

Wohnungswirtschaftliche Grundlagen: Eine kurze Einleitung in Ziele und Grenzen wohnungspolitischer Regulierung

Sorger, Lysania (2025): Wohnungswirtschaftliche Grundlagen: Eine kurze Einleitung in Ziele und Grenzen wohnungspolitischer Regulierung, Working Paper, ConneGentri.org, <https://connegentri.org/2025/02/05/wohnungswirtschaftliche-grundlagen-eine-kurze-einleitung-in-ziele-und-grenzen-wohnungspolitischer-regulierung/>.

Staatliches Eingreifen in den Wohnungsmarkt ist aus verschiedensten Gründen notwendig. Wohnungspolitik „die Summe all der durch die öffentliche Hand ergriffenen [...] Maßnahmen, mit denen auf die Produktion, Verteilung und Bewirtschaftung von Wohnungen eingewirkt wird“ (Maenning 2008 nach Harlander 2018: 2954). Hierzu ergänzend soll wohnungspolitische Regulierung definiert werden „als die öffentlichen Maßnahmen, die direkt auf die Versorgung von Menschen mit Wohnraum und die Sicherung ihrer Wohnverhältnisse zielen“ (Landmesser & Metzkow 2021: 190).

Der Staat besitzt einige Möglichkeiten lenkend in das Marktgeschehen einzutragen (Kunnert & Baumgartner 2012: 21). Beispielsweise kann er Haushalte mit direkten Zahlungen fördern oder steuerpolitisch eingreifen (ebd.). Insgesamt existieren zahlreiche wohnungspolitische Instrumente, die aufgrund ihrer Vielfalt und Komplexität von diversen Autor:innen verschiedenartig kategorisiert werden (z. B. Mayer 1998: 220, Landmesser & Metzkow 2021: 174). Die Maßnahmen können nach angebots- und nachfrageseitigen Aspekten (Thomsen et al. 2019: 11ff.) oder nach der Eingriffsart bzw. Intensität der Eingriffe differenziert werden (z. B. Doling 1997 & Donner 2000 nach Kunnert & Baumgartner 2021: 9).

Thomsen et al. (2019: 11ff.) schlagen eine Unterteilung in vier grundlegende Kategorien vor, die in folgender Abbildung dargestellt werden. Die Instrumente können laut den Autor:innen einzeln oder durch Interdependenzzeffekte das Angebots- und Allokationsproblem lösen (ebd.).

Angebotsseitige Subventionen	Nachfrageseitige Subventionen	Steuern	Preiseingriffe bzw. Ordnungspolitische Instrumente
- Direkte Förderung („Objektförderung“) - Modernisierungs- und Neubauförderung - z. B. Sozialer Wohnungsbau	- Direkte Förderung („Subjektförderung“) - z. B. Baukindergeld, Wohngeld, Mietkauf	- Indirekte Förderung - z. B. Grunderwerbssteuer, Grundsteuer	- z. B. Kündigungsschutz, Mietpreisdeckel, Mietpreisbremse

Abbildung 3: *Wohnungspolitisches Instrumentarium.*

Quelle: Eigene Darstellung nach Thomsen et al. 2019: 11ff. und Mayer 1998: 222.

Drei beispielhafte wohnungspolitische Instrumente sollen kurz erklärt werden: Die Mietpreisbremse, das Wohngeld und die sozialen staatlichen Förderprogramme wurden ausgewählt, weil

beispielsweise Holm et al. diese in ihrer 2018 veröffentlichten Wohnungsmarktstudie zu den „wichtigsten“ Instrumenten des jetzigen Zeitpunkts zählen (Holm et al. 2018: 86).

So ist zunächst das zur Objektförderung gehörende Instrument des **sozialen Wohnungsbaus** zu nennen (Holm et al. 2018: 37). Unter sozialem Wohnungsbau wird staatlich geförderter und zeitlich limitierter Wohnraum verstanden (ebd.). Er steht Menschen zur Verfügung, die nicht die entsprechenden finanziellen Mittel besitzen, um Zugang zu einer frei finanzierten Wohnung zu erhalten (ebd.). Haushalte, die über eine staatlich subventionierte Wohnung verfügen möchten, benötigen einen „Wohnberechtigungsschein“ (Thomsen et al. 2020: 464).²²

Zum anderen existiert das der Subjektförderung zugeschriebene Instrument **Wohngeld**, das finanziell schlechter gestellten Haushalten den Zugang zum Wohnungsmarkt erleichtern soll (Clamor et al. 2011: 235 nach Holm et al. 2018: 15). Laut offiziellem Wohngeldgesetz dient Wohngeld der „wirtschaftliche[n] Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“ (§ 1, WOGG nach Holm et al. 2018: 15).

Das dritte Instrument, das an dieser Stelle genannt werden soll, ist die **Mietpreisbremse**, welche nur in angespannten Wohnungsmärkten gemäß der bereits erklärten Definition des Gesetzgebers zum Einsatz kommen darf (Holm et al. 2018: 54). Ihre Wirkung zielt auf eine grenzzihende Miethöhe bei Wiedervermietungen ab (ebd.). Die Miethöhe der Wohnung darf bei einem Neuvertrag maximal 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen (§ 556d (1), MietNovGnach Holm et al. 2018: 54).

3.2.1 Ziele

Nun soll darauf eingegangen werden, welche Ziele beim Einsatz wohnungspolitischer Instrumente, über das wirtschaftswissenschaftliche Ziel eines angestrebten Marktgleichgewichts hinausgehend, erreicht werden können.

Mayer (1998: 219) sowie Kofner (2004: 111) beantworten diese Frage mit der unabdingbaren Gewährleistung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Wohnungsangebotes. Vor allen Dingen für solche Haushalte, die finanziell oder sozial schlechter aufgestellt sind, sollen Marktzugänge erleichtert werden (ebd.). Dasselbe geht aus dem Bundesgesetz zur Regelung eines angespannten Wohnungsmarktes hervor:

„Ziel ist es, mit einer Landesverordnung den vom Gesetzgeber in § 556d BGB angestrebten sozialen Regelungszweck umzusetzen, der darin besteht, mit der beabsichtigten Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten dazu beizutragen, der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren beziehungsweise Gemeinden entgegenzuwirken. Dies betrifft oft nicht nur einkommensschwache Haushalte, sondern

auch Durchschnittsverdienerinnen und Durchschnittsverdiener, insbesondere Familien mit Kindern. Die Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung soll ihnen bei Bedarf einen Umzug innerhalb ihres angestammten Quartiers ermöglichen, Wohnraum bezahlbar erhalten und Anreize für Verdrängungsmaßnahmen verringern.“ (BT-Drs 18/3121: 15 nach REVOSax 2022: 2)

Aus dem Zitat wird außerdem ein weiteres, wichtiges Ziel wohnungspolitischer Regulierung aufgegriffen: direkte oder indirekte Verdrängung spezifischer Haushalte aus bestimmten Wohngegenden. Lissa Vollmer (2018: 18) identifiziert Verdrängung als eine Hauptfolge des in der Fachliteratur kontrovers diskutierten Konzeptes *Gentrifizierung*. Vollmer unterscheidet in diesem Kontext zwischen direkter und indirekter Verdrängung (Marcuse 1986 nach Vollmer 2018: 19). Währenddessen erstere aufgrund von wirtschaftlichen Faktoren, wie einer nicht mehr zahlbaren Miete geschieht, bezieht sich zweitens auf Verdrängungsprozesse, die aufgrund eines fehlenden Gemeinschaftsgefühls innerhalb der Nachbarschaft passieren (ebd.). Negativ ist in diesem Zusammenhang beispielsweise der Verlust des sozialen Netzwerkes (Vollmer 2018: 20). Ursachen für Verdrängungsprozesse sieht Vollmer (2018: 37) in einem komplexen Zusammenspiel aus angebots- und nachfragespezifischen Faktoren. Vor diesem Hintergrund soll die Problematik der Segregation nicht unerwähnt bleiben (Vollmer 2018: 23). Hinter diesem Konzept verbirgt sich die Annahme, dass bestimmte Stadtgebiete sozial „entmischt“ werden (ebd.). Der unfreiwillige Prozess meint die räumliche Veranschaulichung sozialer Ungleichheit, hinter welchem Vollmer die Ursachen in neoliberalen Stadtentscheidungen sieht (Vollmer 2018: 24). Durch den Einsatz bestimmter wohnungspolitischer Maßnahmen sieht die Sozialwissenschaftlerin jedoch die Möglichkeit, solche Prozesse einzuschränken (Vollmer 2018: 74). Gleichzeitig gibt sie zu bedenken: „nur, weil Wohnraum in öffentlicher Hand ist, heißt das noch lange nicht, dass diese auch bezahlbaren Wohnraum bereitstellt“ (Vollmer 2018: 74).

Die Wirkungsfähigkeit und Zielsetzungen wohnungspolitischer Instrumente können aufgrund ihrer Vielzahl stark variieren (Kunnert & Baumgartner 2012: 9). Beispielsweise kann eine verschiedene Zielgruppe, wie finanziell schlechter gestellte Haushalte, angesprochen werden, oder ein bestimmter Markt, wie der Bestandsmarkt (Kunnert & Baumgartner 2012: 11). Außerdem soll an dieser Stelle noch kurz erwähnt, jedoch nicht weiter konkretisiert werden, dass bestimmte wohnungspolitische staatliche Instrumente, die sich beispielsweise mit Aufwertungen von Quartieren beschäftigen, gewollt oder ungewollt, Verdrängungseffekte von bestimmten Personengruppen bewirken können (Kunnert & Baumgartner 2012: 9).

3.2.2 Grenzen

Wirtschaftswissenschaftler Dirk Löhr erklärt: „Die herkömmlichen wohnungspolitischen Instrumente scheinen [...] an ihre Grenzen zu geraten“ (Löhr 2021: 8).

Den im vorausgehenden Abschnitt skizzierten Zielsetzungen wohnungspolitischer Instrumente, stehen bestimmte Grenzen gegenüber, die im Folgenden dargestellt werden. Zunächst sind regionale Begrenzungen zu nennen (Expertenkommission 1995: 342ff nach Landmesser & Metzkow 2021: 182). Durch das in Deutschland vorherrschende föderalistische System, wird die gemeinsame Einigung sowie die Ausführung wohnungspolitischer Maßnahmen durch Bund, Länder und Kommunen erschwert (ebd.). Diese bedingen sich gegenseitig, haben jedoch individuelle Befugnisse und verfügen teilweise über unterschiedliche politische Machtgeber:innen (Gluns 2019: 266f. nach Landmesser & Metzkow 2021: 182). Außerdem existieren in Deutschland, wie bereits beschrieben, regional unterschiedliche Nachfragebedürfnisse. So ist das Bild in großstädtischen Gebieten von steigenden Mieten und einer hohen Mietquote gezeichnet (Landmesser & Metzkow 2021: 182). In peripherisierten Gebieten präferieren Haushalte Subventionen für Eigentum (ebd.). Dies führt zur Annahme, dass der Bund, als höchste Ebene des Staates, eher Eigenheimzulagen fördert, weil die Haushalte in ruralen Gebieten in Relation zu großstädtischen Mieter:innen überwiegen (Schubert & Klein 2011 nach Landmesser & Metzkow 2021: 182). Das komplexe Gefüge der individuellen Staatsorganisation kann somit auf der einen Seite zwar die Möglichkeit einer regionalen Interessensvertretung darstellen, auf der anderen Seite allerdings einer bundesweiten Wohnungspolitik Grenzen setzen und zu Konflikten führen (ebd.). Verdeutlicht werden kann dies am Beispiel des Berliner Mietendeckels (Landmesser & Metzkow 2021: 182). Das 2020 auf Landesebene gestartete Gesetz sollte den Einwohner:innen Berlins bezahlbaren Wohnraum ermöglichen, indem es Mieterhöhungen beschränkt bzw. einfriert (Dathe et al. 2021: 14ff.). Die Stadt Berlin wollte durch den Mietendeckel regulierend in den Marktmechanismus eingreifen (Dathe et al. 2021: 16). Bereits zu Beginn des Gesetzesbeschlusses wurde die verfassungsrechtliche Legitimierung von verschiedenen Stimmen aus Politik und Wirtschaft angezweifelt (Dathe et al. 2021: 20). Schließlich wurde der Berliner Mietendeckel bereits ein Jahr nach seinem Beginn vom Bundesverfassungsgericht außer Kraft gesetzt (Dathe et al. 2021: 15). Klärungsbedürftig sei u.a., „ob das Land Berlin mit den Regelungen zur Miethöhe im frei finanzierten Wohnungsbau ihre Kompetenz überschritten hat, da dieses Recht allein dem Bund zusteinde“ (Papier 2019 nach Dathe et al. 2021: 15). Von verschiedenen Stimmen wird indes die Forderung nach einem bundesweit beschlossenen Mietendeckel laut (Dathe et al. 2021: 16).

Als weitere Grenze wohnungspolitischer Regulierungsmaßnahmen ist die Komplexität des Wohnungsmarktes sowie der Maßnahmen an sich zu nennen (Kunnert & Baumgartner 2012: 21). Wie bereits innerhalb des vorigen Kapitels erwähnt, ist der Wohnungsmarkt eng mit dem Boden- oder Arbeitsmarkt verwoben (Kunnert & Baumgartner 2021: 21). Sie bedingen sich gegenseitig (Kunnert & Baumgartner 2012: 21). Auch die hohe Anzahl an Maßnahmen, die, wie gezeigt wurde, viele Zielsetzungen aufweisen, deuten aufgrund dieser vielfältigen Möglichkeiten auf die Komplexität der Wohnungspolitik hin (Kunnert & Baumgartner 2012: 9).

Darüber hinaus kann hervorgehoben werden, dass staatliche Regulierungsinstrumente nicht immer diejenigen Personengruppen erreichen, die eigentlich adressiert werden sollten (Landmesser & Metzkow 2021: 179). Beispielhaft kann an dieser Stelle die Eigentumsförderung genannt werden, die sogar soziale Ungleichheit verstärken könne (Landmesser & Metzkow 2021: 180). So seien finanziell schlecht aufgestellte Haushalte im Vergleich zur Mittelschicht hier im Nachteil, da diese sich trotz monetärer staatlicher Förderung kein Eigentum leisten könnten, die Mittelschicht diese hingegen in Sparvermögen transformieren würde (ebd.).

Der Staat als Kommunikator wohnungspolitischer Eingriffe, deren Adressaten private Wohnungsmarktakteur:innen sind, wirkt nach dieser Definition als „geschlossener, außerhalb der Gesellschaft stehender Akteur“ (Landmesser & Metzkow 2021: 181). Hierbei sollte jedoch beachtet werden, dass die innerhalb des Bundes beteiligten politischen Entscheidungsträger:innen von Bürger:innen gewählt sind sowie durch einen öffentlichen Diskurs, wissenschaftliche Leitlinien oder Parteien beeinflusst werden (ebd.). Somit ist der Staat an sich keineswegs als unbefangener bzw. vorurteilsfrei objektiver Akteur anzusehen (ebd.). Landmesser und Metzkow (2021: 181) erklären hierzu: „Nicht eine neutrale Instanz, sondern Menschen mit Interessen und Gesellschaftsbildern machen Politik“. Längerfristige politische Ansätze werden somit durch geographische Grenzen, sich widersprechender Interessen sowie der Struktur des politischen Systems an sich beeinträchtigt (Landmesser & Metzkow 2021: 190).

Quellenverzeichnis

Dathe, Tracy/Dathe, René/Weise, Andreas/Dathe, Isabel/Helmold, Marc (2021): Berliner Mietendeckel & Co. – Staatseingriffe in den Immobilienmarkt. Wiesbaden: Springer VS.

Harlander, Tilman (2018): Wohnungspolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 2953-2965.

Holm, Andrej/Junker, Stephan/Neitzel, Kevin (2018): Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen? Mengeneffekte und soziale Reichweite beim Wohngeld, der Wohnraumförderung und der Mietpreisbremse in 77 deutschen Großstädten. Working Paper in: Forschungsförderung, Nr. 093. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Kunnert, Andrea/Baumgartner, Josef (2012): Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Kofner, Stefan (2004): Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.

Landmesser, Paula/Metzkow, Kaspar (2021): Kapitel 10. Gegenstand, Akteur:innen und Instrumente der Wohnungspolitik. In: Holm, Andrej (Hg.): Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft. Ein sozialwissenschaftliches Handbuch. Hamburg: VSA Verlag. S. 172–194.

Löhr, Dirk (2021): Soziale Wohnungspolitik: Zeitgemäße Konzepte und Instrumente. Study der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 466, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Thomsen, Stephan/Vogt, Daniel/Brausewetter, Lars (2019): Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland: Situation und Optionen, Nr. 658, Hannover: Leibniz-Universität Hannover.

Vollmer, Lisa (2018): Strategien gegen Gentrifizierung. Stuttgart: Schmetterling Verlag.