

# BEZAHLBAR IST DIE HALBE MIETE



© nvphoto – stock.adobe.com

Gewerkschaftliche Positionen  
für eine soziale und  
nachhaltige Wohnungspolitik

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Vorwort .....</b>	<b>03</b>
<b>Einleitung .....</b>	<b>04</b>
<b>1. Nachhaltige Bodenpolitik .....</b>	<b>07</b>
<b>2. Neue Wohnungsbaupolitik .....</b>	<b>13</b>
<b>3. Soziale Mietenpolitik .....</b>	<b>19</b>
<b>Forderungen auf einen Blick.....</b>	<b>23</b>

# VORWORT



© DGB/Simone M. Neumann

Wohnungspolitik ist ein wichtiges Aktionsfeld für Gewerkschaften. Zu einem guten Leben gehören für uns als Gewerkschaften gute Arbeits- und Lebensbedingungen. Viele Kolleginnen und Kollegen finden keine geeignete und bezahlbare Wohnung in der Nähe ihres Arbeitsplatzes. Die Folge sind längere Pendeldistanzen. Die von Gewerkschaften erkämpften Arbeitszeitverkürzungen verbringen immer mehr Menschen im Stau anstatt bei ihren Familien. Lohnsteigerungen durch gute Tarifabschlüsse der Gewerkschaften werden nicht selten von der Miete wieder aufgeessen.

Deswegen ist Wohnen ein Schwerpunktthema im DGB-Zukunftsdialog. Allein während unserer Aktionswoche im März 2019 fanden bundesweit 200 Veranstaltungen zum Thema Wohnen statt. In den Kommunen, den Ländern und im Bund mischt sich der DGB aktiv in wohnungspolitische Debatten ein und setzt eigene Akzente.

Für uns heißt Wohnungspolitik auch, die Situation der Beschäftigten in der Wohnungswirtschaft in den Blick zu nehmen. Hier haben Tarifflucht und Vermeidung von Mitbestimmung in den letzten Jahren zugenommen und der Druck auf die Beschäftigten ist gestiegen. Kommunen brauchen wieder mehr Personal, um Planungsaufgaben rasch erledigen zu können. Nicht zuletzt müssen Neubaumaßnahmen und energetische Sanierungen von qualifizierten Fachkräften zu tariflich festgeschriebenen Löhnen durchgeführt werden.

Das Wohnungsproblem ist nicht von heute auf morgen zu lösen. Die Fehler der Vergangenheit, wie Privatisierungen und Deregulierungen, werden uns noch lange beschäftigen. Wir brauchen eine langfristige und vorausschauende Boden- und Wohnungsbaupolitik sowie eine soziale Mietpolitik, um den Druck aus dem Kessel zu nehmen. Bedauerlicherweise scheinen viele politisch Verantwortliche dies noch nicht begriffen zu haben oder nicht begreifen zu wollen. Kommunen vergeben Bauland ohne soziale Auflagen, viele Länder betreiben soziale Wohnraumförderung mit angezogener Handbremse und die Bundesregierung verhakt sich im Klein-Klein.

Der DGB und seine Gewerkschaften legen Vorschläge für eine soziale und nachhaltige Wohnungspolitik vor. Dafür werden wir auch in Zukunft streiten und kämpfen.

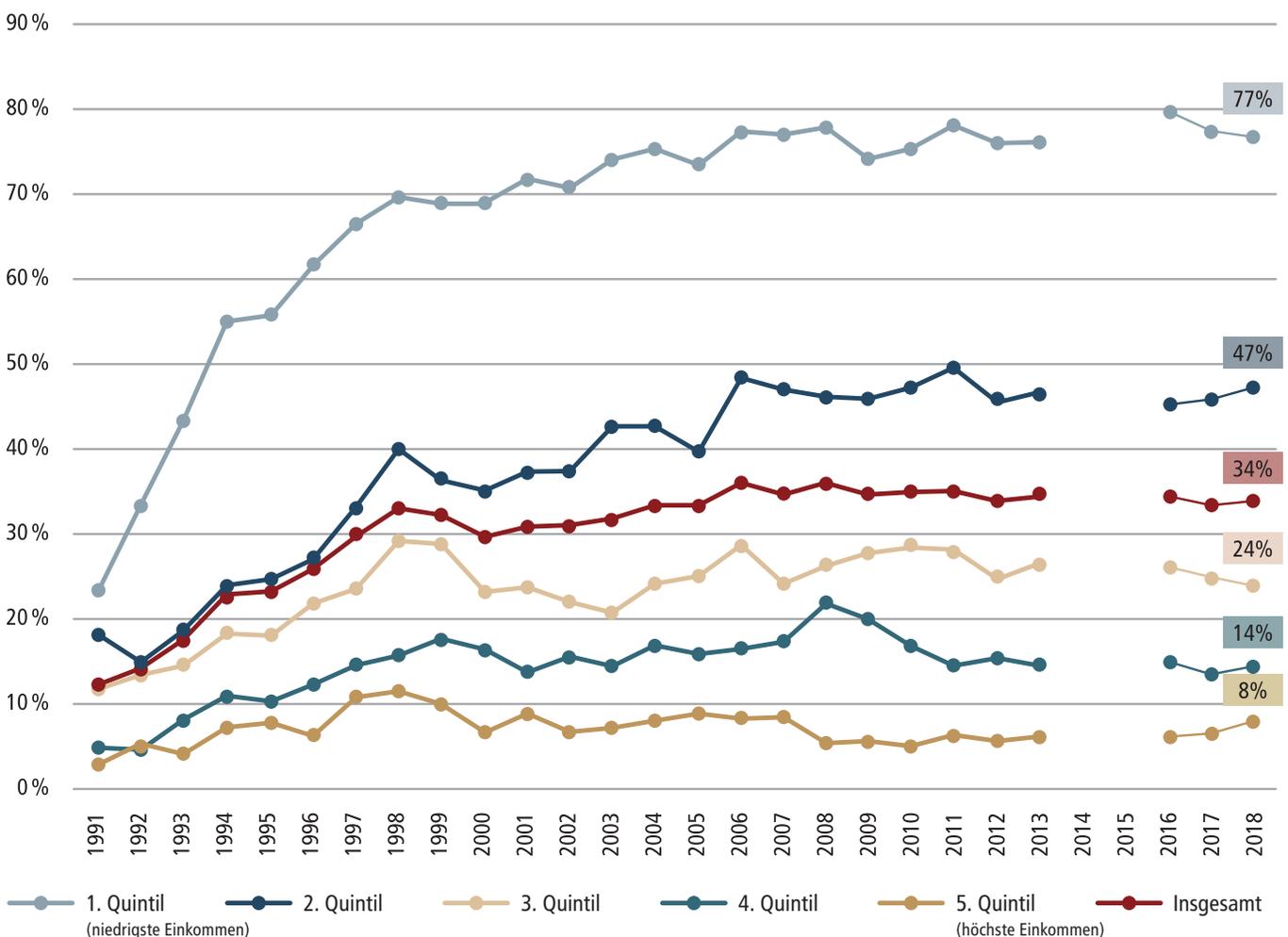
**Stefan Körzell**  
DGB-Vorstandsmitglied

# EINLEITUNG

Für die meisten Haushalte sind die Wohnkosten der größte Ausgabenposten. Für die Miete inklusive Nebenkosten oder die Finanzierung bzw. den Unterhalt der eigenen Immobilie geht ein erheblicher Teil des Einkommens direkt am Monatsanfang vom Konto ab. Diese Ausgabe ist unverzichtbar, möchte man nicht das Dach über dem Kopf verlieren. Eine Erhöhung der Wohnkosten stellt viele Menschen vor ernsthafte finanzielle Probleme. Als Faustregel gilt: Eine

Wohnkostenbelastung von mehr als 30 Prozent des Nettohaushaltseinkommens ist problematisch. Von den Menschen mit niedrigen Einkommen, die zur Miete wohnen, haben 77 Prozent zu hohe Wohnkosten. Hingegen sind in den höchsten Einkommensklassen nur acht Prozent von einer Wohnkostenüberlastung betroffen (siehe Grafik). Wohnen verschärft die soziale Ungleichheit.

## Anteil der Miethaushalte mit einer Wohnkostenbelastung über 30 Prozent



Quelle: IW Köln 2020, S.14 nach Zahlen des SOEP v35

In den letzten zehn Jahren sind die Mieten enorm gestiegen. Waren davon zuerst die Groß- und Universitätsstädte betroffen, ziehen kleinere Städte im Umkreis der Metropolen nach. Noch deutlicher war der Preisanstieg bei Wohnungen, Häusern und Bauland. Die Preise für Eigentumswohnungen haben sich seit 2010 verdoppelt (BBSR 2021: 105–108). Ein Trend, der trotz der Corona-Pandemie weiterhin ungebrochen ist. Grund für die anhaltenden Preissteigerungen sind die niedrigen Zinsen und der Zuzug in die Städte und Metropolregionen. Auf der anderen Seite haben viele ländliche Regionen mit Wegzug, Leerständen sowie dem Verfall des Gebäudebestands und der sozialen Infrastruktur zu kämpfen.

Neben der räumlichen Spaltung beschleunigen die Immobilienpreise auch die soziale Spaltung im Land. In jene, die immer mehr Geld für die Miete aufbringen müssen, die sich über beide Ohren verschulden, um ein Eigenheim zu erwerben, oder deren Immobilie zunehmend an Wert verliert, da sie in einer strukturschwachen Region liegt. Auf der anderen Seite füllen sich die Taschen von Aktionär/-innen großer Immobilienunternehmen, Teilhaber/-innen kleiner Immobilienfirmen und Privatvermieter/-innen, deren Immobilien in einer attraktiven Gegend liegen. Allein zwischen 2011 und 2018 haben die Immobilienvermögen in Deutschland um 3,3 Billionen Euro, also 3.300.000.000.000 Euro, an Wert zugelegt. Dieser Anstieg geht allein auf Preiseffekte zurück; Investitionen sind nicht berücksichtigt. Die Hälfte dieser Gewinne entfielen auf die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung. Besonders starke Preisanstiege sind in den Regionen mit bereits hohem Ausgangsniveau festzustellen, während viele ländliche Kreise, ostdeutsche Städte, das Ruhrgebiet oder das Saarland kaum Steigerungen der Immobilienwerte zu verzeichnen haben (Baldenius, Kohl und Schularick 2019).

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist klar, dass eine zukunftsfähige Wohnungspolitik die soziale Schieflage auf dem Wohnungsmarkt ins Lot bringen muss. Zudem spielt der Gebäudebereich eine entscheidende Rolle für die Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes. Energieeffizientes und ressourcenschonendes Bauen und ein sparsamer Flächenverbrauch müssen besondere Berücksichtigung finden. Die Bundes- und Landesregierungen haben in den letzten Jahren viele wohnungspolitische Maßnahmen auf den Weg gebracht, ohne die Preissteigerungen stoppen zu können, die hohe

Wohnkostenbelastung zu senken oder die Klimaziele im Gebäudebereich zu erreichen.

Vor dem Hintergrund der ungebremsten Preissteigerungen und vielfachen Einkommensverlusten in Folge der Corona-Pandemie fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften eine entschlossene Wohnungspolitik, die echte Veränderungen bringt und das Vertrauen der Menschen in die Wirksamkeit von Politik zurückgewinnt. Dazu müssen die drei Bereiche Bodenpolitik, Wohnungsbaupolitik und Mietenpolitik gleichermaßen in den Blick genommen werden. Kurzfristige Maßnahmen wie ein bundesweiter Mietenstopp müssen mit dem Aufbau eines gemeinnützigen Wohnungssektors und der Rekommunalisierung von Grund und Boden einhergehen.



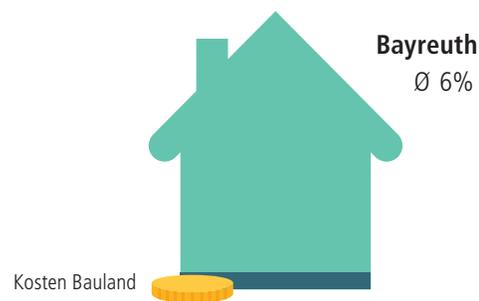
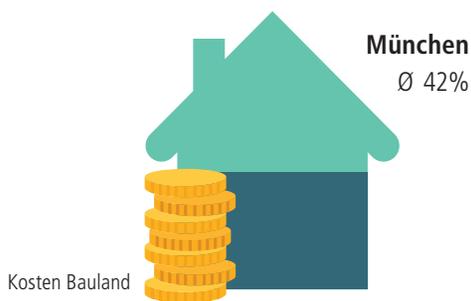
# 1. NACHHALTIGE BODENPOLITIK<sup>1</sup>

## Folgen der Baulandpreise für die Miete

2014 kostete die Herstellung eines Quadratmeters Wohnfläche in der Münchner Klenzestraße 7.160 Euro. 58 Prozent der Kosten entfielen allein auf den Bodenpreis, 42 Prozent auf die gesamten Aufwendungen für die Fertigung der Wohnung, von der Planung bis zur Schlüsselübergabe. Vier Jahre später kostete ein Quadratmeter Wohnfläche bereits 11.500 Euro, wobei 71 Prozent auf den Bodenpreis entfielen. Anders formuliert: Während die Baupreise zwischen 2014 bis 2018 um zehn Prozent gestiegen sind, haben sich die Bodenpreise für die

Klenzestraße von 4.153 auf 8.165 Euro pro Quadratmeter fast verdoppelt. Diese Beispielrechnung zeigt, dass vor allem in den begehrten Lagen nicht mehr preisgünstig gebaut werden kann. Damit sich die Investition rechnet, muss 2018 eine Kaltmiete von 27 Euro pro Quadratmeter veranschlagt werden. Würde dem Bauherrn das Grundstück kostenlos zur Verfügung stehen, rechnete sich die Investition bereits bei einer Kaltmiete von 7,81 Euro (Süddeutsche Zeitung, 29. 8. 2019).

### Anteil der Baulandkosten im Neubau



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Das grundlegende Problem der gegenwärtigen Wohnungskrise ist der Boden. Zwischen 2010 und 2019 sind die Baulandpreise in den sieben Metropolen<sup>2</sup> um durchschnittlich 176 Prozent gestiegen. Sie haben sich also fast verdreifacht. Im Berliner Bezirk Kreuzberg-Friedrichshain stiegen die Preise in den neun Jahren um unfassbare 1.587 Prozent auf über 6.500 Euro pro Quadratmeter (Bundesamt für Statistik 2021). Gerade dort, wo neue Wohnungen gebraucht werden, ist das Bauland sehr teuer. Doch auf teurem Boden können keine bezahlbaren Wohnungen entstehen. Deswegen hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1967 festgestellt:

„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“

Dieser Aufforderung des höchsten deutschen Gerichts kommt die Politik seit vielen Jahren nicht nach. Im Gegenteil: Mit der

<sup>1</sup> Weitere Hintergründe und gewerkschaftliche Positionen für eine sozial gerechte Bodenpolitik sind der Broschüre „Der Wohnungskrise auf den Grund gehen“ des DGB-Bundesvorstands zu entnehmen (DGB 2020a). <https://www.dgb.de/-/mif>

<sup>2</sup> Gemeint sind Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Köln, München und Stuttgart.

Privatisierungswelle der 1990er und 2000er Jahre haben Bund, Länder und Kommunen zahlreiche Flächen ohne Auflagen verkauft und machen dies teils auch heute noch. Die negativen Folgen dieser Politik liegen auf der Hand: Den Kommunen fehlen die Flächen, um bezahlbare Wohnungen und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wie Schulen, Krankenhäuser oder Freizeiteinrichtungen bereitzustellen. Zudem nimmt die Spekulation mit Boden zu und die Preise steigen weiter.



Die massenhafte Ausweisung von Bauland kann nicht die Antwort auf diese Probleme sein, da es sich beim Boden um eine endliche Ressource handelt. Vor allem der Bau von Einfamilienhaussiedlungen am Ortsrand ist teuer in der Erschließung, befördert den Flächenfraß und hat in vielen Fällen die Vernachlässigung des Ortskerns zur Folge. Um den notwendigen Neubau zu ermöglichen, ist eine Nachverdichtung in Kombination mit einer überlegten Ausweisung von neuen Baugebieten sinnvoll.

Die Vorschläge einer sozialen und nachhaltigen Bodenpolitik liegen seit Jahren auf dem Tisch, finden jedoch kaum Eingang in die politische Diskussion. Die bodenpolitischen Forderungen des DGB und

seiner Mitgliedsgewerkschaften verfolgen das Ziel, Gewinne aus Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen und die bodenpolitischen Handlungsspielräume der Kommunen auszuweiten und langfristig zu sichern.

## 1.1 Abschöpfung leistungsloser Gewinne

### Planungswertausgleich

Im Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen kostete ein Quadratmeter Ackerfläche 2018 acht Euro. Wird dieser Acker durch eine Planungsänderung der Kommune zu Bauland, ist er im Landkreis durchschnittlich 650 Euro wert. Also etwa 80-mal so viel. Gewinne, die durch solche Planungsänderungen entstehen, werden weitgehend privatisiert. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, dass diese Gewinne durch einen Planungswertausgleich abgeschöpft werden und an die Kommune gehen. Auch weil umgekehrt ein Verlust entschädigt werden muss, wenn er durch eine Planungsvorgabe der Kommune verursacht wird.

### Besteuerung des Bodenwertzuwachses

Gewinne aus dem Verkauf bebauter oder baureifer Grundstücke werden in der Regel durch die Einkommens- oder Körperschaftsteuer mit dem entsprechenden Satz versteuert. Wird auf einem Grundstück gebaut oder ein bestehendes Gebäude modernisiert, erhöht sich der Wert aufgrund getätigter Investitionen des Eigentümers. Ein Großteil der Wertzuwächse von Immobilien ist jedoch auf die Steigerung des Bodenwertes zurückzuführen. So haben Eigentumswohnungen in attraktiven Lagen ihren Wert in den letzten zehn Jahren verdoppelt, ohne dass ein Cent investiert wurde. Die Bodenwertsteigerungen sind jedoch auf Leistungen der Allgemeinheit, wie bspw. eine gute Verkehrsinfrastruktur, Bildungseinrichtungen oder Kulturangebote, zurückzuführen, die wiederum aus Steuermitteln finanziert werden. Deswegen fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass Bodenwertsteigerungen höher als Einkommen oder andere Gewinne besteuert und weitgehend abgeschöpft werden.

### Share Deals eindämmen

Durch sogenannte Share Deals kann verhindert werden, dass bei Immobilientransaktionen Grunderwerbssteuern anfallen. Diese Umgehung von Steuerzahlungen ist nur möglich, wenn Immobilien als Teil eines Unternehmens den Besitzer wechseln. Denn werden weniger als 95 Prozent des Unternehmens verkauft, entfällt die Grunderwerbssteuer auf die Immobilien. Nach fünf Jahren Haltefrist können die fehlenden fünf Prozent gekauft werden. Nach Schätzungen des hessischen Finanzministeriums entgehen dem Fiskus auf diesem Weg etwa eine Milliarde Euro pro Jahr. Eine stärkere Absenkung der Anteilsgrenze auf etwa 50 Prozent sowie eine Verlängerung der Haltefrist gelten als effektiv, um die Umgehung der Grunderwerbssteuer deutlich zu erschweren.

## 1.2 Kommunale Handlungsfähigkeit erweitern und langfristig sichern

Kommunen haben durch das Bau- und Planungsrecht zahlreiche Einflussmöglichkeiten auf die Bodennutzung. Diese Möglichkeiten sind auf kommunalen Flächen ausgeprägter als auf privatem Grund. Die Erweiterung kommunaler Handlungsfähigkeit umfasst drei Bereiche: mehr Grundstücke in öffentliche Kontrolle bringen, eine soziale Nutzung öffentlicher Grundstücke dauerhaft sichern und erweiterte Steuerungsmöglichkeiten für die Bebauung privater Grundstücke.

### Vorkaufsrechte stärken

Wechselt ein Grundstück den Besitzer, haben Kommunen in vielen Fällen die Möglichkeit, in den Kaufvertrag einzutreten und das Grundstück zum ausgemachten Kaufpreis zu erwerben. Durch die starke Dynamik bei den Boden- und Immobilienpreisen können viele Kommunen die aufgerufenen Kaufpreise nicht aufbringen. Dadurch kommt das Vorkaufsrecht nur selten zur Anwendung. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern ein preislimitiertes Vorkaufsrecht, sodass die Kommunen spekulative Preisüberhöhungen der letzten Jahre nicht finanzieren müssen. Notwendig wäre ein Vorkaufsrecht in Höhe des Verkehrswertes und in Regionen mit extremen Preissteigerungen in Höhe eines nutzungsbezogenen Ertragswertes (siehe Kasten). Dabei muss garantiert werden, dass die Kommune das so erworbene Grundstück dauerhaft einer sozialen Nutzung zuführt.

### Verkehrswert und Ertragswert

Der Wert einer Immobilie kann auf unterschiedliche Art und Weise ermittelt werden. Der Verkehrswert berechnet sich aus den aktuell gültigen Bodenrichtwerten und – bei bebauten Grundstücken – aus dem Gebäudesachwert. Der tatsächliche Kaufpreis kann den Verkehrswert deutlich übersteigen. In vielen Städten sind die Verkehrswerte bzw. die zugrundeliegenden Bodenrichtwerte in den letzten Jahren so stark gestiegen, dass selbst ein Kauf in Höhe des Verkehrswertes sich nicht mehr durch die Mieteinnahmen refinanzieren lässt. Hier wäre ein Vorkauf auf Basis eines nutzungsbezogenen Ertragswertes berechtigt. Der Ertragswert errechnet sich aus den aktuellen oder potentiellen Erträgen der Immobilie. Theoretisch kann er auch über dem Verkehrswert liegen. Deswegen ist bei der Ertragswertberechnung wichtig, nicht die maximal möglichen Erträge zum Maßstab zu nehmen, sondern die Erträge, die sich aus einer sozial verträglichen Nutzung ergeben, bspw. orientiert an der ortsüblichen Vergleichsmiete.

### Einrichtung von Bodenfonds / strategische Bodenbevorratung

Der Erwerb von Grundstücken soll systematisch und strategisch erfolgen. Dafür bedarf es kommunaler Bodenfonds als zentrale Instrumente gemeinwohlorientierter Wohnungspolitik. Mit Hilfe dieser Fonds können Kommunen Grundstücke erwerben und entwickeln. Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang der strategische Kauf von Grundstücken, bevor sie zu Bauland deklariert werden, wie es in Ulm schon lange erfolgreich praktiziert wird (siehe Kasten). Gerade für kleine Kommunen ist es nicht möglich, entsprechende personelle Kapazitäten vorzuhalten und notwendiges Know-how aufzubauen. Hier könnte das Land einspringen, um die Flächen zu entwickeln und zu erschließen. Haushaltsrechtliche Einschränkungen für kommunale Bodenfonds sind von den Ländern aufzuheben. Zudem sollen Bund und Länder ihre Flächen und geeignete Flächen aus dem Bundeseisenbahnvermögen preislimitiert und vorrangig an die Kommunen geben und finanzielle Mittel für den Aufbau kommunaler Bodenfonds bereitstellen.



### Ulmer Modell

Seit 125 Jahren kauft die Stadt Ulm systematisch Grundstücke auf Vorrat. Sie vergibt Baurecht nur auf Flächen, die in ihrem Besitz sind, wodurch die immensen Preissteigerungen durch eine Umwidmung nicht privatisiert werden. Werden kommunale Grundstücke verkauft, ist dies mit einer Baupflicht und Rückkaufklausel versehen: Die Stadt sichert sich das Recht, die Fläche für den ursprünglichen Verkaufspreis zurückzukaufen, sollte der Käufer das Grundstück nicht wie vorgesehen bebauen. Dies wird durch einen Grundbucheintrag gesichert. Bodenspekulation ist somit ausgeschlossen (vgl. Ulm 2020).

### Nachhaltige Vergabe öffentlicher Grundstücke

Lange haben Bund, Länder und Kommunen ihre Grundstücke zu Höchstpreisen veräußert. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern hingegen eine Vergabe der Grundstücke nach

Konzeptverfahren zu einem Festpreis, der sich am Ertrag bei sozialer Nutzung orientiert. Für das Konzeptverfahren sind soziale und ökologische Kriterien anzuwenden. Im Regelfall sollen die Grundstücke durch Erbbaurecht vergeben werden, da so die Nutzung langfristig festgeschrieben werden kann und die Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand bleiben. Die Vergabe öffentlicher Grundstücke soll vorzugsweise an öffentliche Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und gemeinwohlorientierte Unternehmen erfolgen.

### Einführung eines Widmungsrechts für geförderten Wohnungsbau

Durch Einführung einer neuen Flächenkategorie „geförderter Wohnungsbau“ könnte Kommunen die Möglichkeit an die Hand gegeben werden, in Bebauungsplänen gezielt Flächen auszuweisen, auf denen ausschließlich die Errichtung von preis- und/oder belegungsgebundenem Wohnraum zulässig ist. In Verbindung mit einer Deckelung der förderfähigen Grundstückskosten je Wohnung entstünde ein effektives Instrument, um auch private Investor/-innen zum Bau bezahlbarer Wohnungen zu verpflichten. Die Stadt Wien hat Ende 2018 eine solche Kategorie eingeführt (vgl. Stadt Wien 2018).

### **Städtebauliche Verträge nutzen**

Wenn eine Kommune Bauland ausweist, kann sie mit den privaten Grundstückseigentümer/-innen städtebauliche Verträge abschließen, die eine bestimmte Quote an Sozialwohnungen oder bspw. die Bereitstellung von Kitaplätzen beinhalten. So sollen die Eigentümer/-innen an den Erschließungskosten beteiligt werden. In München konnten auf diesem Weg seit 1994 720 Millionen Euro abgeschöpft und mehr als 15.000 Kita- bzw. Grundschulplätze auf Kosten der Investor/-innen errichtet werden. Zudem müssen 30 Prozent der neu errichteten Wohnungen im geförderten Wohnungsbau entstehen und noch einmal zehn Prozent im preisgedämpften Segment. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern die Kommunen auf, dieses Instrument stärker zu nutzen und mögliche Spielräume auszuschöpfen.

### **Baugebote stärken**

Nach wie vor gibt es in zentralen Lagen unbebaute Flächen, die oft aus spekulativen Gründen brach gelassen werden. Diese Potenziale der Innenentwicklung, also der Verdichtung bestehender Wohnbereiche innerorts, sollten ausgeschöpft werden, anstatt im Außenbereich naturbelassene Flächen zu versiegeln. Kommunen haben die Möglichkeit, eine Bebauung unbebauter Flächen im Innenbereich zu erzwingen. Jedoch werden solche Baugebote nur selten angewendet, da die Verfahren sehr aufwendig sind. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, die Anwendung von Baugeboten zu erleichtern und für mehrere Grundstücke auf einmal zu ermöglichen. So könnte auch der Bauüberhang von 740.400 genehmigten, aber bisher nicht gebauten Wohnungen reduziert werden.

Die Bodenpolitik bietet viele Möglichkeiten, auf den Bau bezahlbarer Wohnungen hinzuwirken, die soziale Schieflage etwas ins Lot zu bringen und den Flächenfraß einzudämmen. Notwendig dafür ist jedoch auch eine Wohnungsbaupolitik, die sich an sozialen und ökologischen Zielen ausrichtet. Hier hat es die Politik in den letzten Jahren verpasst, notwendige Weichen zu stellen, weswegen wir eine neue Wohnungsbaupolitik brauchen.



## 2. NEUE WOHNUNGSBAUPOLITIK

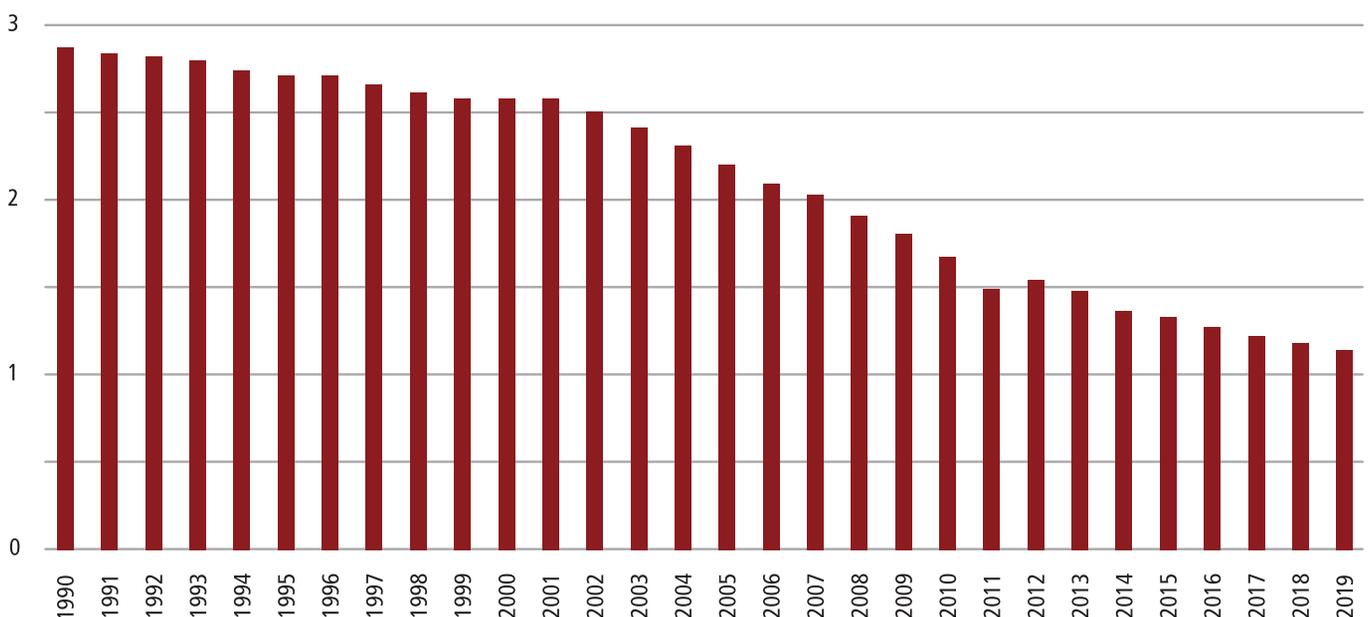
Bund, Länder und Kommunen haben zugesagt in den Jahren 2018 bis 2021 den Bau von 1,5 Millionen Wohnungen zu ermöglichen, unterschreiten diese Marke voraussichtlich aber um ca. 25 Prozent. Wichtig ist jedoch nicht nur wie viel, sondern auch wo und was gebaut wird. In manchen ländlichen Regionen Sachsens, Sachsen-Anhalts oder Nordbayerns werden doppelt so viele Wohneinheiten gebaut wie benötigt. Im Gegensatz dazu wurde in den Metropolen zwischen 2016 und 2018 der jährliche Bedarf an Neubau durchschnittlich nur zu 70 Prozent gedeckt (Henger/Voigtländer 2019). Gebaut wird vor allem im hochpreisigen Segment. In Leipzig, Augsburg, Salzgitter, Jena, Frankfurt und weiteren Städten können sich Durchschnittsverdiener/-innen mehr als 90 Prozent der Neubauwohnungen nicht leisten (panorama 2019). Es fehlt vor allem an bezahlbaren und preisgebundenen Wohnungen. Während es kurz nach der Wende noch ca. drei Millionen Sozialwohnungen gab, schrumpfte die Zahl auf 1,14 Millionen Ende 2019. Seit dreißig Jahren fallen mehr Wohnungen aus der Sozialbindung als neu gebaut werden. Ein Ende dieses Trends ist nicht in Sicht.

### Bindung von Sozialwohnungen

Sozialwohnungen in Deutschland sind preis- und belegungsgebunden, dürfen also nur zu festgelegten Preisen an Personen mit einem Wohnberechtigungsschein vergeben werden. Diese Bindung erkaufte sich der Staat durch zinsfreie Darlehen, Steuerabschreibungen und direkte Baukostenzuschüsse. In der Regel sind die Bindungen auf etwa zwanzig Jahre befristet. Nach Ablauf dieser Frist können die Wohnungen zu Konditionen des freien Wohnungsmarktes vermietet werden, was in den meisten Fällen enorme Mietsteigerungen zur Folge hat. Kritiker/-innen sprechen deswegen von einer teuer erkauften „sozialen Zwischennutzung“.

### Bestand belegungsgebundener Sozialwohnungen in Deutschland (in Millionen)

Quelle: Bundesregierung



Diese miserable Situation auf dem Wohnungsmarkt ist Ergebnis einer verfehlten Wohnungspolitik, die von Deregulierung und Privatisierung geprägt ist. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus wurde bereits in den 1980er Jahren heruntergefahren und in den 2000ern beinahe komplett eingestellt. Besonders folgenschwer war die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zum 1. 1. 1990. Damals befanden sich in Westdeutschland ca. 3,4 Millionen Wohnungen (davon ca. 2,4 Millionen Sozialwohnungen) in den Beständen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen. Selbst wenn Sozialwohnungen aus der Bindung fielen, wurden sie anschließend preisgedämpft angeboten, da gemeinnützige Wohnungsunternehmen nur eine Miete zur Deckung ihrer Kosten veranschlagen durften. Der Wegfall der Gemeinnützigkeit war gleichzeitig der Brandbeschleuniger für umfassende Privatisierungen, da die Wohnungsbestände nun nicht mehr gemeinnützig (d. h. mit beschränkten Gewinnen) bewirtschaftet werden mussten. Industrie- und Staatsbetriebe verkauften ihre ehemals gemeinnützigen Wohnungen ebenso wie Länder und Kommunen in großem Umfang. Schätzungen gehen davon aus, dass seit 1990 etwa eine Million Wohnungen privatisiert wurden (Holm 2010, eigene Berechnungen). Und von den ehemals 450.000 Werkwohnungen in Westdeutschland gibt es heute noch etwa 100.000 (RegioKontext 2016: 8f.).

Durch den Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit und den gestutzten sozialen Wohnungsbau konnte die öffentliche Hand beträchtliche Summen einsparen, da die Steuervergünstigungen wegfielen. Die Ausgaben für die Objektförderung, also die Förderungen von preisgebundenen Wohnungen, blieben etwa konstant, wohingegen die Ausgaben für Subjektförderung, also die Unterstützung von Mieter/-innen, kontinuierlich anstieg (siehe Grafik S. 15). Die Kosten für Wohngeld und Kosten der Unterkunft explodierten förmlich, da viele Menschen mit kleinem Geldbeutel auf dem freien Markt keine bezahlbare Wohnung fanden. Das heißt auch: Die steuerzahlende Allgemeinheit zahlt die hohen Mietforderungen weniger Immobilienbesitzer/-innen.

Die Folgen dieser marktgläubigen Wohnungspolitik sind deutlich: Zahlreiche Bestandswohnungen werden nicht mehr gemeinwohlorientiert bewirtschaftet, sondern an der Börse gehandelt. Unterm Strich ist die Privatisierungspolitik für die öffentliche Hand ein miserables Geschäft, weil sie über die Subjektförderung dauerhaft hohe Mieten

subventioniert. Da die öffentliche Hand kaum selbst baut und wenig regulierend in den Neubau eingreift, wird zu wenig gebaut, oft nicht dort, wo die Wohnungen gebraucht werden, und schon gar nicht zu dem Preis, den die Wohnungssuchenden zahlen können. Für den DGB ist klar, dass es ein „Weiter so“ nicht geben kann. Allein an den bestehenden Förderinstrumenten herumzuschrauben, führt nicht aus der Sackgasse heraus. Wir brauchen eine neue Wohnungsbaupolitik, die eine Kehrtwende bringt.

## 2.1. Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

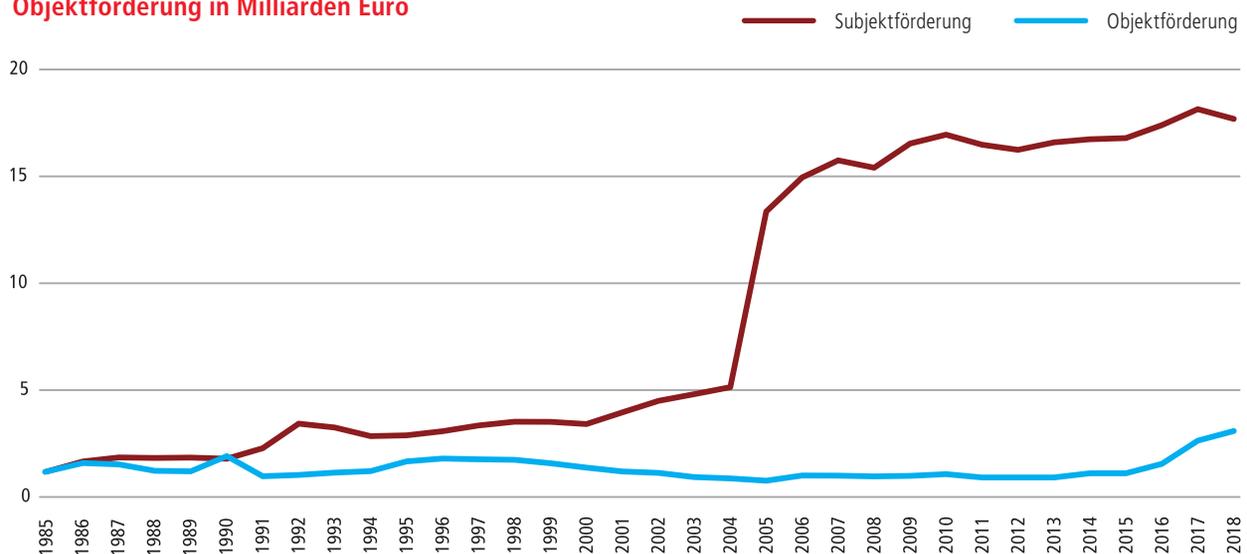
Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit war ein Fehler. Es bedarf einer steuerlichen Förderung für Wohnungsunternehmen, die nicht auf Gewinnmaximierungen aus sind, sich dem Gemeinwohl verpflichten und auf Dauer preisgebundene Wohnungen bereitstellen. Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit muss folgende Leitlinien beinhalten:

### Pflichten künftiger gemeinnütziger Unternehmen

- **Gewinnbeschränkung:** Die jährliche Ausschüttung an die Gesellschafter darf nicht mehr als der Leitzins der EZB plus zwei Prozentpunkte und höchstens vier Prozent der Kapitaleinlagen betragen.
- **Kostenmiete:** Die Miethöhen orientieren sich an der Summe aus Aufwendungskosten, Fremdkapitalkosten, Rücklagen für Instandhaltung und Modernisierung und einer beschränkten Eigenkapital-Rendite.
- **Dauerhafte Preisbindungen:** Eine Preisbindung ist durch das Kostenmietprinzip garantiert. Auch Sozialwohnungen und anderweitig geförderte Wohnungen fallen nach Ablauf der Bindungsfristen unter dieses Prinzip und bleiben somit dauerhaft preisgebunden.
- **Zweckbindung des Vermögens:** Anfallende Überschüsse müssen in den Erhalt, die energetische Sanierung oder die Erweiterung des Wohnungsbestandes investiert werden. Gemeinnützigkeitsregelungen samt Rechten und Pflichten gelten auch für Rechtsnachfolger im Falle eines Weiterverkaufs.

- **Anwendung von Tarifverträgen und Mitbestimmung:** Die Mitbestimmung von Arbeitnehmer/-innen und Mieter/-innen soll durch Betriebs- und Mieteräte sowie garantierte Aufsichtsratsmandate sichergestellt werden. Dies beugt Korruption und Missmanagement vor.
- **Räumlich begrenztes Wirkungsgebiet:** Das Wirkungsgebiet zukünftiger gemeinnütziger Unternehmen soll räumlich beschränkt sein (bspw. auf ein Bundesland oder einen Metropolraum) um zu verhindern, dass monopolartige Konzerne entstehen.
- **Beitrag zu Klimaneutralität im Gebäudebestand:** Bei Neubauprojekten gemeinnütziger Wohnungsunternehmen sollen die aktuell gültigen gesetzlichen Anforderungen des Gebäudeenergiegesetzes in der Regel substantiell unterschritten werden. Nach Möglichkeit werden hierfür verfügbare Förderprogramme in Anspruch genommen.

### Ausgaben für Subjektförderung und Objektförderung in Milliarden Euro



Die Daten zur Subjektförderung beinhalten die Zahlungen von Bund und Ländern für Wohngeld sowie von Bund und Kommunen für die Kosten der Unterkunft. Letztere werden erst seit Einführung der Hartz-Gesetze 2005 gesondert ausgewiesen. Daten zu den Ausgaben für die Wohnkosten von Empfänger/-innen von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe vor 2005 liegen nicht vor. Die Ausgaben für Subjektförderungen lagen in den Jahren vor 2005 also deutlich über den in der Grafik angegebenen Werten.

Die Daten zur Objektförderung beinhalten die Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau und die Städtebauförderung des Bundes. Zahlen zu den Fördermitteln der Länder für den sozialen Wohnungsbau liegen nur für 2017 und 2018 vor. Insgesamt fließt nur ein Teil der Mittel in den Bau neuer geförderter Wohnungen. Denn über viele Jahre wurden die Bundesmittel von den Ländern nicht für den sozialen Wohnungsbau verwendet. Die Mittel der Städtebauförderung fließen vor allem in das Wohnumfeld.

**Quelle:** Wohngeld- und Mietenbericht 2002, 2010 und 2018; Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung; Pestel-Institut 2019 sowie Pressemitteilungen des jeweiligen für Bauen zuständigen Bundesministeriums. Die Zahlen zur Objektförderung vor 2006 sind Holm et al. 2017 entnommen.

### Privilegien zukünftiger gemeinnütziger Wohnungsunternehmen

- **Steuerbefreiung:** Befreiung von Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer sowie ein reduzierter Umsatzsteuersatz bei Baumaßnahmen
- **Zugang zu Bauland:** Privilegierter Zugang zu Baugrundstücken von Bund, Ländern und Kommunen durch Konzeptvergabe zum Festpreis oder langfristige, zinsgünstige Erbbaurechtsverträge

### Träger einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit soll in erster Linie jene Unternehmen und Genossenschaften ansprechen, die bereits vor 1990 gemeinnützig handelten, aber auch für privatwirtschaftliche Unternehmen, die ihre gesamten oder Teile ihrer Bestände gemeinnützig bewirtschaften wollen, offen sein. Neben den Steuervergünstigungen soll vor allem der privilegierte Zugang zu Bauland die Attraktivität steigern, sich an die Zwecke der Gemeinnützigkeit zu binden. Zudem muss ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, den Eintritt ins System der Gemeinnützigkeit für bestehende Unternehmen und Genossenschaften attraktiv zu gestalten.

## 2.2 Soziale und ökologische Ausgestaltung der Wohnungsbauförderprogramme von Bund und Ländern

Seit der Föderalismusreform 2006 sind die Länder für den Wohnungsbau zuständig. Der Bund unterstützt die soziale Wohnraumförderung mit Kompensationszahlungen, die seit 2020 eine Milliarde Euro betragen. 2018 haben die Länder in Summe 860 Millionen Euro eigene Mittel für den sozialen Wohnungsbau verausgabt (Pestel-Institut 2019: 8). Trotz der vergleichsweise geringen Summen werden die Fördermittel nicht vollständig abgerufen, da die Förderung oft mittels zinsloser Darlehen umgesetzt wird, die in Zeiten niedriger Zinsen wenig attraktiv sind. Aber auch Zuschüsse und Tilgungsnachlässe von bis zu 20 Prozent führen nicht dazu, dass sich Investor/-innen in großer Zahl um die Fördergelder bemühen, da es vor allem auf teurem Bauland lukrativer ist, das Luxussegment zu bedienen als geförderten Wohnungsbau umzusetzen. Dennoch ist

eine Ausweitung und Verstärkung der Förderung notwendig, um die sozialen und ökologischen Herausforderungen im Wohnungsbereich zu meistern. Dies muss mit der Schärfung bodenpolitischer Instrumente (vgl. Kapitel 1) einhergehen. Auch eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit würde den sozialen Wohnungsbau stärken, da hier zusätzliche Fördermöglichkeiten mit Gemeinwohlorientierung zusammenkommen.

### Ausbau der sozialen Wohnraumförderung (orientiert an den Berechnungen des Pestel-Instituts 2019)

- Es müssen jährlich mindestens 100.000 neu gebaute Sozialwohnungen gefördert werden. Dafür sind mindestens sechs Milliarden Euro nötig, die durch Bund und Länder in gleichen Teilen aufgebracht werden. In Verbindung mit der Verlängerung bestehender Förderbindungen im Wohnungsbestand soll der Sozialwohnungsbestand bis 2030 wieder auf zwei Millionen Wohnungen erhöht werden.
- Vor allem für Haushalte, deren Einkommen knapp über den Grenzen für einen Wohnberechtigungsschein liegen, müssen jährlich weitere 60.000 bezahlbare Mietwohnungen gefördert werden. Dazu sind pro Jahr weitere drei Milliarden Euro durch Bund und Länder bereitzustellen.
- Bund und Länder müssen ihre Mittelzusagen bis 2030 garantieren, um den Beteiligten in der Bau- und Wohnungswirtschaft Planungssicherheit zu gewährleisten.

### Ausbau der ökologischen Wohnraumförderung

- Die derzeit bereitgestellten Mittel zur Förderung energetischer Gebäudesanierung von Bestandsgebäuden reichen nicht aus, um die Sanierungsrate im erforderlichen Umfang zu steigern und dabei leistbare Wohnkosten zu gewährleisten. Das Volumen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) muss daher über die jüngsten Maßnahmen im Konjunkturpaket hinaus weiter auf mittelfristig fünf Milliarden Euro jährlich erhöht und auf diesem Niveau verstetigt werden.
- Bei der Ergänzung der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau seitens der Länder sollte eine dynamische

„Klima-Komponente“ eingeführt werden, um energieeffiziente Lösungen, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen an Neubauwohnungen hinausgehen, stärker zu fördern.

- Das Bundesprogramm „Energetische Stadtsanierung“ der KfW sollte aufgestockt werden, um damit verstärkt auch umweltfreundliche Mobilitätskonzepte sowie energieeffiziente Wärmeversorgungslösungen etc. auf Quartiersebene zu fördern. Bei der Entscheidung über Förderanträge könnten gemeinnützige Wohnungsunternehmen als besonders förderungswürdig berücksichtigt werden.

### 2.3 Neugründung /Stärkung öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften

Durch die Privatisierungswelle der letzten 30 Jahre haben viele Kommunen und einige Länder keine Wohnungsbaugesellschaft mehr, mit der sie korrigierend in den Wohnungsmarkt eingreifen können. Wir begrüßen ausdrücklich, wenn Dresden, der Landkreis Harburg oder die Samtgemeinde Bersenbrück kommunale Wohnungsunternehmen gründen. Denn Unternehmen in öffentlicher Hand sind dem Gemeinwohl verpflichtet und können einen wichtigen Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum leisten sowie Vorreiter bei ökologischem und altersgerechtem Bauen sein. Eine wichtige Ergänzung stellen landeseigene Wohnungsbaugesellschaften dar, die vor allem in Kommunen aktiv sein können, die über keine eigene Wohnungsbaugesellschaft verfügen. Auch der Bund kann einen Beitrag zur Stärkung kommunaler Wohnungsbaugesellschaften leisten, indem er durch einen Beteiligungsfonds die Gründung solcher Gesellschaften ermöglicht bzw. das Eigenkapital bestehender erweitert (vgl. Dullien et al. 2020).

### 2.4 Anhebung der Abschreibungssätze

Die Abschreibungssätze im Mietwohnungsneubau sollten dauerhaft von zwei auf drei Prozent angehoben und damit den Sätzen im Gewerbebau gleichgestellt werden. In Engpassregionen sollten sie – geknüpft an die Vorgabe, dass bezahlbare Wohnungen mit Mietobergrenzen gebaut werden – befristet auf vier Prozent erhöht werden.

### 2.5 Förderung von Wohneigentum

Seit 1950 gibt es steuerliche Anreize zur Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum. Die Eigenheimzulage war lange die wichtigste und, mit bis zu zehn Milliarden Euro jährlichen Kosten, teuerste Subvention in der Bundesrepublik. Sie wurde 2006 abgeschafft. Weit weniger kostspielig ist die Wohnungsbauprämie mit zuletzt jährlichen Kosten von 162 Millionen Euro. Die Fördersätze und Einkommensgrenzen wurden zum 1.1.2021 angehoben. Neu ist das 2018 in Kraft getretene Baukindergeld. Der Kauf einer selbstgenutzten Immobilie wird mit einem Zuschuss von 12.000 Euro pro Kind unterstützt. Antragsberechtigt sind Familien mit einem Kind und einem jährlichen Haushaltseinkommen von bis zu 90.000 Euro. Diese Grenze erhöht sich je weiterem Kind um 15.000 Euro. Die Bundesregierung hat Mittel in Höhe von 9,9 Milliarden Euro bereitgestellt, die bis 2028 ausgezahlt werden. Neben den hohen Kosten wird die geringe Steuerungswirkung dieser Subvention kritisiert. Auffällig ist, dass in angespannten Wohnungsmärkten vergleichsweise wenige Anträge gestellt werden und 75 Prozent der Mittel in den Kauf bereits bestehender Immobilien fließen (vgl. Deutscher Bundestag 2020). Zu befürchten ist, dass die Zuwendung von den Verkäufer/-innen eingepreist wird und sich dadurch die Preisspirale weiter nach oben dreht.

Der DGB spricht sich gegen eine Verlängerung des Baukindergeldes aus. Die frei werdenden Mittel sollten für die Förderung des Baus dauerhaft preisgebundener Mietwohnungen und barrierefreien Mietwohnraums genutzt werden. Dennoch sind zielgerichtete und wohnungspolitisch ausgewogene Fördermaßnahmen für selbstgenutztes Wohneigentum von Arbeitnehmer/-innen mit geringen und mittleren Einkommen sinnvoll.



## 3. SOZIALE MIETENPOLITIK

Mehr als die Hälfte der Menschen in Deutschland wohnt zur Miete. Die steigenden Bauland- und Immobilienpreise und der Zuzug in die Städte setzen die Mietpreise unter Druck. Während die Mieten in bestehenden Verträgen mit durchschnittlich 1,5 Prozent in den letzten Jahren nur moderat gestiegen sind, entkoppeln sich die Angebotsmieten mit Steigerungen von etwa fünf Prozent jährlich. In Großstädten, die oft ein höheres Ausgangsniveau haben, lagen die prozentualen Steigungen sogar über diesem Durchschnittswert. In Berlin haben sich die Angebotsmieten in zehn Jahren verdoppelt und in München werden Wohnungen zu durchschnittlich 18,30 Euro pro Quadratmeter angeboten, ohne Nebenkosten. Mittlerweile ist auch das Umland vieler Großstädte von starken Preissteigerungen betroffen (BBSR 2021: 112 – 115). Diese Entwicklung mindert die Mobilität der Mieter/-innen, führt dazu, dass viele lange Pendelwege auf sich nehmen oder in zu kleinen bzw. zu großen Wohnungen wohnen. Zudem wird es immer lukrativer, durch Modernisierungen, Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen oder Schikane Mieter/-innen zum Auszug zu bewegen und die Preise bei Wiedervermietung nicht selten zu verdoppeln.

Trotz der positiven Einkommensentwicklung der letzten Jahre ist die Mietbelastung in Deutschland hoch. Laut Mikrozensus 2018 geben Mieter/-innen im Schnitt 27 Prozent ihres Einkommens für die Bruttokaltmiete (also Miete mit Nebenkosten, aber ohne Heizkosten) aus. Die Belastung von Mieter/-innen in Großstädten und jenen, die kürzlich umgezogen sind, liegt deutlich höher. 15 Prozent der Mieter/-innen müssen sogar mehr als 40 Prozent ihres Einkommens für die Bruttokaltmiete aufwenden (BBSR 2021: 116 – 119).

Die Mietsteigerungen und hohen Mietbelastungen sind trotz des relativ robusten deutschen Mietrechts und vielen Instrumenten zur Mietenregulierung möglich. Die Bundesregierung hat 2015 die Mietpreisbremse eingeführt und später verschärft, die Mieterhöhungen nach Modernisierung reduziert und die Berechnungsgrundlage der Mietspiegel reformiert. Das Land Berlin hat mit dem Mietendeckel eine weitergehende Reform angestoßen und zugleich Neuland betreten. Das Bundesverfassungsgericht hat das Gesetz am 15. 4. 2021 für nichtig erklärt, da das Land nicht die Kompetenz habe, solche Regulierungsinstrumente zu erlassen. Da ein Ende der Mietsteigerungen nicht in Sicht ist und durch die Corona-Pandemie

viele Menschen Einkommensverluste verkraften müssen, spitzt sich die Situation für viele Mieterinnen und Mieter weiter zu. Deswegen fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften folgende mietrechtliche Maßnahmen:

### 3.1 Mietenstopp

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich für einen zeitlich befristeten Mietenstopp ein, um Mieter/-innen eine Atempause zu ermöglichen. Dieser Stopp gilt auch bei Wiedervermietungen; Index- und Staffelmieten werden ebenfalls eingefroren. Mieten, die noch unterhalb der Mietobergrenzen liegen, sollten bis zum Erreichen der Mietobergrenze jährlich um zwei Prozent angehoben werden können. Mit diesen Maßnahmen soll eine Härtefallregelung einhergehen, die Vermieter/-innen auf Antrag eine Mieterhöhung bis zu der Höhe erlaubt, die zur kostendeckenden Bestandsbewirtschaftung nötig ist. Neubauwohnungen bleiben von einem Mietenstopp ausgenommen, auch damit sich die Investitionstätigkeit stärker als bisher auf den Wohnungsneubau konzentriert. Besonders dringlich ist der Mietenstopp in Regionen mit starken Preissteigerungen oder einer hohen Mietbelastung. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist die Bundesregierung in der Pflicht ein entsprechendes Gesetz auf den Weg zu bringen.

### 3.2 Kappung der Mieterhöhungen im Bestand

Neben einem zeitlich befristeten Mietenstopp müssen die generellen Mieterhöhungsmöglichkeiten weiter begrenzt werden. Gegenwärtig dürfen Bestandsmieten um 20 Prozent innerhalb von drei Jahren erhöht werden, sofern die Erhöhung nicht über die ortsübliche Vergleichsmiete hinausgeht. In angespannten Wohnungsmärkten kann die mögliche Mieterhöhung auf 15 Prozent innerhalb von drei Jahren reduziert werden. Der DGB hält eine flächendeckende Absenkung auf zehn Prozent innerhalb von drei Jahren für geboten.

### 3.3 Mietpreisbremse ausbauen und schärfen

Bis zur Verabschiedung bzw. für die Zeit nach dem Auslaufen eines Mietenstopps ist eine weitere Anpassung der Mietpreisbremse notwendig. Bislang dürfen Vermieter/-innen in angespannten Wohnungsmärkten

bei Wiedervermietung den Mietzins nicht höher als zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete ansetzen. Ausgenommen davon sind möblierte Wohnungen, Neubauwohnungen oder umfassend modernisierte Wohnungen. Liegt die Vormiete bereits mehr als zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete, gilt Bestandsschutz. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, die Ausnahmen einzuschränken und lediglich für Neubauwohnungen gelten zu lassen. Darüber hinaus bedarf es Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Vermieter/-innen, die gegen die gesetzlich geregelte Mietobergrenze verstoßen. Zudem muss die Mietpreisbremse flächendeckend und dauerhaft gelten, um rechtliche Unsicherheiten auszuschließen.

### Angespannte Wohnungsmärkte

Ein Wohnungsmarkt gilt laut Gesetz dann als angespannt, „wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.“ In solchen Gebieten gelten derzeit die Mietpreisbremse, eine Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen von 15 Prozent innerhalb von drei Jahren und eine verlängerte Kündigungsfrist bei Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen. Die Länder setzen diese Maßnahmen jedoch sehr unterschiedlich um, wodurch ein mietrechtlicher Flickenteppich entstanden ist. Mehrere Bundesländer haben fehlerhafte Verordnungen erlassen, sodass dort die Mietpreisbremse phasenweise außer Kraft gesetzt war. In Schleswig-Holstein hat die Landesregierung entsprechende Verordnungen 2020 auslaufen lassen. Dort gibt es offiziell keine angespannten Wohnungsmärkte mehr. In Nordrhein-Westfalen gelten durch ein neues Gutachten im Auftrag der schwarz-gelben Landesregierung einige Großstädte wie Aachen, Leverkusen oder Paderborn nicht mehr als angespannter Wohnungsmarkt. In Brandenburg gelten seit dem 1.1.2021 Städte wie Bernau, Erkner oder Hennigsdorf im Berliner Speckgürtel als nicht mehr angespannt. Zu dieser Einschätzung kam zumindest ein Gutachten der neuen Landesregierung. Die Festlegung angespannter Wohnungsmärkte führt in der Praxis zu einer erheblichen rechtlichen Unsicherheit für Mieter/-innen und Vermieter/-innen.

### 3.4 Mietabsenkungen wieder ermöglichen

Nach § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes gelten Mieten als überhöht, wenn diese „infolge der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen die üblichen Entgelte um mehr als 20 vom Hundert übersteigen“. Es droht ein Bußgeld von bis zu 50.000 Euro. Vor allem in Ballungsgebieten werden seit Jahren viele Mietverträge abgeschlossen, deren vereinbarte Miete über 20 Prozent des Mietspiegels liegt, somit gesetzeswidrig ist und eigentlich abgesenkt werden müsste. Da jedoch nach einem Urteil des Bundesgerichtshofs betroffene Mieter/-innen detailliert darlegen müssen, inwieweit der Vermieter das geringe Angebot ausgenutzt hat, hat der Paragraph weitgehend seine Wirkung verloren. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, den § 5 WirtStrG so zu ändern, dass er seinen Zweck erfüllt und Mieten, die über 20 Prozent der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, in der Regel abgesenkt werden müssen. Am 29.11.2019 hat der Bundesrat einen entsprechenden Gesetzentwurf beschlossen, der bislang von der CDU im Bundestag blockiert wird.

### 3.5 Mietspiegel stärken

Die ortsübliche Vergleichsmiete ist meist im Mietspiegel festgelegt. Berechnungsgrundlage sind dabei Mietverhältnisse der letzten sechs Jahre, die neu abgeschlossen wurden oder in denen sich der Mietzins verändert hat. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern eine Ausweitung des Betrachtungszeitraums auf zehn Jahre, um eine preisdämpfende Wirkung vor allem in jenen Gebieten zu entfalten, in denen die Mieten in den letzten Jahren stark gestiegen sind. Nicht alle Kommunen haben einen Mietspiegel. Sie sollen verpflichtet werden, einen solchen nach klaren Kriterien und in Abstimmung mit den Interessensverbänden aufzustellen.

### 3.6 Modernisierungen sozial verträglich ausgestalten

Mit dem 1. 1. 2019 wurde die Möglichkeit für Vermieter/-innen, Modernisierungskosten auf ihre Mieter/-innen umzulegen, reduziert. Statt elf Prozent können nur noch acht Prozent der Anschaffungskosten der jährlichen Miete aufgeschlagen werden. Außerdem ist eine Mieterhöhung durch Modernisierung bei drei Euro (bzw. zwei Euro bei Mieten unter sieben Euro) pro Quadratmeter innerhalb von



sechs Jahren gekappt. Die Einschränkung der Umlage war überfällig, schützt aber nach wie vor nicht effektiv vor modernisierungsbedingter Verdrängung. Eine Reduzierung der Modernisierungumlage auf vier Prozent würde den Anreiz senken, unnötige Maßnahmen aus Renditegründen vorzunehmen. Zudem halten wir eine Kappungsgrenze von 1,50 Euro pro Quadratmeter innerhalb von sechs Jahren für notwendig. Ein Modernisierungstillstand ist dadurch nicht zu erwarten. Wichtig ist, dass die Förderprogramme für energetische und altersgerechte Modernisierung ausgebaut und verstetigt werden (vgl. Kapitel 2).

### 3.7 CO<sub>2</sub>-Preise auf Vermieter/-innen umlegen

Die Mehrkosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung dürfen nicht einseitig auf die Mieter/-innen übertragen werden. Gerade für mittlere und kleinere Einkommen ist das eine zusätzliche Belastung bei ohnehin schon stark ansteigenden Mietkosten. Darüber hinaus setzt der CO<sub>2</sub>-Preis in seiner jetzigen Form keinen Anreiz für eine klimafreundliche Gebäudesanierung. Denn die Mieter/-innen haben keinen Einfluss darauf, ob sie in einem gut gedämmten Gebäude mit klimafreundlicher Heizungsanlage wohnen. Damit jedoch der Anreiz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung dort ankommt, wo die Investitionsentscheidungen für

die Gebäudesanierung getroffen werden, sollten Vermieter/-innen die Zusatzkosten tragen oder zumindest im großen Umfang daran beteiligt werden.

### 3.8 Grundsteuer aus den Betriebskosten herausnehmen

Als Teil der Betriebskosten müssen Mieter/-innen die Grundsteuer tragen. Da es sich hierbei jedoch um eine Steuer auf das Eigentum handelt, sollte sie von den Vermieter/-innen bezahlt werden.

### 3.9 Eigenbedarfskündigungen einschränken

Eines der Instrumente, mit dem Menschen aus ihrer Wohnung und somit meist auch aus ihrer Nachbarschaft verdrängt werden, ist die Kündigung nach Eigenbedarf. Eigenbedarf liegt vor, wenn der Vermieter die Wohnung für sich selbst oder für eine zu seinem Haushalt gehörende Person benötigt. In der Praxis führt die recht vage gehaltene Rechtslage zu einer enormen Ausweitung des berechtigten Personenkreises. Neben Kindern oder Enkeln kann auch für Cousins, Großneffen, Schwiegerkinder, Tanten, Pflegepersonal oder Au-pairs Eigenbedarf geltend gemacht werden. Auch die Nutzung

der Wohnung als Zweitwohnsitz ist ein Kündigungsgrund. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, den Personenkreis auf die engsten Verwandten einzuschränken und eine Kündigung zur Nutzung als Zweitwohnsitz auszuschließen. Werden Mietshäuser in Eigentumswohnungen umgewandelt, dürfen bestehende Verträge nach drei Jahren wegen Eigenbedarf gekündigt werden. In angespannten Wohnungsmärkten kann diese Frist auf bis zu zehn Jahre verlängert werden. Der DGB fordert eine flächendeckende Verlängerung der Kündigungssperrfrist auf zehn Jahre.

### **3.10 Umwandlungsmöglichkeiten einschränken**

Wenn Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt werden, hat das oftmals Mieterhöhungen oder Eigenbedarfskündigungen zur Folge. Die Bundesregierung hat im Baulandmobilisierungsgesetz (dessen Verabschiedung bei Redaktionsschluss noch nicht gesichert war) festgelegt, die Umwandlungsmöglichkeiten in angespannten Wohnungsmärkten einzuschränken. Leider sind im Gesetzesentwurf zahlreiche Schlupflöcher und Ausnahmen enthalten. Wir fordern diese Ausnahmen stärker zu beschränken (vgl. DGB 2020b).

### **3.11 Ausweitung von Milieuschutz- bzw. Erhaltungsgebieten**

Laut Baugesetzbuch kann eine Gemeinde Gebiete festlegen, in denen Maßnahmen zur Erhaltung der städtebaulichen Gestalt oder der Zusammensetzung der Bevölkerung (Milieuschutz) gelten. In diesen Gebieten werden Luxussanierungen und Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen stark erschwert. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen es, wenn Kommunen von dieser Regelung Gebrauch machen.

### **3.12 Verordnungen gegen Wohnraumzweckentfremdung in Ballungsgebieten erlassen**

Basierend auf einem Gesetz auf Landesebene können Gemeinden Verordnungen gegen Zweckentfremdung umsetzen. Dies ermöglicht, gegen Leerstände vorzugehen und zu verhindern, dass Wohnraum als Ferienwohnung, Büro- oder Gewerbefläche dem regulären Mietmarkt entzogen und somit das Angebot verknappt wird.

# FORDERUNGEN AUF EINEN BLICK



Die Probleme auf dem Wohnungsmarkt sind vielfältig und nicht von heute auf morgen zu beheben. Begleiter einer guten Wohnungspolitik sind struktur- und verkehrspolitische Maßnahmen, die gleichwertige Lebensverhältnisse ermöglichen, den Wegzug aus ländlichen Gebieten bremsen und helfen, die etwa 1,8 Millionen leer stehenden Wohnungen (von denen etwa 500.000 vorbehaltlos nutzbar sind) zu aktivieren.

Alle politischen Ebenen sind in der Verantwortung, das Menschenrecht auf Wohnen Wirklichkeit werden zu lassen und die Verwerfungen auf dem Wohnungsmarkt zu beheben.

## Wir fordern von der Bundesregierung:

- **In der Bodenpolitik:** einen Planungswertausgleich, eine höhere Besteuerung des Bodenwertzuwachses, eine Eindämmung von Share Deals, eine Stärkung kommunaler Vorkaufsrechte und Baugebote
- **In der Wohnungsbaupolitik:** eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit, eine Erhöhung der Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau und die energetische und altersgerechte Modernisierung, einen Beteiligungsfonds zur Unterstützung kommunaler Wohnungsbaugesellschaften
- **In der Mietpolitik:** einen bundesweiten Mietstopp, den Ausbau der Mietpreisbremse, die Stärkung der Mietspiegel, eine Absenkung überhöhter Mieten (§ 5 Wirtschaftsstrafgesetz), die Streichung der Grundsteuer aus dem Betriebskostenkatalog

## Wir fordern von den Landesregierungen:

- **In der Wohnungsbaupolitik:** eine Aufstockung der Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau und eine attraktive Gestaltung der Förderprogramme, Gründung bzw. Stärkung einer Landesentwicklungsgesellschaft
- **In der Mietpolitik:** die Ausschöpfung der bundesrechtlichen Spielräume
- **Außerdem:** finanzielle und juristische Weichenstellungen, damit Kommunen handlungsfähiger werden

## Wir fordern von den Kommunen:

- **In der Bodenpolitik:** die Gründung kommunaler Bodenfonds, die Nutzung städtebaulicher Verträge, Baugebote und Vorkaufsrechte, eine nachhaltige Grundstücksvergabe
- **In der Wohnungsbaupolitik:** die Gründung bzw. Stärkung kommunaler Wohnungsbaugesellschaften und deren Verpflichtung auf das Gemeinwohl
- **In der Mietpolitik:** die Umsetzung von Satzungen gegen Zweckentfremdung, sofern die landesrechtlichen Möglichkeiten gegeben sind

# VERWENDETE LITERATUR

- Baldenius, Kohl und Schularick 2019: Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms. Macrofinance Lab, Universität Bonn.
- BBSR 2021: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. Bonn.
- Bundesamt für Statistik 2021: Baulandpreise. <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online;jsessionid=38AC34673C1C8671FF54D2B17F9F5DC9.reg1?sequenz=statistikTabellen&selectionname=61511#abreadcrumb>
- Deutscher Bundestag 2020: Drucksache 19/20123.
- DGB 2020a: Der Wohnungskrise auf den Grund gehen. Hintergründe und gewerkschaftliche Positionen für eine sozial gerechte Bodenpolitik. Berlin.
- DGB 2020b: Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Berlin.
- Dullien et al. 2020: Beteiligungsfonds und Bodenfonds zur Stärkung des bezahlbaren und öffentlichen Wohnungsbaus. Policy Paper, Berlin/Düsseldorf/Mannheim.
- Henger, Voigtländer 2019: Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Köln.
- Holm 2010: Institutionelle Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten. Neue Strategien der Wohnungsbewirtschaftung, in: Informationen zur Raumbewirtschaftung 5–6/2010, S. 391–402.
- Holm, Hörnitz und Jensen 2017: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Berlin.
- IW Köln 2020: Die langfristige Entwicklung der Wohnkosten in Deutschland und den Großstädten. IW-Online-Immobilien-symposium.
- panorama 2019: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/neubau-mieten-einkommen-101.html>
- Pestel-Institut 2019: Leitfaden für soziales und bezahlbares Wohnen in Deutschland. Hannover.
- RegioKontext 2016: „Wirtschaft macht Wohnen“ Mitarbeiterwohnen: Aktuelle Herangehensweisen und modellhafte Lösungen. Berlin.

- Stadt Ulm 2020: Grundstückspolitik. Über 125 Jahre Ulmer Bodenpolitik. <https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundst%C3%BCck/grundst%C3%BCckspolitik>
- Stadt Wien 2018: Planungsgrundlagen zur Widmung „Gebiete für geförderten Wohnbau“. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/pdf/widmung-grundlagen.pdf>
- Süddeutsche Zeitung, 29. 8. 2019: „Ein Quadratmeter für 160 000 Euro“. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-grundstueckspreis-immobilienbodenrichtwert-1.4580410>



**Impressum:**

Herausgeber:  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz-  
und Steuerpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

V.i.S.d.P.: DGB-Vorstandsmitglied  
Stefan Körzell

Redaktion: Maximilian Fuhrmann  
Stand: April 2021, 4. erweiterte Auflage

Lektorat: Martin Silbermann  
Gestaltung: eschdesigns.de  
Druck: DCM Druck Center Meckenheim GmbH

[www.dgb.de/wohnen](http://www.dgb.de/wohnen)