Die Anzahl der benötigten Wohneinheiten ergibt sich wesentlich aus der Zahl der Haushalte, die im jeweiligen regionalen Markt wohnen bzw. wohnen wollen. Die Zahl der benötigten Zimmer innerhalb der Wohnungen hängt aufgrund der heutigen Anforderungen an die Wohnverhältnisse von der Zahl der Personen ab, die in den Wohnungen wohnen. Die Wohnfläche innerhalb einer Wohnung kann, auch bei gleicher Zimmerzahl, sehr unterschiedlich ausfallen. Wenn beispielsweise ein 4-Personen-Haushalt eine 4-Zimmer-Wohnung nachfragt, so hängt es vom Einkommen und dem marktüblichen Mietpreis ab, auf welche Wohnungsgröße sich die Nachfrage dieser Familie ausrichtet. Kleine, effizient geschnittene 4-Zimmer-Wohnungen sind auf unter 70 m² realisierbar. Die übliche Größe liegt heute über 100 m², im Luxus-Segment oft weit darüber.

Die Anspannung des Wohnungsmarktes lässt sich sehr gut aus zwei Kennzahlen ableiten: erstens der Wohnungsleerstand, ausgedrückt in Prozent des Gesamtbestandes. Während hoher Leerstand als Überangebot ebenfalls ein Marktungleichgewicht darstellt, ist ein bestimmtes Maß Leerstand notwendig,

damit der Wohnungsmarkt gut funktioniert. Die Höhe dieses „gesunden“ Leerstands lässt sich nicht exakt berechnen, aber die Erfahrung zeigt, dass er im Bereich von 5 Prozent liegen dürfte. Mit dieser Größenordnung bietet der Markt genügend Reserven für Mietinteressenten und Baumaßnahmen in Wohnungen. Deutlich unter 5 Prozent wirkt der Markt „wie leergefegt“.

Die Anspannung des Marktes drückt sich außerdem indirekt durch die Mieterwechselrate aus. Sie wird berechnet, indem die Zahl der Wohnungen eines Wohnungsunternehmens oder eines Ortsteils ins Verhältnis zur Zahl der Beendigungen von Mietverhältnissen gestellt wird, unabhängig von der Ursache der Beendigung. Die Verhältniszahl von Beendigungen zur Gesamtzahl der Wohnungen, ausgedrückt in Prozent, ist die Mieterwechselrate. Sie eignet sich als Maß der Anspannung von Wohnungsmärkten, da in Märkten mit sehr geringem Angebot und steigenden Preisen weniger Mieter die Wohnung wechseln. Wechselraten im Bereich von 5 Prozent deuten auf einen sehr angespannten Markt hin, während 10 Prozent typisch für entspannte Wohnungsmärkte sind.

Die Dynamik des Marktes und unbequeme Wahrheiten

Wie immer in angespannten Marktsituationen, wenn Angebot und Nachfrage nicht zueinander passen, stellt sich die Frage, wie der Markt auf dieses Ungleichgewicht reagiert. Veränderungen sind im gesamten Gefüge des Marktes möglich, also nicht nur bei den Preisen, sondern auch bei Menge und Qualität der Güter, die angeboten und nachgefragt werden. Letzten Endes hängt es von den Eigenschaften des jeweiligen Marktes ab, wie die Reaktionen ausfallen: Eine höhere Nachfrage nach Gold beispielsweise führt in der Regel sofort zu steigenden Preisen an den Rohstoffbörsen. Im Unterschied dazu folgen der steigenden Nachfrage nach Speiseeis und Bier in den Sommermonaten keine Preissprünge, sondern vor allem eine massive Ausweitung des Angebots und des Absatzes.

Ein schneller Nachfrageanstieg nach Wohnungen kann nicht innerhalb der erforderlichen Zeit durch Angebotsausweitungen, also die Schaffung zusätzlichen Wohnraums, aufgefangen werden. Das Wohnungsangebot ist aus zwei Gründen vergleichsweise statisch: Erstens können Wohnungen nicht so schnell produziert werden wie Speiseeis, und zweitens sind Miet- und Kaufpreise von Neubauwohnungen so hoch, dass sie die Leistungsfähigkeit von großen Teilen der Bevölkerung übersteigen. Durch frei finanzierten Neubau entsteht nur

Wohnraum, der teuer ist, so dass nur vergleichsweise kleine Teile der Bevölkerung diesen nachfragen.

Diese Trägheit des Wohnungsangebots wird vergleichsweise häufig thematisiert. Umso erstaunlicher ist es, dass die Nachfrageseite weit weniger in die Betrachtung einbezogen wird. Man kann vermuten, dass sich die naheliegenden Ergebnisse dieser Überlegungen als eher unbequeme Wahrheiten darstellen.

Die Wohnungsnachfrage kann viel schneller reagieren als die Angebotsseite: eine Witwe kann sich von heute auf morgen entschließen, aus der bisherigen Familienwohnung in eine altersgerechte Kleinwohnung umzuziehen und dies in wenigen Monaten auch in die Tat umsetzen. Ebenso können andere Umzugspläne schnell gefasst oder verworfen werden. Vor allem die Größe des „Zielobjekts“, also die Fläche der neuen Wohnung, ist keine statische Größe und wird auch davon abhängen, was sich Umzugswillige leisten können und wollen. Die Liste der Reaktionsmöglichkeiten privater Haushalte ließe sich fortsetzen, umso mehr, wenn man an noch die Wahlmöglichkeiten in Bezug auf den konkreten Wohnort innerhalb eines Großraums denkt: Wer ins Umland zieht, ist kein Nachfrager mehr in der Innenstadt.

Da die Familiengröße vermutlich nur wenig von den Gegebenheiten des Wohnungsmarkts determiniert wird, sind vor allem die Ansiedlungs- und Umzugsentscheidungen der Haushalte sowie die Größenwünsche von ausschlaggebender Bedeutung. Viele Familien und Singles, sowohl ausländische Zuwanderer als auch bereits in Deutschland Wohnende, zieht es in die großen Städte, wo Wohnungen ohnehin schon Mangelware sind. Daher steigt die Anzahl der benötigten Wohnungen immer weiter an, was letzten Endes eine Folge der Attraktivität dieser Regionen ist. Daraus ergibt sich die unausweichliche Notwendigkeit, neue Wohnungen zu bauen. Die Frage, wie groß diese Wohnungen sein sollten, ist ungleich schwieriger zu beantworten, da die Flächennachfrage von Einkommen und Mietpreisen abhängt. Beides ändert sich mit der Zeit, und damit auch die benötigte Wohnfläche.

Die Wirkung steigender Mietpreise

Es mag kalt und herzlos wirken – aber eine kurzfristige Entspannung angespannter Wohnungsmärkte ist nur über Verringerung der Nachfrage, nicht über Angebotsanpassungen zu erreichen. Verhalten sich die Märkte nach Lehrbuch, so führen steigende Preise zu einer sinkenden Nachfrage^[2]. Unter

dieser Prämisse geht von hohen oder steigenden Mieten die „richtige“ Wirkung aus. Allerdings ist es keinesfalls ausgemacht, dass die Nachfrager, also letzten Endes alle Privathaushalte, so reagieren. Verschiedene Gründe sorgen dafür, dass die Nachfrage nur langsam sinkt, wenn die Mietpreise spürbar steigen. Einerseits fragen die Privathaushalte nicht nur einfach Wohnfläche nach, sondern fast immer eine ganze Wohnung. In dieser Frage können die Haushalte nur wenig Kompromisse machen. Somit bleibt die Nachfrage, ausgedrückt in der Zahl der nachgefragten Wohneinheiten, vergleichsweise stabil. Sie kann sich auf kleinere Wohnungen verlagern, die preiswerter sind als große. Dann sinkt die nachgefragte Fläche, aber nicht die Zahl der nachgefragten Wohnungen.

Der Mietpreis in einem Mietverhältnis, das schon lange besteht, ist häufig signifikant niedriger als der aktuelle Marktpreis. Für den Mieter einer großen Wohnung entfällt der Anreiz zum Umzug in eine kleinere Wohnung, wenn der Quadratmetermietpreis dort so hoch ist, dass die kleinere Wohnung genauso viel oder sogar mehr kostet als die große, die er bewohnt.

Nicht zuletzt wirken außerökonomische Gründe wie die emotionale Bindung oder die Angst vor Veränderung der Suche nach kleineren Wohnungen entgegen.

Insgesamt sprechen sowohl die tatsächlichen Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten als auch die dargelegten Mechanismen dafür, dass die Wohnungsnachfrage eine geringe Preiselastizität aufweist, zumindest bei einer kurzfristigen Betrachtung.

So spricht vieles dafür, dass ein hoher Mietpreis vor allem bei der Wohnungssuche, die ohnehin stattfindet, eine Minderung der Flächennachfrage bewirkt. Auslöser der Wohnungssuche sind häufig der Auszug aus dem Elternhaus, die Beendigung von Partnerschaften, der Zuzug aus einer anderen Stadt und Geburten, also wiederum außerökonomische Gründe.

Die Folge hoher Mieten wäre im Einzelfall, dass eine Familie mit zwei Kindern bei einem durchschnittlichen Einkommen nur noch eine 50-m²-Wohnung am Stadtrand bezahlen kann. Ob die Gesellschaft dies hinnimmt, und mit welchen Eingriffen sie derartige Folgen lindert, ist eine ethische, soziale und politische Frage. Der freie Markt kann sie aus den oben beschriebenen Gründen, zumindest in Ballungsräumen, nicht lösen.

Insgesamt bleibt aber der Mietpreis einschließlich der Nebenkosten der einzige nennenswerte Parameter, der Wohnungsmieter von Flächenverschwendung

abhält und zugleich den Vermieter zu einem hohen Servicelevel veranlasst. Zwangsweise herabgesetzte Mieten führen zu vergrößerter Nachfrage. Zugleich nehmen sie dem Vermieter den Grund, sich um Instandhaltung, Service und Modernisierung zu kümmern. Es lohnt sich dann nicht, Geld in die Immobilie zu stecken, weil die fixierte Miete auch ohne Investitionen zuverlässig erzielbar ist. Geht ein frustrierter Mieter, stehen zehn oder hundert Interessenten Schlange.

Teil 2 des Artikels widmet sich den verschiedenen Eingriffen ins Marktgeschehen, die sich in der öffentlichen Diskussion befinden.

[1] Durchschnittlich kostete die Schaffung eines Quadratmeters Wohnfläche inklusive Grundstück in Deutschland 2023 5.150 €/m², ohne Anschaffungsaufwand für das Baugrundstück rund 4.000 €/m². Vgl. o. Verf.: Wohnungsbau in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, GuG-aktuell 2024, S. 3.

[2] So beispielsweise in einer Befragung des EY Trendbarometer: Der These „Steigende Nebenkosten können zukünftig zu einem abnehmenden Flächenverbrauch pro Kopf führen“ stimmen 81 Prozent der Befragten zu („stimme zu“ oder „stimme eher zu“). Ernst & Young Real Estate (Hrsg.): Trendbarometer Immobilien-Investmentmarkt 2023, S. 31.



Wohnungsmieten – Wie in den Markt eingreifen?

Von Ullrich Werling | 3.7.2024

Politische Eingriffe in den Markt sind dort notwendig, wo der unregulierte Wohnungsmarkt mit Kosten verbunden ist, die für nennenswerte Teile der Bevölkerung nicht bezahlbar sind. Doch welche Eingriffe machen Sinn, welche nicht?

Nachdem [im ersten Teil](#) auf die besonderen Mechanismen eingegangen wurde, die den Wohnungsmarkt prägen, werden hier verschiedene Möglichkeiten dargestellt, durch politische Maßnahmen in das Marktgeschehen einzugreifen.

Mietpreisgrenzen

Angesichts hoher und stark steigender Mieten ist es ein verlockender Weg, Obergrenzen für Mietpreise einzuführen. Gemeint sind absolute, starre Grenzen, also Höchstpreise, die vom Gesetzgeber vorgegeben werden. Sie unterscheiden

sich von preisdämpfenden Maßnahmen, die im deutschen Mietrecht seit Langem etabliert sind.

In der jüngeren deutschen Geschichte hat es nur einen Versuch gegeben, solche Grenzen einzuziehen: in Berlin im Jahr 2020 unter der Bezeichnung „Mietendeckel“. Aus formalen verfassungsrechtlichen Gründen ist dieser Versuch gescheitert, da die Bundesländer zu einer solchen Regelung nicht befugt sind. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dieser Maßnahme hat auf juristischer Ebene hingegen nicht stattgefunden.

Doch es gibt auch ökonomische Bedenken gegen eine solche Deckelung^[1]. Selbst viele linke Ökonomen lehnen derartige Maßnahmen ab, so beispielsweise der schwedische Sozialdemokrat Assar Lindbeck, ehemaliger Leiter des Nobelpreis-Komitees für Wirtschaftswissenschaften:

„Eine Regulierung der Mieten scheint der effizienteste derzeit bekannte Weg zu sein, um eine Stadt zu zerstören – von ihrer Bombardierung einmal abgesehen.“

Die Wirkung des Mietpreises auf Angebot und Nachfrage macht klar, warum starre Obergrenzen scheitern: Sie „deckeln“ vor allem das Angebot, indem sie den Anreiz für Investitionen zerstören, und befeuern zugleich die Nachfrage. Letzteres auch in Gestalt des Verbleibs kleiner Restfamilien in Wohnungen, die oft von den Bewohnern selbst als „eigentlich viel zu groß“ beschrieben werden. Jeder belegte Quadratmeter, jedes vermietete Zimmer absorbiert Angebot und steht anderen Nachfragern nicht zur Verfügung.

Enteignung und Vergesellschaftung

Noch abwegiger als eine starre Preisgrenze sind Enteignungen. Sie tragen nichts zur Ausweitung Angebots bei und halten private Wohnungsunternehmen davon ab, ihren Bestand zu vergrößern. In Berlin, wo die Enteignungsfrage seit mehreren Jahren die wohnungspolitische Diskussion prägt, bauen große Bestandhalter ihre Bestände nicht aus, solange ihnen eine Enteignung droht.

Diese Zurückhaltung ist umso stärker ausgeprägt, je mehr nicht nur von einer Enteignung zu Marktpreisen, sondern von einer Vergesellschaftung ohne Erstattung des vollen Marktwerts gesprochen wird. Eine tatsächlich

durchgeführte Vergesellschaftung hätte erhebliche Auswirkungen auf die Bereitschaft, Kapital in deutsche Wohnungsbestände zu investieren.

Kaum diskutiert wird auch, wen man mit einer Enteignung – insbesondere einer Vergesellschaftung ohne vollen Wertausgleich – letzten Endes trifft. An großen Aktiengesellschaften und Immobilienfonds beteiligen sich häufig Rentenversicherungen und Pensionskassen, so eine Vielzahl Privatanleger indirekt betroffen wären.

Die meisten großen Wohnungsgesellschaften sind professionell gemanagte Unternehmen, die genauso gewinnorientiert arbeiten wie die meisten anderen Akteure der Wirtschaft. Warum das Gewinnstreben in dieser Branche anders wahrgenommen und gesellschaftlich bewertet wird ist eine spezifische Fragestellung, der hier nicht nachgegangen wird. Diese Frage hat aber durchaus Relevanz, da ohne private Investitionen die Nachfrage nach Neubauwohnungen nicht gedeckt werden kann.

Mildere staatliche Eingriffe ins Marktgeschehen

Bereits heute steht den Behörden in den deutschen Städten ein ganzes Arsenal wohnungs- und baupolitischer Werkzeuge zur Verfügung. Ergänzt werden diese durch bundeseinheitliche Regelungen, vor allem im Mietrecht.

Einige wenige dieser Regelungen tragen den Keim einer positiven Weiterentwicklung in sich. Das gilt unter anderem für die Vorkaufsrechte der Gemeinden, um entweder Wohngebäude dem freien Mietmarkt zu entziehen und in den Besitz von Bestandhaltern ohne starke Gewinnorientierung zu überführen, oder um Bauland aus der Hand von „Spekulanten“ in die Hände von tatsächlich Bauwilligen zu überführen.

Die Vergrößerung kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsbestände ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist der Ankauf zu Marktpreisen, der bei der Ausübung von Vorkaufsrechten die Regel ist, dafür ein sehr teurer Weg. Durch Nachverdichtung eigener Bestände und Mobilisierung von Brachland im öffentlichen Besitz dürfte sich eine ähnliche Anzahl zusätzlicher Wohnungen mit vergleichbarem Aufwand realisieren lassen.

Frei finanziert Neubau

Im verstärkten Neubau wird vielerorts die Lösung der Wohnungsprobleme gesehen. Zugleich sind frei finanzierte Neubauwohnungen sehr teuer. Offensichtlich gibt es zahlungskräftige Nachfrager, die hohe Mieten und Kaufpreise aufbringen können. Im Rahmen einer freien Marktwirtschaft ist es vernünftig, diesen Teilmarkt dem Wirken der Marktkräfte zu überlassen und ihn nicht durch staatliche Eingriffe zu regulieren. Ebenso wenig wäre es angemessen, Zuschüsse, Fördergelder oder ähnliches aufzubringen.

Sind moderne Wohnungen unsozial und unbezahlbar? Eine zahlungskräftige Nachfrage existiert offensichtlich, denn die Investoren finden Mieter oder Käufer, die sie bezahlen können und dies zähneknirschend auch tun. Modern ausgestattete, zentral gelegene Wohnungen sind das Luxusgut unter den Wohnflächen. Warum sollte der Staat regulierend eingreifen, wenn es aus objektiven Gründen von diesem Gut nur wenig geben kann und es daher teuer ist?

Innerhalb der Immobilienwirtschaft gibt es noch eine weitere Art von Luxusgut: das neu gebaute Einfamilienhaus, das ebenfalls so teuer ist, dass es sich nur wenige leisten können. Im Unterschied zu teuren Neubauwohnungen wird dieses Marktgeschehen nur selten ablehnend kommentiert. Insofern gibt es im Kontext der Marktwirtschaft keinen vernünftigen Grund, den frei finanzierten Wohnungsbau einzuschränken oder zu reglementieren.

Mehr noch: hohe Kauf- und Mietpreise führen zu sparsamem Umgang mit dem knappen Gut Wohnfläche, auch und gerade im hochpreisigen Bereich. Damit verkleinert sich nicht nur die belegte Wohnfläche, sondern auch der fossile Fußabdruck des Wohnens: Jeder bewohnte Quadratmeter muss beheizt werden, nachdem er bereits vorher unter hohem Energiebedarf geschaffen wurde.

Die Kehrseite ist, dass Geringverdiener und Alleinerziehende im freien Spiel der Marktkräfte auf der Strecke bleiben. Ein Blick in andere Länder oder in andere Epochen zeigt, dass der Mangel bezahlbaren Wohnraums ein allgegenwärtiges Problem ist und somit nicht auf aktuelle Gegebenheiten, politische Entscheidungen oder ungewöhnliche Profitgier zurückzuführen ist.

Größere Teile der Bevölkerung haben keine Chance im Bieterwettbewerb um die modernen, zentralen Wohnungen. Trotzdem ist man mit rigiden politischen Eingriffen in den Neubau wie Preisgrenzen, Abrissverboten oder der Verweigerung von Baugenehmigungen auf dem falschen Weg. Wenn keine teuren modernen Wohnungen in begehrten Lagen gebaut werden, ist den

anderen Wohnungssuchenden überhaupt nicht geholfen. Im Gegenteil: In diesem Fall bewegt sich die vorhandene zahlungskräftige Nachfrage in die Angebotsbereiche, in denen die Mieten aufgrund geringerer Lage- und Ausstattungsqualität eigentlich niedriger sein müssten. „Sie verderben die Preise“, heißt es dann treffend. Zugleich wird von Nachfragern mit viel Kaufkraft viel mehr Wohnfläche belegt, weil günstige Preise einen höheren Verbrauch bewirken.

Es bleibt als Konsequenz, dass ein Teil der Wohnungsnachfrage durch frei finanzierten Neubau gedeckt werden kann und sich dadurch der Wohnungsbestand insgesamt vergrößert, ohne dass es staatlicher Eingriffe bedarf.

Verdichtung

Eng mit der Frage der Angebotsausweitung durch Neubau ist die Frage nach Verdichtungsmöglichkeiten verbunden, wobei Verdichtung auch im Bestand denkbar ist. Beispiele sind der Ausbau von Dachgeschossen und die Errichtung zusätzlicher Geschosse auf vorhandenen Gebäuden sowie die Schließung von Baulücken in Wohnanlagen mit aufgelockerter Bebauung. Neben technischen und wirtschaftlichen Problemen, die solche Maßnahmen beeinflussen und gelegentlich verhindern, hat in diesem Bereich die Stadtplanung eine entscheidende Rolle. Das Maß der baulichen Nutzung, das man vereinfacht als Bebauungsdichte bezeichnen könnte, ist in bebauten Quartieren eine bereits gegebene Größe. Verdichtung bedeutet hier, über das vorhandene Maß der baulichen Nutzung hinauszugehen und die Bebauung weiter zu verdichten. Wenn das in größerem Stil geschehen soll, geht das nur mit Unterstützung der zuständigen Planungsbehörde.

Dasselbe gilt bei der Schaffung neuer Wohnquartiere, meist mit dem Instrument des Bebauungsplans. Wenn ein solcher aufgestellt wird, hat die kommunale Planungsbehörde vielfältige Lenkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Allerdings vermittelt sich der Eindruck, dass die Folgerungen der Charta von Athen, die vor allem in den 1960er Jahren prägend waren und zu den bekannten Großsiedlungen ohne klassischen Bebauungszusammenhang führten, immer noch fortwirken. In Folge werden relativ große Flächen mit vergleichsweise wenig Wohnungen bebaut, obwohl diese Art städtebaulicher Regulierung zu weniger Neubauwohnungen führt.

Aus Sicht des Verwaltungsrechts ist es sogar richtig, dass planungsrechtliche Entscheidungen allein nach den Kriterien der Stadtentwicklung getroffen werden. Auf andere Bedürfnisse wie beispielsweise die Wohnungsnachfrage darf bei dieser Betrachtungsweise keine Rücksicht genommen werden. Andererseits belastet der Wohnungsbedarf in Ballungsräumen den sozialen Frieden. Es ist eine politische Frage, ob es Mechanismen geben soll oder muss, um einen Ausgleich in diesem spezifischen Interessenkonflikt herbeizuführen. Diese Frage ist von großer Relevanz, weil durch reines Verwaltungshandeln – bildlich gesprochen: „durch einen Federstrich“ – zusätzliche Wohnungen geschaffen werden können.

Kostenorientiertes Gebäudedesign

In den 50er bis 70er Jahren hatten Neubau-Wohnungen, die sich am Bedarf und den finanziellen Möglichkeiten junger Familien ausrichteten, Flächen zwischen 60 und 75 Quadratmeter. Dies mag aus heutiger Sicht beengt erscheinen. Neubauwohnungen für Familien sind gegenwärtig meist über 90 Quadratmeter groß. Da aber die hohen Herstellkosten von Neubauwohnungen nicht aus der Welt zu schaffen sind, muss man sich der Frage stellen, ob es im Interesse der Schaffung zusätzlicher bezahlbarer Wohnungen sinnvoll ist, Wohnungen mit vergleichsweise kleinen Räumen zu bauen. Gelingt es allein durch Flächenreduktion, die Baukosten einer Wohnung um 15 oder 20 Prozent zu reduzieren, profitiert davon der zukünftige Mieter oder der Staat als Fördermittelgeber.

Die gleiche Stoßrichtung hat letzten Endes auch die vielfach erhobene Forderung, die vielfältigen Anforderungen an den Wohnungsbau – vor allem mit Blick auf die Nachhaltigkeit und die Sicherheit – zu vereinfachen und abzusenken.

Beides zusammengedacht bietet nicht nur erhebliche Kostenvorteile. Kleinere Wohnungen verursachen beim Bau weniger CO₂-Emissionen, so dass sich unter dem Strich diese Wohnungen auch ohne Ausschöpfung der bautechnischen Möglichkeiten klimafreundlicher darstellen als größere.

Sozialer Wohnungsneubau

Frei finanziert Wohnungsbau ohne staatliche Eingriffe kann nur den gehobenen Bedarf decken. Somit ist die Schaffung preiswerten Wohnraums eine Aufgabe,

an deren Lösung sich andere Akteure beteiligen müssen. Der Ruf nach dem Staat liegt da nahe – aber staatliches Handeln ist nicht die einzige Möglichkeit, preiswerten Wohnraum zu realisieren.

Um Mietwohnungen zu fördern, gibt es im wesentlichen fünf Wege:

- Erstens können Vermieter Wohnungen bauen und – unter Verzicht auf Renditen – diese Wohnungen zu niedrigeren Mietpreisen vermieten.
- Zweitens können staatliche Zuschüsse einen Teil der Investitionskosten abdecken, so dass der Bauherr und Vermieter weniger Kapital aufbringen müssen.
- Drittens können den Vermietern neu geschaffener Wohnungen Darlehen mit zinsgünstigen Krediten gewährt werden, so dass geringere Mieten für die Refinanzierung der Investition ausreichen.
- Viertens können den Vermietern laufend Mietzuschüsse gewährt werden, damit geringere Mieten zusammen mit den Zuschüssen eine ausreichende Investition darstellen.
- Und fünftens können von staatlicher Seite an die Mieter, die die hohen Mieten nicht aufbringen können, laufende Zuschüsse (Wohngeld) gewährt werden.

Die Variante eins, der Renditeverzicht, wirkt auf den ersten Blick völlig illusorisch. Gleichwohl sind verschiedene Arten dieses Verzichts in der Realität anzutreffen und müssen deshalb auch in den Blick genommen werden, wenn es um die Lösung der sozialen Probleme des Wohnungsmarkts geht.

Zunächst bleibt es den Eigentümern staatlicher oder kommunaler Wohnungsgesellschaften unbenommen, ihre Gesellschaften von der Pflicht freizustellen, Gewinne zu erwirtschaften und abzuführen. Wenn in einer Wohnungsgesellschaft im laufenden Geschäft nennenswerte Überschüsse anfallen, könnten diese akkumuliert und für den Neubau eingesetzt werden. Wie viele Wohnungen pro Jahr in Deutschland realisierbar wären, wenn diese Strategie in den Wohnungsgesellschaften der öffentlichen Hand konsequent verfolgt würde, ist schwer abzuschätzen.

Auf staatlicher Ebene könnte auch über einen Kapitalstock nachgedacht werden, bei dem in einem Anfangszeitraum auf eine Rendite verzichtet wird. Das gerade auf den Weg gebrachte Sondervermögen für eine staatlich organisierte Aktienrente könnte in den Wohnungsbau gesteckt werden und in zwei oder drei Jahrzehnten laufende Erträge abwerfen.

Es wären auch andere Kapitalgeber denkbar, die ohne Renditevorgaben Wohnungen realisieren können. Etwa die Wohnungsgenossenschaften, die ebenso wenig staatlich wie profitorientiert sind. Deren finanzielle Spielräume sind begrenzt, aber wenn die Genossenschaften bereits über einen Wohnungsbestand verfügen, können gerade in angespannten Märkten höhere Mieterlöse anfallen, die akkumuliert als Eigenkapital für Neu- und Erweiterungsbauten dienen.

Inzwischen ist unter dem Schlagwort „Gemeinnützigkeit“ eine Steuerbefreiung für die Anbieter preiswerter Wohnungen auf dem Weg der Gesetzgebung. Ein vernünftiger Schritt, aber vermutlich nur ein kleiner Baustein, weit davon entfernt, zum Game Changer der Wohnungsmärkte zu werden.

Eigenkapitalzuschüsse und mezzanines Kapital

Diese Akteure können auch von der zweiten Förderungsmöglichkeit, also direkten Zuschüssen in der Investitionsphase, zum Neubau angeregt werden. Diese Zuschüsse müssten, zumindest beim frei finanzierten Neubau, eine erhebliche Größenordnung annehmen. Um auf eine Miethöhe zu kommen, die als sozial akzeptabel für Einkommensschwache gelten kann, müssten unter den aktuellen Rahmenbedingungen grob geschätzt 200.000 bis 350.000 Euro pro Wohnung „zugeschossen“ werden. Gerechnet auf 100.000 Wohnungen – auf dem Wohnungsmarkt nicht viel mehr als ein Tropfen auf dem heißen Stein – wären schon zwischen 20 und 35 Milliarden Euro notwendig.

Hier, wie bei allen anderen Förderungen, die privatwirtschaftlichen Akteuren gewährt werden, stellt sich das gleiche Problem: Wie wird sichergestellt, dass die Mieten tatsächlich bezahlbar bleiben. Hier bedarf es eines engen Korsetts, um den Mietsteigerungswünschen der privaten Eigentümer wirkungsvoll entgegenzutreten.

Bei nicht-gewinnorientierten Vermietern wie Genossenschaften und kommunalen Gesellschaften ist die Ausgestaltung von Mietobergrenzen weniger problematisch. Diese Vermieter haben die Vermietung zu bezahlbaren Mieten „in den Genen“ und nutzen daher die Steigerungspotenziale, die der Markt bietet, ohnehin kaum aus. Lediglich der Weiterverkauf der geförderten Wohnungen an privatwirtschaftliche Akteure müsste verhindert werden.

Die dritte Fördermöglichkeit, die Gewährung zinsgünstiger Baudarlehen, hat den Vorteil, dass das Geld nicht unmittelbar in voller Höhe vom Staat bereitgestellt

werden muss. Hinzu kommen die breiteren Möglichkeiten der Förderbanken, Kapital zu beschaffen. Außerdem fließt das Kapital selbst, da es sich um Darlehen handelt, auch wieder zurück.

Mietzuschüsse

Ähnlich stellen sich laufende Mietzuschüsse dar, wobei hier immerhin Anpassungsmöglichkeiten bestehen. Diese sind eigentlich bei allen Fördermöglichkeiten notwendig, die zu einer Minderung der Miete führen. Schließlich kommt es vor, dass Mieter, die bei Einzug wenig Einkommen hatten und deshalb zurecht von der staatlichen Förderung profitierten, später ein deutlich höheres Einkommen erzielen. Bei vollständig ausgezahlten Zuschüssen und auch bei langfristig festgeschriebenen laufenden Förderungen ist eine solche Einkommensanpassung äußerst schwierig. Laufende Zuschüsse können hingegen gesenkt oder ganz gestrichen werden, wenn seitens einzelner Mieter überhaupt kein Schutzbedürfnis mehr besteht.

Die fünfte Möglichkeit, auch als „Subjektförderung“ bezeichnet, hat aus dieser Sicht Vorteile. Man kann die Förderung flexibel gestalten, in Abhängigkeit davon, wie sie das Einkommen des Förderungsempfängers mit der Zeit ändert. Dafür ist es notwendig, dass der Mieter in bestimmten Intervallen seine Einkommenssituation offenlegt. Diese Ausrichtung auf tatsächlichen Unterstützungsbedarf ist ein großer Vorteil der Subjektförderung.

Staatlich finanzierter oder subventionierter Wohnungsbau ist aber nur dann gerechtfertigt, wenn der Zugang zu diesen Wohnungen auf wirklich Bedürftige, also Einkommensschwache beschränkt wird. Außerdem ist es sinnvoll, kostengünstigen Wohnraum nur denjenigen zur Verfügung zu stellen, die schon im jeweiligen Ballungsraum wohnen. Preiswerte Mietwohnungen auch Zuzüglern anzubieten ist etwa so erfolgversprechend, wie in einem Biergarten die Spatzen unbegrenzt mit reichlich Brot zu füttern in der Hoffnung, dass sie bald nicht mehr wiederkommen.

Öffentlicher Wohnungsbau

Der Staat, die Bundesländer und Gebietskörperschaften können selbst Wohnungsbestände erhalten und ausbauen. Vor circa 20 Jahren war allerdings eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten. An vielen Standorten wurden Wohnungsbestände der öffentlichen Hand privatisiert, in großem Stil etwa in

Berlin und Dresden. Die Wohnungsmärkte waren von Leerstand geprägt, Wohnungsbestände erschienen eher als finanzielle Belastung. Dass kommunale Wohnungsbestände gleichzeitig der preiswerten Wohnraumversorgung und der Erwirtschaftung von Gewinnen dienen könnten, war damals ein fern liegender Gedanke.

Insgesamt haben Bund, Länder und Kommunen seit 1999 circa 600.000 Wohnungen mehr verkauft als sie angekauft haben.^[2] In den letzten zehn Jahren sind die Verkaufsaktivitäten praktisch auf Null zurückgefahren worden.

Die Bewirtschaftung kommunaler Wohnungen ist generell anspruchsvoll, wenn ein ausgewogenes Verhältnis von Gemeinwohlorientierung und Gewinnerzielung gelingen soll. Die Geschäftsleitung mancher Wohnungsunternehmen sieht sich gleichzeitig mit beiden Forderungen konfrontiert – einerseits preiswerte Wohnungen anzubieten und andererseits Gewinne an den kommunalen Haushalt abzuführen.

Ein besonderes Beispiel für die Schwierigkeiten, kommunale Wohnungsbestände zu bewirtschaften, ist Wien. Die Stadt wird häufig als Vorbild für die Vorteile großer öffentlicher Wohnungsgesellschaften herangezogen. Neben dem unbestreitbaren Vorzug, dass circa 30 Prozent des Wiener Wohnungsbestandes im Besitz der städtischen Gesellschaft „Wiener Wohnen“ sind und sehr preiswert vermietet werden, gibt es schon lange [Kritik an der Effizienz und Nachhaltigkeit des Geschäftsmodells](#). Es gelingt seit vielen Jahren nicht, nennenswerte Überschüsse zu erwirtschaften, und die Kassenlage ist ein dauerhaftes Problem.^[3] Ferner hat Wien trotz des großen Marktanteils der öffentlichen Hand einen angespannten Wohnungsmarkt. Es gelingt also auch hier nicht, der allgegenwärtigen Entwicklung in attraktiven Ballungsräumen zu entkommen.

Fazit: Unbegrenztes Wohnungsangebot unmöglich

Die schwierige Wohnraumversorgung der Bevölkerung in Ballungsräumen ist ein typisches Phänomen prosperierender Städte. Der Zuzug aus dem In- und Ausland, flankiert von guten Verdienstmöglichkeiten, beflügeln die Nachfrage, die sich innerhalb der Großräume wiederum auf zentrale Stadtteile fokussiert. Bauland und Wohnfläche sind innerhalb dieser Stadtteile weitgehend limitiert. Insofern ist die Anspannung solcher Wohnungsmärkte auf objektive Ursachen zurückzuführen, die außerhalb der Wohnungswirtschaft liegen.

Eine unbegrenzte Ausweitung des Wohnungsangebots ist naturgemäß unmöglich und darüber hinaus aus Sicht der Nachhaltigkeit nicht wünschenswert. Insofern muss die Lösung der Wohnungskrise auch die Begrenzung der Nachfrage einschließen. Es spricht viel für die Annahme, dass hohe Mieten und Kaufpreise den Flächenverbrauch im Wohnbereich verringern. Geringerer Verbrauch führt dazu, dass der Wohnflächenbestand für eine größere Zahl von Nachfragern ausreicht. Zugleich ist geringerer Flächenverbrauch unter ökologischen Gesichtspunkten (Bodenversiegelung, Energiebedarf) vorteilhaft.

Politische Eingriffe in das Marktgeschehen sind dort notwendig, wo der unregulierte Wohnungsmarkt mit Wohnkosten verbunden ist, die für nennenswerte Teile der Bevölkerung nicht bezahlbar sind. Hier sind einerseits die Subjektförderung (Wohngeld) und andererseits der Aufbau kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsbestände die besten Lösungsansätze. Staatliche Zuschüsse, die unspezifisch zu Mietsenkungen führen, sind zu wenig zielgenau, statt den wirklich Bedürftigen zugute zu kommen. Zudem muss der drängende Wohnungsbedarf als wichtiger Belang in städteplanerische Abwägungsprozesse einfließen, wo er bisher nur am Rande (oder gar nicht) berücksichtigt wurde.

[1] Beispielhaft *Arlia, Daniela et al.: Entwicklungen am Berliner Immobilienmarkt ein Jahr nach dem Mietendeckel, ifo Schnelldienst 4/2022. Sagner, Peter; Voigtländer, Michael: Volkswirtschaftliche Folgen des Berliner Mietendeckels, IW-Gutachten, November 2019.*

[2] BBSR (Hrsg.): Geringfügige Aktivitäten auf dem Transaktionsmarkt mit Bestandswohnungsportfolios in 2023, BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2024, S. 6 f.

[3] Im o.g. Interview wird kritisch angemerkt, dass der Gesellschaft „Wiener Wohnen“ nur liquide Mittel in Höhe von rund einer Monatsmiete zur Verfügung standen, was sich auf den Zeitraum vor dem Jahr 2020 bezog. Im Wirtschaftsplan 2024 wird ein noch geringerer Bestand für den Stichtag 31.12.2023 genannt. Vgl. Wirtschaftsplan 2024 der Unternehmung Stadt Wien – Wiener Wohnen, S. 14.