



## Die SDGs als Maßstab der deutschen Wohnungspolitik?

VON KNUT UNGER

SDG 11 lautet: „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten.“ Mit der UN-Konferenz Habitat III, die im Oktober in Quito stattfinden wird, gibt es bereits einen stadtpolitischen Folgeprozess, der direkt Bezug auf die Umsetzung dieses Ziel nimmt. Es ist dennoch falsch, SDG 11 als „Städteziel“ zu betrachten. Ziel 11 gilt für alle Formen menschlicher Siedlung, nicht nur für Städte oder für Stadtverwaltungen. Die Zielvorgaben (Targets) von SDG 11 listen eine Reihe von „lokalen“ Grundbedingungen für ein menschenwürdiges Leben und eine umweltgerechte Entwicklung auf. Diese Liste muss aber auch aus lokaler Sicht um viele weitere Zielvorgaben aus den SDGs ergänzt werden. Alle SDGs sind Maßstab für eine nachhaltige Stadt-, Regional- und Kommunalpolitik. Dies gilt für auch für die Zielvorgabe zur angemessenen Wohnungsversorgung.

### Angemessene Wohnungsversorgung als Leitziel

Nach Zielvorgabe 11.1 soll bis Ende 2030 für alle Menschen der Zugang zu angemessenen, sicheren und

bezahlbaren Wohnungen und der (damit verbundenen) Grundversorgung sichergestellt sein. Das klingt in einer Welt, in der fast ein Drittel der Bevölkerung in Slums haust, wie eine Utopie. Aber auch für das reiche Deutschland ist es eine Herausforderung, 2030 nicht noch mehr unbezahlbare Mieten, Wohnungslose und dauerinternierte Flüchtlinge als heute zu haben.

Zielvorgabe 11.1 entspricht dem Recht auf angemessene Wohnung, wie es sich aus dem Internationalen Pakt für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte ergibt. Die Bundesrepublik hat diesen völkerrechtsverbindlichen Vertrag anders als z.B. die USA unterzeichnet. Damit ist sie auch unabhängig von den SDGs jetzt schon dazu verpflichtet, eine angemessene Wohnungsversorgung für alle sicherzustellen. Ob dies der Fall ist, ist angesichts von Wohnungsmangel und horrender Mietensprünge fraglich. Und wenn nicht wesentliche Reformen erfolgen, ist zu befürchten dass es 2030 noch schlechter aussehen könnte. Zu einer angemessenen Wohnung gehört – diese beiden Kriterien betont Zielvorgabe 11.1 –, dass sie vor

Zwangsräumungen sicher ist und dass sie für ihre Bewohner bezahlbar ist. Auch wenn die Wohnung in Deutschland vor allem aufgrund des Kündigungsschutzes in Mietwohnungen im Vergleich zu vielen anderen Ländern relativ sicher ist, weist diese Sicherheit doch enorme Lücken auf. Dazu zählt vor allem das Kündigungsrecht nach Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Die Wohnung ist freilich auch dann nicht sicher, wenn die Miete nicht bezahlt werden kann. Ohne massive regulative Eingriffe in den Wohnungsmarkt ist Ziel 11.1 nicht umsetzbar.

### Die permanente Wohnungskrise

Die SDGs fordern nachhaltige und gegen Krisen „resiliente“ (kreativ widerstandsfähige) Städte. In der Bundesrepublik wurden in den vergangenen Jahrzehnten die öffentlichen Strukturen und sozialen Kapazitäten für eine krisenfesten Wohnungsversorgung immer wieder abgebaut.

Zumindest in den prosperierenden Ballungsräumen herrscht heute Wohnungsnot. Der Bedarf an Sozialwohnungen übersteigt das Angebot bei weitem. In München, Hamburg, Köln oder Frankfurt sind die Mieten für Normalverdiener unbezahlbar. In Berlin sind die früher einmal preisgünstigen Mieten stark gestiegen. Auch in Regionen, die vor kurzem noch als „schrumpfend“ galten, wie Leipzig oder das Ruhrgebiet, steigt der Mietpreis teilweise wieder an und Leute mit niedrigen Einkommen finden nur schwer Ersatzwohnraum. Es ist dies bei weitem nicht die erste Erfahrung dieser Art.

Mit der Krise der Massenproduktion in den 70er Jahren sank der Bedarf der Industrie an Wohnungen für die Arbeitskräfte. Hohe Zinsen sorgten für hohe Neubaukosten. Zugleich führten monotone, autofixierte Großsiedlungen zu einer Diskreditierung des „sozialen Wohnungsbaus“. In der Politik der frühen 80er Jahre galten die quantitativen Wohnungsprobleme als weitgehend gelöst, ein anhaltender Rückgang der Bevölkerung wurde prognostiziert. Der soziale Wohnungsbau wurde herunter gefahren, der Neubau konzentrierte sich zunehmend auf Eigenheime. Zugleich wurde ein Teil des Altbaubestands zunehmend von wohlhabenderen Schichten in Anspruch genommen. Als es in der zweiten Hälfte der 80er

Jahre zu einer verstärkten Immigration kam, waren die Versorgungsreserven bereits unzureichend. Die Umzugsketten stockten, die Mieten explodierten, die Zahl der Wohnungslosen nahm zu. Auf die – dann auch gesamtdeutsche – Wohnungsnot wurde mit neuen Fördermitteln und Planungsbeschleunigungen reagiert, nicht aber mit dauerhaften Strukturen. Im Gegenteil: In der Wohnungskrise wurde 1990 mit der Wohnungsgemeinnützigkeit ein wesentliches Strukturelement für eine nicht ausschließlich renditeorientierte Wohnungsversorgung beseitigt.

Vorübergehende Neubauleistungen, Planungsbeschleunigungen sowie die zunehmende Abschottung gegen die Migration führten ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre dazu, dass die Wohnungsnot in einem Teil der Städte zurückgedrängt wurde. In Gebieten mit wirtschaftlichen Rückgang, Abwanderung oder einem hohen Altersdurchschnitt nahmen die Leerstände zu. Nach einer Übergangsphase exzessiver Eigenheimförderung wurde Wohnungspolitik wieder zu einem zweit- oder dritrangigen Thema. Die Zuständigkeit für den Wohnungsbau wurde im Zuge der Föderalismusreformen auf die Länder verlagert, der Bund sollte nach einer Übergangszeit aus der Wohnungsbauförderung ganz aussteigen. Erneut beriefen sich Politiker dabei auf den „demografischen Wandel“. Dabei hätte man gerade aufgrund der zunehmenden regionalen und sozialen Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte starke öffentliche Strukturen für eine integrierte Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik benötigt.

Es war nur eine Frage der Zeit, bis eine neue Wohnungskrise folgte. Zunächst kam es in trendigen Wohnvierteln attraktiver Zuzugsstädte zu einer beschleunigten Verdrängung der bisherigen Bewohner. Dann wurden die Wohnkosten in diesen Städten auch für Normalverdiener kaum noch tragbar. Die Wohnungskrise erfasste weitere urbane Zentren, die für Zuzügler attraktiv sind. Die Zuwanderung von Flüchtlingen war dann nur noch ein zusätzlicher Faktor.

Auch auf die „neue neue Wohnungsnot“ wird nun wieder mit einer Ausweitung von staatlicher Förderung und Planungsbeschleunigungen reagiert. Der Diskurs richtet sich zunehmend gegen die unter

anderem aufgrund des Klimaschutzes angestiegenen Anforderungen an den Neubau. Unterschiede gegenüber den 90ern bestehen darin, dass die Zahl der aus sozialen Motiven bauwilligen Akteure stark gesunken ist. Zugleich sind die erzielbaren Mieten an geeigneten Standorten so hoch und die Kapitalmarktzinsen so niedrig, dass von privaten Investoren die öffentlichen Kredite für den Wohnungsbau nur dann angenommen werden, wenn die sozialen Bindungen radikal reduziert und der Neubau mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen versüßt wird.

Generell kranken alle gegenwärtigen Handlungsansätze daran, dass sie trotz hohen Einsatzes öffentlicher Mittel keine sozialen Bindungen der Wohnungen schaffen, oder nur solche, die zeitlich und inhaltlich stark beschränkt sind. Dies liegt im Kern daran, dass die soziale Wohnraumförderung in Deutschland aus öffentlichen Hypotheken besteht. Sind die Kredite zurückgezahlt – und das ist inzwischen zum Teil schon nach 15 Jahren der Fall – ist der Eigentümer frei, seine Wohnungen am Markt zu verwerthen. Solange es noch die Wohnungsgemeinnützigkeit mit ihrer Unternehmensbindung gab, konnten die Folgen wenigstens für einen Teil der Wohnungen abgefedert werden. Eine solche dauerhafte Unternehmensbindung, ein neues gemeinnütziges Segment, ist neben öffentlichen Grundstücken und Fördermitteln unverzichtbar.

Aber auch auf dem privaten Vermietungsmarkt bräuchten wir mehr Regulation. Mit der erweiterten Kappungsgrenze und der sogenannten Mietpreisbremse wurden in den letzten Jahren erste neue Ansätze für stärkere Eingriffe eingeführt, die allerdings nur in den Schwerpunkten der Wohnungskrise eingesetzt werden und daher allenfalls die regionalen Spitzen des generellen Anstiegs kappen. Weitergehende Pläne, die das Vergleichsmietensystem stärken und die Mieterhöhungswirkung der Mietspiegel abmildern, stoßen auf vehementen Widerstand der Großvermieterlobby. Für eine dauerhafte Lösung müsste die Ideologie der angeblich vom „Markt“ gebildeten Vergleichsmiete überwunden werden. Es müssten wohnwertabhängige Mieten politisch festgelegt werden, und zwar so, dass zwar Kostenentwicklungen, nicht aber spekulative Renditeerwartungen abgebildet werden.

Selbst wenn sich in Folge von Steuergeschenken und Standardabsenkungen, von Grenzschießungen und grundgesetzwidrigen Wohnortzuweisungen die Wohnungsengpässe temporär abmildern sollten, wird die nächste Wohnungskrise nicht lange auf sich warten lassen. Denn demografische Veränderungen und starke Immigration sind auch in Zukunft ebenso zu erwarten wie Zinsschwankungen und Wirtschaftskrisen.

Solange es in der Bundesrepublik nur unzureichend gemeinnützige wohnungswirtschaftliche Strukturen gibt, die unabhängig von Krisen der dauerhaften sozialen Wohnraumversorgung dienen, so lange wird die Wohnungspolitik immer wieder zu Notstandsmaßnahmen verurteilt sein. Das aber ist das Gegenteil der von den SDGs geforderten Nachhaltigkeit und Resilienz.

### Die Finanzialisierung der Wohnungswirtschaft

Nach Zielvorgabe 10.5 der SDGs soll die Regulation der globalen Finanzmärkte verbessert werden. In der Bundesrepublik aber wurden in den letzten zwanzig Jahren massenhaft Wohnungen an Private Equity Fonds ausgeliefert. Die Folge: Knapp eine Million Wohnungen befinden sich heute unter der Kontrolle finanzmarktorientierter Vermietungsfirmen. Die meisten sind inzwischen an der Börse notiert und wohnungspolitisch kaum noch zu beeinflussen.

Eine entscheidende Weichenstellung für die spätere „Finanzialisierung der Wohnungswirtschaft“ war 1990 die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit durch die Regierung Kohl. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre folgte die Auflösung der „Deutschland AG“, die Entkopplung des Finanzsektors von der Industrie, wozu auch die industrieverbundenen Wohnungsunternehmen gehörten. Ab 1998 besiegelte die rot-grüne Regierung diese Entwicklung mit ihrer Finanzmarktorientierung.

Die Transaktionen der Nullerjahre wurden mit hohen Krediten finanziert, mit denen die Wohnungen des Zielunternehmens belastet wurden. Aber nicht Banken, sondern speziell für diesen Zweck konstruierte Verbriefungsstrukturen, „Commercial Mortgage Backed Securities“ (CMBS), waren die Gläubiger. Die

Kreditverträge dieser Konstruktionen übten eine Zeit lang einen entscheidenden Einfluss auf das Management der Immobilien aus. Der Druck verschärfte sich, als mit der Finanzkrise ab 2007 die Aussichten auf eine pünktliche Ablösung der zumeist auf 2013 befristeten Kreditverträge immer unsicherer wurden. Es kam zu Entlassungswellen, Einsparungen bei den Reparaturen und desaströsen Versuchen einer industriellen Optimierung der Wohnungsverwaltung.

Nach Abflauen der Krise in Deutschland konnten die Private Equity-Investoren ihre verbrieften Schulden ablösen und aus ihren Unternehmensbeteiligungen aussteigen. Die hohe weltweite Nachfrage nach vergleichsweise renditeträchtigen und sicheren Finanzanlagen sowie die niedrigen Leitzinsen ermöglichten lukrative Börsengänge und kurz darauf die Übernahmen von Konkurrenten. Inzwischen kontrollieren die drei größten Konzerne über 600.000 Mietwohnungen.

Durch ihr Größenwachstum versuchen die Konzerne den Zugang zu den globalen Kapitalmärkten noch auszubauen. Ein zweiter Effekt der Größe sind Einsparungen beim Einkauf von Materialien und Dienstleistungen. Der Branchenführer Vonovia greift dabei zum Insourcing. Mit Hilfe außertariflich beschäftigter Verwaltungsangestellter und Handwerker soll ein Industrialisierungsschub in der Mieterbetreuung, der Modernisierung und im Neubau ausgelöst werden.

Da nach dem Mietrecht elf Prozent der Investitionskosten einer Modernisierung dauerhaft auf die jährliche Miete geschlagen werden darf, ist die serienmäßige Ausstattung der vernachlässigten Gebäude mit standardisierten Dämmfassaden und Heizkesseln unter gegenwärtigen Zinsbedingungen ein lukratives Geschäft. Für die Mieter bedeutet dies: zusätzliche Mieterhöhungen, die nicht selten zu Verdrängungen führen.

Die Größe führt auch zu wachsendem Einfluss auf die Wohnungspolitik. Dieser Einfluss wird eingesetzt, um gesetzliche Regelungen zu torpedieren, die den Mietenanstieg tatsächlich begrenzen würden. Denn solche Regelungen würden zur horrenden Abschrei-

bungen der hochgepushten bilanziellen Marktwerte der Immobilien und damit zu gigantischen Verlusten führen.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob und wie die öffentliche Hand die Kontrolle über die finanzmarktorientierte Wohnungswirtschaft zurückgewinnen will. Unter anderem sollten kollektive Mieterrechte geschaffen werden. Ein Beispiel: Durch mieterkontrollierte Instandhaltungsreserven könnte verhindert werden, dass die Wohnungsbestände im Krisenfall ausgeplündert werden.

### Soziale und räumliche Ungleichheit

SDG 10 fordert den Abbau sozialer Ungleichheit zwischen und in den Ländern. In der Bundesrepublik ist die Wohnungsversorgung wie die gesamte Raumentwicklung von zunehmender Ungleichheit geprägt. Das gilt sowohl sozial (die Reichen können sich größere und bessere Wohnungen an attraktiveren Standorten leisten, während die Ärmern aus solchen Wohnungen verdrängt werden) als auch räumlich (in Berlin steigen die Mieten rasant, während sie in ländlichen Räumen Ostdeutschlands kaum Veränderung aufweisen). Wachsende Ungleichheit ist ein grundlegender Faktor für den Wohnungsmangel in den Zuzugsstädten und verteuert ihre Bewältigung. Jeder Mensch, der aus einer ehemals preisgebundenen Altbauwohnung in Berlin verdrängt wird, erhöht die Zahl derjenigen, die eigentlich Anspruch auf eine Sozialwohnung haben. Der Fortzug aus strukturschwachen Gebieten erzeugt pro Kopf zusätzliche Infrastrukturkosten für die Versorgung der Dagebliebenen und zugleich erhöhten Neubaubedarf in den Zuwanderungsstädten.

Ein Grund für die wachsende Ungleichheit in der Wohnungsversorgung ist die Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse und Einkommen. Qualifizierte Arbeitskräfte mit besseren Einkommen bestimmen den Markt der besseren Wohnungen oder beliebteren Standorte und versorgen sich ggf. mit entsprechend großen Wohnflächen. Die vielen Menschen mit niedrigen und prekären Einkommen sind damit nicht konkurrenzfähig und werden in schlechtere Wohnungen an schlechteren Standorten abgedrängt. Das ihnen zur Verfügung stehende Segment

wird dabei immer kleiner. Die gedeckelten Wohnkostenzuschüsse der Jobcenter sorgen dafür, dass es für Erwerbslose keinen Ausweg aus schlechten und immer schlechteren Wohnungen gibt, während sich ihre Vermieter aus den staatlichen Subventionen leistungslose Renditesteigerungen finanzieren lassen. In attraktiven Städten werden die Ärmeren zunehmend an die Peripherie verdrängt und verlieren damit Zugangschancen zum Arbeitsmarkt und zur Stadtkultur. Womit nebenbei ein weiteres großes Ziel der SDGs verfehlt wird: die soziale Inklusion.

Die ungleiche Vermögensverteilung verschärft diese Wirkung. Wer eine Immobilie erbt, hat gute Ausgangsbedingungen für den Erwerb weiterer Immobilien. Ein besonderes Problem entsteht, wenn sich vermögende Schichten auf bestimmte Städte konzentrieren und damit Preis- und Renditewartungen bestimmen, und wenn sich diese Erwartungen dann in spekulative Anlagen verwandeln.

Wenn Erbschaften und Vermögen schon nicht angemessen besteuert werden, so müsste der Staat zumindest dafür sorgen, dass sich die Ungleichheit auf den und über die Wohnungsmärkte nicht noch verschärft. Dies setzt voraus, dass Stadtentwicklung, Grundstücksvergabe und Wohnungsbau nicht von den Vermögensbesitzern und Vermögensanlegern dominiert werden. Ohne eine Verstärkung der öffentlichen Infrastruktur und Versorgung lässt sich in diesen Gebieten das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht aufrechterhalten. Für eine wirklich nachhaltige Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik gibt es in Deutschland noch viel zu tun.



Knut Unger ist Sprecher des MieterInnenvereins Witten und des Mieterforums Ruhr, sowie Vorsitzender des Vereins Habitat Netz e.V.