

## **Rechtliche Wege zum bezahlbaren Wohnraum:**

### **Die Hälfte des Wohnungsmarkts in Gemeinnützigkeit**

#### **Ein Beitrag der Arbeitsgruppe Wohnungspolitik, Städtebau und Regionalentwicklung des SPD-Bezirks Hessen-Süd**

Das Angebot an bezahlbarem Wohnraum wird häufig und zu Recht als „die soziale Frage“ der Gegenwart beschrieben. Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, sollte man sich zunächst bewusstwerden, was man sich unter bezahlbarem Wohnraum vorzustellen hat. Wann ist der Wohnraum in einer Großstadt bezahlbar?

Derzeit wird bezahlbarer Wohnraum durchgehend mit dem Fehlen desselben in den Großstädten beschrieben. Betrachtet man die Ursachen für diesen Mangel, zeigt sich schnell, dass die aus unterschiedlichen Gründen (z.B.: Arbeitsplatzangebot, kulturelles Angebot, Synergieeffekte für die Infrastruktur) bestehende Attraktivität der Großstädte eine höhere Nachfrage verursacht, die wegen der Unvermehrbarkeit von Grund und Boden nicht oder zumindest nicht genügend ausgeglichen werden kann. Das Steigen der Mietzinsen ist dann in einer Marktwirtschaft eine im Grunde normale und angemessene Folge. Knappe Güter werden zum Luxusgut, das sich nur Besserverdienende leisten können. Im Falle von teurem Schmuck zum Beispiel wird das ohne Weiteres hingenommen. In einer Großstadt führt dies indessen zur Gentrifizierung: Die Bevölkerung einer Metropole sortiert sich entsprechend ihrer Einkommensgruppen in verschiedene Stadtteile - in der Regel entsprechend der Distanz zum Zentrum. Die Vielfalt einer Stadt, die eine solche erst interessant und besonders lebenswert macht, geht dabei verloren. Weiterhin werden Ortsansässige aus ihrer Heimat verdrängt, wenn sie sich die gestiegenen Mieten nicht mehr leisten können oder zur Gründung einer Familie mehr Wohnraum benötigen.

Wenn nur die Besserverdienenden auf dem freien Markt bezahlbaren Wohnraum - in Relation zu ihrem Einkommen - finden können, dann lässt sich daraus zugleich eine Lösung ableiten. Eine Preisregulierung nebst Belegungsbindungen bedarf es nur für Mieter der unteren und mittleren Einkommensgruppen. Das heißt: Nur die Hälfte des Mietmarkts darf den Regeln des freien Markts unterliegen, die andere Hälfte nicht. Die letztere Hälfte eines solchen Markts könnte mit einem an den Kosten orientierten, preisregulierten Mietzins aufwarten. In diesem Segment kann Wohnraum durch regulierte Bodenpreise mit Mieten angeboten werden, die auf ganz

Deutschland bezogen durchschnittlichen Miethöhen aufweisen (z.B. 7 oder 8 € pro qm) und dann für jene Wohnungssuchende reserviert werden, deren Einkommen nur dem Durchschnitt oder darunter entspricht. Dies entspricht bezahlbarem Wohnraum für alle: Für die unteren und mittleren Einkommensgruppen wird der Mietzins auf ein lageunabhängiges Niveau herunterreguliert und die Besserverdienenden können sich die frei vereinbarten Mieten auf dem renditeorientierten, privaten Wohnungsmarkt leisten.

Der Wiener Wohnungsmarkt lebt dies vor. Weil dort etwa 60 % der vermieteten Wohnungen sich in der Hand der Kommune oder gemeinnützigen Wohnungsunternehmen befinden, können entsprechende Mieten angeboten werden. Ortsansässige werden in Wien nicht verdrängt und Stadtteile sind nicht nach Einkommensgruppen sortiert. Ohne einen solchen Wohnungsmarkt wäre die schöne Stadt Wien sicher nicht wiederholt zur lebenswertesten Stadt der Welt gekürt worden. Zur ganzen Wahrheit gehört natürlich, dass auch in Wien nicht jeder eine Wohnung bekommt, denn auch dort ist der Grund und Boden nicht vermehrbar. Schwierigkeiten hat, wer nicht ortsansässig ist und nicht zu den Besserverdienenden zählt. Aber es entscheidet nicht der Geldbeutel, ob man sich seine Heimatstadt noch leisten kann und wie deren Bevölkerung sich zusammensetzt.

Hat man ein klares Ziel vor Augen, also die Hälfte des Wohnungsmarkts in großen Großstädten nicht der renditeorientierten Wohnungswirtschaft in Form der Wohnungsaktiengesellschaften und den privaten Vermietern zu überlassen, lässt sich auch der ökonomische und rechtliche Weg dorthin beschreiben. Derzeit sind in Großstädten wie Frankfurt am Main, Berlin, München oder Hamburg meist etwa 15 % der vermieteten Wohnungen in kommunaler Hand. Weitere 15 % sind in der Hand von Bund, Land oder Genossenschaften, die den Mietern gehören und mit ihrem langjährigen Immobilienbestand nicht an hohen Mieten interessiert sind. Es bliebe also ein Anteil von 20 % dazuzugewinnen.

Aus mathematischen Gründen reicht es hierfür aber nicht, 20 % mehr neue Wohnungen zu bauen, denn neue Wohnungen erhöhen zugleich den Gesamtbestand; die Anteilsverschiebung ist deutlich geringer. Derzeit werden im Neubau bis zu 50 % der Wohnung öffentlich-gefördert mithin preisreguliert gebaut. Mathematisch wird man damit nie zu einem Anteil von 50 % am Gesamtbestand kommen. Würden 75 % des gesamten Neubaus einer (dauerhaften) Preisregulierung

und Belegungsbindung unterworfen, dann bedürfte es für eine Steigerung eines Anteils von 30 % auf 50 % am Gesamtmietmarkt immer noch Neubauten im Umfang von 80 % des bisherigen Wohnungsbestandes. Für eine Stadt wie Frankfurt zum Beispiel hieße dies, dass zusätzlich zu den rund 300.000 vermieteten Wohnungen 240.000 Wohnungen neu gebaut werden müssten, um bei einer Preisbindung von 75 % im Neubau auf einen Marktanteil von 50 % im Gesamtmarkt zu kommen. Will man nicht den Stadtwald abholzen oder jedes Gebäude auf die doppelte Höhe aufstocken, wird dies allein mit „bauen, bauen, bauen“ nicht zu erreichen sein. Nur chinesische Großstädte gehen diesen Weg.

Wesentlich zielführender ist es in großen Großstädten mit wenig Neubauplänen, zusätzlich zu einem moderaten Neubau einen Transfer im Bestand zu bewirken. Hier bedarf es beispielsweise in Frankfurt nur der Übertragung von 60.000 Wohnungen aus einem renditeorientierten Vermietungsregime in eine ausschließlich kostenorientiert gemeinnützig kalkulierende Vermieterschaft. Die Kostenmiete ist der Standard bei Sozialwohnungen. Er war es auch bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, solange es diese bis 1989 in Deutschland noch gab; in Österreich gibt es diese Unternehmen weiterhin. Würde der Rechtsstatus von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Deutschland wiedereingeführt - die Gesetzgebungskompetenz dürfte hierfür im Wesentlichen bei den Ländern liegen - könnte mit ggf. heruntersubventionierten, niedrigen Bodenpreisen dauerhaft ein bezahlbares, dem deutschlandweiten Durchschnitt entsprechendes Mietzinsniveau sichergestellt werden. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen können nur in geringer Höhe Gewinne erwirtschaften. Günstige Bodenpreise müssen deshalb über die Kostenmiete zwangsläufig und dauerhaft den Mietern zugutekommen. Die Immobilien dürften von solchen Unternehmen nur an andere gemeinnützige Träger verkauft werden. Ein Geschäftsführer, der die Regeln nicht beachtet, könnte durch einen anderen zwangsweise ersetzt werden. Bezahlbarer Wohnraum für alle wäre also in einer Stadt wie Frankfurt zu erzielen, wenn weitere 20 % des Wohnungsbestands in eine gemeinnützige Trägerschaft transferiert würden. Dies ist viermal effektiver als ein Neubau mit einem preisregulierten Anteil von 75 %.

Ein solcher Transfer aus dem Bestand ist jedoch kaum im Wege des Aufkaufens, auch nicht mithilfe von Vorkaufsrechten zu erreichen. Sicher ist ein generelles Vorkaufsrecht für Kommunen erstrebenswert. Aber bei durchschnittlich vielleicht

4.000 Immobilienkaufverträgen in Frankfurt pro Jahr, dürften kaum mehr als 6.000 Wohnungen jedes Jahr verkauft werden, die nicht neugebaut sind und bereits zum Vermietungsmarkt gehören. Wollte man auf diese Weise beispielsweise in zehn Jahren insgesamt 60.000 Wohnungen mittels eines Vorkaufsrechts aufkaufen, würde dies kaum noch zu Verkaufsfällen führen und der Preis der doch noch verkauften Wohnungen würde ins Unermessliche steigen.

Ein direkter Zugriff auf das Eigentum vermieteteter Immobilien erscheint indessen nur bei großen Wohnungsunternehmen ökonomisch wie politisch hinnehmbar. In Berlin wird derzeit versucht, den Wohnungsbestand solcher Unternehmen aufgrund eines Volksbegehrens zu enteignen oder (zurück) zu kaufen - so die erste Antwort des Berliner Senats auf die Volksbegehrensinitiative. Eine vollständige Übernahme dieses Bestandes würde jedoch einer Gentrifizierung nicht wirklich entgegenwirken. Der Bestand großer Wohnungsunternehmen liegt in der Regel geballt in einzelnen Stadtteilen eher am Rande der Stadt. Eine Überführung dieses Bestands in einen gemeinnützigen Wohnungsmarkt sollte deshalb nur zu einem Viertel oder höchstens zur Hälfte angestrebt werden.

Der direkte und unmittelbare Zugriff auf das Eigentum privater Vermieter mit kleinen Beständen wäre auch keine gute Lösung, denn dies wäre mit einer massiven Durchbrechung von Eigentumsstrategien verbunden. Die damit einhergehende Störung von privater Wohnraumbewirtschaftung sollte tunlichst vermieden werden.

Weniger störend wäre es indessen, beim Eigentümerwechsel für Mietshäuser anzusetzen. Mit Mietshäusern sind hier nur vermietete Häuser gemeint, die sich vollständig in der Hand eines oder weniger Eigentümer befinden, nicht einzelne Eigentumswohnungen in entsprechenden Wohnkomplexen. Ein vom Landes- oder Bundesgesetzgeber zu erlassendes Maßnahmegesetz müsste also einzelnen großen Großstädten erlauben, nicht nur im Falle eines Verkaufs sondern auch im Falle einer Vererbung oder Verschenkung einen Transfer vom renditeorientierten Vermietungsmarkt hinzu einem gemeinnützigen Vermietungsregime zu bewirken.

Dabei bedarf es für einen solchen Transfer vom renditeorientierten Privateigentum hin zu einem gemeinnützig gehaltenen Wohnungsmarkt nicht zwingend der Übertragung auf einen anderen wirtschaftlichen Eigentümer. Da nach einer Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit grundsätzlich jeder ein

gemeinnütziges Wohnungsunternehmen gründen könnte, kann dies auch derjenige, der die Immobilie sonst privat halten würde. Es reicht also aus, dem großen Wohnungsunternehmen, dem Käufer, dem Erben oder dem Beschenkten eines Mietshauses aufzugeben, die Immobilie in ein von ihm gegründetes gemeinnütziges Wohnungsunternehmen zu übertragen. Erst wenn dies nicht fristgemäß erfolgt, wäre die Enteignung das anzuwendende Mittel, wobei eine solche Enteignung im Falle eines Eigentümerwechsels, also beim Verkauf, der Vererbung oder Verschenkung, sich nur wie ein Vorerwerbsrecht - ähnlich einem Vorkaufsrecht - auswirken würde.

An dieser Stelle soll nicht verschwiegen werden, dass eine Enteignung das Unfreundlichste ist, was ein Rechtsstaat seinen Bürgern antun kann. Dies gilt erst recht, wenn mit ihr nicht nur vereinzelt, sondern in großem Umfang private Mietshäuser in ein gemeinnütziges Regime transferiert werden sollen. Wenn die Alternative aber heißt, mit Neubau nur mehr Wohnungen aber keinen bezahlbaren Wohnraum schaffen, dann würde der Staat seine Bürger im Stich lassen und ihnen damit das Schlimmste antun, was ihm möglich ist. Metropolen wie Paris und London - von den chinesischen und amerikanischen Großstädten ganz zu schweigen - leben uns vor, was Gentrifizierung bedeutet: kalte, voller Reichtum quellende, klinisch reine Großstädte im Zentrum und der Perspektivlosigkeit preisgegebene Vororte („banlieues“) in den Randbezirken. Dieses Szenario ist es nicht wert, nur um Erben, Immobilienkäufern und Wohnungsunternehmensaktionären eine renditeorientierte Vermögensanlage nicht streitig machen zu wollen.

Das Grundgesetz dürfte dem nicht entgegenstehen. Der Satz „Eigentum verpflichtet“ gilt insbesondere für Immobilien. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in einem Urteil von 1967 ausgeführt:

„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. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden. ...Hiernach verpflichtet das Eigentum nicht nur, sondern sein Gebrauch

soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Dass der Verfassungsgeber hierbei vor allem die Bodenordnung im Auge gehabt hat, ergeben eindeutig die Materialien. ... Es liegt hierin die Absage an eine Eigentumsordnung, in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat." (BVerfGE 21, 73).

Das kommt nicht von Ungefähr. Bereits Konrad Adenauer verlautete in den 1920er-Jahren:

„Wir leiden nach meiner tiefsten Überzeugung in der Hauptsache in unserem Volk an der falschen Bodenpolitik der vergangenen Jahrzehnte. Ich betrachte diese falsche Bodenpolitik als die Hauptquelle aller physischen und psychischen Entartungserscheinungen, unter denen wir leiden. ... Die bodenreformerischen Fragen sind nach meiner Überzeugung Fragen der höchsten Sittlichkeit." (zitiert nach Mitscherlich, Die Unwirtlichkeit unserer Städte)

Und schließlich sprach der Bundespräsident Gustav Heinemann 1971 vor dem Deutschen Städtetag:

„Eine der Quellen städtischer Nöte ist die Bodenspekulation. Wenn wir ihrer nicht Herr werden, fahren wir uns hoffnungslos fest. Wann endlich lesen wir laut und deutlich, dass Artikel 14 des Grundgesetzes das Eigentum nicht lediglich gewährleistet, sondern auch von der Möglichkeit spricht, seinen Inhalt und seine Schranken durch die Gesetze zu bestimmen? Wann endlich lesen wir laut und deutlich aus Artikel 14 des Grundgesetzes, dass jedes Eigentum verpflichtet und sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit Rechnung tragen soll? Wann endlich erfüllt der Gesetzgeber bei dem Bodenrecht seine verfassungsmäßige Pflicht?" (abgedruckt in Bulletin Nr. 81, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung vom 27. Mai 1971)

Angesichts dessen sollte die Inhalts- und Schrankenbestimmung in Artikel 14 des Grundgesetzes ausreichen, um den großen Wohnungsunternehmen und dem neuen Eigentümer eines Mietshauses aufgeben zu können, die Immobilie durch ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen zu halten und zu bewirtschaften. Auch sollte in dem Bestreben, einer Gentrifizierung und einer Verdrängung von Ortsansässigen entgegen wirken zu können, eine Angelegenheit zum Wohle der Allgemeinheit

anzuerkennen sein, die eine Enteignung gemäß Artikel 14 Absatz 3 des Grundgesetzes rechtfertigt.

An dieser Stelle soll nicht diskutiert werden, welche Umgehungsstrategien auftreten und wie diesen begegnet werden könnte. Bisher haben die Juristen unter uns noch keine Umgehungsmöglichkeit gefunden, der nicht angemessen und effektiv begegnet werden könnte.

Aber natürlich geht ein solches Projekt nicht ganz kostenfrei; Enteignungen müssen entschädigt werden und dementsprechend sollte auch der Übergang vom privaten Eigentum hin zu einem gemeinnützigen Vermieterregime finanziell ausgeglichen werden, weil sich die Enteignung sonst für den Eigentümer als vorzugswürdig erweisen könnte. Zur Höhe einer solchen Entschädigung hat schon der parlamentarische Rat als Verfassungsgeber darauf geachtet, dass Enteignungen nicht zum Verkehrswert entschädigt werden müssen - auch wenn dies heute durchgehend so praktiziert wird. Unter Ablehnung von Änderungsanträgen seitens der nationalkonservativen „Deutschen Partei“ konnte Carlo Schmid (SPD) sich im Parlamentarischen Rat mit einer Entschädigungsregelung durchsetzen, die nicht den Verkehrswert verlangt, sondern erlaubt „bestimmte strukturelle Änderungen der Wirtschaftsverfassung vorzunehmen“ (Carlo Schmid in Der Parlamentarische Rat, Bd. 5/I, S. 172, 198). Dementsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck gebracht, das Grundgesetz verlange nicht, die Entschädigung stets nach dem Marktwert zu bemessen (BVerfGE 24, 367).

Nach der verfassungsrechtlichen Literatur bedeutet dies: Im Falle einer Enteignung von Immobilien zugunsten einer gemeinnützigen Wirtschaftstätigkeit muss nur der Sachwert des Gebäudes, also sein Wert den es unabhängig vom Standort hätte, marktkonform unter Berücksichtigung der Altersabnutzungen entschädigt werden. Hinsichtlich des Bodenwerts, also dem Grundstückswert ohne Gebäude, reicht es die dafür getätigten Investitionen zu entschädigen mithin den Kaufpreis, der für das Grundstück - nach Abzug eines etwaigen Gebäudewerts - zuletzt gezahlt wurde. Wegen der Inflation wäre hierauf freilich noch ein Inflationsausgleich zu addieren. Bodenwertsteigerungen, die der Markt für das Grundstück zahlen würde, wären bei einer Enteignung indessen nicht zu entschädigen. Unter diesen Umständen können Enteignungen von Mietshäusern und der Bestand von großen Wohnungsunternehmen mit wesentlich geringeren Entschädigungen vollzogen

werden. Entscheidet sich der Betroffene die Immobilie in ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen zu überführen, bleibt zwar noch ein gewisser Entschädigungsbetrag. Aber Modellrechnungen deuten darauf hin, dass beispielsweise ein Mietshaus, das vor 20 Jahren für 800 T€ gekauft wurde und jetzt das Doppelte (=1,6 Mio. €) wert ist, für vielleicht nur 1,15 Mio. € zu entschädigen wäre. Würde dieses in ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen zu einem Erstbilanzierungswert von 1,05 Mio € überführt, womit der Bodenwert der Immobilie dann vielleicht nur 130 € pro qm-Grundfläche entspräche, bliebe effektiv nur eine Entschädigung von 100 T€ für das ganze Haus zu zahlen. Bei einem Bodenwert von 130 €/qm könnte die kostenorientierte Miete entsprechend dem deutschlandweiten Durchschnitt bei vielleicht 7 € pro qm-Wohnfläche liegen. Das wäre bezahlbarer Wohnraum für alle!