

# Wohnungswirtschaft und Mietrecht

*Dipl.-Volkswirt Jost Hemming, Hochheim/Main*

## Kann der Markt die Probleme lösen?

### Ein Plädoyer für mehr staatliches Engagement in der Wohnungspolitik

Analysiert man die immer wiederkehrenden Horror-szenarien, die seit Jahr und Tag von den Gegnern der Verbesserung von Schutzrechten zugunsten der Wohnungsmieter in die öffentliche Diskussion eingeführt werden, so kann man aktuell (wie bei allen Mietrechtsänderungen in der Vergangenheit auch) im Wesentlichen zwei Argumentationsketten verfolgen:

a) Mietrechtsveränderungen zugunsten der Mieter stellen ein bedeutendes Investitionshemmnis für die Wohnungswirtschaft dar und wirken somit restriktiv auf die gesamte Wohnungsbaukonjunktur.<sup>1</sup>

b) Die gesetzlichen Bestimmungen überschreiten in ihren Auswirkungen bei weitem das durch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums vorgegebene Maß, ja schränken die freie Verfügbarkeit des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 1 GG sowie andere Grundrechte wie z. B. die freie Berufswahl in bedenklichem Ausmaß ein.<sup>2</sup>

Damit wird die staatliche Intervention am Mietwohnungsmarkt in erster Linie auf das Problem einer möglichst reibungslosen Kapitalverwertung reduziert, verbunden mit der Frage nach der juristischen Reglementierung von eventuellen negativen Auswirkungen dieses Verwertungsprozesses. Meistens außer Betracht gelassen oder nur am Rande behandelt wird das strukturelle soziale und ökonomische Beziehungsgeflecht zwischen Mieter und Vermieter.

Als eine maßgebliche Ursache der zyklisch immer wiederkehrenden Probleme am Wohnungsmarkt kann neben einer schwankenden Angebots-/Nachfragekonstellation der unerschütterliche Glaube namhafter Wohnungspolitik, Wohnungswirtschaftler und Kommentatoren an die Selbstheilungskräfte des Marktes angesehen werden.

So war erst kürzlich wieder in einem Kommentar in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung von einem Vertreter der „reinen Marktlehre“ als Replik auf die vom Gesetzgeber beschlossene sog. „Mietpreisbremse“ zu lesen:

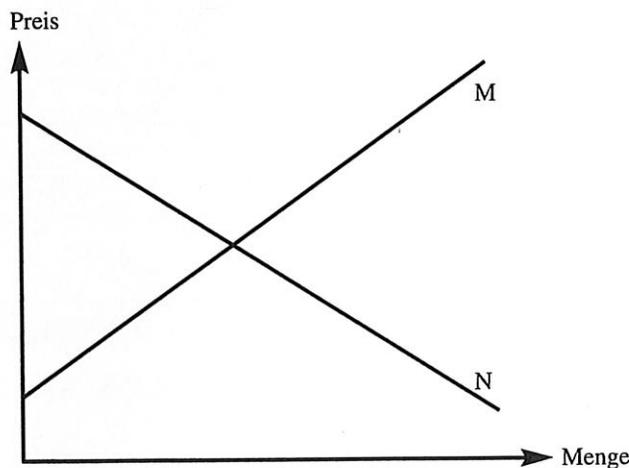
„... Vielen Mietern ist die Miete (oder die Geschwindigkeit der Mietsteigerung) zu hoch. Das kann man gut verstehen. Meistens ist dem Käufer ein Preis zu hoch. Das ist beim Bierpreis auf dem Oktoberfest nicht anders. Gleichwohl würde niemand eine Bierpreisbremse fordern ... Wohnungen sind Eigentum, (fast) genauso wie jedes andere private Eigentum auch – Autos, iPhones, Musikstücke. Der Eigentümer hat das Recht, mit seinem Eigentum zu machen, was er will. Überlässt er es anderen zur Nutzung, darf er hierfür einen Zins (den „Mietzins“) verlangen. Niemand ist gezwungen, diesen Preis zu akzeptieren. Niemand ist genötigt, in München-Bogenhausen oder in Frankfurt-Sachsenhausen zu wohnen. Es gibt kein Menschenrecht auf billige Mieten in den begehrtesten deutschen Städten. Erst recht nicht in einem Land mit einer hervorragend ausgebauten Infrastruktur, wo man in Windeseile von Frankfurt nach Montabaur oder von Prenzlauer Berg nach Bernau in Brandenburg kommen kann.“ Und zur gerade beschlossenen Mietpreisbremse führt der Autor weiter aus: „... In gefährdeten Regionen (eine Umschreibung für besonders schöne Städte) wird die Miete gedeckelt und der Marktmechanismus ausgehebelt, angeblich um die Mieter vor Wucher

<sup>1</sup> S. beispielhaft zur Mietpreisbremse den DIW Wochenbericht 15/2014, S. 319 ff.

<sup>2</sup> S. beispielhaft die Verlautbarungen von Haus und Grund Deutschland zur Mietpreisbremse und Maklerleistung ([www.hausundgrund.de/mietpreisbremse](http://www.hausundgrund.de/mietpreisbremse)) oder das Gutachten von Prof. Dr. Hufen im Auftrag des Immobilienverband Deutschland, IVD-Pressemeldung 31/5.6.2014.

zu schützen. In Wirklichkeit wird durch die Gängelung der Eigentümer der Bau neuer Wohnungen gedrosselt und also eine Ausweitung des Häuserangebots verzögert oder gar verhindert, welche am besten geeignet wäre, Preissteigerungen in schönen Städten zu entschleunigen ... Deutschland hält immer weniger von der Marktwirtschaft ...“<sup>3</sup>

Es ist schon erstaunlich, wie so mancher Medienvertreter, aber auch Wohnungspolitiker und Teile der Wohnungswirtschaft glauben (machen wollen), dass der Wohnungsmarkt funktioniert. Die Anhänger der reinen (Markt-) Lehre machen offensichtlich ein volkswirtschaftliches Modell zur Grundlage ihres Denkens und politischen Handelns, das allenfalls noch an den Universitäten im Rahmen eines Volkswirtschaftsstudiums als neoklassisches Modell gelehrt wird und das man in dieser reinen Form annäherungsweise vielleicht noch auf einigen kleinen Wochenmärkten antreffen kann. Unterstellt wird dabei die Funktionsweise eines Marktes, auf dem Angebot und Nachfrage immer zum Gleichgewicht hin tendieren, wenn nur der Preis frei gestaltet werden kann. Bei steigenden Preisen steigt das Angebot und gleichzeitig sinkt die Nachfrage, umgekehrt geht bei fallenden Preisen das Angebot zurück und die Nachfrage steigt. Und bei dem Preis, bei dem Angebot und Nachfrage identisch sind, befindet sich der Markt im Gleichgewicht und alle Probleme sind gelöst. In der Theorie sieht das Modell vereinfacht wie folgt aus:



Die Kurve M stellt die Angebotsfunktion dar und bringt die Hypothese zum Ausdruck, dass die angebotene Menge umso größer ist, je höher der Preis liegt. Die Kurve N andererseits repräsentiert als Nachfragekurve folgende Hypothese über das Nachfrageverhalten: Je höher der Preis, desto niedriger die nachgefragte Menge. Jeder Punkt auf einer der beiden Kurven stellt somit ein Paar, einen Preis und eine Menge, dar, welches aus den angenommenen Verhaltensweisen für eine der beiden Marktseiten, Gesamtangebot bzw. -nachfrage, folgt. Nur im Schnittpunkt der beiden Kurven ist eine Konstellation gegeben, bei der auf dem Markt Gleichgewicht herrscht, weil die Pläne beider Marktseiten kompatibel sind. Die Nachfrager wollen genau jene Menge erwerben, welche die Anbieter zu genau diesem Preis anbieten wollen. Oder umgekehrt: Bei der Gleichgewichtsmenge decken sich die Preisvorstellungen hinsichtlich Zahlungsbereitschaft bzw. Erlöserwartung, welche Nachfrager bzw. Anbieter hegen.<sup>4</sup>

Dass der Wohnungsmarkt – wie so mancher andere Teilmarkt auch – so nicht funktioniert, dürfte sogar dem volkswirtschaftlichen Laien klar sein. Es sei daher nachfolgend nur schlagwortartig auf einige wenige Besonderheiten des Wohnungsmarktes hingewiesen:

- a) Als erstes sei auf die mangelhafte Nachfrageelastizität des Mietpreises verwiesen. Richtig ist, dass bei ansteigender Nachfrage bzw. knappem Angebot am Wohnungsmarkt der Mietpreis in der Regel so wie in der klassischen Theorie reagiert, d. h., der Preis steigt. Dies kann man allenthalben derzeit dort nachvollziehen, wo Wohnraum knapp ist, also in den Ballungsräumen. Aber wer hat schon einmal erlebt, dass bei einem regionalen Überangebot an Wohnraum die Mietpreise zu sinken beginnen? Dies mag in Ausnahmefällen einmal zutreffen, in der Regel aber ist allenfalls ein gewisser Verfall der Immobilienpreise festzustellen, ohne dass die Mietpreise gesenkt werden mit dem Ziel, das Überangebot an Wohnraum abzubauen. Im Gegenteil, es wird in solchen Phasen eher ein Leerstehenlassen der Wohnungen in Kauf genommen, anstatt den Mietpreis soweit herabzusetzen, dass es für Wohnungssuchende wieder interessant wird, diese Wohnungen nachzufragen.
- b) Es gibt am Wohnungsmarkt keine vollkommene Konkurrenz. Eine Wohnung ist kein homogenes Gut. Sie ist nicht beliebig teilbar und vor allem nicht beliebig vermehrbare. Auch fehlt es aus Sicht der Nachfrager am Wohnungsmarkt, also insbesondere aus Sicht der Mieter, an einer ausreichenden Transparenz über das vorhandene Angebot. Hinzu kommen weitere erhebliche Erschwernisse, was den Zugang zum Wohnungsmarkt betrifft. Verwiesen sei hier einerseits auf die gewerbsmäßigen Vermittler, die zumindest bis zum Inkrafttreten der gerade vom Gesetzgeber beschlossenen Umstellung auf das sog. Bestellerprinzip einen Großteil des Angebotes an Wohnraum vermittelten und durch ihre Vermittlungsprovisionen die Anmietung gerade für nicht so zahlungskräftige Haushalte erheblich verteuert und damit erschwert haben. Verwiesen sei aber auch auf die üblichen Diskriminierungen der Wohnungsnachfrager wie z. B. ältere Menschen, Alleinerziehende, Ausländer, Behinderte, Familien mit Kindern und Familien mit Haustieren.
- c) Mehr oder weniger unberücksichtigt bleibt bei den Verfechtern der „freien Marktwirtschaft“ die besondere Bedeutung des Gutes Wohnung. Es wird niemand behaupten wollen, dass in unserer auf das Privateigentum orientierten Wirtschaftsordnung der Produzent von Wohnungen, soweit er diese zwecks Vermietung produziert, dies zur eigenen Bedarfsdeckung oder aus irgendwelchen sozialen Erwägungen heraus tut. Er tut dies vielmehr in erster Linie, um langfristig eine zumindest angemessene Verzinsung seines eingesetzten Kapitals zu erwirtschaften. Eine ganz andere Bedeutung hat allerdings die Wohnung für den Nachfrager, also den Mieter: Ausgeschlossen vom Eigentum am Reproduktionsmittel Wohnung reicht sein Interesse über ökonomische Kategorien hinaus. Für ihn ist die Wohnung ein existenzwesentliches Gut, für das es

<sup>3</sup> S. Rainer Hank: „Werft die Politiker aus den Wohnungen“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 8. 3. 2015, S. 22.

<sup>4</sup> Vgl. Hanns Abele, Georg Winckler: „Wohnungsmarkt 1 – Ansätze zu einer Mikroanalyse der Wohnungswirtschaft“, Hrsg.: Institut für Stadtforschung, Wien 1976.

keinen Ersatz gibt, bzw. dessen Ersatzbeschaffung mit außerordentlichem Aufwand verbunden ist. Sie ist kein gewöhnlicher Gebrauchsgegenstand, der eben seinen Preis hat, sondern zwischen Wohnung, Wohnumwelt und Bewohnern entstehen soziale Bindungen und Beziehungen, die sich dem Mieter als schutzwürdige Interessen darstellen. Die Wohnung bildet einen Ort der Anonymität, des ganz persönlichen, intimen Bereichs, der von der Öffentlichkeit weitgehend ferngehalten wird.

- d) Unter Berücksichtigung dieser unterschiedlichen Bedeutung, die die Wohnung für die am Wohnungsmarkt agierenden Parteien hat, erhält die täglich zu erlebende Machtverteilung zwischen Vermieter und Mieter eine ganz besondere Relevanz. Durch den Ausschluss von der Verfügungsgewalt über das Gut Wohnung, die gleichzeitige Notwendigkeit, den Gebrauch einer fremden Wohnung gegen Entrichtung eines Entgeltes erwerben zu müssen, um existieren zu können, wird dem Besitzer der Wohnung, also dem Vermieter, die Chance eingeräumt, auch gegen den Willen des Mieters die juristische Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses im Rahmen der jeweils gültigen Eigentumsverfassung zu diktieren und er wird sowohl die Miethöhe als auch die einzelnen Vertragsklauseln so festlegen, dass ihm auf Dauer eine angemessene wirtschaftliche Verwertung des eingesetzten Kapitals gesichert ist. Bei jedem Versuch, seine eigenen Vorstellungen in die Verhandlungen einzubringen, muss der Mieter damit rechnen, vom Erwerb der Gebrauchsüberlassung der angestrebten Wohnung ausgeschlossen zu werden. Dabei wird seine Verhandlungsposition zusätzlich noch durch das Informationsdefizit hinsichtlich weiterer potentieller Mietinteressenten geschwächt, denn diese stellen sich als unmittelbare Bedrohung seiner Existenzsicherung dar. Somit wird der Mieter aufgrund der sozial und wirtschaftlich schwächeren Position immer eher geneigt sein, die Vertragsbedingungen des Vermieters zu akzeptieren, bevor er die in Aussicht genommene Wohnung verliert.
- e) Des Weiteren wäre auf das breite Qualitätsspektrum des Gutes Wohnung zu verweisen, das häufig mit den qualitativen Anforderungen der Nachfrageseite nicht übereinstimmt. Was nutzt das Angebot von Tausenden überdurchschnittlich gut ausgestatteter, vielleicht auch noch überdurchschnittlich großzügig geschnittener 3-Zimmer-Neubau-Wohnungen, wenn es in erster Linie 1- und 2-Personenhaushalte sind, die mit Wohnraum unterversorgt sind und die eine teure 3-Zimmer-Neubauwohnung zu Mietpreisen von 12 Euro pro qm aufwärts nicht bezahlen können? Da ist auch die unterschiedliche Informationsposition von Anbietern und Nachfragern von Bedeutung. Der Anbieter kennt die Vor- und Nachteile seines Gutes sehr genau, während der Nachfrager ohne die Gelegenheit zur Nutzung zunächst nur aufgrund seiner Erwartungen handeln kann. Auch hier wird also eine Seite der Marktparteien essentiell benachteiligt, was die Funktionsweise des klassischen Angebots- und Nachfrageschemas erheblich beeinträchtigt.

- f) Schließlich und endlich sei auch noch darauf hingewiesen, dass das Gut Wohnung unbeweglich und damit an einen bestimmten Standort gebunden ist. Bei Strukturveränderungen und Wanderungsbewegungen kann sich der Wohnungsbestand nicht an neue Standorte anpassen.

Folgt man den – teils unausgesprochenen – Gedanken der Befürworter eines möglichst freien Marktgeschehens, muss die Mietpreisbildung am Wohnungsmarkt vollkommen frei, d. h. durch die oben erwähnten Kräfte des Marktes gestaltet sein, damit die Mietpreise in solche Höhen steigen können, dass es für potentielle Investoren wieder interessant wird, in den Wohnungsbau zu investieren, wodurch dann ja das Angebot an Wohnraum vermehrt wird. Auch hier wird fälschlicherweise wieder unterstellt, dass es bei entsprechenden Konstellationen am Wohnungsmarkt vollkommen problemlos ist, das Angebot durch entsprechende Preisgestaltung unendlich auszuweiten. Übersehen werden dabei aber bestehende Beschränkungen, die sich allein schon aus der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Fläche an bebaubarem Boden ergibt. Übersehen werden auch bestimmte feststehende Konditionen, wie z. B. Bodenpreise, Baupreise, Kapitalmarktzinsen. Entscheidend dabei ist aber vor allem, dass von den Anhängern der „freien Marktwirtschaft“ so getan wird, als sei das Wohnungsproblem ein reines Mengenproblem und der Mietpreis spiele hierbei keine Rolle, bzw. diejenigen Nachfrager, die die Marktpreise nicht bezahlen können, werden auf die Subjektförderung, insbesondere auf das Wohngeld verwiesen.

### Rettung durch das Wohngeld?

Kritikern der marktwirtschaftlichen Liberalisierungsstrategie, die auf die besonderen Eigenschaften der Ware Wohnung verweisen, wird entgegengehalten, dass eine Individualsubvention in Form des Wohngeldes als Instrument der sozialen Absicherung genügen würde und im Übrigen im Vergleich zur Objektförderung wesentlich treffsicherer sei.

Eine Angebotsausweitung durch die Produktion von Neubauwohnungen mit Anfangsmieten von 13 Euro pro qm und mehr hilft den jetzt am Wohnungsmarkt von echter Wohnungsnot betroffenen Mietern überhaupt nicht weiter, da diese die geforderten Mietpreise nicht bezahlen können. Wer heute 1000 Euro Miete und mehr aufbringen kann, hat am Wohnungsmarkt keine Probleme. Aber was ist mit dem Drittel der Bevölkerung (Tendenz weiter steigend), das unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr in der Lage ist, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen?

Wohngeld ist kein geeignetes Instrument staatlicher Wohnungspolitik. Denn Wohngeld schafft weder eine Vertrauensbasis für Investoren, Wohnungen zu bauen, noch für Mieter und Wohnungssuchende, eine Mietwohnung zu einem Preis wesentlich oberhalb ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu mieten.

Die Geschichte der Anpassung des Wohngeldes an die Entwicklung der Wohnkostenbelastungen belegt bereits, dass hier immer ein entscheidender Faktor die aktuelle

Finanzkraft der öffentlichen Hand ist und sein wird. Fast immer sind in der Vergangenheit die Wohngeldleistungen nicht an die Kostenentwicklung, sondern an die jeweilige Haushaltslage der öffentlichen Hand angepasst worden. Es ist volkswirtschaftlich betrachtet ein verhängnisvoller Irrtum zu glauben, staatliche Wohnungspolitik allein durch Wohngeldzahlungen betreiben zu können. Wohngeld ist zwar ein unverzichtbarer Beitrag zur Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung, insbesondere für kaufkraftschwache Bevölkerungsschichten. Es kann aber immer nur individuelle Hilfestellung zur Absicherung der Zahlungsfähigkeit finanzschwacher Haushalte sein, es kann die staatliche Aufgabe einer dauerhaften Sicherung von ausreichendem und angemessenem Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten nicht ersetzen.

Es gibt begründeten Anlass für die Vermutung, dass das Wohngeld weite Kreise der Anspruchsberechtigten gar nicht erreicht bzw. von diesen nicht angenommen wird. Nach früheren Untersuchungen des Darmstädter Institutes Wohnen und Umwelt (IWU) stellen nicht einmal 40 Prozent der Anspruchsberechtigten einen Wohngeldantrag. Nach Erkenntnissen des Deutschen Mieterbundes (DMB) ist Hauptursache für die mangelnde Akzeptanz nicht einmal Unkenntnis, sondern vielmehr das auch bei anderen Unterstützungs- und Sozialhilfeleistungen zu beobachtende Phänomen, dass viele Bürger es aus Stolz oder Scham ablehnen, ihre Rechtsansprüche geltend zu machen.

Im Übrigen sei an dieser Stelle mit Blick auf die weitere Entwicklung der Wohngeldleistungen auf die Gefahr hingewiesen, dass angesichts der in den nächsten Jahren aus der Preisbindung frei werdenden großen Sozialwohnungsbestände der notwendige Grundbestand an preiswertem Wohnraum wegschmilzt mit der Folge, dass die staatlichen individuellen Unterstützungsleistungen völlig von den frei gebildeten Marktpreisen abhängig werden. Die Ausgaben für Wohngeld würden bei einer ausschließlichen Subjektförderung daher „hausgemacht“ stark ansteigen, wobei das Vertrauen der Mieterschaft in die Finanzkraft der öffentlichen Hände bei derartigen Transferleistungen nicht sonderlich groß ist.

### Plädoyer für die Rückkehr zu mehr staatlichem Engagement in der Wohnungspolitik

Im Vertrauen auf die oben beschriebenen Selbstheilungskräfte des Marktes hat die Politik spätestens ab den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts mit verschiedenen gesetzgeberischen Maßnahmen den Paradigmenwechsel eingeleitet (erinnert sei nur beispielhaft an die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit, das Mietrechtsänderungsgesetz, das Wohnungsbauerleichterungsgesetz, die Verkürzung der Umwandlungssperrfristen etc.), der mit der Verabschiedung des Wohnraumförderungsgesetzes 2001 seinen sichtbarsten Abschluss fand. Während § 1 des bis dahin gültigen II. Wohnungsbaugesetzes noch Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände dazu verpflichtete, „den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern“,

beschränkte § 1 des Wohnraumförderungsgesetzes die soziale Wohnraumförderung auf Haushalte, „die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“. Gefördert werden sollten also nur noch die Bedürftigsten, während die große Mehrheit der Bevölkerung auf den freien Wohnungsmarkt verwiesen wurde. Infolge dieses Paradigmenwechsels reduzierte die öffentliche Hand ihre finanziellen Mittel für die soziale Wohnraumförderung, was zu einem beispiellosen Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände geführt hat (s. dazu weiter unten). Zusätzlich trennte man sich von eigenen, im öffentlichen Eigentum befindlichen Wohnungsbeständen in großem Stil. Dabei hätte allen Beteiligten die Auswirkungen des sich abzeichnenden demografischen Wandels auch für die Wohnraumversorgung durchaus klar sein müssen.

Die Folgen des demografischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland sind in fast allen gesellschaftlichen Bereichen spürbar. Neben der Energiewende werden sie zu der herausragenden politischen und gesellschaftlichen Herausforderung der nächsten Jahre und Jahrzehnte. Im Jahr 2013 kamen auf 100 Personen im Erwerbsalter 34 Personen im Rentenalter. Im Jahr 2030 werden auf 100 Personen im Erwerbsalter 50 Personen entfallen, die 65 Jahre und älter sind. Für 2060 werden auf 100 Personen im Erwerbsalter 62 Personen erwartet, die 65 Jahre und älter sind.<sup>5</sup> Das bedeutet, in den kommenden Jahrzehnten wird sich die Altersstruktur der Gesellschaft stark verändern. Laut der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes<sup>6</sup> waren 49,7 Millionen Menschen im Jahr 2007 im Erwerbsalter von 20 bis 64 Jahren. Ihre Zahl wird bei einer netto Zuwanderung von 100 000 Menschen pro Jahr (ab 2014) auf 32,6 Millionen im Jahr 2060 zurückgehen (untere Variante). Bei einer netto Zuwanderung von 200 000 Menschen pro Jahr (ab 2020) wird es 2060 hingegen noch 36,2 Millionen Menschen im Erwerbsalter geben (obere Variante). Auch der Anteil von Menschen unter 20 Jahren wird sinken, und zwar von 15,6 auf 10,1 (untere Variante) bzw. 11,0 Millionen (obere Variante).

Hingegen wird die Zahl der 65-Jährigen und Älteren rasant ansteigen, weil nach 2020 die geburtenstarken Jahrgänge in dieses Alter kommen werden. Sie wird von 16,7 Millionen (2008) auf 22,0 Millionen (untere Variante) bzw. 22,9 Millionen (obere Variante) im Jahr 2060 zunehmen. Die absolute Höchstzahl wird jedoch schon früher erreicht: im Jahr 2040 mit 23,7 bzw. 23,9 Millionen. Diese Entwicklung ist unausweichlich; eine Erhöhung der Zuwanderung über 200 000 Personen pro Jahr hinaus oder eine Steigerung der Geburtenrate auf über 1,4 Kinder pro Frau könnte nur zu einer geringen Abschwächung führen. An dem strukturellen Problem eines steigenden Altersquotienten würde dies nichts ändern.

So ist für die kommenden Jahrzehnte zu erwarten, dass einerseits Menschen weit über ihr 65. Lebensjahr hinaus arbeiten müssen und andererseits Rentenansprüche stark

<sup>5</sup> Vgl. Der Spiegel Nr. 12 v. 14. 3. 2015, S. 24 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: „Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ – Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. 11. 2009 in Berlin.

gekürzt werden. So soll das Standardrentenniveau von 47,2% (2010) auf 43,0% (2030) sinken. Für viele Senioren – insbesondere solche, die während ihrer Erwerbstätigkeit wenig verdient haben oder längere Zeit arbeitslos waren – wird die Rente dann nicht mehr ausreichen. Sie werden soziale Grundsicherung beantragen oder jobben müssen (im Jahr 2010 hatten bereits 660 000 Rentner einen Nebenverdienst). Wer nicht privat vorgesorgt hat oder über Vermögen verfügt, wird sich mit einem geringeren Lebensstandard abfinden müssen. Das bedeutet aber auch, die Zahl derer, die ihre Wohnkosten nicht mehr aus eigener Tasche bezahlen können, wird dramatisch ansteigen, insbesondere dann, wenn der Sektor des preiswerten Wohnungsbestandes weiter schrumpft! Und eine Entspannung des Mietwohnungsmarktes durch eine umgekehrte Wanderungsbewegung der Alten heraus aus den Städten zurück in ländliche Regionen mit niedrigeren Preisen dürfte schon aus Gründen der fehlenden Infrastruktur kaum zu erwarten sein.

Nicht nur die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und unsere Sozialsysteme werden also davon betroffen sein. Auch auf den Wohnungsmärkten ist mit dramatischen Verwerfungen zu rechnen. Zunehmenden Wohnungsleerständen in ländlichen Regionen werden Wohnungseingänge in prosperierenden Regionen, insbesondere den Universitätsstädten gegenüberstehen. Dabei handelt es sich nicht nur um eine quantitative Wohnraumunterversorgung. Dank teilweise explodierender Wohn- und Energiekosten bei nur geringfügig oder teilweise gar sinkenden Einkommen wächst sich die Situation immer mehr zu einem strukturellen Problem aus. In dieser Situation nützt es dem Bezieher eines Monateinkommens von z. B. 1500 Euro netto nichts, wenn Neubauwohnungen mit Neuvermietungsrenten von 10 bis 15 Euro kalt (in München noch weit mehr!) „auf den Markt geworfen“ werden. Und die Annahme, dass der Bezieher dieser Neubauwohnung ja vielleicht an anderer Stelle eine preiswerte Wohnung frei macht (sog. Sickerereffekt), hat noch nie gestimmt. Was insbesondere in den Ballungsräumen und Universitätsstädten benötigt wird, sind Wohnungen mit 6 bis maximal 8 Euro pro Quadratmeter Kaltmiete. Diese stehen aber am freifinanzierten Wohnungsmarkt dank geringer Neubautätigkeit, umfassender energetischer oder sonstiger Modernisierung, Umwandlung in Eigentumswohnungen etc. in immer geringerem Umfang zur Verfügung. Dies hat zur Folge, dass der Wohnungsbauförderung wie auch der Erhaltung des vorhandenen Sozialwohnungsbestandes eine immer größere Bedeutung zufällt.

### Sozialwohnungsbedarf und Sozialwohnungsbestand

Das Pestel-Institut hat in seiner Studie „Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland“ im August 2012 im Auftrag der „WOHNUNGSBAU-INITIATIVE“ einen Bedarf an sozialem Mietwohnraum von rd. 5,6 Millionen Wohneinheiten ermittelt.<sup>7</sup> Bei der Ermittlung des Bedarfs haben sich die Verfasser ausschließlich an der Zahl der Transferleistungsbezieher (SGB II, SGB XII, Wohngeldbezieher etc.) orientiert. Als normative Größe ist dies gemessen an der Zielsetzung der Wohnungsbauförderung

sicher nicht beanstandungswürdig, wenngleich politisch zu Recht darauf hingewiesen wurde, dass in der Vergangenheit noch nie alle Transferleistungsbezieher mit sozialem Wohnraum versorgt wurden. Selbst wenn man unter Berücksichtigung dieses Aspektes von einem überhöhten Bedarf ausgehen wollte, kann dem entgegengehalten werden, dass die Einkommensgrenzen, die zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigen, seit Jahren nicht mehr erhöht wurden, somit also der Kreis der Anspruchsberechtigten künstlich niedrig gehalten wurde. Unstreitig dürfte auf jeden Fall ein Bedarfspotenzial von mehreren Millionen öffentlich geförderten Sozialmietwohnungen sein. Dieses Bedarfspotenzial erhält noch dadurch eine besondere Dimension, dass die Zahl der Haushalte, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden und infolgedessen über ein geringeres Einkommen verfügen, in den nächsten Jahren dramatisch zunehmen wird, von dem Bedarf an barrierearmen bzw. seniorengerechten Wohnungen ganz zu schweigen. Auch hierzu hat das Pestel-Institut im Januar 2011 bemerkenswerte Zahlen vorgelegt. Danach besteht bis zum Jahr 2025 in Deutschland ein Bedarf an rd. 2 Millionen altengerechten Wohnungen.<sup>8</sup> Nach Schätzung der Bundesregierung fehlen für den Personenkreis der über 65-Jährigen mit Mobilitätseinschränkungen aktuell sogar 2,7 Millionen Wohneinheiten.<sup>9</sup> Das bedeutet, es müssten jährlich rd. 100 000 zusätzliche seniorengerechte Wohnungen errichtet werden. Dabei ist es nicht allein damit getan, diese Wohnungen an die baulichen Anforderungen eines altengerechten Daseins anzupassen, sondern diese Wohnungen müssen auch im Mietpreis den geringeren Einkommenshöhen entsprechen. Auch hier wird es ohne öffentliche Wohnraumförderung nicht gehen.

Die Politik hat sich in den letzten Jahren zunehmend aus der Wohnungsbauförderung zurückgezogen. Im Jahr 2010 wurden gerade mal noch bundesweit knapp 12 000 Sozialmietwohnungen neu gebaut und 20 700 Wohnungen mit öffentlichen Mitteln modernisiert.<sup>10</sup> Gleichzeitig fallen Jahr für Jahr rd. 100 000 Sozialwohnungen dank Rückzahlung der öffentlichen Darlehen aus ihren Bindungen heraus. Das heißt, die Aufwendungen der öffentlichen Hand müssen mehr als verdreifacht werden, um den vorhandenen Sozialwohnungsbestand mit inzwischen weniger als 1,5 Millionen Wohneinheiten halbwegs zu erhalten. Dabei ist der Bedarf von 100 000 seniorengerechten Wohnungen noch gar nicht berücksichtigt. Keine der in Regierungsverantwortung stehenden Parteien auf Bundes- wie auf Landesebene hat bisher zu erkennen gegeben, dass sie gewillt wäre, eine solche finanzielle Kraftanstrengung zu unternehmen. Stattdessen wird weiterhin stillschweigend in Kauf genommen, dass der Sozialwohnungsbestand weiter abschmilzt.

7 Pestel-Institut: „Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland“, Studie im Auftrag der WOHNUNGSBAU-INITIATIVE, Hannover August 2012, S. 11.

8 Vgl. Pestel-Institut: „Bedarf an seniorengerechten Wohnungen in Deutschland“, Untersuchung im Auftrag der Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“, Hannover 2011, S. 14.

9 Vgl. BT-Drs. 18/4148 mit Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 18/3882).

10 Vgl. Pestel-Institut: „Bedarf an Sozialwohnungen“, a. a. O., S. 15.

Zu Recht stellt das Pestel-Institut am Schluss seiner Untersuchung fest, dass „die notwendige Aufstockung des Wohnungsbestandes“ nur durch Neubau gewährleistet wird.<sup>11</sup> Das erfordert Milliarden von Bund, Ländern und Kommunen. Es muss finanziell geklotzt werden, wenn das Schiff nicht auf Grund laufen soll. Stattdessen wird aber nur gekleckert. Natürlich kann die Schaffung von Mietpreisbindungen und Belegungsrechten auch durch die öffentliche Förderung von Modernisierungsmaßnahmen und den Erwerb von Mietpreisbindungen und Belegungsrechten durch die öffentliche Hand erfolgen. Aber insbesondere bei Letzterem zeigen die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte, dass der Erfolg mehr als bescheiden ist. Außerdem bleibt der fade Beigeschmack, dass Wohnungen zweimal subventioniert werden müssen, um die Wohnungsversorgung einkommensschwächerer Bevölkerungsschichten zu sichern.

Müssen wir also weiter dem – im positivsten Fall langsameren – Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes ohnmächtig zusehen?

### **Plädoyer für die Rückgewinnung der politischen Handlungsfähigkeit – ein unkonventioneller Vorschlag zum Erhalt der Sozialwohnungsbestände**

Wie wichtig der Erhalt des verbliebenen Sozialwohnungsbestandes für die Wohnungsversorgung ist, hat bereits im Jahr 2005 eine Studie des Instituts Wohnen und Umwelt gezeigt.<sup>12</sup> Danach lag die durchschnittliche Quadratmetermiete öffentlich geförderter Wohnungen 1993 zwar „nur“ um etwa 9 v.H. unter der freifinanzierter Wohnungen. „Die Mietvorteile der Sozialwohnungen waren allerdings bei den einzelnen Baualtersgruppen sehr unterschiedlich. Am höchsten waren sie bei den 1988 und später errichteten Wohnungen mit fast 33 v.H. Die Mietvorteile im sozialen Wohnungsbestand variierten nicht nur zwischen den verschiedenen Baualtersgruppen, sondern auch zwischen den verschiedenen Regionstypen. In den Kernstädten der großen Agglomerationen waren sie sehr viel stärker ausgeprägt als in den weniger verdichteten Gebieten ...“<sup>13</sup> Es spricht einiges dafür, dass die Mietvorteile im Sozialwohnungsbestand in den letzten Jahren in den Städten der Agglomerationsräume weiter gewachsen sind. Das heißt, es lohnt sich ganz besonders, die noch vorhandenen Sozialwohnungsbestände neuerer Baujahrgänge mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu erhalten. Und wenn hierzu die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand nicht ausreichen, sollte eben auch über unkonventionelle Wege nachgedacht werden.

Wie oben bereits dargelegt, ist der Sozialwohnungsbestand inzwischen auf knapp 1,5 Millionen Einheiten abgeschmolzen. Im Jahr 2011 gab es bei den GdW-Unternehmen insgesamt nur noch 1 014 311 Wohnungen mit Mietpreis- oder Belegungsbindung.<sup>14</sup> Selbst unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren erfolgten Privatisierungen öffentlicher Wohnungsunternehmen dürfte auch heute noch die Behauptung zutreffend sein, dass sich der überwiegende Teil des Sozialwohnungsbestandes in den Händen öffentlich kontrollierter Wohnungsunternehmen befindet. Das IWU stellte hierzu in seiner Studie über

die Auswirkungen des Verkaufs öffentlicher Wohnungsunternehmen u. a. fest, dass im Jahr 2004 im alten Bundesgebiet rd. drei Viertel des Sozialwohnungsbestandes auf kommunale Wohnungsunternehmen entfielen.<sup>15</sup> Trotz der teilweise erfolgten Privatisierungen dürfte dies auch heute noch einigermaßen zutreffend sein.

Auch wenn die Aufsichtsgremien der öffentlich kontrollierten Wohnungsunternehmen sich nicht in das operative Geschäft eines Wohnungsunternehmens einzumischen haben, ist es doch ihr Recht, ja sogar ihre Pflicht, die grundlegende strategische Ausrichtung des Unternehmens zu bestimmen und zu kontrollieren. Unter strategischer Ausrichtung verstanden wird hier die Orientierung des Unternehmens u. a. an den gemeinwohlorientierten Zielen der Wohnraumversorgung für die einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten. Diesem Ziel dient u. a. die dauerhafte Sicherung der bestehenden Mietpreis- und Belegungsbindungen. Eine Ergänzung und/oder Alternative zur „zweiten Subventionierung“ des vorhandenen Sozialwohnungsbestandes in Form des Ankaufs neuer Belegungsrechte könnte ein Agreement zwischen den öffentlichen Darlehensgebern und den Wohnungsunternehmen als Darlehensnehmer dergestalt darstellen, dass beide Seiten übereinkommen, den letzten 1 Euro der gewährten öffentlichen Darlehen nicht zurückzuzahlen. Damit würden die Mietpreis- und Belegungsbindungen auf Dauer erhalten bleiben, ohne dass den Wohnungsunternehmen und/oder der öffentlichen Hand ein großer finanzieller Schaden entsteht. Natürlich gilt auch im öffentlichen Kreditgeschäft der Grundsatz: *pacta sunt servanda!* Das heißt, eine solche Regelung könnte nur im beiderseitigen Einvernehmen in Form eines Nachtrages/einer Ergänzung zum jeweils bestehenden Kreditvertrag getroffen werden. Warum sollte etwas im öffentlichen Kreditgeschäft nicht funktionieren, was im privaten Kreditgeschäft oder auch im Zivilrecht jederzeit möglich ist? Das setzt natürlich auf der Ebene der jeweiligen Wohnungsunternehmen eine ebensolche Grundsatzentscheidung voraus wie auf Landesebene die jeweiligen Landesregierungen ihre kreditgebenden Institutionen in die Lage versetzen müssten, solche Vertragsergänzungen abzuschließen. Letzten Endes ist beides nur eine Frage des politischen Gestaltungswillens.

Die Idee der „Tilgungsaussetzung“ hätte den Vorteil, dass die vorhandenen öffentlichen Mittel tatsächlich in den Wohnungsneubau und die Modernisierung investiert werden könnten, was die Chance eröffnen würde, den Sozialwohnungsbestand mittelfristig zu erhöhen. Ein finanzielles Risiko für die Wohnungsunternehmen besteht nicht, da diesen über die Kostenmiete nicht nur eine ständig steigende Instandhaltungsrücklage, sondern auch eine an-

11 Vgl. Pestel-Institut: „Bedarf an Sozialwohnungen“, a. a. O., S. 15.

12 Institut Wohnen und Umwelt: „Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte“, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, September 2005.

13 IWU, ebenda, S. 13.

14 Vgl. GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.: Medien-Information Nr. 22/12 v. 18. 6. 2012.

15 IWU, a. a. O., S. 48.

gemessene Eigenkapitalverzinsung von 4 bis 6,5 Prozent garantiert wird.

Nun könnte man einwenden: Freiwillige Vereinbarungen zwischen kommunalen Wohnungs-/Sozialämtern und öffentlichen Wohnungsunternehmen über eine Mietpreis- und Belegungsbindung ihres freifinanzierten Wohnungsbestandes gibt es doch bereits jetzt schon. Dem muss wiederum entgegengehalten werden: Der Mietpreis orientiert sich zumeist am Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete (Mietspiegel) und eine Belegungsbindung wird – wenn überhaupt – in der Regel nur für einen kleinen Teil des Wohnungsbestandes eingeräumt.

Wenn man für unser Wirtschafts- und Gesellschaftssystem die privatwirtschaftliche Lösung grundsätzlich akzeptiert, bedarf diese Lösung insbesondere dort, wo der Markt sozial blind ist, aber soziale Bedürfnisse eine ganz besondere Rolle spielen wie bei der Wohnungsversorgung bestimmter Bevölkerungsschichten, staatlicher Korrekturen. Und dort, wo der Marktmechanismus zumindest in gewissen Teilmärkten versagt, bedarf es notwendigerweise der staatlichen Intervention, um die Versorgung der Bevölkerung mit existenznotwendigen Gütern sicherzustellen, notfalls auch mit unkonventionellen Maßnahmen.