

# Aktuelle Strategien der Wohnungspolitik

## Keine nachhaltige Verbesserung ohne Veränderungen beim städtischen Boden

*Julian Degan und Bernhard Emunds<sup>1</sup>*

In den letzten gut zehn Jahren ist Wohnraum in vielen deutschen Großstädten zu einem äußerst knappen und damit teuren Gut geworden. Gerade in den dynamisch wachsenden Ballungsräumen sowie auch in vielen attraktiven Universitätsstädten gingen die Immobilienpreise im Laufe der 2010er Jahre stetig steil nach oben, wodurch es zunehmend mehr Großstadthaushalten schwer fällt, eine für ihre Bedürfnisse entsprechende (vor allem eine für sie bezahlbare und ausreichend große) Wohnung zu finden. Die Immobilienpreiszindizes der Deutschen Bundesbank<sup>2</sup> etwa verdeutlichen, dass sich die durchschnittlichen Mieten von neu angebotenen Wohnungen in den sieben größten deutschen Städten<sup>3</sup> zwischen 2010 und 2022 um ca. 65 Prozent erhöht haben. Zum Vergleich: Der Verbraucherpreisindex, der gängigste Indikator der durchschnittlichen Preisentwicklung, verzeichnete im selben Zeitraum lediglich ein Plus von 20 Prozent. Noch stärker als die Mieten sind die Kaufpreise von Immobilien gestiegen. Nach Angaben der Bundesbank erhöhten sie sich in den sieben größten Städten um ca. 160 Prozent. Daran wird deutlich, dass es bei der gegenwärtigen Wohnungsfrage nicht nur um das Wohnen selbst geht,

sondern auch um Gerechtigkeitsfragen, insbesondere um eine Verschärfung der ökonomischen Ungleichheit. Denn während bereits vermögendere Immobilieneigentümer:innen von weiter steigenden Immobilienpreisen profitieren, stehen viele einkommensärmere (Großstadt-)Haushalte vor dem Problem, einen derart hohen Anteil ihres Einkommens für die Wohnkosten ausgeben zu müssen, dass ihre gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten stark eingeschränkt werden.

Dass die Wohnraumpreise in vielen deutschen Großstädten zuletzt derart in die Höhe gingen, ist auf eine Reihe von unterschiedlichen Einflussfaktoren zurückzuführen. Zu den wichtigsten gehört zunächst der (weltweit zu beobachtende) Trend zur Urbanisierung. So strömten in den letzten Jahren zahlreiche Menschen aus dem In- und Ausland vor allem aufgrund des großen Angebots an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in die deutschen Großstädte oder in deren Umlandgemeinden. Auch viele Unternehmen – vor allem jene aus der Dienstleistungsbranche – ließen sich zuletzt in den prosperierenden Ballungsräumen nieder, wo sie ein breites Angebot an (hochqualifizierten) Arbeitskräften vorfinden. Neben diesen Wande-



**Julian Degan**

Nell-Breuning-Institut der Phil.-Theol. Hochschule  
Sankt Georgen, Frankfurt am Main



**Prof. Dr. Bernhard Emunds**

Nell-Breuning-Institut der Phil.-Theol. Hochschule  
Sankt Georgen, Frankfurt am Main

rungsbewegungen sorgten auch der Trend zu kleineren Haushaltsgrößen, die Alterung der Gesellschaft und die Kaufkraftgewinne der 2010er Jahre dafür, dass mehr Wohnraum in den Städten nachgefragt wurde. Zudem kurbelten die bis vor Kurzem äußerst niedrigen Zinsen die Nachfrage nach dem in den Großstädten knappe „Betongold“ zusätzlich an. Andere Faktoren wie etwa die Erbauungskosten spielen trotz der zuletzt stark gestiegenen Baupreise für die längerfristige Preisentwicklung dagegen nur eine untergeordnete Rolle. In Summe ist es also vor allem die hohe Nachfrage, die zu einer Verknappung und damit zu einer Verteuerung von urbanem Wohnraum führt. Dass dieser Nachfrage nicht mit einer entsprechenden Ausweitung des Angebots reagiert wird, ist vorrangig auf den Mangel an verfügbarem Bauland zurückzuführen. Denn da gerade in den dynamisch wachsenden Ballungsräumen bebaubare Bodenflächen spärlich vorhanden sind, fehlt es schlicht an einer Grundlage, auf der mehr Wohnraum entstehen könnte.

Wie es vor diesem Hintergrund dennoch gelingen könnte, mehr Wohnraum zu schaffen, der vor allem auch für einkommensärmere Haushalte bezahlbar ist, darüber wurde und wird in wohnungspolitischen Auseinandersetzungen kontrovers debattiert.

## Drei Strategien zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum

Letztlich ist es unbestritten, dass es unmöglich ist, in prosperierenden urbanen Ballungsräumen und Universitätsstädten zu ausreichend viel bezahlbarem Wohnraum zu kommen, wenn nicht das Angebot auf diesen regionalen bzw. lokalen Wohnungsmärkten ausgeweitet wird. Ohne den Bau vieler neuer Wohnungen wird es nicht gehen. Für die Schaffung zusätzlichen bezahlbaren Wohnraums lassen sich – in starker Typisierung – drei Strategien unterscheiden.<sup>4</sup>

Eine *erste* Strategie zur Ausweitung des Wohnungsbaus setzt auf die *Entfesselung der Marktkräfte*. Soziale und ökologische Auflagen sollen reduziert (z.B. die Mietpreisbremse abgeschafft, zu ambitionierte Anforderungen an Wärmeeffizienz gesenkt), Bürokratie soll abgebaut (schnellere Genehmi-

gungsverfahren), Steuern und Abgaben sollen gesenkt (z.B. die Grunderwerbsteuer abgeschafft) werden. In der Folge würden die Gewinnaussichten für Wohnungsbau und Wohnungswirtschaft steigen, so dass viel in zusätzlichen Wohnraum investiert würde. Auch wenn die Wohnungsunternehmen vermehrt hochpreisige Miets- und Eigentumswohnungen bauten, würde dies sukzessive – durch Umzüge jeweils der etwas weniger wohlhabenden Mietergruppen – den Wohnungsmarkt entlasten („Sickereffekte“). Ergänzend könne gezielt eng begrenzten Problemgruppen durch Ausgabe von Wohnberechtigungsscheinen direkt geholfen werden (Subjektförderung).

Vieles an dieser Strategie ist problematisch: Ist es wirklich vertretbar, wenn der Bau von mehr bezahlbarem Wohnraum andere soziale und ökologische Probleme verursacht oder verschärft? Sachbezogene, vernünftige Entscheidungen der öffentlichen Hand sind ohne Bürokratie nicht möglich; diese dauerhaft stark abzubauen, gelingt nur selten. Empirisch kommt es in den attraktiven Großstädten kaum und allenfalls sehr langsam zu den gewünschten Sickereffekten. Insgesamt werden bei dieser Strategie (auch durch die Subjektförderung) die Einnahmen von Konzernen und sehr wohlhabenden Immobilieneigentümer:innen gesteigert – in der Hoffnung, dass am Ende alle davon profitieren. Im Ergebnis jedoch sind die negativen Wirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung sicher, während zusätzlicher bezahlbarer Wohnraum häufig nur in den Sternen steht.

Die Marktkräfte bzw. die Dynamik einer privaten, profitorientierten Wohnungswirtschaft will sich auch die *zweite* Strategie zu Nutze machen. Jedoch zielt diese vor allem auf eine bewusste soziale *Gestaltung der Märkte* durch das Setzen entsprechender Rahmenbedingungen. Dabei geht es zum einen um die regionalen und lokalen Märkte für den Bau von Wohnimmobilien in urbanen Mangelregionen. Bewährt hat sich z.B., dass Kommunen für größere Projekte nur dann Baugenehmigungen vergeben, wenn dabei ein bestimmter Mindestanteil an Wohnungen mit Sozialbindung entsteht (Sozialquoten). Zum anderen wird in den betreffenden Regionen und Städten versucht, die Märkte für Bestandswohnungen zu gestalten: vor allem durch Preisobergrenzen bei Neuvermietung (Mietpreisbremse) und durch den Ausbau des Mie-

ter:innenschutz (Kündigungsschutz, Begrenzung von Mieterhöhungen bei laufendem Mietvertrag).

Gegen diese zweite Strategie wird von Seiten einiger Ökonom:innen eingewandt, dass sie die Gewinnaussichten für die private Wohnungswirtschaft schmälern und damit die Investitionen in den Wohnungsneubau reduzieren würde. Im letzten Jahrzehnt waren in den Metropolregionen die Gewinnaussichten im Immobilienbau jedoch so hoch, dass auch recht anspruchsvolle Sozialquoten und das Wissen um den sozialstaatlich gebotenen Mieter:innenschutz die Baukonjunktur kaum beeinträchtigt haben dürften. In den letzten Monaten jedoch haben hohe Preissteigerungen beim Baumaterial und steigende Zinsen die Gewinnaussichten im Mietwohnungsbau erheblich geschmälert. Zu beachten ist auch eine negative Nebenfolge des Schutzes von Mieter:innen vor Mieterhöhungen in ihren laufenden Verträgen: Je besser dieser Schutz ist, desto stärker übersteigen die Mieten bei neuen Verträgen die Altmieten, was viele Mieter:innen davon abhält, in eine andere Wohnung umzuziehen (*lock in*). So verbleiben viele Paare nach dem Auszug ihrer Kinder in der bisherigen Wohnung, weil sie durch den Umzug in eine andere, kleinere Wohnung ihre Mietkosten kaum oder gar nicht reduzieren können. In der Folge fällt es jungen Familien noch schwerer, ausreichend große Wohnungen zu finden.

Im Unterschied zu den ersten beiden setzt die *dritte* Strategie nicht auf die private, profitorientierte Wohnungswirtschaft, sondern auf den Wohnungsbau durch öffentliche und andere gemeinnützige Bauträger. Die Idee dahinter: Da die Vorstände dieser Wohnungsgesellschaften nicht gehalten sind, möglichst hohe (oder sehr hohe) Gewinne einzuspielen, können sie Wohnungen dauerhaft zu günstigen Mieten anbieten: zu Mieten, die zumindest in einer Mischkalkulation alle Kosten (auch künftig notwendige Renovierungen, Sanierungen und Modernisierungen) abdecken und ggf. zur Finanzierung künftiger Erweiterungsinvestitionen beitragen, aber eben nicht besonders hohe Gewinne entstehen lassen, die dann auch noch partiell an die Eigentümer:innen der Gesellschaft ausgezahlt würden. Vor allem in den 1990er Jahren und dann bis ins neue Jahrtausend hinein hatte die öffentliche Hand die Wohnungsbestände sehr vieler ihrer Wohnungsgesellschaften an profitorientierte Wohnungskonzerne

verkauft. Gleichzeitig hatten nicht wenige der früher gemeinnützigen Gesellschaften (z.B. der Kirchen) nach Abschaffung der entsprechenden Steuerbegünstigung (1990) das höchst einträgliche Geschäftsmodell der gewinnorientierten Wohnungswirtschaft weitgehend übernommen. Entsprechend gesunken ist der Wohnungsbestand in den Händen von Gesellschaften, die gemeinwohlorientiert wirtschaften. Seit ein paar Jahren jedoch wird über die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit nachgedacht, bei der die Schaffung von Wohnraum mit dauerhafter Sozialbindung durch Steuerbefreiung bzw. -reduktion gefördert wird. Der Koalitionsvertrag von 2021 kündigt eine solche Gesetzesinitiative an,<sup>5</sup> die zum Wiedererstarren einer in dem skizzierten Sinne *sozialen* Wohnungswirtschaft führen könnte.

Diese dritte Strategie steht vor dem großen Problem, dass die Kommunen kaum noch über Grundstücke verfügen, um sie ihren eigenen Wohnungsgesellschaften zu überlassen (oder sie ggf. zu günstigen Konditionen an andere gemeinnützige Gesellschaften zu verkaufen). Die zumeist klammen Kommunen verfügen auch nicht über die Finanzmittel, derer es bedürfte, um solche Grundstücke in großem Maßstab zu erwerben.

## Die Bodenfrage als Grundlage der Wohnungsfrage

Der Mangel an baureifen Grundstücken ist die entscheidende Herausforderung für alle drei Strategien: Die Außenentwicklung großer Städte kommt in Deutschland schon seit Jahrzehnten nur langsam voran, weil die Bürger:innen der Gemeinden im Umland um ihre Lebensqualität (z.B. für die Naherholung) fürchten und die Entstehung neuer Stadtviertel in ihrer nächsten Umgebung zu verhindern wissen. Hinzu kommt, dass aus ökologischen Gründen das weitere Voranschreiten der Flächenversiegelung nun unbedingt gebremst und sehr bald ganz zum Stillstand gebracht werden muss. Wird dieses Ziel konsequent verfolgt, dann ist die Außenentwicklung einer Großstadt nur noch dann möglich, wenn zum Ausgleich andernorts gleich große Flächen entsiegelt werden.

Diese ökologisch unumgängliche Begrenzung des äußeren Wachstums der großen Städte hat

drei Konsequenzen: Erstens werden solche Städte mittel- bis langfristig fast nur noch durch die Verdichtung bereits bestehender Wohnviertel wachsen können. Um die Eigentümer:innen zu entsprechenden Ausbaumaßnahmen zu bewegen, wird es entsprechender finanzieller Anreize bedürfen. Vermutlich werden Kommunen aber auch vermehrt auf das Instrument der Baugebote zurückgreifen müssen – womit jeweils ein recht erheblicher Eingriff in die Verfügungsmöglichkeiten der Eigentümer:innen verbunden ist. Rechtliche und soziale Konflikte sind hier vorprogrammiert.

Zweitens bedarf es einer guten Entwicklung des ländlichen Raums (einschließlich zugehöriger Mittel- und Unterzentren); diese könnte die Großstädte vom Wachstumsdruck etwas entlasten. Aus ökologischen Gründen ist es dabei jedoch erforderlich, dass neue Bewohner:innen vor allem in den bestehenden (natürlich modernisierten) Wohngebäuden der Siedlungskerne unterkommen. Aber auch der berufsbedingte Pendelverkehr in Großstädte sollte durch Homeoffice auf ein Minimum beschränkt bleiben und über gut ausgebaute öffentliche Verkehrsmittel abgewickelt werden.

Auch bei einer guten Entwicklung des ländlichen Raums ist jedoch – wenn es nicht deutschlandweit zu Rückgang oder Konstanz der Bevölkerung kommt – mit einem gewissen weiteren Wachstum der großen Städte zu rechnen. Dafür wird es, wie erwähnt, vor allem der Verdichtung bereits bestehender Wohnviertel bedürfen. Die Verdichtung aber bedeutet drittens, dass ein zentrales Problem jeglicher Strategie, in den großen Städten zusätzlichen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, auch mittel und langfristig wieder<sup>6</sup> hoch bedeutsam sein wird: der Anstieg der Bodenpreise.

Mehr noch als die Mieten und Kaufpreise für Wohnraum sind seit Beginn der 2010er Jahre die Preise von urbanen Böden gestiegen. Beispielsweise gibt der Gutachterausschuss für Immobilienwerte in Frankfurt am Main<sup>7</sup> an, dass die Bodenpreise in der Mainmetropole nach Jahrzehnten der Stagnation Mitte der 2010er Jahre schlagartig in die Höhe gingen. Seit 2010 hat sich dort der durchschnittliche Bodenrichtwert von sachwertorientierten Wohnbauflächen, also Böden, auf denen z.B. selbstgenutzte Eigenheimen errichtet wurden, mit einem Anstieg von 124 Prozent mehr als verdoppelt; der Richtwert von ertragswertori-

entierten Wohnbauflächen, die z.B. mit Mehrfamilienhäusern bebaut werden, erhöhte sich sogar um satte 266 Prozent.

Für die Wohnungsfrage sind diese Entwicklungen nun insofern hochrelevant, als sich die Verteuerung des Bodens auf die Wohnraumpreise auswirkt. So berechneten Ökonom:innen an den Universitäten Bonn und Leipzig<sup>8</sup>, dass sich die Hauspreissteigerungen in westlichen Industrienationen seit Ende des Zweiten Weltkriegs zu 80 Prozent aus den Bodenpreissteigerungen erklären. Dabei ist zu beachten: Wie begehrt – und folglich teuer – ein Stück Boden ist, hängt ab von der Erwartung zukünftiger Erträge (z.B. Miete oder Pacht), die dieser Boden abzuwerfen verspricht. Gerade in sehr attraktiven Großstädten, wo die Nachfrage nach Boden hoch, das Angebot jedoch sehr begrenzt ist, steigen die Ertragsaussichten der verfügbaren Böden, wodurch sich schließlich auch die Boden- und damit die Wohnraumpreise erhöhen. Aufgrund der mit der wirtschaftlichen Entwicklung weiter voranschreitenden Verknappung von Boden in attraktiven Ballungsräumen ist daher davon auszugehen, dass dort selbst eine Ausweisung von mehr Bauland nicht zwangsläufig zu sinkenden Immobilienpreisen führen würde.

## Wie könnte die Schaffung von mehr Wohnraum dennoch gelingen?

Anzusetzen ist u.a. am Privateigentum an Boden, dessen unangefochtene Dominanz in den Städten ineffizient und ungerecht ist.<sup>9</sup> Ineffizient ist diese insofern, als sie zur Spekulation mit oder zu einer Unternutzung von dringend benötigten Böden verleiten kann. Als ungerecht gilt die vollständige Aneignung der Bodenerträge durch die jeweiligen Eigentümer:innen, da ein großer Teil dieser Erträge auf gesamtgesellschaftliche Ursachen – z.B. das lokale Arbeitsplatzangebot, die Qualität des ÖPNV oder auch die Vielfalt kultureller Angebote – zurückgeht.

Deshalb sollte vermehrt auf andere, z.B. kommunale Eigentumsformen gesetzt werden. Konkret ist etwa – wie oben bei der Skizze der dritten Strategie schon erwähnt – an eine Ausweitung der kommunalen Bodenvorräte zu denken, wie sie

z.B. die Stadt Ulm schon seit längerer Zeit erfolgreich anwendet. Verfügt eine Kommune nämlich über einen gewissen Bestand an Böden, dann kann sie auf einen zunehmenden Bodenbedarf zum einen mit einer Angebotsausweitung reagieren; zum anderen kann sie die Böden dabei mit gewissen Auflagen – etwa per Konzeptvergabe oder per Erbbaurecht – an Akteure vergeben, die sich damit z.B. der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum verpflichten. Allerdings müssen sich die meisten Kommunen überhaupt erst einen Bodenvorrat anlegen, wofür sie auf den Erwerb von meist sehr teuren privaten Flächen angewiesen sind. Um den Bodenerwerb zu erleichtern, könnte die öffentliche Hand etwa das kommunale Vorkaufsrecht stärken. Räumte man den Kommunen in angespannten Wohnungsmärkten nämlich ein Vorkaufsrecht *zum aktuellen Ertragswert* der Immobile ein, könnte nicht nur der Immobilienerwerb durch die Kommune erleichtert werden. Vielmehr könnte auch der – zumindest mittel- und langfristig zu erwartende – weitere Anstieg der Bodenpreise und Mieten gebremst werden, der eben auch über die Erwartung weiterer Preis- und Mietensteigerungen in der Zukunft vermittelt ist. Parallel dazu sollte ein bundesstaatlich bezuschusster Bodenfonds eingerichtet werden, der die Kommunen in die Lage versetzt, mehr Bodeneigentum zu erwerben.

Die Ausweitung des kommunalen Bodeneigentums stellt dabei nur *einen* Ansatzpunkt zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum dar. Beispielsweise ließen sich über die wiedereinzuführende Wohnungsgemeinnützigkeit auch mehr gemeinnützige oder genossenschaftliche Wohn(eigentums)formen stärken, die sich der Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum verpflichten. Dies entspräche der oben skizzierten dritten Strategie, die in Bezug auf den nach wie vor notwendigen gewerblichen Wohnungsbau mit Elementen der zweiten Strategie zu kombinieren wäre.

## Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag basiert auf Ergebnissen des DFG-finanzierten Forschungsprojektes „Gibt es ein Recht auf urbanen Wohnraum? Sozialethische Analysen“ (2019-2022).
- 2 Deutsche Bundesbank: Indikatorensystem zum deutschen Wohnimmobilienmarkt. Preisindikatoren, 2023, online: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/615188/9876797d4e20c47705413809484c765f/mL/indikatorensystem-zum-deutschen-wohnungsmarkt-data.pdf> [zuletzt geprüft am 19.03.2023].
- 3 Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf.
- 4 Für die erste und die dritte Strategie vgl. Rink, Dieter und Egner, Björn: Lokale Wohnungspolitik. Agenda, Diskurs, Forschungsstand, in: Dies. (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten, Baden-Baden 2020, 9-42, hier: 25-27. Rink und Egner unterscheiden bei der hiesigen dritten Strategie noch die wohlfahrtsstaatliche Perspektive (Wohnraum der öffentlichen Hand für breite Schichten) und die kritische Perspektive (vollständige Zurückdrängung des Marktes).
- 5 Sozialdemokratische Partei Deutschlands, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und Freie Demokraten: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag, Berlin 2021, 88.
- 6 Steigende Zinsen und Baukosten bedingen derzeit in einigen großen Städten einen gewissen Rückgang der Bodenwerte. Da davon auszugehen ist, dass das aktuelle Wachstum der Gesellschaft anhält, zumindest aber die hohe Attraktivität urbanen Lebens bestehen bleibt, dürfte dieser Rückgang jedoch nicht von Dauer sein.
- 7 Gutachterausschuss für Immobilienwerte für den Bereich der Stadt Frankfurt am Main: Immobilienmarktbericht Frankfurt am Main 2022, Frankfurt a.M. 2022, 35.
- 8 Knoll, Katharina; Schularick, Moritz und Steger, Thomas: No price like home: Global house prices, 1870-2012, in: American Economic Review 2017-2, 331-353.
- 9 Löhr, Dirk: Henry George – der Boden und die Besteuerung, in: Hertweck, Florian (Hg.): Architektur auf gemeinsamem Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage, Zürich 2020, 52-63.