

Gemeinwohlorientierter Wohnungsbau (GWB)

ENTSTEHUNG DES SOZIALEN WOHNUNGSBAUS UND VOR-
SCHLÄGE FÜR EINE ZEITGEMÄßE NEUKONZEPTION – STUDIE IM
AUFTRAG DES DEUTSCHEN MIETERBUND EV

BEARBEITER: ARMIN HENTSCHEL, EGBERT DRANSFELD, MICHAEL HEINE, HANSJORG
HERR, RAINER TIETZSCH

Inhaltsverzeichnis

Gemeinwohlorientierter Wohnungsbau (GWB) – Entstehung des Sozialen Wohnungsbaus und Vorschläge für eine zeitgemäße Neukonzeption Armin Hentschel, Egbert Dransfeld, Michael Heine, Hansjörg Herr, Rainer Tietzsch	3
Vorwort	3
Einleitung	6
I. Die Nachkriegskonzeption – Eckpunkte und Grundlagen	9
1 Migration und zentralstaatliche Kompetenz für den Sozialen Wohnungsbau	10
2. Die Finanzierung des Wohnungsbaus	12
2.1 Das geld- und fiskalpolitische Umfeld	12
<i>Exkurs: Währungsreform und der Mythos DM</i>	13
2.2 Das gescheiterte Leitbild der ‚Selbstfinanzierung‘ von Investoren im Wohnungsbau	16
2.3 Die Finanzierung der Wohnungsbauförderung	18
3. Bodenpolitik zwischen Marktintegration und Enteignung.....	18
<i>Exkurs: Boden als handelbares Gut – Eine institutionalisierte Fiktion</i>	22
4. Die Mietenfrage.....	26
5. Die Investoren des Sozialen Wohnungsbaus.....	29
6. Miete und Eigenheim – Siedlungspolitik und Städtebau	33
II Wirtschaftlich-sozialer Kontext nach 1990 - Wiedervereinigung und unvollständige europäische Integration	34
1. Migration als Antrieb der Wohnungspolitik – ein dauerhaftes Problem	34
2. Wohnungsneubau	36
3. Bodenpolitik – Befunde der Marktbeobachtung / Egbert Dransfeld	40
4. Die Mietenfrage – Wiederauflage unter veränderten Bedingungen	44
5. Die Neubauträger: Wohnungsunternehmen, Finanzinvestoren und andere Bauherren	47
<i>Exkurs: Die Finanzialisierung der deutschen Wohnungsmärkte im europäischen Kontext</i>	52
III Bausteine eines gemeinwohlorientierten Wohnungsbaus (GWB)	61
1. Leitlinien	63
2. Fiskalpolitische Spielräume für den GWB / Michael Heine, Hansjörg Herr	73
3. Bodenpolitik / Egbert Dransfeld	76
3.1 Umgang mit leistungslosen Gewinnen.....	81
3.2 Bodenreform von „unten“	84
3.3 Innentwicklungsmaßnahmegebiet (IEM), erweiterte, soziale (amtliche) Umlegung.	87
4. Rechtliche Rahmenbedingungen / Rainer Tietzsch.....	89
4.1. Normhierarchie, Föderalismus, Gemeindeverantwortung	90
4.2. Anwendung der Normen durch die Verwaltung	93
4.3 Gerichtliche Kontrolle.....	94

4.4. Strukturelle Probleme für neue Normen	95
4.5 Rechtliche Fragestellungen	96
4.6 Dauerhafte Sicherung.....	105
4.7 Regeln für gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung.....	109
4.8 Ansatzpunkte für Einzelregelungen.....	109
5. Vom SWB zum GWB - Ansatzpunkte und Chancen für einen Systemwechsel.....	112

Gemeinwohlorientierter Wohnungsbau (GWB) – Entstehung des Sozialen Wohnungsbaus und Vorschläge für eine zeitgemäße Neukonzeption

Armin Hentschel, Egbert Dransfeld, Michael Heine, Hansjörg Herr, Rainer Tietzsch

Vorwort

Diese Studie ist ein interdisziplinärer Beitrag zu einer seit langem laufenden Reformdiskussion über den Sozialen Wohnungsbau (SWB). In den **Abschnitten I und II** werden Entstehung und Veränderung der Institution des SWB über einen Vergleich zweier Zeitabschnitte beschrieben: Der unmittelbaren Nachkriegszeit einschließlich der 1950er Jahre und der Phase nach Mauerfall bis hin zur Finanzmarktkrise 2008/09 und den Folgejahren. Auf politische Bewertungen und Vorschläge zur Umgestaltung wird in diesen Abschnitten weitgehend verzichtet. Der Vergleich soll die zeitbedingten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen des SWB, die für die Ausgestaltung und Entwicklung maßgeblichen Faktoren herausarbeiten. Dabei werden auch die Unterschiede zwischen damals und heute deutlicher. Damit soll gezeigt werden, dass das Konzept des SWB überlebt ist. Eine Neukonzeption ist überfällig.

Aufbauend auf dieser Bestandsaufnahme wird in **Abschnitt III** die aktuelle Situation als Ausgangspunkt genommen, um Vorschläge für Bausteine eines neuen, gemeinwohlorientierten Wohnungsbaus (GWB) zu skizzieren. Die Autoren setzen sich in Abschnitt III mit den wichtigsten Handlungsfeldern und Voraussetzungen für eine Neugestaltung auseinander: der Fiskalpolitik, der Wohnraumförderung, der Bodenpolitik, der Frage der Mietengestaltung sowie der Frage der unternehmerischen Träger und ihrer Finanzierung. Weil die Bodenpolitik eine Schlüsselfrage des gemeinwohlorientierten Bauens ist, wird sie zur politischen, rechtlichen und administrativen Seite hin vertieft.

Die Studie ist für einen wissenschaftlichen und politisch engagierten Leserkreis geschrieben. Diejenigen Leser, die in Parteien, in der Verwaltung oder in Interessenverbänden in professioneller politischer Verantwortung stehen, werden besonderes Interesse am Abschnitt III mit seinen Reformvorschlägen haben. Auf die voranstehenden Abschnitte, die sich mit der Entstehung der Institutionen rund um den heutigen SWB befassen, wird in Abschnitt III an einigen Stellen verwiesen. Der Abschnitt III kann gegebenenfalls separat gelesen werden. Erfahrungsgemäß lässt das politische Tagesgeschäft wenig Zeit für die vertiefte Lektüre längerer Texte zu einer komplexen Materie. Wir empfehlen die vollständige Lektüre des Textes, möchten ihn aber auch für die ‚eiligen Leser‘ zugänglich machen.

An der Erstellung der Studie waren mehrere Autoren beteiligt. Die von den jeweiligen Autoren bearbeiteten Abschnitte sind namentlich gekennzeichnet. Der Schwerpunkt Fiskalpolitik in Teil III wurde von Michael Heine und Hansjörg Herr erstellt. Für den Abschnitt über die Bodenpolitik in Teil III zeichnet Egbert Dransfeld verantwortlich. Die Abschnitte, die sich mit dem rechtlichen Rahmen und den rechtlichen Ansatzpunkten für eine gemeinwohlorientierte Umgestaltung (III.5) des Wohnungswesens befassen, wurden von Rainer Tietzsch verfasst. Die nicht namentlich gekennzeichneten Abschnitte hat Armin Hentschel erstellt, der auch für die Federführung des Gesamttextes verantwortlich ist.

Dem SWB als Nachkriegsinstitution geht es in Deutschland wie der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘: Als positiv besetztes Narrativ nimmt man es im politischen Raum gerne in Anspruch, obwohl von den Regelungen der Zeit Adenauers, Erhards und später Brandts nicht mehr viel übriggeblieben ist. Die

Restbestände dieses alten Institutionengeflechts müssen sich heute in einem wirtschaftlich und politisch völlig veränderten Umfeld bewähren. In der Studie wird die These ausgeführt, dass der alte SWB, bzw. das, was von ihm übriggeblieben ist, grundlegend neu aufgestellt werden muss. Seine Kernaufgabe ist die gleiche geblieben: Mit den Mitteln der Wohnungspolitik und begrenzt auf den Bereich der Wohnraumversorgung soll der neue Gemeinwohlorientierte Wohnungsbau wie der alte Soziale Wohnungsbau zur sozialen Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen beitragen. Dazu bedarf es eines fiskal-, boden-, mieten-, förderpolitischen und nicht zuletzt migrationspolitischen Umfelds, in das diese Institution eingebettet ist. Für dieses Umfeld war der oft benutzte Begriff ‚Rahmenbedingungen‘ bereits zum Zeitpunkt des Ersten Wohnungsbaugesetzes 1950 unangemessen. In der Realität handelte es sich um integrale Bestandteile der Institution SWB, die man in den 1950er Jahren in einem mühseligen und widersprüchlichen Suchprozess ‚finden‘ musste, um das Projekt SWB erfolgreich umsetzen zu können. Das ist heute nicht anders.

Nicht alle notwendigen Maßnahmen, die für einen funktionsfähigen SWB erforderlich wären, sind für Interessenverbände der Mieter in Deutschland ohne weiteres zugänglich. Sie liegen zum Teil außerhalb der Wohnungspolitik als Fachressort im engeren Sinn. Das berücksichtigen die Verfasser. Sie wollen dem Auftraggeber, der ein Interessenverband der Mieter ist, nicht die dauerhafte Einmischung in fachfremde Politikbereiche vorschlagen, für die er aus Sicht der Öffentlichkeit nicht zuständig ist. Den Verfassern der Studie geht es um ‚Brückenbau‘. Die Studie soll die wohnungspolitischen Forderungen und Vorschläge so fundieren, dass sie auch für wissenschaftliche und politische Experten angrenzender Politik- und Wissensfelder wie die Rechts-, Fiskal-, Wirtschafts- oder Geldpolitik diskussionswürdig und belastbar werden. Das kann im Nebeneffekt auch Bündnisse mit anderen Organisationen und ExpertInnen erleichtern, was die Autoren nicht nur für sinnvoll, sondern auch für notwendig halten. Denn die Verankerung einer sozial orientierten Wohnraumversorgung ist nicht nur auf die Unterstützung wohnungspolitischer Akteure angewiesen. Die wichtigsten Weichenstellungen erfolgen sogar in Politikfeldern, die der Wohnungspolitik übergeordnet sind; vor allem in der Fiskal-, der Geld-, der Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik. Die europäische Ebene ist ebenso mitentscheidend.

Politische Narrative entstehen aus den Bedürfnissen und Kämpfen der Gegenwart. Das gilt auch für die Erzählungen über den SWB. Ein Blick in die Literatur zeigt das. So wurde der SWB der Adenauer-Zeit und der Brandt-Ära im Verlauf der 1980er Jahre als unsozial und als ‚fordistisches‘ Monstrum kritisiert. In der ‚fordistischen Phase‘ – so wurde argumentiert – hatten die Teilhabe am Massenkonsum und sozialstaatliche Reformen einen zeitweiligen Burgfrieden zwischen Arbeit und Kapital hergestellt, der dann aufgekündigt wurde. Der SWB galt als ein Kernstück dieser angeblich überlebten Ära.¹ Nach dem Neue-Heimat-Skandal, der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 und dem schrittweisen Ausstieg aus der Bundesförderung wurde der SWB als Opfer der neoliberalen Wende bewertet. Gegenwärtig nimmt in der politischen Auseinandersetzung und in vielen Veröffentlichungen die Neigung zu, den alten SWB der 1950er Jahre wieder als ein rundum erfolgreiches soziales Erfolgsmodell zu bewerten und in seiner heutigen - ‚veränderten‘ - Form wiederzubeleben. Weder die Verdammung noch die Ehrenrettung des alten SWB können aus unserer Sicht zielführend für eine Studie zur Neukonzeption des SWB sein. Es ist wenig sinnvoll, Bewertungsmaßstäbe von heute auf den SWB von früher anzuwenden. Für die Gegenrichtung gilt das Gleiche: Es geht nicht darum das Alte, Bewährte zur Lösung für neue Probleme von heute zu erklären.

Die fiskal- und geldpolitischen Abhängigkeiten sowie die Einflussfaktoren der nationalstaatlichen Politik in Deutschland haben sich nicht zuletzt durch den gemeinsamen Wirtschaftsraum der EU grundlegend verändert. Die Spielräume und die Mittel für eine Neuaufstellung des öffentlich finan-

¹ Walter Prigge, Wilfried Kaib, Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main 1988,

zierten Wohnungsbaus sind andere geworden. auch wenn es Vergleichbarkeiten gibt. Das ist nicht bewertend gemeint, sondern als Tatsachenfeststellung, der man sowohl in der Analyse wie bei den politischen Vorschlägen Rechnung tragen muss.

Auftraggeber der Studie ist der Deutsche Mieterbund (DMB). Für die große Freiheit und das Vertrauen, das der Auftraggeber den Autoren für das Verfassen dieser Studie gewährt hat, bedanken sich die Verfasser herzlich. Ein solcher Vertrauensvorschuss ist für eine Studie zu einer politisch so umkämpften Themenstellung nicht selbstverständlich.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit und - zugegeben auch aus Gewohnheit - wird im Folgenden auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet und meist das generische Maskulinum verwendet, das gleichermaßen für beide Geschlechter gilt.

Die Autoren:

Egbert Dransfeld, Dr. Ing, war 1989 bis 1995 am Lehrstuhl »Vermessungswesen und Bodenordnung« der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund beschäftigt und gründete mit Hartmut Dieterich das Institut für Bodenmanagement (IBoMa) in Dortmund dessen Inhaber und Geschäftsführer er seit 2000 ist.

Michael Heine, Dr. rer. pol. war bis 2015 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) in Berlin. Von 2006 bis 20014 war er Präsident der HTW Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Geldpolitik, Postkeynesianismus, Regionalökonomie und Europäische Währungspolitik.

Hansjörg Herr, Dr. rer. pol., war bis 2016 Professor für Supranationale Integration an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind monetäre Makroökonomie, Entwicklungsökonomie und europäische Integration. Er ist der Gründer der Global Laboru University.

Armin Hentschel, Dr. phil. ist Sozialwissenschaftler mit den Forschungsschwerpunkten Stadtökonomie und Wohnungswirtschaft. Er leitet das Institut Für Soziale Stadtentwicklung Berlin/Potsdam (IFSS). Er war bis Mitte der 1990er Jahre an der Hochschule der Künste in der Begleitforschung zur Stadterneuerung tätig und betreute danach als Gastprofessor den Lehrstuhl für Stadtökonomie an der TU Berlin.

Rainer Tietzsch, Dr. Jur, ist Rechtsanwalt. Er hat in Berlin und Paris (Europarecht) studiert, im öffentlichen Baurecht promoviert und Arbeiten zum Städtebaurecht, Mietrecht und Verfassungsrecht publiziert. Er ist seit 2017 Vorsitzender des Berliner Mieterverein e.V.

Einleitung

Was bedeutet ‚sozial‘ im Sozialen Wohnungsbau ? – anstelle einer ‚Definition‘

Trotz der Veränderungen und des Bedeutungswandels, den die Institution des SWB² in Deutschland in den rund siebzig Jahren ihrer Entwicklung durchlaufen hat, ist der Begriff ‚Sozialer Wohnungsbau‘ Synonym für eine sozial orientierte Wohnraumversorgung geblieben. Das Attribut ‚sozial‘ hat dabei zwei Bedeutungsebenen: Es zielt erstens auf Menschengruppen, die für ihre Wohnraumversorgung staatliche Hilfe benötigen. Es bezeichnet zweitens die Aufgaben und Maßnahmen, die Nationalstaaten übernehmen, damit ihre hilfsbedürftigen Nachfrager Zugang zu angemessenen und für sie bezahlbaren Wohnungen bekommen. In allen westeuropäischen EU-Staaten und dem Vereinigten Königreich („concord housing/UK) gab oder gibt es ähnliche Eingriffe, Restbestände des ‚public housing‘ sogar in den USA. Alle westeuropäischen Typen des Sozialen Wohnungsbaus haben trotz großer Unterschiede eine Gemeinsamkeit: Sie kümmern sich mit den Mitteln der Wohnungspolitik um die *soziale* und *politische Integration* ihrer Bürger. Menschen, die sich dauerhaft und erlaubt auf dem Gebiet der Nationalstaaten aufhalten, ermöglichen sie den Zugang zu Wohnungen zu, die man im jeweiligen Land für angemessen hält.³ Man zeigt ihnen: ‚Ihr dürft hier sein, ihr gehört zu uns, zu unserer Gemeinschaft und wir sind als Gemeinschaft bereit, Euch bei der Wohnraumversorgung zu helfen!‘. Mit anderen Worten: Die Wohnungspolitik – und das trifft in ganz besonderem Maße auf das teilzerstörte Deutschland zu – war und ist ein wichtiger Instrumentenkasten für soziale Integration. Wir werden im ersten Abschnitt zeigen, dass die Integrationsaufgabe der Migranten in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg einen anderen Hintergrund hatte als heute und dass die Zielgruppen wie die Mittel zur Bewältigung ebenfalls andere waren als heute. Kurz: mit dem Attribut ‚sozial‘ war damals etwas anderes gemeint als heute. Die politische Diskussion, die gegenwärtig über eine Neubelebung des SWB geführt wird, schüttet die Unterschiede weitgehend zu.

Eine prozessuale grenzüberschreitende Blickweise

Die Dynamik interregionaler und transnationaler Beziehungen und ihr Einfluss auf die deutsche Wohnungspolitik spielen eine wichtige Rolle. Die übliche Herangehensweise an das Untersuchungsfeld Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik wird aus methodischen Gründen vereinfacht. Man analysiert und argumentiert weitgehend in nationalen Grenzen. Das ist nachvollziehbar, hat aber problematische Folgen. Die statische Vorgehensweise arbeitet mit Momentaufnahmen und bewegt sich in festgelegten Gebietsgrenzen. Unzweifelhaft besteht der Forschungsgegenstand aus ortsgebundenen Gütern und ortsbezogener Nachfrage. Diesen Merkmalen zum Trotz lässt sich keines der heute beobachtbaren Versorgungsprobleme ohne Beachtung interregionaler und transnationaler Prozesse erklären und noch weniger lösen. Dabei ist die hier angesprochene Migration ein wichtiger, aber keineswegs der einzige Faktor, der eine prozessuale und grenzüberschreitende Blickerweiterung notwendig macht.

Warum ‚gemeinwohlorientierter‘ statt ‚sozialer‘ Wohnungsbau ?

Als *Überschrift und Arbeitstitel* für die Reformvorschläge haben wir nicht den Begriff ‚Sozialer Wohnungsbau‘, sondern ‚Gemeinwohlorientierter Wohnungsbau‘ (GWB) gewählt. Wir benutzen ‚ge-

² Hält man sich an Lutz Niethammer, einem Sozialhistoriker mit gutem Überblick über die Sozialgeschichte des Deutschen Reichs und seinen Rechtsnachfolgern, dann war ‚Sozialer Wohnungsbau‘ ein ‚Kernbegriff‘ des NS-Staats. Lutz Niethammer, Rückblick auf den Sozialen Wohnungsbau, in W. Prigge, W. Kaib, Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main 1988, S. 301

³ Die Frage, was als angemessen gilt, wird in allen Ländern unterschiedlich beantwortet und ist umkämpft. In den USA wird beispielsweise bereits das Wohnen zur Miete als diskriminierend empfunden. Staatliche Hilfe zur Bildung von Wohneigentum wird dort als Sozialpolitik verstanden.

meinwohlorientiert' in dieser Studie als Begriff für ausgehandelte Organisationsformen und Verfahrensweisen, die sich bewusst an den Belangen des Gemeinwohls, den Bedürfnissen der wirtschaftlich schwächeren Marktteilnehmer ausrichten und denjenigen, die mit weniger sozialem Prestige ausgestattet sind. Das schließt die Menschen ein, die in Deutschland wohnen müssen, obwohl sie noch auf der ‚Warteliste‘ für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft stehen. Gemeinwohlorientierte Institutionen können sich nicht primär auf Wettbewerb und ungesteuerte Markt- und Preisbildungsprozesse stützen, bei denen sich stets die Bessergestellten und die wirtschaftlich und sozial Stärksten durchsetzen. Wir nennen es *gemeinwohlorientiert*, wenn Grundstücksverkehr, Finanzierung, Trägerschaft und die Mietpreisbildung für einen angemessen großen Teil des Wohnraums durch politisch festgelegte Kriterien und durch Kooperation der Gebietskörperschaften bis hinauf zur gesamteuropäischen Ebene koordiniert werden. In solchen Prozessen muss offen diskutiert werden, wen man als Zielgruppe staatlicher Hilfen sehen will und wie man dafür sorgen wird, dass die Hilfen, die ja überwiegend aus Steuermitteln stammen, auch die ‚Richtigen‘ erreichen.

Es gibt ein weiteres wichtiges Argument. Der Begriff SWB bezeichnet einen eingegrenzten Sektor der deutschen Wohnraumproduktion und -versorgung. Er wird mit anderen Worten ‚sektoral‘ definiert, was zu einer verkürzten Perspektive beiträgt. Neben dem anfänglich dominanten SWB als Neubau von *Mietwohnungen* gab es schon nach dem Krieg den staatlich geförderten *Eigenheimbau* als Teilbereich des SWB, der im Verlauf der Zeit einen größeren Stellenwert bekam. Das wird oft vergessen.⁴ Daneben und ebenfalls als Teil des SWB stand ein über Steuernachlässe finanzierter Mietwohnungssektor, dessen Beitrag zur Wohnraumversorgung rasch größer wurde. Er galt ebenfalls als Teilbereich des SWB. Insbesondere das II. Wohnungsbaugesetz hat das zeitversetzt kodifiziert. Für jeden dieser Sektoren waren unterschiedliche Bauherrengruppen verantwortlich, die zu einem Konkurrenzverhältnis der Investoren führte. Die Ausweitung des Marktanteils einer Neubauinvestorengruppe ging zulasten der anderen. In diesem Wettbewerb spielte der große Sektor der privaten Althausvermieter anfänglich als Neubauinvestoren kaum eine Rolle. Die Erwirtschaftung von Überschüssen aus der Vermietung und deren Reinvestition in den Neubau kam aufgrund der Preisbindung und der fehlenden Professionalität der Althausbesitzer nicht in Frage. Mit gewissem Recht könnte man für den deutschen SWB das sagen, was für den Wiener Gemeindewohnungsbau der Vorkriegszeit galt: Die Aufrechterhaltung der Preisbindung erzwang gewissermaßen die staatliche Finanzierung des Wohnungsneubaus,⁵ die in Deutschland als befristete Mitfinanzierung durch den Staat konzipiert wurde. Das eine - den staatlich finanzierten Neubau - hätte es ohne das andere – die Mietpreisbindung - nicht gegeben.

Diese Bemerkungen sollen zeigen, dass eine auf den engeren Sektor SWB und ‚seine‘ Träger beschränkte Betrachtung nicht ausreicht. Die intersektorale Kooperation und die Konkurrenz der am Wohnungsbau beteiligten Unternehmen müssen bei der Betrachtung einbezogen werden. Das gilt auch für die Mietpreispolitik. Für diese, die Politikbereiche und Marktsegmente übergreifende Sicht halten wir den Begriff ‚gemeinwohlorientiert‘ für angemessener.

Vergleich als Methode

Wir arbeiten sowohl im zeitlichen wie im örtlichen Sinne *vergleichend*. Wir schauen über die Gegenwart und die nationalstaatlichen Grenzen Deutschlands hinaus. Wenn man die Organisation der Wohnraumversorgung ausschließlich durch die nationalstaatliche Brille betrachtet, übersieht man leicht, wie verschieden die Lösungen im Bereich der Wohnraumversorgung innerhalb der westeuropäischen Länder waren und sind. Auch wenn sich die zum Vergleich herangezogenen Nachbarstaaten

⁴ Ruth Becker, Subventionen für den Wohnungssektor, in: Prigge, Kaib (HG.) Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, S. 94 ff

⁵ Stefan Krätke, Kommunalisierter Wohnungsbau als Infrastrukturmaßnahme, Frankfurt am Main 1981, S. 209

Deutschlands grundsätzlich als demokratisch gestaltete Marktwirtschaftsgesellschaften verstehen, unterscheiden sie sich z.B. im Umgang mit dem Boden und bei der Wohnraumversorgung deutlich. Offensichtlich determiniert „der Kapitalismus“ oder „das Gesetz der Grundrente“ die Politik der Wohnraumversorgung keineswegs in dem Maße, wie es manche Arbeiten im linken Spektrum suggerieren. Ein Land kann von dem anderen lernen. Das gilt auch für die westeuropäischen Staaten. Die vergleichende Perspektive erweitert deshalb den Blick auf die Spielräume einer stärker gemeinwohlorientierten Politik in Deutschland, einem Land, das sich bisweilen als Lehrmeister für den Rest Europas aufspielt.

I. Die Nachkriegskonzeption – Eckpunkte und Grundlagen

Der widersprüchliche und konfliktreiche Suchprozess, der zum SWB made in Germany geführt hat, wird im Rückblick durch den Filter der Gegenwart verstellt. Man weiß, wie es ausgegangen ist und kann infolgedessen Narrative konstruieren, die zum bekannten Ende führen. Der SWB für „breite Schichten“, hauptsächlich als städtischer Mietwohnungsbau ist nach der wohl geläufigsten Interpretation das folgerichtige Kind (a) des deutschen Wirtschaftswunders, (b) der Sozialen Marktwirtschaft und (c) der westdeutschen Demokratie. Dieses Bild ist aus mehreren Gründen nicht realitätsgerecht.

(a) Die zuerst genannte westdeutsche Prosperität war weder ein Wunder noch ein westeuropäischer Sonderfall. „Die Nachkriegsprosperität war nicht auf Westdeutschland beschränkt; sie war eine den westeuropäischen Ländern gemeinsame Erfahrung.“⁶ (b) Die westdeutsche Marktwirtschaft der Nachkriegszeit war zweitens alles andere als ein Musterbeispiel marktliberaler Ordnung. Die Nachkriegsprosperität in Westdeutschland bot mit ihren zeitweilig strengen Preisbindungs- und Enteignungsregeln und hohen Steuer- und Abgabenlasten allenfalls historisches Anschauungsmaterial für eine real existierende Mischwirtschaft mit einer – wie Ludger Lindlar sie nennt – höchstens „30-Prozent-Marktwirtschaft“.⁷ Besonders für den Wohnungsbau und die Bodenpolitik spielten die staatlichen Regulierungen eine große Rolle. (c) Die parlamentarische Demokratie, die den rechtlichen Rahmen für den SWB schuf, war nach Kriegsende und ihrer Vorgeschichte alles andere als eine selbstverständliche und anerkannte Institution. Sie wurde in einem Land aufgebaut, das nicht vollständig souverän war, dessen verwaltungserfahrene Führungseliten durch die Mitwirkung im NS-Staat belastet waren und dessen erwachsene Bevölkerung in einem obrigkeitstaatlichen System aufgewachsen und geprägt war.

Die nationalstaatlichen Hoheitsrechte für den grenzüberschreitenden Handel, die Landeswährung und die Landesverteidigung standen zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung und bei Beginn der parlamentarischen Arbeit unter Kontrolle der Hohen Kommissare der Siegermächte. Das galt auch für den industriellen Wiederaufbau. Die Verfassung war in enger Abstimmung mit den USA erarbeitet worden, die mehrfach in ihre Ausgestaltung eingriffen. Auch bei der Schaffung der fiskal- und geldpolitischen Voraussetzungen für den SWB haben – wie wir zeigen werden – die USA eine entscheidende Rolle gespielt.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit hing die Rückkehr des besetzten und kriegszerstörten Westdeutschlands als Industriemacht auf dem Weltmarkt zeitweilig am seidenen Faden der Verhandlungsergebnisse zwischen den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs. Auch geraume Zeit nach der Entscheidung gegen den Morgenthau-Plan, der Deutschland zum deindustrialisierten Agrarstaat gemacht hätte, dachte man beim Wiederaufbau nicht an den städtischen Mietwohnungsbau als Hauptinstrument des Wiederaufbaus. Michael Prinz hat gezeigt, dass direkt nach dem Krieg der Kleinsiedlungsbau und die Idee der „additiven Autarkie“ eines Arbeiter-Bauern-Staats eine Zentralidee derjenigen wissenschaftlichen Berater für den Wiederaufbau war, die Ludwig Erhard als geistige Väter seiner „Sozialen Marktwirtschaft“ benannt hat.⁸ Der Weg zu einer auf Massenkonsum, Volkswagen, Sozialen Wohnungsbau, Kühlschränke und Coca-Cola gegründeten Demokratie konnte noch gar nicht in den Köpfen sein. Das Beschreiten dieses Wegs, der in der Literatur unscharf als ‚fordis-

⁶ Ludger Lindlar, *Das mißverständene Wirtschaftswunder*, Tübingen 1997, S.2

⁷ Lindlar, 1997, S. 237. Lindlar und andere Autoren verweisen zu Recht darauf, dass die *Markt-versus-Staat-Schablone* vor allem ein Kind des Kalten Kriegs und der Opposition zum Wiederaufbau in den ostdeutschen Gebieten war, der dem sowjetischen Vorbild folgte. Ein Land wie Frankreich, das seine Souveränität im Unterschied zu Deutschland nicht verloren hatte und dessen wirtschaftlicher Aufbau nicht so im Schatten der Siegermacht USA erfolgte, konnte hier anders vorgehen und tat es auch.

⁸ Michael Prinz, *Der Sozialstaat hinter dem Haus Wirtschaftliche Zukunftserwartungen, Selbstversorgung und regionale Vorbilder: Westfalen und Südwestdeutschland 1920 – 1960*, Paderborn 2012

tisch' bezeichnet wird, war alles andere als gradlinig. Er folgte auch keinem Plan oder immanenten kapitalistischen Logik.⁹ Im folgenden Abschnitt soll nachgezeichnet werden, wie und warum es zu der zentralstaatlichen Kompetenz kam, die den SWB zur Bundesangelegenheit gemacht hat.

1 Migration und zentralstaatliche Kompetenz für den Sozialen Wohnungsbau

Warum wollte und warum konnte die neue Bundesregierung die Kompetenz zu einer länderübergreifenden Gesetzgebung für den SWB an sich ziehen? Das Erste Wohnungsbaugesetz (I. WoBauG) - ein Bundesgesetz - schuf dazu den rechtlichen Rahmen. Das ist die Fragestellung, die in diesem Abschnitt behandelt wird.

Eine erste Antwort liefern die Daten für 1948, wenn man sie der Situation 1939, knapp zehn Jahre vorher, gegenüberstellt. Im vereinigten Wirtschaftsraum (Bizone) verdeutlichen die Zahlen, „dass 22 vH aller Wohnungen vernichtet sind, während im gleichen Zeitraum die Bevölkerung um etwa 22 vH zugenommen hat.“¹⁰ Der Flüchtlingsstrom aus den abgetrennten Ostgebieten konzentrierte sich auf die grenznahen Bundesländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bayern und Hessen. „Die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen haben heute einen Vertriebenenanteil an der Gesamtbevölkerung, der im Landesdurchschnitt zwischen 38 Prozent - bei Schleswig-Holstein — und 33 Prozent — bei Niedersachsen — liegt. Die nördlich gelegenen Landkreise Niedersachsens sind aber zu 45 bis 50 und teilweise sogar über 50 Prozent mit Flüchtlingen belegt.“¹¹ Es ist nicht entscheidend, ob diese Zahlen des Abgeordneten Kuntscher (CDU) richtig sind; sie zeigen aber, dass man das Problem der regionalen Ungleichverteilung als sehr dringend erkannt hatte. „Das Schicksal der Vertriebenen ist von der Existenz einer Bundesfinanzhoheit abhängig. Die Länder werden dieses Problem nicht lösen können.“¹² So kommentierte Kurt Schumacher (SPD) die Regierungserklärung Adenauers anlässlich der Ersten Lesung zum Wohnungsbaugesetz und sprach von einer „staatlichen Gesamthaftung“. Der neu gewählte Bundeskanzler Adenauer hatte vorher erklärt: „Die Vertriebenen werden gleichmäßiger als bisher auf die verschiedenen Länder verteilt werden müssen. Das liegt sowohl im Interesse der jetzt besonders stark belasteten Länder, vor allem aber auch im Interesse der Vertriebenen selbst.“¹³ Die meisten kriegszerstörten Städte hatten zeitweilig Aufnahmestopps und Zuzugsverbote verhängt, die über den Weg der Wohnungszuweisung von den Wohnungsämtern erfasst und kontrolliert wurden. Damit waren vor allem die strukturschwächeren Länder, von denen man am wenigsten die schnelle Beseitigung der Wohnungsnot erwarten konnte, von den Flüchtlingszuwanderung besonders betroffen. Die wirtschaftsstärkeren Länder widersetzten sich teilweise der Aufnahme von Flüchtlingen. Das trug wesentlich dazu bei, die Wohnraumbeschaffung in zentralstaatliche Hände, d.h. in die Bundeszuständigkeit zu legen. Es war jedoch keineswegs so, als hätten die Länder sich im Wiederaufbau nicht engagiert. Das musste auch Adenauer anerkennen, als das Erste Wohnungsbaugesetz beraten wurde. „In den vergangenen Jahren haben sich die Länder und Gemeinden des Wohnungsbaus angenommen. Wenn man in Betracht zieht, welche Hindernisse dem Bauen nach dem Zusammenbruch entgegenstanden, muß man freudig und gerne anerkennen, daß die Länder und die

⁹ Diese Zusammenhänge haben wir an anderer Stelle vertieft: Armin Hentschel, Peter Lohauß, Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik Beiträge zur Kritik des Immobiliensektors, Marburg 2019

¹⁰ WiSta 1 2020, S. 82. Die abweichenden Prozentwerte der geschätzten Wohnraumverluste (22 gegenüber 17 Prozent) kommen durch die unterschiedliche amtliche Eingrenzung der Haushalts- und Wohnungseinheiten zustande.

¹¹ Protokoll der Plenardebatte im Deutschen Bundestag <https://dserver.bundestag.de/btp/01/01005.pdf>

¹² Protokoll der Plenardebatte im Deutschen Bundestag, ebenda

¹³ Ebenda

Gemeinden auf diesem Gebiete Erhebliches geleistet haben. (Sehr richtig! in der Mitte.) Nunmehr ist dieses Gebiet in Ihre und unser Obhut - in die Obhut der Bundesregierung übergegangen.“¹⁴

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg (WK II) waren es die Länder und Gemeinden in den Besatzungsgebieten der Westalliierten (Bizone), die vor Inkrafttreten des I. WoBauG 1950 Aufbaugesetze beschlossen und mit der Reparatur und dem Wiederaufbau begannen. Zu den Voraussetzungen dieses Schritts gehörte eine allgemein verbindliche Geldordnung, die 1948 mit der Einführung der D-Mark durch die Alliierten erfolgte. Sie ermöglichte einen geregelten Warenverkehr, den Abbau der Lagerbestände, die Zahlung von Löhnen und Gehältern in einheitlicher Währung und die Überwindung des Naturaltauschs auf ‚schwarzen Märkten‘¹⁵. In den meisten Ländern der Bizone gab es sogenannte *Trümmergesetze*, die in den Fällen Entschädigungen an die Eigentümer vorsahen, in denen die Enttrümmerungskosten über dem Materialwert der abgeräumten Trümmer lagen. Der Rechtsrahmen waren die bereits erwähnten Aufbaugesetze der Länder, in denen unter anderem die Abräum- und Wiederaufbauarbeiten durch Regelungen für die Enteignung, Umlegung und gemeindliche Vorkaufsrechte begleitet wurden.

Gegenüber dem Wohnungsbestand von 1939 gab es in den Stadtkreisen, den Hauptbetroffenen der Kriegszerstörung, 33,2 Prozent weniger Wohnungen, in den Landkreisen waren es -0,4%. Der durchschnittliche Anteil an Wohnraumverlusten lag, berechnet auf das vereinigte Gesamtgebiet ohne die SBZ bei rund 17 Prozent.¹⁶ Im März 1949 gab es im vereinigten Wirtschaftsgebiet der Bizone rund 6.000 bauwirtschaftliche Betriebe, in denen in diesem Monat Löhne und Gehälter von rund 78 Millionen DM ausgezahlt wurden. Hält man sich an die amtliche Aufstellung zur Verteilung der Tagwerke im Baugewerbe, dann dominierten bis zum Mai 1948 im Bereich des Wohnungswesens die Trümmerbeseitigung. Zusammen mit der Wiederherstellung der stark beschädigten Verkehrsinfrastruktur war das die notwendige Voraussetzung des darauffolgenden Wohnungsneubaus. Ab Mai 1948 nahm dann der Anteil der Tagwerke im Neu- und Wiederaufbau von Wohnraum sprunghaft zu. Kurz: In den Schwerpunkten des späteren sozialen Mietwohnungsneubaus, den kreisfreien Städten, standen anfänglich die Trümmerbeseitigung und die Reparatur teilzerstörter Wohnungen im Vordergrund der bauwirtschaftlichen Tätigkeit. Der Neubau fasste später Fuß, begann aber ebenfalls vor 1950.

Es gab zusätzliche Gründe dafür, dass der Bund in der Rückschau als Hauptinitiator des Wohnungsbaus gilt. Sie kamen – wenn man so will – aus dem Feld der innenpolitischen Machtkämpfe. Adenauer, der anfänglich ein Opponent des föderalen Aufbaus war, hatte bereits bei der Einberufung des Parlamentarischen Rats - dem Gremium, in dem das Grundgesetz ausgehandelt wurde - erfolgreich versucht, die um politischen Einfluss konkurrierenden Länderchefs zurückzudrängen.¹⁷ Da der Wohnungsbau nach der Ernährungsfrage zur wichtigsten sozialpolitischen Frage wurde, war sie aus Sicht des Kanzlers und aus Sicht der Parlamentarier im neuen Bundestag Chefsache und eine Angelegenheit des Bundesparlaments. Im Jahr 1950 nach der schnellen Verabschiedung des Grundgesetzes beanspruchte der Bundestag nach einer kontroversen Auseinandersetzung die Kompetenz für den Wohnungsbau im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung für sich. Die Verteilung des Wohnungsbaus sollte nach einheitlichen Grundsätzen und vereinheitlichten Bestimmungen (§ 13, § 14, I. WoBauG) erfolgen. Das war vor allem gegen den Einfluss von Vertretern der wirtschaftsstärkeren Bundesländer gerichtet und bezog sich zudem auf die bereits erwähnten Herausforderungen der

¹⁴ Konrad Adenauer. Bundestagsprotokoll

¹⁵ Zur Bedeutung der ‚Währungsreform‘: Ludger Lindlar, Das mißverständene Wirtschaftswunder, Tübingen 1997, S.236

¹⁶ Bauwirtschaft und Wohnungswesen damals und heute, Statistisches Bundesamt, WISTA, 1 2020, S. 78 ff

¹⁷ A. Hentschel, J. Hopfenmüller, Der lokale Staat, insbesondere Abschnitt: Staats- und Stadtgenese nach dem Zweiten Weltkrieg, Marburg 2017, S. 101 ff

Flüchtlingsintegration, der sich anfänglich einige Bundesländer entzogen hatten.¹⁸ Dabei konnte die Bundesregierung und ihre Ministerien sich auch auf den leichteren Zugang zu den Finanzquellen, insbesondere die Kapitalsammelstellen der Sozialversicherung und die Bundesbank stützen. Darauf ist später näher einzugehen.

Der Stellenwert des Bundes als Hauptfinanzgeber war befristet. Bereits zu Beginn der 1960er Jahre stiegen die Mittelanteile der Länder nicht zuletzt aufgrund des wachsenden Interesses daran, Arbeitnehmer in einer Phase wachsender Arbeitskräfteknappheit in das eigene Bundesland zu holen. Das Interesse der Länder an der Mitfinanzierung des SWB wuchs und der Anteil des Bundes an den Fördermitteln des SWB sank in der Folge. Die beschlossene Degression der Bundesmittel tat ihr Übriges. Sie sank von anfänglich 74 % (1957) auf 12 % (1970).¹⁹ Die Länder übernahmen also zunehmend die führende Rolle bei der Wohnungsbauförderung und die Struktur der Förderung wurde ausdifferenziert in Grundförderung, Regionalprogramm und Modernisierungsprogramm. Aus „Einvernehmen“ – also der Herbeiführung einer übereinstimmenden Entscheidung – im Rahmen der Abstimmung zwischen Bund und Ländern bei der ‚Grundförderung‘ wurde „Benehmen“ – also Anhörung mit möglicher Abweichung aus sachlichen Gründen.

Zusammenfassend kann man sagen: Die Bundeskompetenz für den SWB verdankt sich vor allem der nachkriegsbedingten Migration und der ungeplanten regionalen Ungleichverteilung der Flüchtlinge. Migration erwies sich dabei als die Haupttriebkraft der Wohnungspolitik und sie ist es bis heute geblieben. Die Wohnungspolitik war ein ebenso notwendiges wie - zumindest im Bundesparlament - unumstrittenes Instrument der sozialen Integration. Es war deshalb keine daher gesagte Floskel, dass viele Angehörige des Bundestags von links bis rechts das Erste Wohnungsbaugesetz als ‚wichtigstes Bundesgesetz‘ der damaligen Zeit sahen. Dass die Flüchtlings-Integration, die Eingliederung der „Rucksackdeutschen“ – wie man sie damals übelmeinend nannte – außerhalb der Baupolitik alles andere als konfliktfrei vorstatten ging, sollte erwähnt werden.

2. Die Finanzierung des Wohnungsbaus

2.1 Das geld- und fiskalpolitische Umfeld

Das Erste Wohnungsbaugesetz nahm den Bund für die Mitfinanzierung von „möglichst (Hervorh. AH) 1,8 Millionen Wohnungen...innerhalb von sechs Jahren“ in die Pflicht. Diese Verpflichtung auf rechnerisch 300.000 Sozialwohnungen pro Jahr in § 1, I. WoBauG war zwar durch die Möglichkeitsform eingeschränkt worden, bedeutete aber dennoch einen fiskalpolitischen Verpflichtungsrahmen für die Regierung, der über die Legislaturperiode hinausging. Adenauer und dem Kabinett war klar, dass man die Politik der Bundesregierung künftig an dieser Zahl messen würde. Es ist aus heutiger Sicht alles andere als selbstverständlich, dass sich ein solches Programm unter den Verhältnissen der Nachkriegszeit durchsetzen konnte. Das Niveau des Verbrauchs in realen Preisen lag in Westdeutschland 1951/52 noch um 14 Prozent niedriger als im letzten Vorkriegsjahr. Bezogen auf das verfügbare Einkommen bestanden die Einnahmen der privaten Haushalte aufgrund der Kriegsfolgen zu rund 20 Prozent aus sozialen Transfers und der Anteil der Sozialausgaben am Bundeshaushalt (Haushaltsjahr 1953) lag bei 32 Prozent; er lag damit knapp über den ebenfalls hohen anteiligen Ausgaben für die Besatzungskosten. Die Steuereinnahmen waren Ende des Jahres 1949 zurückgegangen und im Feb-

¹⁸ Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung-Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, S.190

¹⁹ Fritz W. Scharpf, Kronberg 1976, S.190

ruar 1950 hatte die Arbeitslosigkeit - nicht zuletzt unter dem anhaltenden Druck der Zuwanderung - mit zwei Millionen Erwerbslosen (12 Prozent) ihren Höhepunkt erreicht. Die Programmzahl, die im Ersten Wohnungsbaugesetz benannt wurde, ist in der Literatur als Bestandteil des nun folgenden Wirtschaftsaufschwungs und als Beginn der ‚fordistischen Ära‘ gedeutet worden. Tatsächlich hatte das Wohnungsbauprogramm seinen Anteil am folgenden Aufschwung, es war aber alles andere als das beabsichtigte Element einer auf Massenkonsum gestützten Demokratie. Es als Ergebnis eines Konzepts oder gar als eine Errungenschaft der Erhardschen Sozialen Marktwirtschaft zu sehen, verkennt die Umstände, unter denen es entstanden ist. Der Blick muss vielmehr auf die Tatsache gelenkt werden, dass der wirtschaftspolitische Kurs der jungen BRD nicht vorrangig von ihr selbst bestimmt wurde.

Exkurs: Währungsreform und der Mythos DM

Die Einführung der D-Mark und die Währungsreform von 1948 wird in Deutschland bis heute als sagenumwobene Geburtsstunde des westdeutschen Wohlstands und der ‚Wirtschaftswunderära‘ gesehen. Der Wirtschaftshistoriker Abelshauer attestiert den deutschen Wirtschaftsexperten der Nachkriegszeit einen geradezu mythisch wirkenden Glauben an die Währungsreform als „Allheilmittel gegen die deutsche Wirtschaftsnot“.²⁰ Gespeist wurde dieser Mythos durch die Erinnerung an die Währungsreform von 1923. Das vorrangige Bemühen um Währungsstabilität, die präventive Bekämpfung inflationärer Prozesse und die Unterordnung der Fiskalpolitik unter dieses Ziel standen im Vordergrund und sind bis heute eine Konstante der deutschen Finanzpolitik geblieben.

Tatsächlich aber war das der Währungsreform vorangegangene Jahr 1947 in vielerlei Hinsicht das bedeutendste und entscheidende Jahr für den Wiederaufstieg der westdeutschen Industrie und die Rückkehr Westdeutschlands auf den Weltmarkt als Industrienation. Paradoxiertweise war der beginnende Kalte Krieg der Geburtshelfer dieser Entwicklung. Dass die Besatzungskosten mittelfristig aus den Wirtschaftsleistungen der Bizone selbst finanziert werden sollten, gehörte fortan zu den Grundsichtungen der neuen Politik. Die Erfahrungen mit dem wirtschaftlichen Zusammenbruch der notdürftig reparierten Verkehrswege aufgrund des harten Winters 1946/47 gaben der Umsteuerung ebenfalls einen wichtigen Anstoß. Hungermärsche in den Gebieten der Schwerindustrie an der Ruhr hatten mit dazu beigetragen, dass die Getreidelieferungen aus den USA im Sommer 1947 massiv aufgestockt wurden. Die vereisten Schifffahrtswege hatten die Lieferketten und den Handelsverkehr zwischen den Besatzungszonen im Winter lahmgelegt. Die Demontage der weitgehend unbeschädigten Schwer- und Bergbauindustrie an der Ruhr wurde in der Folge gestoppt und die Limitierungen der Kohleförderung wurde vollständig beendet. Der Interzonenhandel zwischen den Besatzungsgebieten wurde weiter liberalisiert und die Bergleute an der Ruhr wurden zeitweilig mit Sonderzuteilungen an Kaffee, Speck, Zigaretten, Schnaps und Zucker privilegiert und erfreuten sich eines Rekordzulaufs an Arbeitskräften. Die Schienenverkehrsinfrastruktur in der britisch-amerikanischen Zone (Bizone) konnte durch die nicht mehr limitierten Stahl- und Holzlieferungen schneller als vorher instandgesetzt werden. Schließlich rückte der beschleunigte Wohnungsbau im Ruhrgebiet für die wachsende Zahl an Bergarbeitern nun auf die prioritäre Aufgabenliste der Politik sowohl der Besatzungsmächte wie der regionalen deutschen Politiker. Die Ursprungsidee des Morgenthauplans, Deutschland in ein deindustrialisiertes Agrarland zu verwandeln und damit zu entwaffnen, wurde endgültig zu den Akten gelegt. Der industrielle Wiederaufbau Deutschlands im Herzen Westeuropas war zu einem Schlüssel geworden, um aus Sicht der USA den Kalten Krieg zu gewinnen.

²⁰ Werner Abelshauer, Deutsche Wirtschaftsgeschichte von 1945 bis zur Gegenwart, München 2004, S. 121

Es war keineswegs so, wie oft behauptet wurde, dass die industriellen Produktionskapazitäten weitgehend kriegszerstört oder veraltet waren. Schon im Herbst 1946 hatte die industrielle Produktion die Hälfte des Vorkriegsstands erreicht und im Bergbau, in der Glas-, und Holzindustrie und bei der Elektrizitäts- und Gasversorgung lagen sie höher. Die Produktionsverbote für Güter wie Magnesium, Aluminium, Gummi oder Öl waren schon vor 1947 vom amerikanischen Kongress aufgehoben worden. Die agrarischen Vorprodukte von Brot, Fleisch, Milch und Butter wurden in Erwartung der seit 1945 laufenden Debatte über einen Währungsschnitt nicht nur über Bezugsscheine und auf Schwarzmärkten gehandelt; sie füllten nach dem Sommer 1947 in Erwartung der Währungsreform bereits zahlreiche legale und illegale Lager.

Die ‚Leitplanken‘ der Währungsreform waren im Wesentlichen folgende: Um den Kaufkraftüberhang nicht in eine Inflation münden zu lassen, aber auch, um die Investitionstätigkeit der Unternehmen überhaupt erst zu ermöglichen, musste eine Währungsreform durchgeführt werden. Zum besseren Verständnis ihrer Bedeutung für die weitere Entwicklung der Bundesrepublik, muss zwischen einer Währungsumstellung und einer Währungsreform unterschieden werden. Der Unterschied besteht in der jeweiligen Behandlung von (Vermögens-) Bestandsgrößen wie Barvermögen, Depositenguthaben und Schulden einerseits sowie Einkommensgrößen wie Lohneskommen und Preisen andererseits. Eine bloße Währungsumstellung hätte die Relation dieser nominalen Größen konstant gehalten, indem sie beispielsweise alle durch 100 dividiert. Damit wären vereinfacht gesprochen, bei allen nominalen Größen eine gleiche Anzahl Nullen gestrichen worden. Eine Währungsreform – wie sie tatsächlich stattgefunden hat – griff jedoch in die Verteilung von Vermögen und Einkommen ein. Um die Bedeutung und die Tiefe des damaligen Eingriffs zu verstehen, muss ein Sachverhalt verstanden werden, den besonders die „saldenmechanische“ Theorie hervorgehoben hat.²¹ Dabei geht es im Grunde um einen einfachen komplementären Zusammenhang. In einer – wir unterstellen – geschlossenen Volkswirtschaft stehen allen Schulden Forderungen in gleicher Höhe gegenüber. 1948 waren wie heute die (wohlhabenden) Haushalte die Gläubiger. Die Netto-Bargeld- und Netto-Bankguthaben spiegelten diesen Zusammenhang wider. Schuldner waren der Staat und die Unternehmen (also nicht die Unternehmerhaushalte). Die nominalen Werte wurden im Verhältnis von ca. 10 RM zu 1 DM umgestellt. Demnach verloren die Besitzer von Bargeld und Depositen 90% ihres Vermögens, während die Unternehmen 90% ihrer Schulden loswurden. Da gleichzeitig die nunmehr weitgehend schuldenfreien Sachvermögen unangetastet blieben, bildeten sich in den Bilanzen hohe stille Reserven, die die Kreditfähigkeit der Unternehmen förderten. Im Unterschied zu einer bloßen Währungsumstellung wurde das Niveau der laufenden Einkommensgrößen wie Löhne und Preise von der Währungsreform nicht berührt. Im Gegenteil: Bei einem großen Teil der Waren wurden die Preise liberalisiert, mit dem Ergebnis deutlicher Preiserhöhungen. Das sogenannte ‚Kopfgeld‘ von 60 DM diente somit nur der "Transaktionskasse", um den Prozess anzuschieben. Diese extreme Vorteilmahme der Unternehmen/Schuldner half mit, einen Investitions-Gewinn-Mechanismus in Gang zu setzen, der schließlich auch den Wiederaufbau von (Geld-) Vermögen ermöglichte. Sein Haupthebel war die Entschuldung der an der Güterproduktion (Konsumartikel und Vorprodukte für die industrielle Fertigung) beteiligten Unternehmen.

Die 1948 durchgeführte Währungsreform musste dem Sachverhalt Rechnung tragen, dass die während des Kriegs eingetretene Geldmengenvermehrung in keinem Verhältnis zu dem damals bereits verfügbaren Warenangebot stand. Um den Kaufkraftüberhang nicht in eine Inflation münden zu lassen, hatten die US-Behörden den Umtausch von Reichsmark in DM nur für besondere Verbindlichkeiten wie Löhne, Gehälter, Miet- und Pachtzinsen, Pensionen und Renten im Verhältnis 1:1 vorgesehen. Dazu kam ein ausgezahltes ‚Kopfgeld‘ von 60 DM. Alle anderen Verbindlichkeiten wurden im Verhältnis von 100 Reichsmark zu 6,50 DM festgelegt. 93,5 Prozent der alten Reichsmarkbestände wurden

²¹ Wolfgang Stützel, Volkswirtschaftliche Saldenmechanik, Tübingen 2. Auflage Nachdruck 2011

darüber aus dem Verkehr gezogen. Diese beispiellose Entwertung von Geldvermögensbeständen galt allerdings nicht für das Produktivvermögen, das steuerlich privilegiert wurde. Darauf und auf die damit faktisch verbundene ‚Schuldenstreichung‘ wurde bereits eingegangen.

Andere Schritte kamen dazu. Ein 1949 erlassenes Gesetz über Eröffnungsbilanzwerte und Kapitalneufestsetzungen gestattete den Unternehmen eine Neubewertung ihres Betriebsvermögens zu hohen Bilanzwerten. Die meisten Unternehmen machten davon Gebrauch und wurden künftig mit hohen steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten zu Lasten des Fiskus belohnt. Kapitalgüter bis 100.000 DM konnten schon in den ersten zwei Jahren nach Anschaffung zur Hälfte abgeschrieben werden.²² Vermögensmehrung aus Geldeinkommen hatte vorübergehend seine Bedeutung verloren. Die schon kriegsbedingt modernen Maschinenparks erlebten einen zusätzlichen Modernisierungsschub. Diese Politik, eine Kombination aus hohen Steuerabschreibungsmöglichkeiten, Inflationsbekämpfung, Konsumgüter- und Exportorientierung gehörte zu dem von der Erhard-Administration bevorzugten Konzept der „Selbstfinanzierung“, mit dem die Nachkriegswirtschaft wieder auf die Beine gestellt werden sollte. Auf die Erfolge und die Misserfolge dieser Politik, die es ebenfalls gab, wird hier nicht weiter eingegangen.

Zu dem Mythos der DM trug ein „Schaufenstereffekt“ bei, den Abelshauer anschaulich beschrieben hat. Wie von Geisterhand bewegt, brachte der Währungsschnitt Waren in die Sichtauslagen der Läden, die vorher noch in Erwartung des Währungsumstellung durch Schwarzmärkte und Hortung dem Publikumsauge verborgen waren. Die Erfolgsmymen von einer harten Währung – die keineswegs so inflationsfest war, wie danach behauptet wurde – und der Selbsthilfekraft einer befreiten Geldwirtschaft‘ sowie des ‚freien Marktes‘ ist in dieser Zeit entstanden.

Das Wohnungsbauprogramm, wie es später genannt wurde, war heftig umstritten. Als Element einer - wie es hieß - „planwirtschaftlichen“ Ausrichtung traf es anfänglich auf eine breite Front der Ablehnung, die von weiten Teilen der Konservativen, vor allem aber vom Bundeswirtschaftsministerium, vom Finanzministerium und von der Bank deutscher Länder, dem Vorgänger der späteren Bundesbank getragen wurde. Es wurde in die Ecke sowjetischer Planwirtschaft gerückt. Im August 1949 hatte das alliierte Kontrollamt, das die Situation deutlich pragmatischer betrachtete, von der Bundesregierung Maßnahmen gegen die steigende Arbeitslosigkeit und den aus ihrer Sicht zu langsamen Wiederaufbau verlangt. Als die Industrieproduktion Ende 1949 ins Stocken geriet verstärkte sich der Druck von amerikanischer Seite, konkrete Schritte gegen Stagnation und Arbeitslosigkeit zu ergreifen. Im Zuge des Kalten Krieges zwischen den Ost- und Westblöcken und im Zuge der inneren Vorbereitung auf den Koreakrieg, der im Juni 1950 begann, gab es in der US-Bürokratie einen weiteren Schub, der das Interesse an der schnellen wirtschaftlichen Gesundung und politischen Stabilisierung der westeuropäischen Verbündeten anstieß. Dem jungen westdeutschen Staat als ehemaligem Zentrum der Schwerindustrie in Westeuropa galt dabei besondere Aufmerksamkeit. Abelshauer verweist auf einen anhaltenden „Memorandenkrieg“ zwischen der Bundesregierung und der Hohen Kommission,²³ die auf wirksame Maßnahmen drängte. „Die amerikanischen Wirtschaftsberater des Hohen Kommissars in der Bizone bemängelten im Frühjahr 1949 das Fehlen konkreter Programme und Pläne zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und richteten ihre Kritik deshalb grundsätzlich gegen die ‚Philosophie‘ der Erhardschen Wirtschaftspolitik.“ Ludwig Erhard war ein erklärter Gegner von Arbeitsbeschaffungsprogrammen und wirtschaftlicher Globalsteuerung und konzentrierte seine Politik Seite an Seite mit der Bank deutscher Länder auf Inflationsbekämpfung, Währungsstabilität und liberalisier-

²² Abelshauer 2004, S. 162

²³ Werner Abelshauer, Deutsche Wirtschaftsgeschichte von 1945 bis zur Gegenwart, München 2004,

ten Außenhandel. Beim Wiederaufbau der Güterwirtschaftssektoren stand auf Seiten des Wirtschaftsministeriums die sogenannte „Selbstfinanzierungs-Philosophie“ im Vordergrund, deren flankierendes Instrument aus hohen steuerlichen Abschreibungshilfen für Investoren bestand. Erhard bezeichnete die Interventionen der Alliierten, die auf Einsatz zusätzlicher Programme und Instrumente drängten, als einen „Generalangriff auf die deutsche Marktwirtschaft“. Schließlich aber mussten er und das Finanzministerium angesichts der realen Wirtschaftsentwicklung Schritt für Schritt einlenken. Das ehrgeizige Wohnungsbauprogramm passte in die verlangte wirtschaftspolitische Umsteuerung, ohne dass man die schließlich erfolgte fiskalpolitische Umorientierung als ‚Ursache‘ bezeichnen kann. Der wachsende Wohnraumbedarf, der von einem anhaltenden Strom der Migration gespeist wurde, war ebenso offenkundig wie die gleichzeitig wachsende Zahl der potenziell Erwerbsfähigen.²⁴

2.2 Das gescheiterte Leitbild der ‚Selbstfinanzierung‘ von Investoren im Wohnungsbau

Am Markt für Konsumgüter war nach der Währungsumstellung das Konzept der ‚Selbstfinanzierung‘ der Unternehmen über die erwirtschafteten Überschüsse aus Verkäufen weitgehend gangbar. Der große Nachholbedarf der Verbraucher sorgte für einen *Verkäufermarkt*, auf dem die Absatzbarkeit der inländisch produzierten und importierten Waren trotz der geringen durchschnittlichen Kaufkraft gesichert war. Zusätzlich gab es im Althaussektor eine Mietpreisbindung und die amtliche Wohnungszuteilung sorgte für die Rationierung des noch intakten knappen Wohnraums. In der Nachkriegsgesellschaft blieb die Erinnerung an die vorangegangenen Hungerjahre noch lange im Gedächtnis. Die großzügigen steuerlichen Abschreibungsregelungen ergänzten das Konzept auf der Anbieterseite. Das Produktivkapital in Form von Maschinenparks, gelagerten Halbfertigprodukten und Gebäuden war nur zu einem geringen Teil im Krieg zerstört worden. Die Abschreibungsregeln ermöglichten die fortlaufende Modernisierung, womit das Produktivvermögen auch im westeuropäischen Vergleich auf der Höhe der Zeit war. Anders sah die Situation im Wohngebäudebestand aus. Im Kreis der Althausbesitzer fehlten die investitionswilligen und professionell erfahrenen Investoren für den Neubau. Das Gros der Eigentümer agierte nur als Vermögensverwalter und hatte unter Geltung der Aufbaugesetze in den Bundesländern in die notdürftigste Instandhaltung und die Reparatur beschädigter Wohngebäude investiert. Breite Bevölkerungsschichten, vor allem die ‚Trümmerfrauen‘, hatten bei den Aufräumarbeiten und der Wiederverwertung des Trümmerschutts gegen Zusatzrationen bei der Lebensmittelzuteilung geholfen. Die Erzielung von Überschüssen aus Mieteinnahmen, die man in die Vorwärtsfinanzierung des Neubaus hätte investieren können, war damit eng begrenzt. Diejenigen Althausbesitzer, die über professionelle Erfahrung im Neubau verfügten und sich wieder oder erstmals als Neubauinvestoren betätigen wollten, hatten sich vom Gesamtverband der Haus- und Grundbesitzer getrennt. Für diese kleine Gruppe der Wohnungswirtschaft wurden mit dem I. WoBauG Steuerbegünstigungen für den sogenannten *freifinanzierten Neubau* bereitgestellt, der das anfänglich noch kleine Segment der Wohnraumversorgung für bessergestellte Nachfrager mit größeren und besser ausgestatteten Wohnungen bediente. Im Gesamtergebnis waren die gewinnlimitierten und neubauerfahrenen gemeinnützigen Investoren des Massenwohnungsbaus die alten wie die neuen Hauptträger des Sozialen Wohnungsneubaus für breite Schichten.

²⁴ Die Abhängigkeiten zwischen Wohnungs- und Arbeitskräftebedarf zeigte sich beispielsweise bei der Stagnation der Steinkohleförderung im Ruhrgebiet 1950. „Es fehlte an Arbeitskräften, weil zu wenig Wohnungen für Bergarbeiter gebaut wurden.“ (Abelshauer, 2011, S. 158) Die durch den Koreakrieg ausgelöste weltweite Nachfrage der USA nach Stahl konnte nicht mehr hinreichend befriedigt werden, was die USA dazu veranlassete, die Obergrenzen für die Outputs der Kohle- und Stahlproduktion vollständig aufzuheben.

Auf der Seite der Kreditvergabe und Geldpolitik gab es weitere Hindernisse für das angedachte ehrgeizige Wohnungsbauprogramm. Noch in den ersten Debatten über den Entwurf des Wohnungsbaugesetzes im Frühjahr 1949 waren die Kreditrestriktionen und die Haltung des Finanzministeriums gegenüber dem Wohnungsbauprogramm von SPD-Seite harsch kritisiert worden. Auch viele Konservative teilten die Kritik. Angesichts der restriktiven Kreditvergabepolitik (Kreditplafondierung), die als Instrument zur Bekämpfung der Inflation nach der Währungsumstellung gedacht war, erschien die Idee der Selbstfinanzierung des Wohnungsbaus auch ihren ursprünglichen Verfechtern als wenig aussichtsreich und erfolgversprechend. Trotzdem hatte die Bundesregierung 1949 einen Regierungsentwurf zum Wohnungsbau vorgelegt, der die Überschrift „Wohnungsbauförderungsgesetz“ trug und vorrangig und ganz im Geiste der Erhardschen Politik und den Leitlinien des Finanzministeriums auf die steuerlich geförderte Selbstfinanzierung aller Investoren setzte. Auf den bereits erwähnten alliierten Druck hin wurden die Rahmenbedingungen für den Massenwohnungsbau Schritt für Schritt geändert. Die Notenbank (Bank der deutschen Länder) hob ihre Restriktionen bei der Vergabe von Krediten Schritt für Schritt auf. Sie senkte im Juli 1949 den Diskontzinssatz und senkte die Anforderungen an die Mindestreservehaltung bei den Geschäftsbanken. Die von den Alliierten geforderten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden - wenn auch widerwillig und oft umgangen - nun auch durch das Ehrhard-Ministerium mitgetragen.

Im Schatten dieser geld- und wirtschaftspolitischen Umsteuerung und der liberalisierten Kreditvergabe bekam ein Wohnungsbauprogramm, das jetzt auch so heißen durfte, politische Rückendeckung. Das Abrücken von der restriktiven Kreditvergabe, der gesenkte Diskontsatz und die gelockerte Kreditvergabe zeigten Wirkung. Das Thema Arbeitsbeschaffung eroberte seinen Platz in der konservativen Rhetorik. Wildermuth, der damalige Wohnungsbauminister, begründete bereits den ersten Entwurf des Wohnungsbaugesetzes mit dem Beitrag, den das ehrgeizige Wohnungsbauprogramm zur Auslastung der Bauwirtschaft und zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten würde. Insbesondere der Bausektor mit seinem großen Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften war ebenso wie der Bergbau ein Auffangbecken für die aus den Ostgebieten vertriebenen Menschen, die zumeist aus den agrarisch strukturierten Gebieten östlich der Elbe stammten und an harte körperliche Arbeit gewohnt waren. Insoweit war der mit staatlicher Hilfe belebte Bausektor sowohl ein Mittel der Integration in den Arbeits- wie in den Wohnungsmarkt. Für die politische Akzeptanz des Wohnungsbauprogramms hat das eine wichtige Rolle gespielt.

Die SPD-Opposition, die wortführend durch Klabunde, einen Vertreter des Verbands der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, repräsentiert wurde, hatte schon zu Beginn der Debatte darauf hingewiesen, dass ein Wohnungsbauprogramm mit Gesetzescharakter bei den Investoren der Wohnungs- und Bauwirtschaft Vertrauen und Verbindlichkeit herstellen würde, das für ein erfolgversprechendes Wiederaufbauprogramm notwendig wäre. Wie bereits erwähnt, zeigen die Protokolle der Plenar- und Ausschusssitzungen, dass der Entwurf des I. WoBauG anfänglich mit einem anders ausgerichteten Ansatz auf der Regierungsseite konkurrierte. Wortführend wurde die Kontroverse *Wohnungsbauförderung versus Wohnungsbauprogramm* auf der Seite der Befürworter eines *Programms* von den Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und ihrem Vertreter Klabunde geführt, der ein weiteres Argument in den Ring warf: Die Aufgabe des Wohnungsneubaus solle denjenigen Investoren überlassen werden, die allein über das Know-How für den Wohnungsneubau verfügten. Die Hausbesitzer des Altwohnungsbestands sah er nicht als Teil der ‚Wohnungswirtschaft‘. Sie waren für ihn im Bauen unerfahrene Vermögensverwalter ohne Relevanz für den Neubau. Ideologische und praktische Bedenken führten zu einer Kompromisslösung: Die Entscheidung fiel zugunsten einer Objektförderung, die auf zinslose staatliche Baudarlehen zurückgreifen konnte und für alle Träger des Wohnungsbaus zugänglich war. Der sogenannte ‚Gleichbehandlungsgrundsatz‘ wurde zur Grundlage der Förderung des SWB in Deutschland.

2.3 Die Finanzierung der Wohnungsbauförderung

Auch in der nunmehr veränderten Form war die Finanzierung des Wohnungsbaus mithilfe von staatlichen Förderangeboten, der Vergabe zinsloser Darlehen und der Steuerbefreiung für Wohnungsbauunternehmen, eine gewaltige Herausforderung. Die Finanzierung der anfänglich geplanten 250.000 Wohnungen stand für eine Investitionssumme von etwa 2,5 Milliarden Mark. Sie entsprachen 1949 etwa 3 Prozent des Brutto-Sozialprodukts. Von den insgesamt geschätzten 10 Milliarden wäre der Bundesstaat mit einem Viertel der Summe in der Pflicht. Dafür mussten Finanzierungsquellen und -instrumente geschaffen werden, die man vor allem in den Kapitalsammelstellen der Sozialversicherung fand. Dieser Finanzierungsweg verdient eine vertiefte Befassung, kann aber hier nur angerissen werden.

Vor 1957 war das Konzept des später eingeführten Umlageverfahrens für die Rentenversicherung noch nicht in Sicht. Das Kapitaldeckungsverfahren nötigte die Versicherungsanstalten zur Bildung von Rücklagen, die nun als Finanzierungsquelle für den Wohnungsbau genutzt wurden. „Die Landesversicherungsanstalten und die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte sammelten bis Ende 1953 ein Vermögen von zusammen etwa 3,8 Milliarden DM; das entsprach ungefähr 65% ihrer Gesamtausgaben im Jahre 1953.“²⁵ Ein sehr hoher Anteil dieses Vermögens war durch Entzug der Kaufkraft der erwerbstätigen Bevölkerung entstanden und diente zur Bildung des Deckungskapitals, das vor der Einführung des Umlageverfahrens mit der Rentenreform 1957 „mündelsicher“ angelegt werden musste. Ein Anteil des schnell ansteigenden volkswirtschaftlichen Gesamteinkommens wurde demnach nicht an die Empfänger von Transferleistungen zurückgeführt. Mittelbar kam es jedoch auch Haushalten mit geringer Kaufkraft zugute; und zwar über die niedrigen Richtsatzmieten im Sozialen Wohnungsbau. Durch Umlenkung des angesammelten Kapitals der Versicherer als Käufer niedrig verzinsten Staatspapiere auf den Kreditmärkten (Sozialpfandbriefe) konnten die Richtsatzmieten des Sozialen Wohnungsbaus niedrig gehalten werden. Die Bereitstellung niedrig oder unverzinsten staatlicher Kredite für den Wohnungsbau wurde durch die Rentenversicherungsträger als Käufer solcher Niedrigzinspapiere möglich.²⁶

3. Bodenpolitik zwischen Marktintegration und Enteignung

Wohnungsbau ohne Boden ist nicht möglich. Ohne Bauland, das im rechtlichen, ökonomischen und planerischen Sinne verfügbar ist, wäre das ehrgeizige staatliche geförderte Wohnungsbauprogramm ins Leere gelaufen. Alle Parteienvertreter in den Ausschüssen und im Bundestag, die sich an der Entstehung des Wohnungsbaugesetzes beteiligten, waren sich dessen bewusst. Bundeskanzler Adenauer verwies bei der Vorstellung des Entwurfs für ein Wohnungsbaugesetz auf die fehlende Regelung dieses Handlungsbereichs. „Das Gesetz enthält keine Bestimmungen über Landumlegung, Zusammenlegung, Enteignung von Bauland, Bestimmungen, um die wir weder für den Neubau auf neuerschlossenem Gelände noch für den Wiederaufbau der alten Städte kommen werden. Es hat sich aber gezeigt, daß sich bei der ungeheuren Schwierigkeit dieser gesetzlichen Materie in einer ganz kurzen Zeit solche gesetzlichen Bestimmungen nicht fertigmachen lassen. Auch dieser Punkt mußte daher

²⁵ Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Bestrebungen in der frühen Bundesrepublik, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte Jahrg. 25 (1977), Heft 3, S.348

²⁶ Sie verdankte sich der zu diesem Zeitpunkt verankerten Kapitaldeckungsverfahren, das erst mit der Rentenreform 1957 in das sogenannte Umlageverfahren überführt wurde.

einer späteren Regelung vorbehalten bleiben.“²⁷ Laut Bericht des Ausschusses für Bau- und Bodenrecht war vorgesehen, „bis zum 30. September 1950 einen Gesetzentwurf über die Enteignung von Grundstücken zugunsten des Wohnungsneubaus und für den Wiederaufbau vorzulegen. Die landesrechtlichen Enteignungsgesetze „...erweisen sich wegen der Schwerfälligkeit ihres Verfahrens und wegen der in ihnen enthaltenen Entschädigungsregelungen als zur Überwindung der aufgetretenen Schwierigkeiten unzulänglich.“²⁸ Auch die nach 1945 erlassenen Aufbaugesetze hätten sich als nicht ausreichend erwiesen. Erst im Jahr 1953 wurde das *Baulandbeschaffungsgesetz* als erstes westdeutsches „Enteignungsgesetz“ – wie es offiziell hieß - verabschiedet.

Die Chronologie der Gesetzgebungs- und Ordnungsverfahren und der zeitverzögerte Erlass des Baulandbeschaffungsgesetzes offenbart etwas von der Bedeutung und den Konflikten, von denen die versuchte Integration des Grundstücksverkehrs in die Marktwirtschaft begleitet waren. Paul Lücke lehnte den Preisstopp noch 1953 „als längst überholt“ ab und unterstützte gleichzeitig den Kampf „gegen Spekulationsgewinne“ beim Verkauf von Boden. Ludwig Erhard sprach von „widernatürlichen Eingriffen“ in den Bodenmarkt und wollte die schnelle Aufhebung aller Preisbindungen. Im Jahr 1952 wurde durch ministerielle Verordnung die Preisstoppverordnung für *bebautes* Land, die aus dem Jahr 1936 stammte, aufgehoben. Soweit darauf Mietwohnungsgebäude standen, galt für die älteren Mietwohnungen weiterhin die Mietenstoppverordnung. Acht Jahre später im Jahr 1960 wurde auch der Preisstopp für *unbebautes* Land aufgehoben. Die Aufhebung der Mietpreisbindung im Altbau begann zeitverzögert je nach Wohnungsmarktlagen (Weißen Kreisen) wenige Jahre später.

Die Verbände der Industrie, der Deutsche Industrie- und Handelstag und die Arbeitgeberverbände warfen denjenigen, die dauerhaft die freie Verwertung des Grundbesitzes beschränken wollten, „totalitäre Ansprüche“ vor.²⁹ Die Bodenfrage weckte diese Leidenschaften vor allem deshalb, weil sie Vermögenswerte und Besitzstände und damit auch soziale und politische Macht betraf. Die Wohnungspolitiker, die stets betonten, dass es nur um „unideologisch-sachliche Fragen“ und „praktische Lösungen“ ginge, mussten sich wegen des Drucks, den die Umsetzung des Wohnungsbauprogramms erzeugte, damit auseinandersetzen und Kompromisse eingehen. Sie taten es, obwohl wichtige Teile ihrer Wählerschaft und Sprecher aus dem Besitzbürgertum kamen, deren ökonomische Basis zu wesentlichen Teilen aus Landbesitz bestand. Will man ein Bild bemühen, dann war die Bodenfrage eine Art unbeliebter Nachbar. Wenn es um wichtige Familienentscheidungen im eigenen Haus ging, wollte man den unangenehmen Nachbarn nicht dabei haben. Er stand aber jedes Mal ungefragt wieder vor der Haustür und musste dazu geholt werden, wenn es um die Umsetzung wohnungspolitischer Entscheidungen ging.

Die Gründe dafür liegen nicht im Dunkeln. Boden ist kein reproduzierbares Wirtschaftsgut, er ist nicht vermehrbar und kann räumlich nicht verlagert werden. Kurz: Sein Warencharakter beruht auf einer Fiktion (*siehe Exkurs*). Um den Wohnungsbau voranzutreiben, waren nach 1945 umfangreiche staatliche Eingriffe und Verwaltungsakte erforderlich, die zunächst das Gegenteil eines freien Grundstückshandels waren. Aber auch für die Gegenrichtung, für die vollständige Preisfreigabe, mussten die Voraussetzungen für einen zumindest der Idee nach ‚freien‘ Grundstückshandel durch staatliche Maßnahmen geschaffen werden.³⁰ Zeitweilig suggerierten die Positionen aus dem linken bis zum katholischen und liberalen Parteienspektrum, dass es im Grundstücksverkehr überhaupt keine

²⁷ <https://dserver.bundestag.de/btp/01/01029.pdf>, Konrad Adenauer bei der ersten Beratung des Entwurfs eines Ersten Wohnungsbaugesetzes (Drucksache Nr. 567) .

²⁸ Deutscher Bundestag 1. Wahlperiode 1949, Drs. Nr. 4364

²⁹ Führer, 2016, S.43

³⁰ Anita Engels, Die soziale Konstitution von Märkten, 2010, S. 67 ff

marktkonforme Lösung geben werde.³¹ Denn der freie Grundstücksmarkt behinderte die Umsetzung des Wohnungsbauprogramms, vor allem aber den städtischen Eigenheimbau ganz erheblich. Das 1953 erlassene *Baulandbeschaffungsgesetz* mit seinen strengen Enteignungsregelungen kam aus diesem Grund zustande. Dazu einen situationsbeschreibenden Originalton: „Wir befinden uns heute in einem Notstand in bezug auf die Bauplätze. Die Eigentümer der Bauplätze sind in vielen Fällen nicht bereit, sie zu einem angemessenen Preis abzugeben. Wir hätten es begrüßt, wenn wir schon in dieses Gesetz (*Das Erste Wohnungsbaugesetz AH*) eine Art Enteignung hätten hineinarbeiten können. Es haben sich aber bei der Besprechung mit anderen Ausschüssen Schwierigkeiten ergeben; doch ist uns zugesagt worden, im Laufe des Jahres werde ein Gesetzentwurf vorgelegt, in dem diese Notlage beachtet und damit der Notstand möglichst beseitigt wird, so daß baureife Bauplätze tatsächlich enteignet werden können. Damit hoffen wir, dem Wohnungsbau einen erneuten Anreiz und einen erneuten Anstoß zu geben.“³² Diese protokollierte Aussage des CDU-Bundestagsabgeordneten Bröner stammt von Februar 1950. Sie illustriert in ihrer Ausführlichkeit, dass den Beteiligten an der Aushandlung die Dringlichkeit der Bodenfrage bewusst war. Sie zeigt auch, wie langwierig und schwierig der Kampf um gesetzliche Maßnahmen war, um die Probleme in den Griff zu bekommen. Erst im Jahr 1953 erfolgte dann nach intensiver und kontroverser Debatte mit dem *Baulandbeschaffungsgesetz* eine gesetzliche Regelung. Dieses Gesetz regelte die Enteignung baureifer Grundstücke gegen Entschädigung, um Bauland für den dringenden Wohnungsbau zu angemessenen Preisen zu beschaffen. Bei der Festlegung der Höhe des durch die Verfassung vorgeschriebenen Entschädigungsbetrags, so hieß es im Ausschussbericht, „ist von den Stopp-Preisen von 1936 auszugehen.“ Man sah zwar eventuell notwendige Zuschläge als Folge veränderter Kaufkraft vor; die Zuschläge sollten aber nicht auf „eine bessere bauliche Ausnutzung hin“ orientiert sein. In keinem Falle sollte der „gemeine Wert“ überschritten werden. Was mit dem Begriff des ‚gemeinen Werts‘ in Abgrenzung zum Ertragswert, Einheitswert, Beileihungswert oder dem heute üblichen Verkehrswert gemeint war, wird in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf so gefasst: „Es liegt auf der Hand, dass im Rahmen der Enteignung keine, die im freien Grundstücksverkehr erzielbaren Preise überschreitenden Entschädigungen gewährt werden können.“³³ Diese nicht sehr eindeutige Definition aus dem Bericht des Ausschusses bezieht sich auf einen wichtigen Streitpunkt des Gesetzentwurfs. Die Kommentare aus den Bundestagsprotokollen zeigen u.E., dass das, was wir landläufig „Verkehrswert“ nennen, damals nur als ‚Obergrenze‘ gedacht war.

Es ist nach den uns vorliegenden Quellen schwer zu belegen, welche direkten Auswirkungen das neue Bundesgesetz auf die administrative Umsetzung von Enteignungen auf Landes- und kommunaler Ebene gehabt hat. Da sie auf der untersten föderalen, sprich: kommunalen Ebene erfolgte, fehlen belastbare Daten. Es gibt lediglich Durchschnittswerte für die Baulandverkäufe im gesamten Bundesgebiet (weiter unten). Es ist wahrscheinlich, dass die geschaffenen Enteignungsmöglichkeiten sehr oft als Druckmittel eingesetzt wurden, um der Zurückhaltung von Bauland zu begegnen.³⁴ Es gibt auch viele Hinweise auf die große Bedeutung kommunaler Eingriffe in die Bodenordnung, bei denen die Gemeinden als Zwischenerwerber auftraten. „In den 1960er Jahren befanden sich nicht weniger als 85 Prozent des neu ausgewiesenen Baulandes schon zum Zeitpunkt ihrer Umwandlung im Besitz von

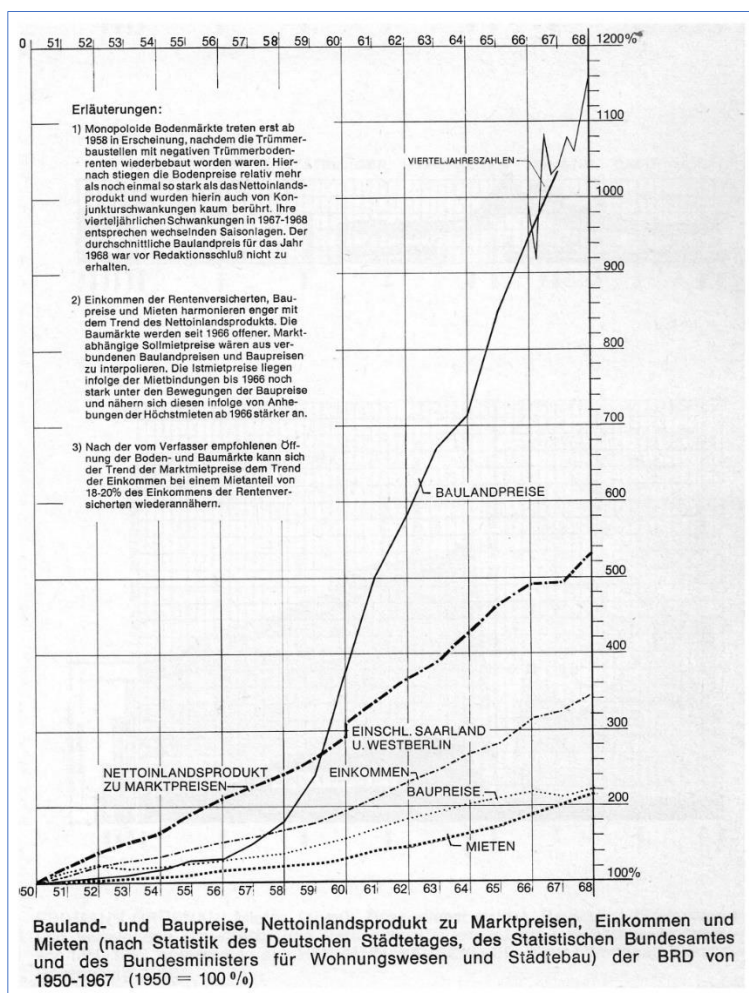
³¹ In diese Richtung äußerte sich auch das BVerfG 21 im Januar 1967. Vgl. dazu kritisch K.C. Führer, *Die Stadt, das Geld und der Markt*, Berlin 2016, S. 20

³² Dr. Bröner, 1394 Deutscher Bundestag — 41. und 42. Sitzung. Bonn, Freitag, den 24. Februar 1950

³³ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Bau- und Bodenrecht, über den Entwurf eines Gesetzes zur Beschaffung von Bauland (Baulandbeschaffungsgesetz). BT-Drs 4364,

³⁴ Für ein Drittel der großen Städte zwischen 1960 bis 1964 wurde nachgewiesen, dass rund 60 Prozent aller Käufe von Rohbauland in ihren Gebietsgrenzen durch die Stadt oder gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften erfolgten. K.C. Führer, *Die Stadt, das Geld und der Markt- Immobilienspekulation in der Bundesrepublik 1960-1985*, Berlin Boston 2016, S. 65

Gemeinden oder gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften.³⁵ Die Preise für den Verkauf bebauter Grundstücke hatten sich zwischen 1952 und 1959 aufgrund der 1952 erfolgten Preisfreigabe verdoppelt. Es bestehen keine Zweifel daran, dass die Gemeinden angesichts ihrer wichtigen Bedeutung als Zwischenerwerber von Bauland, in diese Preisentwicklung involviert waren. Die Ausbildung eines Schwarzmarktes, auf dem die Stopppreise von 1936 sehr deutlich überschritten wurden, konnten auch die Gemeinden nicht verhindern. Der lobbyistische Druck auf die Freigabe seitens der Bodenbesitzer nahm zu. „Allgemein wurde erwartet, auch der Preisstopp für Bauland werde in Kürze fallen. Die Besitzer solcher Grundstücke hielten ihr Eigentum deshalb entweder zurück oder aber (dies war offensichtlich häufiger) sie verkauften nur noch gegen deutlich überhöhte Preise, die unter der Hand vereinbart wurden.“³⁶ Die tatsächliche Entwicklung zeigt, dass das Baulandbeschaffungsgesetz zwar den Wohnungsbau beschleunigt hat, die Preisexplosion aber nicht aufgehalten hat. Die Gemeinden konnten die zum Bauen nötigen Flächen mit verkraftbaren Entschädigungszahlungen enteignen, haben sie dann aber zu ‚Marktpreisen‘ weitergegeben. Nutznießer waren vor allem die Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, die die wichtigste Rolle beim Bau von Sozialwohnungen innehatten. Mit anderen Worten: die Enteignung diente dem Zwischenerwerb von Bauland, hielt aber die Preissteigerungen nicht auf.



³⁵ K.C. Führer, Die Stadt, das Geld und der Markt- Immobilienspekulation in der Bundesrepublik 1960-1985, Berlin Boston 2016, S. 65.

Die zunehmende Ausbildung eines Schwarzmarktes ab Mitte der 1950er Jahre wurde von ministerieller Ebene bestätigt.³⁷ Die Verhältnisse wurden schließlich als Argument benutzt, um 1960 die – wie es hieß – „unnatürliche Marktsplaltung“ aufzuheben. Die Preisentwicklung für erschlossene, baureife Grundstücke wurde ab 1962 durch eine Totalerhebung des Statistischen Bundesamtes erfasst.³⁸ Für den Zehnjahreszeitraum 1962 – 1972 zeigt sie folgendes Bild: In Dörfern ergibt sich eine prozentuale Steigerung von rund 128 (von 8,36 DM/qm auf 19,06 DM/qm). In Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern stiegen die Preise um 170 Prozent. In Städten mit 500.000 Einwohnern und mehr lag die Steigerung bei 290 Prozent. Im selben Zeitraum stiegen die Preise in Hamburg um 700 Prozent, in München sogar um 1.165 Prozent. Die großen Städte mit Wachstumsdruck waren also wenig überraschend die Preisführer. Vertreter aus diesen Städten waren auch die Wortführer im Kampf gegen spekulative Anstiege von Grundstückspreisen wie der später häufig zitierte Jochen Vogel.

Exkurs: Boden als handelbares Gut – Eine institutionalisierte Fiktion

Auch in seiner kommerzialisierten Form im Wirtschaftsleben der westlichen Industriestaaten ist ‚Boden‘ nur ein anderer Ausdruck für ‚Natur‘. Natur hat, wie Georg Simmel es formulierte, ‚keine Stücke‘. Der Begriff steht für einen ganzheitlichen Zusammenhang, zu dem die Weltmeere ebenso gehören wie die Böden auf der Erdkruste, die darunter liegenden Bodenschätze und das schützende Gasgemisch der Erdatmosphäre darüber. Auch wenn wir die Erdoberfläche vermessen und in herausgelösten Teilen denken, steht der angemessene Naturbegriff für eine ebenso lebensnotwendige wie verletzte Ganzheit. Das haben uns die zunehmend menschengemachten Naturkatastrophen deutlich vor Augen geführt. Aus einer verengten, nur wirtschaftlich gesehenen Perspektive ist Boden etwas anderes: Er ist nur ein ‚Mittel zum Zweck‘. Je nach Gütersektor benutzt man die erdgebundenen Ressourcen (Wasser, Erdkruste, Luft, Wälder...) auf der Produktions- wie auf der Konsumseite im Normalfall ohne weiteres Nachdenken. Das gilt vor allem für den Immobiliensektor. Niemand wohnt oder arbeitet in der Welt im Allgemeinen. Man benötigt Grundstücke an einem Ort, um ein Haus oder eine Fabrik darauf zu errichten. Die Wasserversorgung von Wohngebäuden ist ohne Leitungen, die das Wasser aus Tiefenschichten der Erde oder künstlich angelegten Wasserspeichern in die Wohnung führen, nicht möglich. Man könnte diese Liste fortführen. Kurz: Jedes Wirtschaftsleben war lange vor Entstehung marktwirtschaftlicher Ökonomien ohne Nutzung des Bodens unmöglich und undenkbar. Die Einführung von Grundstücksmärkten war jedoch eine Zäsur. Die Fiktion, dass man den Boden, weil er eine Voraussetzung und ein Mittel des Wirtschaftens ist, auch als Ware mit einem Preis versehen muss, veränderte alles. „Der entscheidende Schritt war dies: Arbeit und Boden wurden in Waren verwandelt, das heißt, sie wurden behandelt, als wären sie für den Verkauf produziert. Selbstverständlich waren sie in Wirklichkeit keine Waren, da sie ja auch nicht produziert wurden (Boden), oder wenn doch, so nicht zum Zweck des Verkaufs (die Arbeit).“³⁹

Boden als Ware zu sehen, als Wirtschaftsgut mit Preisschild, dessen Betrag an preisbildenden Märkten gebildet wird, basiert laut Polanyi auf einer Fiktion. Eine Fiktion ist eine Vorstellung, die ‚so tut als ob etwas real wäre‘. Das klingt vordergründig nach idealistischer Geschichtsbetrachtung. Aber sie ist bei dem zitierten Autor alles andere als das. Polanyi hat die umkämpfte Durchsetzung dieser Idee samt ihrer höchst materiellen Folgewirkungen für das Mutterland des Kapitalismus England sorgfältig rekonstruiert. Sein Fazit: „Und doch war nie zuvor eine wirkungsvollere Fiktion ersonnen worden...Nun gab es ein Angebot an Arbeitskraft und eine Nachfrage. Dementsprechend gab es einen Marktpreis

³⁷ Wohnungsbauminister Wildermuth beklagte 1955, dass aufgrund des Schwarzmarktes „eine Minderung der Staatsautorität eintrete.“ Führer 2016, S.42

³⁸ Statistisches Bundesamt, Fachserie M. Reihe 5, 1963, T.II, S. 23 un. 1972, T.II, S.11 zitiert nach Führer, 2016, S. 58

³⁹ Karl Polanyi, 1979, Ökonomie und Gesellschaft, Frankfurt am Main 1979, S.131

für die Nutzung der Arbeitskraft, Lohn genannt, und einen Marktpreis für die Nutzung des Bodens, Bodenrente genannt. Für Arbeiten und Boden wurden eigene Märkte geschaffen, ähnlich den Märkten für eigentlichen Waren, die mit ihrer Hilfe erzeugt wurden.⁴⁰ Heute werden uns täglich die destruktiven Folgen dieser Fiktion vermittelt. Sie sind vielen Menschen gegenwärtig. Zum Beispiel dann, wenn sie über das Abholzen der brasilianischen Regenwälder und dessen Folgen für das Weltklima und die menschliche Weltgemeinschaft reden. Trotzdem herrscht in der öffentlichen Debatte eine merkwürdige Doppelmoral. Denn wir gehen selbstverständlich davon aus, dass Nationalstaaten die Eigentümer ihrer Natur- und Bodenschätze sind und darüber frei verfügen können.

Eine ähnliche Denkweise gibt es beim Umgang mit Boden innerhalb der Nationalstaaten. In Deutschland wurde das Privateigentum am Boden und der freie Grundstücksverkehr vor 120 Jahren als Grundprinzip des Wirtschaftslebens im Bürgerlichen Gesetzbuch kodifiziert. In der Folgezeit gab es auf deutschem Rechtsterritorium ständig wiederkehrende Versuche, diesen Grundsatz im ‚öffentlichen Interesse‘ über gesetzliche und staatliche Eingriffe zu beschränken, bzw. „einzufrieden“, was die angemessenere Bezeichnung wäre. Das erfolgt immer dann, wenn die destruktiven Folgen der Fiktion zu deutlich sichtbar werden und der soziale Frieden grundlegend bedroht ist. Die Sprachkonvention, die diese **Doppelbewegung**⁴¹ abbildet, kann man auch in der eher marktkritischen Literatur nachlesen. Man solle bedenken, so heißt es, „daß Boden keine Ware ist **wie andere auch** (Hervorh. AH), sondern ein **besonderes Gut**. Boden ist nicht vermehrbar, Bauboden nur unter hohen Kosten und durch Zurückdrängen anderer Bodennutzungen. Boden kann nicht transportiert werden... Wir alle sind auf Bodennutzung angewiesen.“⁴² Kurz: es wird ausgehend von der unhinterfragten Fiktion argumentiert: Boden ist eine Ware, wenn auch eine Ware besonderer Art. In Deutschland hat keine der vielen grundsätzlichen Debatten über die Bodenfrage zu einer rechtlichen und administrativen Praxis geführt, die dem Obereigentum der Gemeinschaft grundsätzlich den Vorrang gegenüber den Verwertungsinteressen Privater einräumt. Der Blick auf westeuropäische Nachbarn und die jüngere Geschichte Westdeutschlands zeigt, dass die marktfundamentale Sicht- und Umgangsweise auch in marktwirtschaftlich verfassten Staaten nicht zwingend ist.

Lässt man die Vorgeschichte der besonderen deutschen Wirtschaftskultur einmal außer Acht, dann hat selbst ein Teil der Kritiker an einer marktkonformen Wohnungswirtschaft sich ohne viel Gegenwehr in die Schablone ‚Markt gegen Staat‘ pressen lassen. Die Folge war, dass man die radikalen Kritiker mühelos in die Nähe sozialistischer Utopien rücken konnte. Den Realitätstest für diese Utopie haben die Staaten des real existierenden Sozialismus bekanntermaßen nicht eben bravourös bestanden.⁴³ Die Erinnerung an die Versorgungsmängel in der DDR sind in Deutschland noch zu frisch, als dass solche utopischen Bezüge überzeugen könnten. Allerdings ist die Gleichsetzung von gemeinwohlorientiert mit zentral geplanter Staatswirtschaft weder zwingend noch überzeugend. In Dänemark, Holland oder Österreich gibt es ein ineinandergreifendes Kooperationssystem von Bundesstaat, Ländern, Gemeinden und wohnungswirtschaftlichen Akteuren, die offensichtlich besser funktionieren

⁴⁰ Polanyi ebenda, S. 132

⁴¹ Polanyi charakterisiert mit dem Begriff ‚Doppelbewegung‘ einen Prozess, in dem die Unterwerfung der Gesellschaften unter die Utopie eines sich selbst regulierenden Marktes zugleich die Schaffung von Institutionen erzwingt, um sich gegen die zerstörerischen Folgen dieser Marktutopie zu schützen. Das geschieht um den Preis der Störung eben dieser Marktmechanismen, was wiederum zur Schaffung neuer institutionalisierten Domestizierungsversuche führt.

⁴² Beate und Hartmut Dieterich, Einführung, S. 64

⁴³ In der neomarxistischen Literatur wird gerne Friedrich Engels zitiert: „Nicht die Lösung der Wohnungsfrage löst zugleich die soziale Frage, sondern erst durch die Lösung der sozialen Frage, d.h. durch die Abschaffung der kapitalistischen Produktionsweise wird zugleich die Lösung der Wohnungsfrage möglich gemacht.“ Zitat aus Marx Engels Werke, MEW Band 18, S.214 zitiert nach: Andrej Holm (Hrsg.) Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft, Hamburg 2021, S. 156 Exkurs ‚Zur Wohnungsfrage‘

als in Deutschland. Statt die ‚Systemfrage‘ zu stellen, kann man von diesen Ländern, von ihren Vorzügen wie von ihren Fehlern, lernen. Einige der genannten Länder haben – wie Deutschland – in jüngerer Zeit den erfolgreichen Weg von einst zugunsten stärker marktorientierter Lösungen verlassen. Besser ist ihre boden- und baupolitische Problembewältigung damit nicht geworden. Auch ein Blick auf asiatische Wachstumsökonomien wie Singapur oder China, in denen es einen stark regulierten Bodenmarkt neben weitgehend marktwirtschaftlich organisierten Gütersektoren gibt, müsste dabei helfen, die Staat-versus-Markt-Schablone im Grundstücksverkehr durch eine differenziertere Sicht zu ersetzen. Last not least bietet die Nachkriegsprosperität in Westdeutschland mit ihren zeitweilig strengen Preisbindungs- und Enteignungsregeln und hohen Steuer- und Abgabenlasten historisches Anschauungsmaterial für eine real existierende Mischwirtschaft mit einer – wie Ludger Lindlar sie nennt – höchstens „30-Prozent-Marktwirtschaft“.⁴⁴

Die Nachkriegszeit liegt lange zurück ebenso wie die noch weiter zurückreichende Konzentration von Grundbesitz. Das trägt dazu bei, dass eine wichtige Dimension der Bodendiskussion im Dunkel der Vorgeschichte verbleibt: Bodenbesitz war und ist Grundlage für soziale und politische Macht. Statt hierüber nachzudenken und die Mechanismen trocken zu legen, die die Bildung großer Bodenvermögen und eine zunehmende Machtkonzentration begünstigen, haben sich Generationen von reformorientierten Politikern auf das ‚pragmatische‘ Feld einer kleinteiligen ökonomistischen Bewertungsdiskussion zerran lassen. Am Beispiel der Grundsteuerreform, lässt sich illustrieren, wozu das geführt hat. Der christdemokratische Baupolitiker Dietmar Kansy schrieb Mitte der 1990er Jahre: „Bereits bei der parlamentarischen Beratung des Wohnbaulandgesetzes hat die CDU/CSU-Fraktion Anfang 1993 die Auffassung zum Ausdruck gebracht, daß auf den Bodenmarkt abzielende steuerrechtliche Vorschläge eine Lösung ‚nur im Zusammenhang mit der Reform der Einheitsbewertung‘ finden können.“ Die von Kansy 1993 angesprochene Bodenbesteuerungsreform wurde sehr viel später wieder mit dem Reformelan eines grundlegenden Eingriffs aufgenommen. Sie fand 2019 ihr ‚pragmatisches‘ Ende als Papiertiger. In einem aufwändigen Verfahren werden jetzt die Bezugswerte neu errechnet, dürfen in der Summe aber nicht zu einem höheren Steueraufkommen beitragen. Das Wort für diese politische Zielsetzung heißt ‚Aufkommensneutralität‘. Immer wieder haben Reformbemühungen auf dem Feld der ‚angemessenen Berechnung‘ von planungswertbedingten Wertsteigerungen stattgefunden; manchmal im Steuer-, manchmal im Planungsrecht. Der Anlauf im Rahmen der Vermögenssteuer wurde wegen der mangelhaften Berücksichtigung des Bodenvermögens durch das Bundesverfassungsgericht beendet. Die Vermögenssteuer wurde ganz abgeschafft. Das Fazit dieser Debatten könnte man so zusammenfassen: Wer die Auffassung teilt, dass Märkte und Wettbewerb zu ‚richtigen‘ oder gar ‚gerechten Preisen‘ führen, mag sich in den Bewertungsdschungel hineinbegeben. Wer das tut, trifft auf die stets gleichen Fragestellungen und Probleme: (a) Wie bemisst man in aktuellen Preisen den Wert, den die Nationalstaaten und Gebietskörperschaften selbst dem jeweiligen Grundstück in seiner je besonderen Lage zugeführt haben? Es handelt sich dabei um ‚Werte‘, die durch gemeinschaftliche Investitionen in Straßen, Parks, Plätze und unterirdische Infrastruktur aus Steuermitteln der Gemeinschaft überhaupt erst geschaffen wurden. (b) Welcher Anteil an der Wertsteigerung steht den vormals und aktuell beteiligten (potentiellen) privaten Investoren zu, welcher Teil der Gemeinschaft der Steuerzahler? Aber selbst noch so ausgefuchste Berechnungsverfahren ändern nichts am Grundproblem: Es gibt keinen „richtigen“ oder gar „gerechten“ Marktpreis für die fiktive Ware Boden. Dass der Bodenpreis die Grundstücksnutzung stets zum „besten Wirt“ lenkt, wie es die neoklassische ökonomische Theorie behauptet, stimmt nur, wenn man unter dem „Besten“ den „Zahlungsfähigsten“ versteht. Statt endlos Energie darauf zu verwenden, optimale Wertermittlungsverfahren zu finden, sollte man - wie es an verschiedenen Stellen in Westeuropa geschieht - einfache und normative Fest-

⁴⁴ Lindlar, Tübingen 1997, S. 237

legungen treffen, die dem langfristigen Pächter des Bodens im Dienste der Gemeinschaft eine Nutzungsgebühr abverlangen.

Es lohnt sich, einen kurzen Blick auf einen anderen Punkt zu richten: Dabei geht es um die Unterscheidung zwischen der praktisch unvermeidbaren Nutzung von Boden zu Wohn- oder Erwerbszwecken und der Nutzung eines Vermögenstitels als Wertaufbewahrungs- und Geldvermehrungsmittel. Dieser Titel, den man früher als ‚Grundrente‘ bezeichnete, macht den besagten Rentier kreditwürdig und versetzt ihn in die Lage, weitere Einkäufe ohne Einsatz eigener Arbeitsleistung zu tätigen. Der Erbauer eines Hauses oder einer Fabrik nutzt das Grundstück dagegen, um darauf zu wohnen oder um Arbeitsplätze unterzubringen, er beschränkt sich nicht auf die Verwertung eines Vermögenstitels. Wenn man zwischen beiden Tatbeständen nicht angemessen unterscheidet, trägt man nicht nur zu theoretischen Unschärfen bei, sondern auch zur politischen Blockade. Üblicherweise wird vor allem die **Bodenspekulation**, bzw. die Person des **Bodenspekulanten** skandalisiert. Wenn man genau hinschaut, ist diese Figur in allen über Märkte und Geldwirtschaft organisierten Gesellschaften nichts anderes als die Personifizierung eines **Mechanismus**, an dem alle Menschen in den westlichen Industriegesellschaften beteiligt sind, ohne dass sie das Ergebnis dieses gemeinsamen Tuns willentlich herbeiführen. Nehmen wir den Selbstnutzer eines Eigenheims als Beispiel: Niemand würde ihn als Spekulanten bezeichnen, obwohl starke Boomphasen beim Eigenheimerwerb maßgeblich an Grundstückspreisexplosionen und makroökonomisch gefährlichen Blasenbildungen beteiligt sind. Zuletzt haben wir das in Europa und in den USA 2008 im Vorfeld der Finanzmarktkrise erlebt. Auch Menschen, die ihre private Rentenvorsorge durch den Kauf einer später vermieteten Eigentumswohnung im Geschoss absichern, passen nicht in das Spekulantenschema, obwohl auch sie maßgeblichen Anteil an der Grundstückspreisexplosion in einigen Großstädten Deutschlands haben. Den Begriff ‚Spekulant‘ würden auch hier wenige benutzen, auch wenn manche WEG-Eigentümer sich nach dem Kauf so verhalten, als hätten sie mit der Immobilie eine Lizenz zum skrupellosen Reichwerden erworben. Die personifizierende Vokabel ‚Spekulant‘ mag das Skandalisieren der Vorgänge erleichtern, aber die Rückführung auf charakterliche Merkmale ist nicht zielführend. Spekulanten auf der Anbieterseite sind nicht notwendig schlechte Menschen. Umgekehrt sind die Mieter auf der bodenbesitzlosen Nutzerseite keine besseren Menschen, sie gehören aber überwiegend zu den weniger einkommensstarken Schichten, die unter den Folgen dieses Mechanismus am meisten leiden. Die wohnungspolitische Diskussion über den Boden sollte sich auf die Eindämmung, Stilllegung oder zumindest Neutralisierung des Mechanismus konzentrieren, statt auf die Entlarvung der bösen Buben, der ‚Spekulanten‘. Diese Art von Politik ist zugegeben schwieriger, weil sie schlechter emotionalisieren und mobilisieren kann. Ein einzelner Spekulant ist ein einfacher zu bekämpfender Feind als ein destruktiver ‚Mechanismus‘. Die Alternativstrategie ist jedoch ebenfalls nicht gewinnbringend. Die Redeweise über Spekulanten oder Spekulation kann zum Reformhindernis werden, wenn sie zu einem Schulterschluss zwischen Eigenheimern und den reinen Vermögensverwertern führt. Der Bodenbesitz verschafft dem Eigenheimer im Unterschied zum Mieter den Zugang zu Krediten. Das macht ihn zwar nicht zum spekulativen Vermögensverwerter; es mag ihn aber subjektiv dazu bringen, sich bei der politischen Forderung nach einem stärker regulierten Bodenmarkt oder nach Anhebung der bodenbezogenen Steuern persönlich angegriffen zu fühlen.

Mittlerweile werden Vermögenstitel, die durch Grundstückseigentum in Deutschland abgesichert sind, an globalisierten Finanzmärkten gehandelt. Diese Vermögenstitel sorgen, wenn auch auf andere Art und Weise, für stetige Geldzuflüsse (Renteneinkünfte) an ihre Besitzer, ohne dass sie eigene Arbeitsleistung einbringen müssen. Das darüber erworbene Vermögen schafft wiederum Zugang zu Krediten und ist ein Hebel zur expansiven Vergrößerung von Vermögensbeständen. Boden ist derzeit zu einem der bedeutendsten Wertaufbewahrungsmittel geworden. Nicht ganz zu Unrecht spricht man in Zeiten der Niedrigzinspolitik der großen Zentralbanken von **Betongold**. Die Bedeutung des Bodenbesitzes als Hebel zur Monopolisierung von Vermögen ist geschichtlich nichts Neues. Heute wie früher

war Bodenkauf die Grundlage für Vermögensakkumulation und Renteneinkünfte, mit denen man Macht und politischen Einfluss sichern konnte. Die legendären Kulturstifter in den USA wie Rockefeller und andere wurden dort früher ‚robber-barons‘ genannt; es waren Menschen und Familien, deren Vermögen auf Landraub basierte. Der billige oder sogar kostenlose Boden musste in Kalifornien mit Waffengewalt und Gesetzeszwang durch den sich ausbildenden Zentralstaat der USA abgeschafft werden, um über diesen Hebel Arbeitsmärkte mit Lohnarbeitern zu schaffen. Einmal erkämpfte Macht ist, egal wie sie zustande kam, dann sicher, wenn niemand mehr darüber spricht. Das ist allein schon ein Grund, über diese demokratisch und sozial destruktiven Mechanismen öffentlich zu reden.

4. Die Mietenfrage

Die Sicherung bezahlbarer Mieten bei gleichzeitig großem Bedarf an Neubauwohnungen war ein Kernproblem, wenn es um den SWB ging. In der Nachkriegszeit wie heute, geht es bei der Diskussion über die Mietenfrage um zwei Aspekte: Erstens um die Problematik der *Mietbelastung* und zweitens um den Beitrag, den Mieter zu den laufenden Kosten der Bewirtschaftung und zum Neubau leisten können. Im ersten Fall wird – auch wenn das nicht immer ausdrücklich erfolgt - über relative Größen, nämlich das Verhältnis von Miete zum verfügbaren Einkommen gesprochen. Das ist deshalb von Bedeutung, weil es sich bei Mietzahlungen um einen hohen, nicht-disponiblen und auch nicht substituierbaren Teil der privaten Haushaltsausgaben handelt. Mieten müssen langfristig kalkulierbare und leistbare Fixkosten sein. Der zweite Aspekt betrifft den Deckungsbeitrag, den die Mieter zur laufenden Bewirtschaftung, Instandhaltung und Modernisierung leisten können und zu den Kosten, die für den Neubau erforderlich sind. Im letzteren Fall geht es um den Beitrag zu den Investitionskosten, die für den Ersatz und die Erweiterung des Wohnungsbestands erforderlich sind. Hier ist eine Differenzierung angebracht. Neubauinvestoren und Vermögensverwalter gehören damals wie heute zu zwei unterschiedlichen Akteursgruppen mit je unterschiedlichen Interessen. Die Mietenfrage im Zusammenhang mit dem Beitrag zum Neubau wird im folgenden *Abschnitt 5* behandelt. In diesem *Abschnitt 4* geht es vornehmlich um die Frage des bezahlbaren und wohnungswirtschaftlich auskömmlichen Wohnkostenbeitrags zur Bewirtschaftung, Erhaltung und Modernisierung.

Angesichts der - verglichen mit heute - großen Einkommensgleichheit und dem niedrigen Ausgangsniveau der Einkommen war es fünf Jahre nach dem Krieg Konsens, dass der Ausgabeposten Miete auch bei den vielen notwendigen Neubauwohnungen auf längere Sicht niedrig gehalten werden musste. Sozialwohnungen sollten „klein und billig“ sein. So hatte ein bayerischer Bundestagsabgeordneter die Zielsetzung des SWB beschrieben; im Bundestag hatte es keinen Widerspruch gegeben. Dennoch war der deutsche SWB der Nachkriegszeit kein „Arme-Leute-Wohnungsbau“. Seine Zielsetzung, die Unterbringung „breiter Schichten des Volkes“⁴⁵ deckte ein Spektrum an Zugangsberechtigten ab, das fast 80 Prozent der Haushalte einschloss. Die kontroverse politische Diskussion über die zu große Breite der Zielgruppen im SWB setzte erst deutlich später nach Verabschiedung des I Wo-BauG ein. Darauf muss kurz eingegangen werden. Das Hauptargument der Kritiker war, dass staatliches Geld nur für die wirklich Bedürftigen mit den niedrigsten Einkommen ausgegeben werden dürfe. Dahinter stand eine Entwicklung, die zu einer veränderten Einkommensstruktur mit größeren Abständen zwischen Gutverdienern, Normalverdienern im mittleren Spektrum und Niedrigverdienern geführt hatte. Diese Entwicklung führte zu einer veränderten Blickweise: Der SWB wurde im Verlauf der 1960er Jahre auf politischer Ebene zum ‚low-income-housing‘ umdefiniert. Davor war er für fast

⁴⁵ Darunter verstand man alle Einkommensbezieher, die unterhalb der Grenze der Versicherungspflicht für Angestellte lagen. Die Versicherungspflichtgrenze definierte etwa das Doppelte des durchschnittlichen Nettoeinkommens eines Arbeitnehmers.

alle Haushalte vorgesehen, die man als ‚breite Schichten der Bevölkerung‘ bezeichnete. Es lohnt sich, einen Gedanken hervorzuheben: Die Integrationsaufgabe, die der SWB ausfüllen sollte, war gerade dann erfüllt, wenn die anfänglich heimatlosen Niedrigverdiener sich am Wohnort durch eine angemessene Wohnung wie ein auskömmliches Erwerbseinkommen ‚dazugehörig‘ (integriert) fühlen konnten. In den frühen Jahren des SWB wurde die Integrationsleistung des SWB auch so gesehen. Sie wurde anders diskutiert als heute. In der Nachkriegszeit bestand die Integrationsaufgabe in der Hauptsache darin, für ausreichenden und verfügbaren Wohnraum zu sorgen. Die Neubaufgabe überschattete alle anderen Anforderungen. Wohnungslosigkeit und Überbelegung sollten beseitigt und die Zuweisung von Wohnungen über Wohnungsämter überflüssig werden. Eine sehr große Einzelgruppe an Nutznießern waren dabei Vertriebene und Flüchtlinge. Der Bezugspunkt war in diesen Fällen nicht das Einkommen, sondern der kriegsbedingte Verlust der alten Wohnung und Heimat.

Selbstverständlich mussten bei niedrigen Masseneinkommen auch die Mietpreise für Neubauwohnungen ‚billig‘ sein. Das war ein Konsens, der erst allmählich aufbrach. ‚Billig‘ ist ein sehr relatives Attribut, das Vergleichsmaßstäbe unterstellt. Weitgehend unausgesprochen bildeten die mietpreisgebundenen Altbauwohnungen einen preiswerten Maßstab an den städtischen Wohnungsmärkten. Die Richtsatzmieten des SWB sollten nicht deutlich darüber liegen. Die Mietpreisbindung war aus konservativer und liberal-politischer Sicht ein ungeliebtes Erbe der Vorkriegszeit. Man hatte sie als notwendiges Übel in die Nachkriegszeit mitgenommen, weil auch sie einen Beitrag zur sozialen Integration breiter Schichten leistete. In der Rückschau würde man sagen: vor allem sie! Volkswirtschaftlich stand die Mietpreisbindung dafür, Haus- und Grundbesitzer als Vermögensverwalter, die nicht am Neubau beteiligt waren, an der ungebremsten Vermögensvermehrung zu hindern. Die Währungsreform hatte bereits einen gewissen Beitrag zur Vernichtung von Vermögenswerten auf Bankkonten und anderen Geldanlageformen geleistet. Die Preisbindung für Altbaumieten stellte auf der Ausgabenseite der privaten Haushalte sicher, dass die extrem knappe Wohnraumversorgung nicht durch die ‚glücklichen‘ Besitzer von Sachwerten in Form von Altimmobilien ausgenutzt werden konnte. Dieses Ziel war durch die Hauszinssteuer der 1920er Jahre gewissermaßen als ‚gute Tradition‘ noch in den Köpfen. Ludwig Erhard und die wirtschaftsliberal gesonnenen Akteure nahmen diese temporäre Einhegung der Vermögensbesitzer ‚zähneknirschend‘ hin. Die Richtsatzmieten des SWB mussten in ihrer Höhe sowohl auf die eingefrorenen Stoppmieten der 1936er Jahre Rücksicht nehmen wie auf die anfangs noch niedrigen Einkommen der Nachkriegsgesellschaft.

Wohnungsmieten 1965, 1972, und 1978 DM monatl/qm			
	1965	1972	1978
<i>alle Mietwohnungen</i>	1,70	2,98	4,32
davon Altbauten	1,45	2,58	3,62
Neubauten	1,95	3,24	4,70
davon öffentlich gefördert	1,72	2,80	4,33
davon nicht gefördert	2,27	3,65	5,00

Quelle: 1%-Wohnungsstichprobe 1965, 1972, 1978 nach Ulbrich 1981

Betrachtet man die relativen Abstände zur Durchschnittsmiete im Zeitablauf, dann sieht man, dass der preiskontrollierte Altbau eine wichtige soziale Funktion wahrnahm. In Bezug auf Miethöhe und Wohnkostenbelastung war der Altbausektor der eigentliche *soziale Sektor*, während Sozialwohnungen im mittleren Bereich lagen. Das blieb trotz der Preisfreigabe und der Einführung der sogenannten Weißen Kreise bis Ende der 1970er Jahre so. 1965 sind die Mietabstände zwischen den Altbauten und Sozialwohnungen schon geringer; 1978 haben sie etwas zugenommen. Kurz: Legt man nur das Mietniveau als Maßstab zugrunde, waren die durch die Mietpreisbindung limitierten Altbauwohnun-

gen der eigentliche soziale Wohnungsbau. Die Abstände zwischen staatlich geförderten Mietwohnungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg gebaut wurden und den sogen. freifinanzierten Neubaumietwohnungen nehmen im gesamten Zeitabschnitt deutlich ab. Die Anbieter frei finanzierter Mietwohnungen beklagten vor allem mit Blick auf den Altbau und den SWB Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Förderung und ‚künstlich niedrig gehaltene‘ Mieten. Die Förderung von Sozialwohnungen beschnitt zudem das Niveau der am Markt durchsetzbaren Mieten insgesamt.

Die *Richtsatzmiete* für Wohnungen, die mit öffentlichen Mitteln nach dem Ersten und Zweiten Wohnungsbaugesetz erstellt wurden, war zunächst eine politische Miete, die gemäß den niedrigen Löhnen, Gehältern und Renten der Nachkriegszeit auf eine ‚tragbare‘ Höhe festgelegt war. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Ersten Wohnungsbaugesetzes konnte niemand wissen, wie schnell und dynamisch die hohe Arbeitslosigkeit abgebaut würde und die Lohneinkommen sich erhöhen würden. Durch Mietrichtsätze, die von den Landesregierungen erlassen und von den Bewilligungsstellen weitergegeben wurden, lag die Richtsatzmiete von 1950 bis 1953 bei 1,00 DM, (in Ausnahmefällen bei 1,10 DM/qm). Von August 1953 an wurden Aufstockungen um 30 Prozent zugelassen.

Es ist heute nicht mehr in Erinnerung, dass auch diese Richtsatzmiete nicht nur einen Einkommensbezug, sondern auch eine wirtschaftliche Komponente hatte. Sie sollte die laufenden Aufwendungen für die Kapital- und Bewirtschaftungskosten decken, die durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung (I. BV) ermittelt wurde. Weil die Mieteinnahmen durch Richtsätze fix waren, mussten die öffentlichen Baudarlehen so ausgereicht werden, dass sie in Summe und im Durchschnitt eine Ertragsdeckung ermöglichten. Die Mietberechnung wurde sozusagen von der Ertragsseite her bestimmt, aus der sich diejenige Miete ergab, die entweder durch öffentliche Förderung oder durch Mietzahlungen abgedeckt werden musste. 1956 wurde das Richtsatzmietenprinzip aufgegeben. Die Wohnungsbauförderung wurde auf das dynamische System der Kostenmiete umgestellt, das aber zunächst nur für die ab diesem Zeitpunkt geförderten Sozialwohnungen des II. WoBauG Anwendung fand.

Das Kostenmietenkonzept war ein auf die Deckung der laufenden Aufwendungen inklusive einer limitierten Gewinnerzielung gerichtetes Prinzip. Die ertragsmindernden Kosten hatten zwei Bestandteile: Sie bestanden aus Pauschalen für die laufende Bewirtschaftung (Verwaltung, Instandhaltungsrücklagen...) und den Kosten von Vorleistungen für wohnungsbezogene Wasser- und Energielieferungen. Die Vermieter durften sie an die Nutzer weiterreichen. Hinzu kam als Bestandteil der *laufenden Aufwendungen* eine limitierte Verzinsung des Eigenkapitals und die anfänglich noch niedrigen Kosten für die laufende Verzinsung des aufgenommenen Fremdkapitals zur Anschaffung des Grundstücks und Bauwerks. Ein großer und wachsender Anteil der Kostenmiete wurde an Märkten gebildet, auf denen die Preise sukzessive freigegeben wurden. Dass ein Löwenanteil (bis zu 80 Prozent) der laufenden Aufwendungen in den 1970er Jahren einmal durch die Zinsen für Fremdkapital bestimmt werden würde, konnte man zu diesem Zeitpunkt nicht wissen.

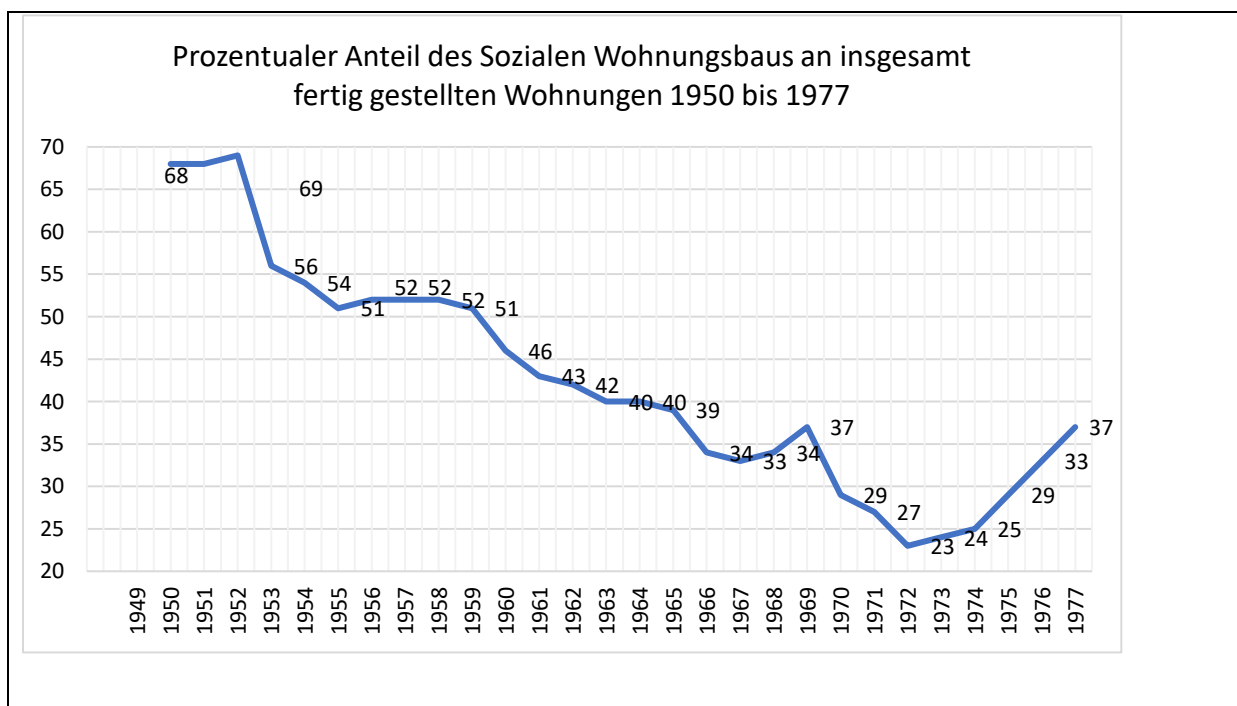
Die Länder, die in den Folgejahren nach 1950 zunehmend mehr in die Rolle der Fördergeber mit ihren Haushaltsplänen hineinwuchsen, hatten die Wahl: „entweder viele Wohnungen gering zu subventionieren, mit dem Resultat einer hohen Kostenmiete, oder wenige Wohnungen stärker zu subventionieren zugunsten eines relativ geringen Mietniveaus.“⁴⁶ Auf die zahlreichen Anpassungen der Folgezeit und die immer stärker ‚verländerten‘ Wohnraumförderungen mit ihren dazugehörigen Finanzierungsformen gehen wir hier nicht weiter ein. Den allgemeinen Trend kann man so zusammenfassen: Man ging von einem Fördersystem des SWB aus, das sowohl die privat kalkulierten Aufwendungen der Anbieter wie die staatlicherseits gesicherte Mietzahlungsfähigkeit der Nutzer sichern

⁴⁶ Dörhöfer, Erscheinungen und Determinanten staatlich gelenkter Wohnungsversorgung in der BRD, Berlin 1976, S. 114

sollte. Die starke Dynamik auf der privaten Einkommens- wie auf der Seite der preisbildenden Märkte für Boden, Bauen und Kapitalbeschaffung schuf in den Folgejahrzehnten ein Dickicht von zeit- und lagebedingten länderspezifischen Regelungen. Die Sozialmieten waren ein Teil dieses komplexer werdenden und umkämpften Systems. In einigen Bundesländern – hier ist besonders Berlin mit seiner vollständigen Umstellung auf Ertragssubventionen zu nennen – entstanden auf diese Weise Konstruktionen, die nur noch von sehr wenigen Fachleuten durchschaut werden konnten. Ein Grundproblem blieb dauerhaft: Wenn man volatile preisbildende Märkte zu Machern und Steuerungsinstanzen von Entwicklungen macht, die ein Sozialstaat nachträglich korrigieren soll, sind fortlaufende und ständig angepasste sozialstaatlich korrigierende Eingriffe unumgänglich.

5. Die Investoren des Sozialen Wohnungsbaus

Der Wohnungsbestand der Althausbesitzer kam als Quelle der „Finanzierung“ des dringend benötigten Neubaus nur mit sehr großen Einschränkungen in Frage. Die Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) haben 1950 und in den ersten Jahren nach Erlass des I. Wo BauG den größten Anteil an neuen Sozialwohnungen gebaut. Sie waren die Schrittmacher des Wiederaufbaus und seine wichtigsten Investoren. Sie haben aber nicht nur den Wohnungsbau, sondern auch die Wohnungspolitik der Nachkriegszeit geprägt. Die Ausgestaltung des Ersten Wohnungsbaugesetzes verdankt sich maßgeblich ihrem Einfluss und ihrer Mitwirkung. In jeglicher Hinsicht passen die GWU in jenes Bild der besonderen bundesdeutschen Wirtschaftsgeschichte, das Abelshäuser als *korporative Lenkung des Wirtschaftslebens* bezeichnet hat. Charakteristisch für dieses korporative System ist „(d)ie Verflechtung von verbandlicher und staatlicher Macht – sei es in der Person von Sonderbeauftragten und Beratern oder im Rahmen von Ausschüssen, Beiräten und anderen Gremien.“⁴⁷ Es ist ein Bild, das die übliche Beschreibung der Wirtschaftsgeschichte mit dem „Gegensatz von Markt und Staat, von Regulation und Deregulation, als Zweikampf im Wettbewerb um die effizienteste Lenkungsmethode...“ in Frage stellt.



⁴⁷ Abelshäuser 2011, S. 171

In die Beratungen über das I. WoBauG brachte der Verband der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) einen eigenen Entwurf ein, der bei der Konzeption des Gesetzes eine wichtige Rolle spielte. Erich Klabunde war 1947 von der britischen Besatzungsbehörde als Fachmann für gemeinnützigen Wohnungsbau in den Zonenbeirat geholt worden. Zum Geschäftsführer des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen in der britische Besatzungszone bestellt, starb er 1950, im Jahr der Verabschiedung des I. WoBauG. Davor war er als Experte für den Wohnungsbau im Ersten Deutschen Bundestag für die SPD aufgetreten. Befasst man sich mit der Neuordnung des Wohnungswesens nach dem Zweiten Weltkrieg, fällt nicht nur die wichtige Rolle der GWU ins Auge, sondern auch die Kontroverse um die Frage, welche Verbände eigentlich zur Wohnungswirtschaft im engeren Sinne gezählt werden durften. Im Ergebnis bildete sich eine Allianz zwischen dem Verband der Gemeinnützigen und dem Verband der Freien Wohnungsunternehmen, der sich kurz vorher vom Zentralverband der Haus- und Grundbesitzer gelöst hatte. Hier waren jetzt die Eigentümer mit Unternehmenscharakter und Engagement im Neubau organisiert. „Hausbesitzer, die lediglich ihre Häuser verwalten und die Deckung des Wohnungsbedarfs nicht zum eigentlichen Gegenstand ihrer Tätigkeit haben, sind keine Wohnungsproduzenten und gehören daher nicht zum Wirtschaftszweig ‚Wohnungswirtschaft‘“⁴⁸ Gegen diese Sicht stellte der Zentralverband der Haus und Grundbesitzer den Hinweis auf die immense Herausforderung des Wiederaufbaus und forderte die Gleichbehandlung aller Bauträger. Die sozialen Auflagen, die mit der öffentlichen Förderung verbunden waren, dürften nach ihrer Auffassung ausschließlich am Objekt anknüpfen. Alle Investoren, die sich den sozialen Bindungen unterwarfen, die mit der Förderung des Objekts verbunden waren, sollten gleichen Zugang zu öffentlichen Mitteln haben. Die Forderung nach Gleichbehandlung aller Investoren wurde durch den Zeitdruck und den notwendigen Umfang des Wiederaufbaus unterstützt und schließlich in § 21 Abs. 1 des I. WoBauG kodifiziert.

Aus Sicht eines Chronisten und Akteurs der Wohnungsgemeinnützigkeit war die Sonderstellung der steuerbefreiten und gewinnbegrenzten GWU belastet und ihr historisches Aus war mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vorprogrammiert. Fortan wurde immer wieder die Frage aufgeworfen: „was ist nach dieser Verallgemeinerung der Grundsätze noch gemeinnütziges Verhalten.“ Der Gesetzgeber habe die Chance verpasst, so Peters, den am SWB beteiligten Privaten weitergehende Bindungen an das Gemeinwohl, zum Beispiel über den Weg eines Wohnungswirtschaftsgesetzes, aufzuerlegen.⁴⁹ Im Vorgriff auf Teil II und III dieser Studie kann man darauf hinweisen, dass die rückläufige Teilnahme der GWU am Neubau den Schritt in den vollständigen Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit begünstigt hat.

Anfänglich war man sich weitgehend darüber einig, dass die reinen Vermögensverwalter (Haus und Grund) keine wesentliche Rolle beim Wiederaufbau spielen würden. Das wurde erwähnt. Später änderte sich diese Sicht und der gleiche Zugang zu Fördermitteln hat die unterschiedslose Rede von *der Wohnungswirtschaft* begünstigt. Es waren die anfänglich noch leisen Haus- und Grundbesitzerverbände, zusätzlich die Ökonomen und Vordenker der Freiburger Schule (Röpke und Eucken), die die Nichtunterscheidung zwischen Vermögensverwertern und Wohnungsbauinvestoren nutzten, um die Preisfreigabe für alle Mietwohnungen zu fordern. Die Freigabe wurde in den Folgejahren damit begründet, dass man genügend hohe Mieten brauche, damit in den Wohnungsbau und die Instandhaltung investiert werden kann. Die Verbände, die nicht nur als Verwalter, sondern auch als Investoren im Neubau engagiert waren, hatten eine reale Basis für ihre Forderungen: Die Mieteinnahmen mussten sowohl eine ordentliche Bewirtschaftung des Wohnungsbestands als auch die ‚Vorwärtsfinanzie-

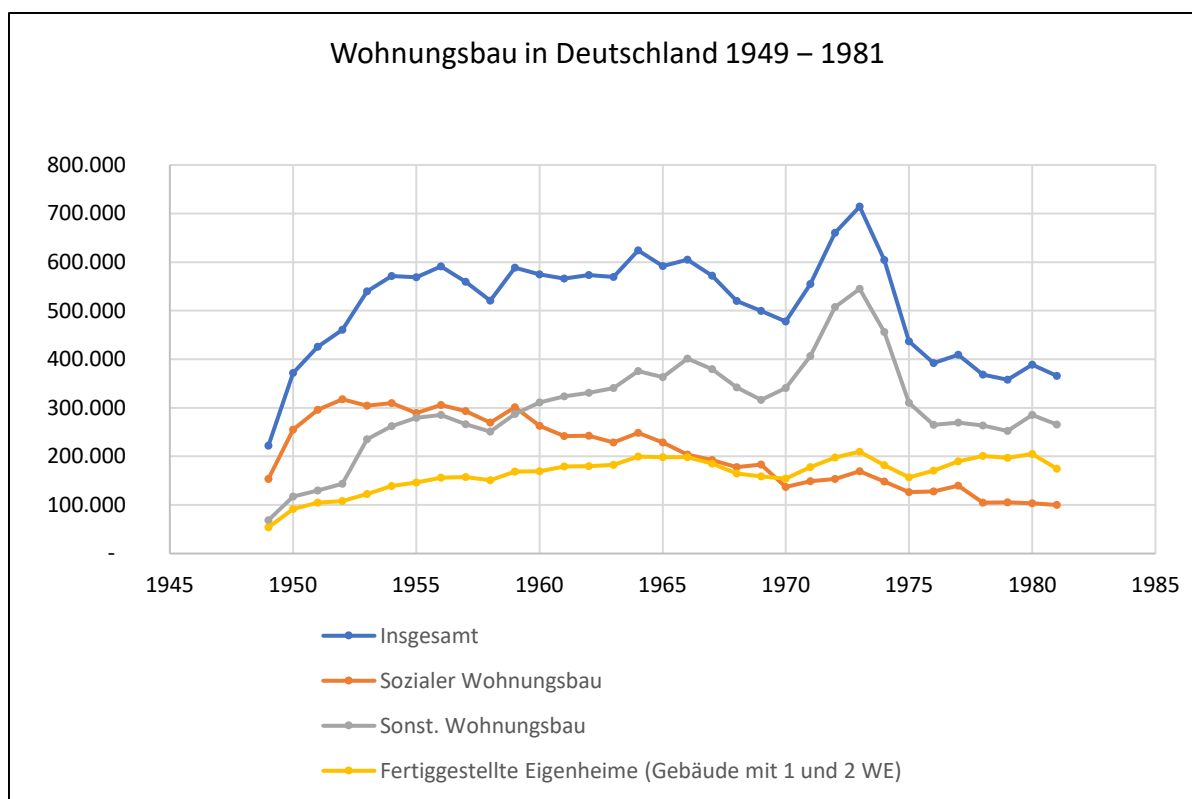
⁴⁸ Klabunde zitiert nach K.H.Peters, S.168

⁴⁹ K.H. Peters, Berlin 1984, S. 172

rung' des Neubaus tragen. Für die Vermögensverwalter gab es diese Pflicht zur Reinvestition in den Neubau nicht. Damit entstand eine ungleiche Wettbewerbssituation, in der die gemeinnützigen und freien Träger des Neubaus gegenüber den Eigentümern der preisgebundenen Altbauwohnungen als bloßen Vermögensverwaltern benachteiligt waren. Mit ihren niedrigeren, weil gesetzlich preisgebundenen Mieten wurden die Bestandsverwalter von den ‚Investoren‘ als lästige Marktkonkurrenten betrachtet. Das war kein bloß ideologisiertes Scheingefecht. Die Altbaumieten bildeten aus Sicht der GWU wie der Politik und der Öffentlichkeit einen Vergleichsmaßstab für die Höhe der (politischen) Richtsatzmieten. Wurde der Abstand zwischen SWB-Mieten und Altbaumieten zu groß, warf das die Frage auf, ob diese Miethöhen noch mit den sozialen Zielsetzungen vereinbar waren. Es war daher nicht verwunderlich, dass die GWU bei der Unterstützung des Lücke-Plans zur schnellen Freigabe der Altbaumieten in vorderster Linie standen.⁵⁰ Den Wohnungsnutzern ebenso wie ihren Organisationen waren die wohnungswirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Anbietern in den beiden Marktsegmenten vergleichsweise egal. Alle Wohnungen sollten möglichst preiswert sein.

Mit größer werdendem Abstand zum Kriegsende entstand gleitend und sozusagen automatisch eine veränderte Situation. Durch den Wiederaufbau der Städte und die Freigabe aller Grundstückspreise 1960 stiegen die potentiellen oder realisierten Geldwerte aller Grundstücke. Daran hatte der SWB einen maßgeblichen Anteil. Durch die Aufwertung von Nachbarschaften nach der Trümmerbeseitigung trugen Baulückenschließungen und Wohnungsneubau zu ansteigenden Bodenwerten bei. Sie wurden als Vermögenswerte kostbarer. Die Wertsteigerungen fanden statt, egal ob sie sich in privater oder öffentlicher Hand befanden und auch unabhängig davon, ob sie gut oder gar nicht instandgehalten wurden. Das Wohnen in Städten und städtischer Boden sowie das Umland der Städte wurden attraktiver und der Handel mit den städtischen Altbaugrundstücken wurde gewinnträchtiger. Mit anderen Worten: Der SWB übernahm ungewollt Schrittmacherfunktion für Investoren, die zunehmend auch ohne öffentliche Förderung bauen konnten. Zu Beginn der 1950er Jahre lagen die Anteile der im SWB-Programm fertiggestellten Wohnungen bei über 60 Prozent der insgesamt fertiggestellten Wohnungen. Der Anteil sank in der Folgezeit kontinuierlich bis Ende der 1950er Jahre auf Anteile um 50 Prozent. Das Jahr 1960 stellt insofern einen Scheitelpunkt der Wohnungsbauentwicklung dar, als danach die Summe der fertiggestellten Wohnungen im freifinanzierten Wohnungsbau und im Eigenheimbau den Anteil der neu gebauten Sozialwohnungen deutlich überstieg.

⁵⁰ „Diese Grundgedanken des Ministers (Lücke/AH) wurden, wie gesagt vor der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft entwickelt und dabei dort offenbar offene Türen eingernannt; denn schon zwei Tage später, am 11.12.1958 gab der Gesamtverbandstag“ eine Stellungnahme ab, in der der Lücke-Plan unterstützt wurde. (K.H. Peters, Wohnungspolitik am Scheideweg, Berlin 1984, S. 191



1) Die Daten für den SWB sind ab 1966 einschließlich des 2. Förderwegs (FW), ab 1967 bis 1977 mit geschätzten Zahlen des 2. FW, ab 1978 sind die Daten für den 1. und 2. FW. geschätzt. In den fertiggestellten Eigenheimen sind staatlich geförderte Wohnungen mitenthalten, sodass die Zahlenreihe des SWB nur geförderte Mietwohnungen enthält. Der Anteil an Eigenheimen im SWB an den fertiggestellten Eigenheimen insgesamt sinkt von 48 Prozent (1950) auf 25 Prozent (1970)

Quellen: BBaubl Heft 12, S. 832/3, K.H. Peters 1984

Die Grundstückspreise stiegen in der Folge auch für bebaute Grundstücke, auf denen mietpreisgebundene Wohnungen standen. Die Preisbindung für Mieten störte immer mehr die ungehinderte Vermögensverwertung. Der theoretische Vordenker Erhards, der Ökonom Wilhelm Röpké wettete gegen die „Verzerrung der Verhältnisse“ und die „Unordnung“, die der Staat mit seinen Interventionen auf dem Wohnungsmarkt bewahre. Er forderte, dass „der wirtschaftlich unwahre Zwangspreis“ beseitigt werde, damit die Preise die ihnen naturgemäß (Hervorh. AH) zugeordnete Steuerungsfunktion wieder wahrnehmen könnten.⁵¹ Die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems gehörte zum Kernprogramm der damaligen wirtschaftspolitischen Diskussion. Die FAZ, das Presseorgan rund um den ‚Erhard-Kreis‘ wettete 1960 : „Wie rasch können sich große Teile der Bevölkerung daran gewöhnen, ihr Geld für Reisen nach Spanien oder Italien auszugeben, wenn sie der Staat über zu niedrige Mieten förmlich dazu anhält, einem der wichtigsten Güter, der eigenen Wohnung, nicht die notwendige Aufmerksamkeit und nicht die notwendigen Einkommensanteile zu widmen.“⁵² Tatsächlich bewegte sich infolge unterlassener Instandhaltung auch der bauliche Zustand vieler Mietshäuser abwärts, was die Röpké-These sichtbar belegte. Es war nicht mehr unterscheidbar, ob der wachsende Instandsetzungsbedarf im Altbau eine Folge der Spekulation auf Grundstücksverkauf, auf schlussendlichen Abriss oder eine Reaktion darauf war, dass die Mieten für eine ordentliche Bewirtschaftung tatsächlich nicht mehr ausreichten. In jedem Fall schmälerte eine ordentliche Instandhaltung aus den preisgebundenen Mieten die Einnahmeanteile, die der Vermieter für den privaten Konsum oder die Mehrung seines privaten Geldvermögens verwenden konnte. Das wirtschaftliche Interesse an einer generellen Freigabe der Mietpreise war den Gründen nach also kein Geheimnis. Die wohnungswirt-

⁵¹ Führer 2016, S. 241

⁵² FAZ zitiert nach Führer, 2016, S.243

schaftlichen Folgen sind dagegen objektiv und politisch - da auch die Datenlage schwierig war - schwer zu gewichten.

Der Anteil der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen am Wohnungsneubau sank in dem Maße, wie die staatliche Förderung des SWB zunächst formal, dann auch faktisch für Private geöffnet wurde. Einen Beitrag zu dieser Öffnung leistete auch die vom 1. bis zum 2. WoBauG beschrittenen Stufen zur Implementierung des Kostenmietengrundsatzes, der anfänglich nur im steuerbegünstigten Wohnungsbau angewendet wurde. Ebenso trug der schrittweise und je nach Bundesland unterschiedliche Weg zur Veränderung der Subventionsstruktur bei. Diejenigen Bundesländer, die wenig oder gar keine Kapitalsubventionen in Form niedrig oder unverzinsten öffentlicher Darlehen gewährten, ersetzten die Kapitalsubventionen durch sogenannte Ertragssubventionen. Diese Subventionsform wurde zur Deckung der laufenden Aufwendungen inklusive des Kapitaldienstes für Fremddarlehen gewährt. In Folge dieser Umstellung waren die Subventionsgeber gezwungen, hinter Preisen her zu subventionieren, die an ‚Märkten‘ bzw. durch die Geldpolitik der Bundesbank gebildet wurden, ohne dass die staatlichen Stellen die Preis- respektive Zinsentwicklung in diesen Sektoren beeinflussen konnten.

Insgesamt spielten im betrachteten Zeitraum die Länder eine wachsende Rolle als Hauptfinanzierer des SWB. Gleichzeitig wurde die Förderlandschaft regional und in der Zusammensetzung der Rechtsformen (Anteile von Miet-WE oder Eigentums-WE, Anteile WE im 1. oder 2. Förderweg...) immer differenzierter und unübersichtlicher. Die ‚Veränderung des SWB‘ ist also kein Resultat der jüngeren Jahre.

6 Miete und Eigenheim – Siedlungspolitik und Städtebau

Heute ist das Narrativ SWB unausgesprochen mit städtischem Mietwohnungsbau verknüpft. Unmittelbar nach Ende des Ersten Weltkriegs und vor Verabschiedung des I. WoBauG 1950 herrschte eine andere Situation. Dieser Hinweis ist wohnungspolitisch deshalb von Bedeutung, weil die Konkurrenz der Leitbilder ‚selbstgenutztes Eigenheim‘ und ‚anonymer Massenmietwohnungsbau‘ bis heute ein Gegenstand politischer Kontroversen geblieben ist. Die Regierungsvertreter des konservativen Lagers – allen voran Adenauer - und viele Experten dachten als Schwerpunkte des staatlich geförderten Wohnungsbaus zuerst an Kleinsiedlungen für ‚Arbeiterbauern‘ im ländlich geprägten Raum der Westzone. Diejenigen Bundesländer, die erst später und über den gesetzlichen Zwang des I. WoBauG in den Kreis der Wohnungsbauförderer aufschlossen, hatten auch im Kleinsiedlungsbau ihren Schwerpunkt. Das entsprach den anfänglichen Niederlassungen der Flüchtlinge aus den Ostgebieten und es ging konform mit den Ideen des Ökonomen Wilhelm Röpke, der das Konzept des Arbeiter-Bauern und der ‚additiven Autarkie‘ als den notgedrungenen Entwicklungspfad der neuen Republik vertrat.⁵³ Ludwig Erhard betrachtete Röpke – das wurde erwähnt - als einen seiner geistigen Väter.

Dass der im I. WoBauG kodifizierte SWB dann und zeitversetzt im Wesentlichen zum städtischen Mietwohnungsbau wurde, hatte mehrere Gründe: Erstens nahm man verspätet die Bedeutung der unterirdischen Infrastruktur der Städte als unüberwindliches Hindernis für eine wirtschaftlich tragbare Verlagerung von Siedlungen in ländliche Räume wahr. Zweitens war die Dominanz des städtischen Wohnungsbaus ein ungewolltes Ergebnis der Preisfreigabe des Bodens, die für bebauten Land im Jahr 1957, für unbebautes Land im Jahr 1960 erfolgte. Fortan wurden Grundstücke in städtischen Kontext-

⁵³ Hentschel/Lohauß 2020, S. 20 ff

ten so teuer, dass sie nur von überdurchschnittlich einkommensstarken Haushalten mit Eigenheimen bebaut werden konnten.⁵⁴

Die Idee einer Wohnraumversorgung, die auf selbstgenutzten Eigenheimen basierte, wurde im konservativen Lager und in Teilen der SPD nie ganz aufgegeben. Nach Beseitigung der dringendsten Notlagen in den 1960er Jahren nahm der Anteil der Eigenheime im geförderten SWB wieder deutlich zu (siehe Graphik). Folglich entwickelten sich vor allem die Randlagen größerer Städte zu Schwerpunkten des Eigenheimbaus. Das ist ablesbar an den Grundstücksverkaufsfällen und der Bodenpreisentwicklung rund um boomende Städte wie München oder Hamburg. Die Grundstückspreise für erschlossenes Bauland stiegen in Hamburg zwischen 1962 und 1972 um 700 Prozent und in den Vororten der Elbstadt um 374 Prozent. In München stieg der Preis für Bauland von rund 45 DM pro Quadratmeter 1962 auf 1.360 DM im Jahr 1972 (um 2900 Prozent).⁵⁵

Kurz: Die staatliche Förderung des selbstgenutzten Eigentums war sowohl unter dem gesetzlichen Dach des I. und II. WoBauG wie im Rahmen der Wohnungsgemeinnützigkeit und als separat geregeltes Rechtsgebiet (Eigenheimzulage) ein Bestandteil staatlich des staatlich geförderten Wohnungswesens.⁵⁶ Übersieht man dies, entsteht der falsche Eindruck, dass SWB mit gefördertem Mietwohnungsbau identisch ist.

II Wirtschaftlich-sozialer Kontext nach 1990 - Wiedervereinigung und unvollständige europäische Integration

1. Migration als Antrieb der Wohnungspolitik – ein dauerhaftes Problem

Als nach dem Zweiten Weltkrieg um die 12 Millionen Menschen aus ehemals deutschen Gebieten auf ein kleineres Staatsterritorium strömten, war es in den politischen Führungsstäben Westdeutschlands wenig umstritten, dass man fiskalisch und wohnungspolitisch alles Erdenkliche unternehmen musste, um diesen Menschen eine Heimat und Unterbringung zu bieten. Obwohl es in der Zivilgesellschaft auch damals die diskriminierende Rede von den ‚Rucksackdeutschen‘ und „Polacken“ gab, fühlte man sich auf der parlamentarischen Ebene dazu verpflichtet, die Integration in den westdeutschen Wohnungsmarkt zu gewährleisten. ‚Es waren ja Deutsche!‘ Die Situation in den Jahrzehnten nach Mauerfall war anders. Obwohl die Migrationsprozesse in diesem Zeitraum kontinuierlich und in der Größenordnung bedeutend waren, behandelte man sie nicht als politisch verursachte und auch nicht als beeinflussbare Entwicklung. Die sich in der Folge aufbauende Wohnraumverknappung betraf zunächst überwiegend westdeutsche Großstädte. Diese Entwicklung wurde, da es sich um innerdeutsche Wanderung handelte, auch wenig diskutiert und schon gar nicht problematisiert. Aber auch die kontinuierlichere, quantitativ nicht weniger bedeutsame Migration aus den osteuropäischen Staaten des erweiterten Schengenraums wurde kaum zur Kenntnis genommen. Zivilgesellschaft und Politik reagierten erst dann, dann aber umso heftiger, als syrische Kriegsflüchtlinge um 2015 vor der Tür standen.

⁵⁴ „Die progressive Bodenhausse...began , nachdem die 20 bis 25 % zerstörter Wohn- und Arbeitstätte an alter Stelle mit zumeist erhöhtem Bauvolumen wiederaufgebaut waren und die Bautätigkeit auf neu zu erschließendes Gelände übergriff.“ Pfannenschmidt 1972. Hentschel Lohauß 2020, S.30 ff

⁵⁵ Vgl. Führer 1976

⁵⁶ Ruth Becker, Subventionen für den Wohnungssektor, in: Prigge, Kaib (HG.) Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, S. 94 ff

Die selektive Wahrnehmung und Diskussion über die wohnungspolitischen Folgen der Migration hat noch weitere Gründe. Vor allem diejenigen, die sich für eine soziale Wohnungspolitik einsetzen, folgen einer sehr angebotslastigen Sichtweise. Das hat den ‚Vorteil‘, dass eine Positionierung zum konfliktbeladenen Thema Migration überflüssig ist. Als Ursache der wachsenden Versorgungsprobleme am Wohnungsmarkt wird die Gewinnerorientierung der wohnungswirtschaftlichen Akteure in den Vordergrund gestellt. Die Politik sei nicht bereit, diese Profitorientierung zu korrigieren. Sie richte sich im Gegenteil daran aus. Deshalb werde zu wenig und zu teuer gebaut.⁵⁷ Diese Diagnose ist nicht falsch, aber einseitig und verkürzt. Sie sieht nicht das Ganze und blendet mit der Migrationsthematik⁵⁸ den Hauptantrieb der Wohnungspolitik aus, den man für alle Phasen der deutschen Wohnungspolitik beobachten und nachweisen kann.

Auf die innerdeutschen Wanderungsbewegungen, die hauptsächlich in den westdeutschen Großstädten landeten, folgten Zuwanderungen aus Osteuropa. Die Öffnung des europäischen Binnenmarkts und die Erweiterung des Schengen-Raums in Richtung Osteuropa ab 2010 führten anschließend dazu dass in den west- **und** ostdeutschen Großstädten ein Nachfrageüberhang bildete bzw. verstärkte. Bis zu 70 Prozent des Bevölkerungswachstums in deutschen Städten wurden zeitweilig durch die innereuropäische Migration gespeist.⁵⁹ Mitte der 2010er Jahre wurde die Migration von Ost- nach Westeuropa durch Fluchtbewegungen aus syrischen und nordafrikanischen Kriegsgebieten zeitweilig überlagert und ergänzt. Derzeit stehen wir mit dem Krieg Russlands gegen die Ukraine vor einem weiteren Migrationsschub, der wiederum eine wohnungspolitische Dimension hat. Wenn die Zugewanderten dauerhaftes Aufenthaltsrecht genießen, muss die Wohnungspolitik reagieren, ohne die zugrundeliegenden Antriebskräfte von Migration direkt beeinflussen zu können. Es ist dann im Ergebnis nicht entscheidend, ob es sich um Krieg, Armut oder andere Quellen von Abwanderung gehandelt hat. Die drei Jahrzehnte, die auf den Mauerfall gefolgt sind, haben zu einer intensiven ideologischen und politischen Polarisierung beim Thema Zuwanderung geführt; aber die wohnungspolitischen Bemühungen bei der Integration der Zugewanderten kamen zu spät und waren vergleichsweise bescheiden.

Schon die Integration der seit 1990 Zugewanderten in die westlichen Wohnungsteilmärkte Deutschlands hätte einen verstärkten Neubau notwendig gemacht. Die Neubauzahlen zeigten jedoch deutschlandweit zeitweilig einen gegenläufigen Trend (siehe S.39). Die nachfolgenden Migrationschübe taten ein Übriges. Es wird noch geraume Zeit dauern, wenn es überhaupt gelingt, bis der stockend wiederbelebte Neubau zu einer spürbaren Entspannung auf den Wohnungsmärkten beitragen kann. Selbstverständlich betreffen die Versorgungsprobleme nicht *nur* die über die Landesgrenzen zugewanderten Bevölkerungsgruppen. Aber die Bereitschaft der wohnungspolitisch Verantwortlichen, den Zuwanderungsgruppen aus Tschechien, Polen, Rumänien, Ungarn und anderen osteuropä-

⁵⁷ Ein bei allen Unterschieden zwischen den Einzelautoren einheitliche Sichtweise : Andrej Holm (Hrsg.) *Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft*, Hamburg 2021

⁵⁸ Auf die einzelnen Komponenten und Phasen des Nachfrageanstiegs, der durch Haushalte und nicht durch Personen bestimmt wird, kann hier nicht eingegangen werden. Nur ein Beispiel sei angeführt: In den Groß- und Universitätsstädten, dominierte in den 1970er Jahren ein großer Altwohnungsbestand, der ursprünglich für vielköpfige Haushalte gebaut wurde. Durch die Bildungswanderung geburtenstarker Jahrgänge in den 1950er und 60er Jahren wurde er häufig von Menschen besetzt, die zunächst als Einpersonenhaushalte am Wohnungsmarkt auftreten mussten. Die Alterskohorten dieser Zeit sind mittlerweile in das Rentenalter gekommen; die später geborenen Kinder, manchmal auch die Partner sind weggezogen, so dass ein großer Teil von Einpersonenhaushalten zurückgeblieben ist. 1992 lag die durchschnittliche Quadratmeterzahl pro Kopf noch bei 35 Quadratmetern. 2022 liegt sie bei 47 Quadratmetern bundesweit. Innerhalb von zwei Jahrzehnten ist das ein beachtlicher Anstieg.

ischen Ländern bezahlbares und angemessenes Wohnen in ihren Arbeitsstätten zu ermöglichen, ist deutlich geringer. Es scheint so, als würde sich die alte Gastarbeiterproblematik wiederholen: Man ruft nach Arbeitskräften, aber es kommen Menschen, denen in der neuen Umgebung im Zeitablauf immer mehr zu Bewusstsein kommt, dass man sie, obwohl sie schon lange da sind, für ‚weniger wert‘ erachtet als die alteingesessene Mehrheit.⁶⁰ Viele werden trotzdem bleiben und es wiederholt sich möglicherweise eine unbewältigte Integrationsproblematik, für die auch die inaktive Wohnungspolitik eine Mitverantwortung trägt.

2. Wohnungsneubau

Die Entwicklung des SWB im zweiten Jahrzehnt nach Mauerfall sind schnell umrissen. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz wurde bereits 1990 außer Kraft gesetzt. Damit wurde unter dem Vorwand der nicht mehr vertretbaren Steuervorteile ein Schlussstrich unter ein Jahrhundert gemeinwirtschaftlicher Traditionen im Wohnungswesen gesetzt. Der Wegfall der Steuerbefreiungen für gemeinnützige Wohnungsunternehmen war Teil einer Fiskalpolitik, die insgesamt auf Subventionsabbau ausgerichtet war. Die Führungsebene des Verbands der Gemeinnützigen hatte darauf hingewiesen, dass die versprochenen Einsparungen durch den Wegfall der Steuerfreiheit in ihrer Bedeutung überschätzt würden.⁶¹ Die Begleiterscheinungen rund um den vorangegangenen Neue Heimat Skandal, der ebenfalls seinen Beitrag zum Ende der Gemeinnützigkeit leistete, sind bekannt. Der Schaden, den dieser Skandal der Gemeinwirtschaftsidee zugefügt hat, hatte sicherlich eine gewisse Bedeutung für den folgenden Rückzug der staatlichen Wohnungspolitik. Er sollte aber nicht überschätzt werden. Die geringe Neubaubeteiligung der ehemals gemeinnützigen Unternehmen Ende der 1980er Jahre lieferte ein mindestens genauso wichtiges Zusatzargument. Sie signalisierte, dass man diese wichtigen Neubauträger des SWB auf Dauer nicht mehr brauche; was zweifellos eine Fehleinschätzung war. Das Ergebnis ist bekannt: Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz wurde abgeschafft. Der Bund zog sich schrittweise aus der Mitfinanzierung des SWB zurück. Mit der Föderalismusreform 2006 ging die Zuständigkeit für den SWB vollständig an die Länder über. Der lange vorher begonnene ‚Veränderungsprozess‘ des SWB hatte damit einen Abschluss gefunden. Übergangsweise – so war es zumindest gedacht – leistete der Bund fortan ‚nur noch‘ Kompensationszahlungen zur Finanzierung des SWB an die Länder. Bis 2015 lagen sie bei einer halben Milliarde, die 2016 auf eine Milliarde aufgestockt wurden. 2017 erhöhte man sie auf anderthalb Milliarden, um sie 2020 wieder als Finanzhilfe auf eine Milliarde zurückzufahren. Im Jahr 2022 wurden die Finanzhilfen des Bundes – wie sie jetzt heißen - um eine Milliarde auf zwei Milliarden aufgestockt, sie sollen 2023 auf 2,5 Milliarden, 2024 auf 3 Milliarden und 2025 auf 3,5 Milliarden erhöht werden.

⁶⁰ Andreas Wimmer, Grenzziehung in der Immigrationsgesellschaft Jenseits des Herder'schen Commonsense, in: Migration und Integration, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 48 / 2008, Wiesbaden 208.

⁶¹ „Die Insider wissen, unsere Unternehmen werden mit der Steuerpflicht unternehmerisch nicht schlechter leben teilweise sogar besser als mit der Steuerbefreiung. Ich bin sicher, wenn es dazu kommt, wir werden Mittel und Wege finden und alle legalen Möglichkeiten des Steuerrechts ausschöpfen, um am Ende dem Fiskus zu beweisen, dass seine Rechnungen nicht stimmen.“ Jürgen Steinert Vorstandsvorsitzender des GWU 1987 zitiert nach Tilman Harlander: Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit – Ende des Sozialen Wohnungsbaus, in Prigge, Kaib, Frankfurt am Main 1988, S. 46

Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder in Tausend Euro									Verpflichtungs- rahmen Finanzhil- fen Bund in Tausend Euro	
Land	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Baden Württemberg	42.218	42.218	42.218	42.218	82.953	147.786	147.786	147.786	136.396	132.643
Bayern	61.317	61.317	42.218	61.317	120.480	198.147	198.147	198.147	163.146	158.658
Berlin	32.584	32.584	42.218	32.584	64.023	89.439	89.439	89.439	53.850	53.850
Brandenburg	30.277	30.277	42.218	30.277	59.490	74.673	74.673	74.673	31.634	30.180
Bremen	3.138	3.138	42.218	3.138	6.166	10.932	10.932	10.932	9.917	9.628
Hamburg	9.515	9.515	42.218	9.515	18.697	31.485	31.485	31.485	26.811	26.073
Hessen	30.311	30.311	42.218	30.311	59.557	96.551	96.551	96.551	75.786	75.873
Mecklenb. Vorpommern	21.321	21.321	42.218	21.321	41.893	51.955	51.955	51.955	19.842	19.842
Niedersachsen	39.860	39.860	42.218	39.860	78.321	124.977	124.977	124.977	95.808	94.099
Nordrhein-Westfalen	97.072	97.072	42.218	97.072	190.735	296.457	296.457	296.457	221.024	214.943
Rheinland-Pfalz	18.709	18.709	42.218	18.709	36.761	60.915	60.915	60.915	50.570	48.246
Saarland	6.547	6.547	42.218	6.547	12.865	18.920	18.920	18.920	12.020	12.020
Sachsen	59.638	59.638	42.218	59.638	117.181	142.460	142.460	142.460	33.909	50.873
Sachsen-Anhalt	23.967	23.967	42.218	23.967	47.092	61.089	61.089	61.089	5.846	12.856
Schleswig-Holstein	12.620	12.620	42.218	12.620	24.796	41.750	41.750	41.750	35.693	34.711
Thüringen	29.106	29.106	42.218	29.106	57.191	70.664	70.664	70.664	27.749	26.985
Deutschland	518.200	518.200	42.218	518.200	1.018.200	1.518.200	1.518.200	1.518.200	1.000.000	1000.000

Bis 2019 haben einige Bundesländer - Bremen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und das Saarland - keinen oder nur einen zeitweiligen Gebrauch von den Kompensationszahlung gemacht. Die leider übliche Interpretation bundesdurchschnittlicher Werte ist angesichts der deutlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern wenig zielführend. Der Befund zeigt, dass die Bedarfslage sich aufgrund sehr unterschiedlicher Nachfrageentwicklung in den Bundesländern und Stadtstaaten unterschiedlich darstellt. Er bestätigt, dass wir eine komplementäre Entwicklung von Schrumpfung und Wachstum vor uns hatten, auf die wir bereits eingegangen sind.

Hat die Aufstockung der Mittel für den SWB zu einem nachhaltigen Anstieg der neugebauten SW beigetragen? Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung:

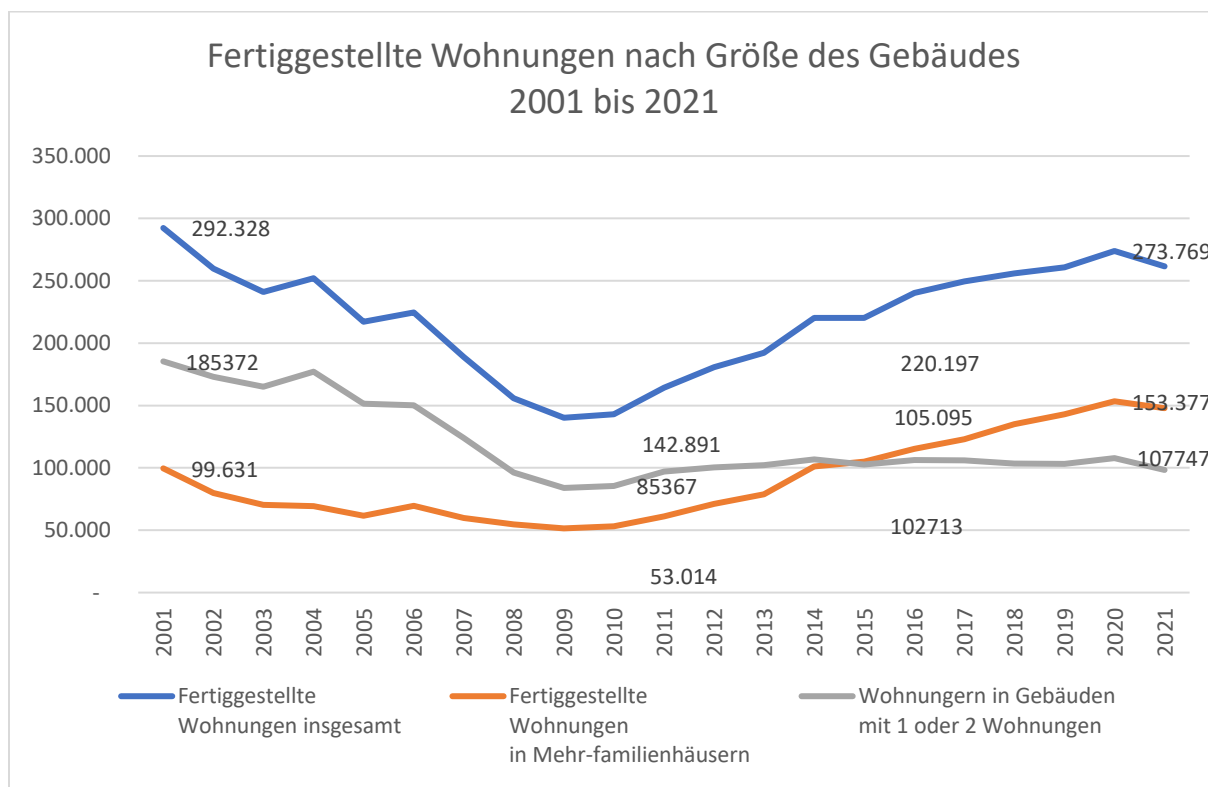
Neubau Sozialwohnungen - bewilligte Wohneinheiten									
Land	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Baden Württemberg	235	90	621	1.511	1.011	753	1.380	2.083	1.165
Bayern	1.197	1.418	1.683	1.897	3.725	4.947	6.598	5.965	4.476
Berlin	0	90	1.000	1.014	2.305	3.132	3.373	1.778	3.764
Brandenburg	7	0	0	41	443	501	357	678	1.130
Bremen	0	0	53	136	267	214	142	494	0
Hamburg	2.362	2.071	2.340	2.041	2.290	3.165	3.001	3.551	2.643
Hessen	1.492	351	535	733	2.222	2.557	1.947	1.548	470
Mecklenb. Vorpommern	0	0	0	0	149	198	68	285	235
Niedersachsen	134	148	515	599	1.182	819	1.337	1.283	1.201
Nordrhein-Westfalen	3.629	4.680	4.125	5.583	9.301	7.230	6.159	5.463	5.347
Rheinland-Pfalz	170	208	302	330	570	553	412	515	978

Saarland	0	0	0	0	0	23	0	89	0
Sachsen	0	0	0	0	0	1.125	884	937	593
Sachsen-Anhalt	0	0	39	29	0	6	20	0	0
Schleswig-Holstein	408	697	1.078	683	1.058	897	1.157	983	866
Thüringen	208	121	226	56	27	111	187	379	207
Neubau SWB	9.842	9.874	12.517	14.653	0	26.231	27.022	26.031	23.075

Quelle: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage Drs.

Die Zahl der bundesweit bewilligten Sozialwohnungen ist im Verlauf der 2010er Jahre angestiegen. Danach, in den Jahren 2019 und 2020 sind die Neubauleistungen wieder rückläufig, bleiben aber auf einem Niveau, das über dem Anfang der 2010er Jahre liegt. Die von der Politik gewollten ‚Zielzahlen‘ für den sozialen Wohnungsneubau liegen deutlich unter den realisierten Zahlen und haben sich als unrealistisch erwiesen.

Wie ordnet sich der SWB in den gesamten Neubau ein? Leider fehlen Statistiken, mit denen man die Gebäude im Neubau mit der anschließenden Nutzung direkt zusammenführen kann. Es ist üblich und in gewissen Grenzen auch zulässig, den Sektor der Ein- und Zweifamilienhäuser mit der Rechtsform des Eigenheims bzw. des selbstgenutzten Wohnungseigentums gleichzusetzen. Die Gleichsetzung von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern mit Mietwohnungen gilt dagegen aufgrund der Entwicklungen im letzten Jahrzehnt nur stark eingeschränkt. Über die Hälfte der städtischen Geschosswohnungen, die von Wohneigentümergeinschaften finanziert wurden, werden anschließend vermietet.



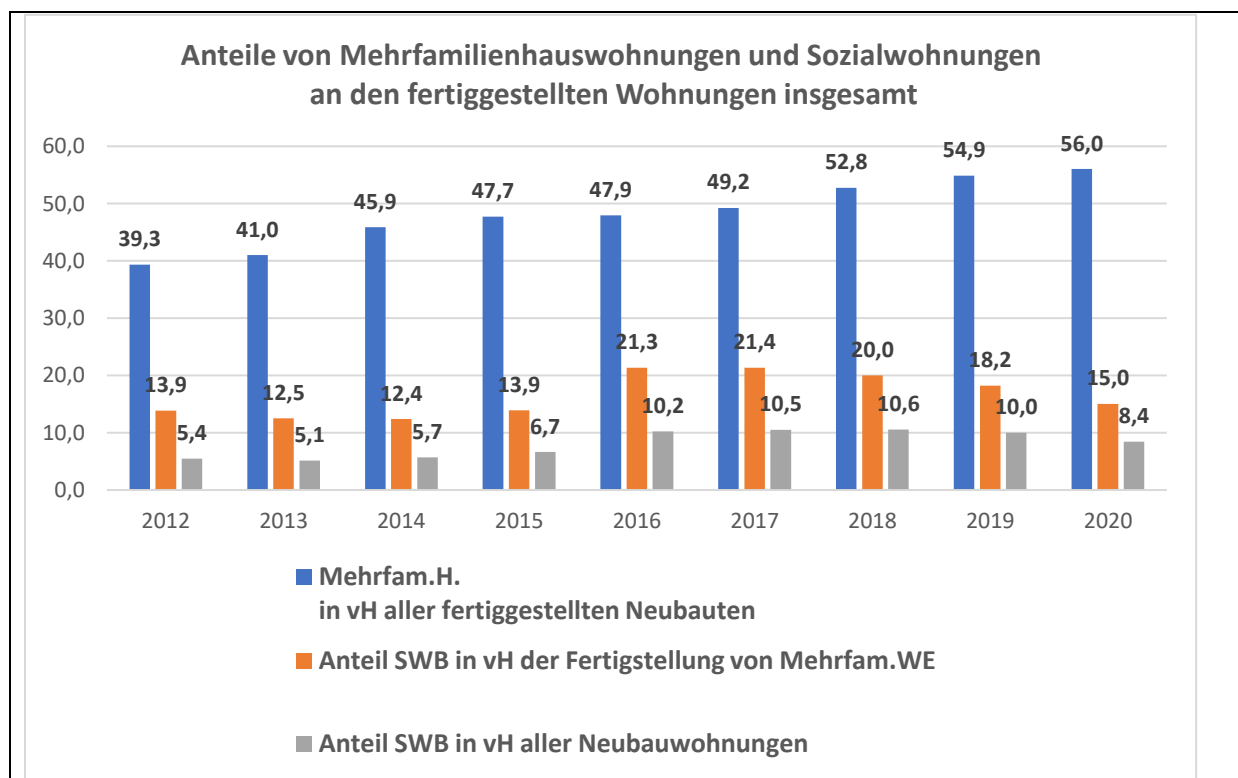
Quelle: Statistisches Bundesamt Fertigstellungen von Wohngebäuden Fachserie 31121-001, Eigene Auswertungen IFSS

Das augenfälligste Merkmal der Grafik ist die Delle, die sich vor und während der Finanzmarktkrise 2008-09 bildet. Seit Anfang 2000 sinkt die Zahl der insgesamt fertiggestellten Wohnungen drastisch und hat sich bis 2010 halbiert. Danach steigt sie wieder an. Bei dem Einbruch der Fertigstellungen handelt es sich vorrangig um die Rückwirkungen der Finanzmarktkrise auf die Realwirtschaft. Der Wegfall der Eigenheimzulage 2006 spielt ebenfalls eine Rolle. Bemerkenswert ist außerdem, dass der

Rückgang der Fertigstellungen in den Zeitraum fällt, in dem die sogenannten *Finanzmarkt-Investoren* erstmals auf dem deutschen Wohnungsmarkt auftreten. Der Rückgang des Neubaus verdeutlicht, dass der Ankauf des Wohnungsvermögens nicht zu mehr Neubau beigetragen hat; das Gegenteil war der Fall.

Am deutlichsten sind die Rückgänge bei den Neubauwohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern. Wie lässt sich das erklären? Der vorangegangene Anstieg des Eigenheimbaus in den 1990er Jahren war ein Effekt, der von dem Nachholbedarf des Eigenheimbaus in den ostdeutschen Regionen getragen wurde. Seine baulichen Schwerpunkte lagen im Umfeld der größeren ostdeutschen Städte wie Dresden, Leipzig oder Magdeburg. Die Eigenheimzulage hatte diesen ostdeutschen Nachholeffekt mitgetragen und mitfinanziert. Bereits Anfang der 2000er Jahre war der Eigenheimbau in Ostdeutschland wieder leicht zurückgegangen. Im Jahr 2006 wurde die Eigenheimzulage im Zuge einer Summe von fiskalpolitisch begründeten Sparmaßnahmen abgeschafft. Der Eigenheimbau, der in den alten Bundesländern zu den stetigen Investitionen gehört hatte, ging nun auch in Ostdeutschland deutlich zurück. Nach 2011 hat sich die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern wieder - wie vorher in den alten Bundesländern - weitgehend verstetigt, während die Wohnungen in Geschossbauten ansteigen. Der städtische Geschosswohnungsbau reagierte hauptsächlich migrationsgetrieben erst mit Zeitverzögerung auf den Anstieg der Nachfrage.

In den Folgejahren ab 2012 steigt nicht nur der Anteil der im städtischen Umfeld errichteten Geschossbauwohnungen. Der Anteil der Sozialwohnungen an allen neugebauten Wohnungen verdoppelt sich ausgehend von dem niedrigen Niveau von 5,4 Prozent (2012) auf 10,6 Prozent (2018). Danach geht er wieder zurück auf 8,6 Prozent (2020). Bei Betrachtung der gesamten Zeitperiode erkennt man nicht nur das Stopp-and-Go der Bundesfinanzierung. Es fällt vor allem ins Auge, dass die dahinterstehende Formel: Mehr staatliche Mittel für den SWB gleich mehr Neubauten – kurzschlüssig wenn nicht sogar irreführend ist.



Was sind die Gründe für diese Entwicklung? Die Grafik und die ihr zugrundeliegenden Daten verdeutlichen die Zusammenhänge:

(a) Die Beschleunigung des Wohnungsbaus hat lange Vorlaufzeiten. Von der politischen Weichenstellung bis zur Planung auf Ebene der Gebietskörperschaften, der anschließenden Genehmigung bis hin zur Fertigstellung, vergehen Monate und Jahre. Das ist besonders dann der Fall, wenn die Ebenen, auf denen Wohnungsbau umgesetzt werden muss, unter Personal- und Mittelmangel leiden.

(b) Es wird zu Recht darauf hingewiesen, dass es vor allem dort, wo der Wohnungsbau umgesetzt werden muss, also in den Ballungsräumen, an baureifen Flächen fehlt. „Tatsächlich geht die Ausweitung von Fördermitteln jedoch am Kern der Wohnungsmarktprobleme vorbei, die vor allem durch fehlendes Bauland begründet sind.“⁶² Der Hinweis auf fehlendes Bauland muss ergänzt werden durch einen anderen Punkt: Baureifes Land fällt nicht vom Himmel. Es muss durch den politischen Willen, die administrative Kompetenz und die dazu gehörigen personellen Kapazitäten der Gemeinden getragen werden, die für die Bereitstellung von Bauland zuständig sind. Vor allem in diesem Bereich hat der fiskalpolitische Kahlschlag der zurückliegenden Jahrzehnte Spuren hinterlassen.

(c) Der letzte Punkt ist eine Conclusio der unter a und b genannten Aspekte. Das entscheidende Lenkungsinstrument besteht nicht nur in der Erhöhung von Bundesfinanzmitteln zur Förderung des SWB. Die Beschaffung von Bauland und die personelle und mit Bezug auf die Qualifikation ausreichende Ausstattung der zuständigen Administration ist mindestens ebenso wichtig. Sie kostet öffentliches Geld, das die Fiskalpolitik bereitstellen muss. Weil die Sparpolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte in den öffentlichen Haushalten und Verwaltungen insgesamt Folgen gehabt hat, sollte sich die Diskussion über eine Neugestaltung der Wohnungsbaufinanzierung nicht auf Art und Umfang der Objektförderung beschränken.

3. Bodenpolitik – Befunde der Marktbeobachtung / Egbert Dransfeld

Der Bodenmarkt ist bekanntlich ein dem Wohnungsmarkt vorgelagerter Markt. Keine Wohnungen ohne Grundstücke bzw. ohne Wohnbauland! Wohnungsmarktprobleme haben daher sehr häufig (schon) ihre Ursachen durch bestehende Probleme am Boden- bzw. Baulandmarkt. Für eine erfolgreiche gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik ist es daher wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass es einen eigenständigen „land-market“ - mit ganz speziellen Regeln, Zielen und Akteuren - gibt.⁶³ Welche Rahmenbedingungen beeinflussen das Bodenmarktgeschehen? Welche sind entscheidend? Die Beurteilung, ob und welche Bodenmarktprobleme bestehen und deshalb ergänzende (neue) Bodenmarktregeln von Nöten sind oder aber bestehende besser abgeschafft werden sollten, sollte sinnvollerweise anhand der tatsächlichen Bodenmarktergebnisse evaluiert werden. Deshalb steht am Anfang einer Bodendebatte zunächst der nüchterne (analytische) Blick auf feststellbare (objektive) Bodenmarktergebnisse. Wohnbaulandpreise steigen weiter (Immobilienmarktbericht Deutschland 2021)!

Die Zahl der Transaktionen von Wohnbauland insgesamt stagnierte im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr. Trotzdem stieg der Geldumsatz mit Baugrundstücken für Eigenheime um 8 Prozent auf 15,7

⁶² Michael Schier / Michael Voigtländer, Köln 2016, Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2015/266056/IW-Trends_2016-01-02_Schier-Voigtlaender.pdf

⁶³ Voß, W.; Dransfeld, E.: Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich, hrsg. vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1993, Seiten 5 – 30.

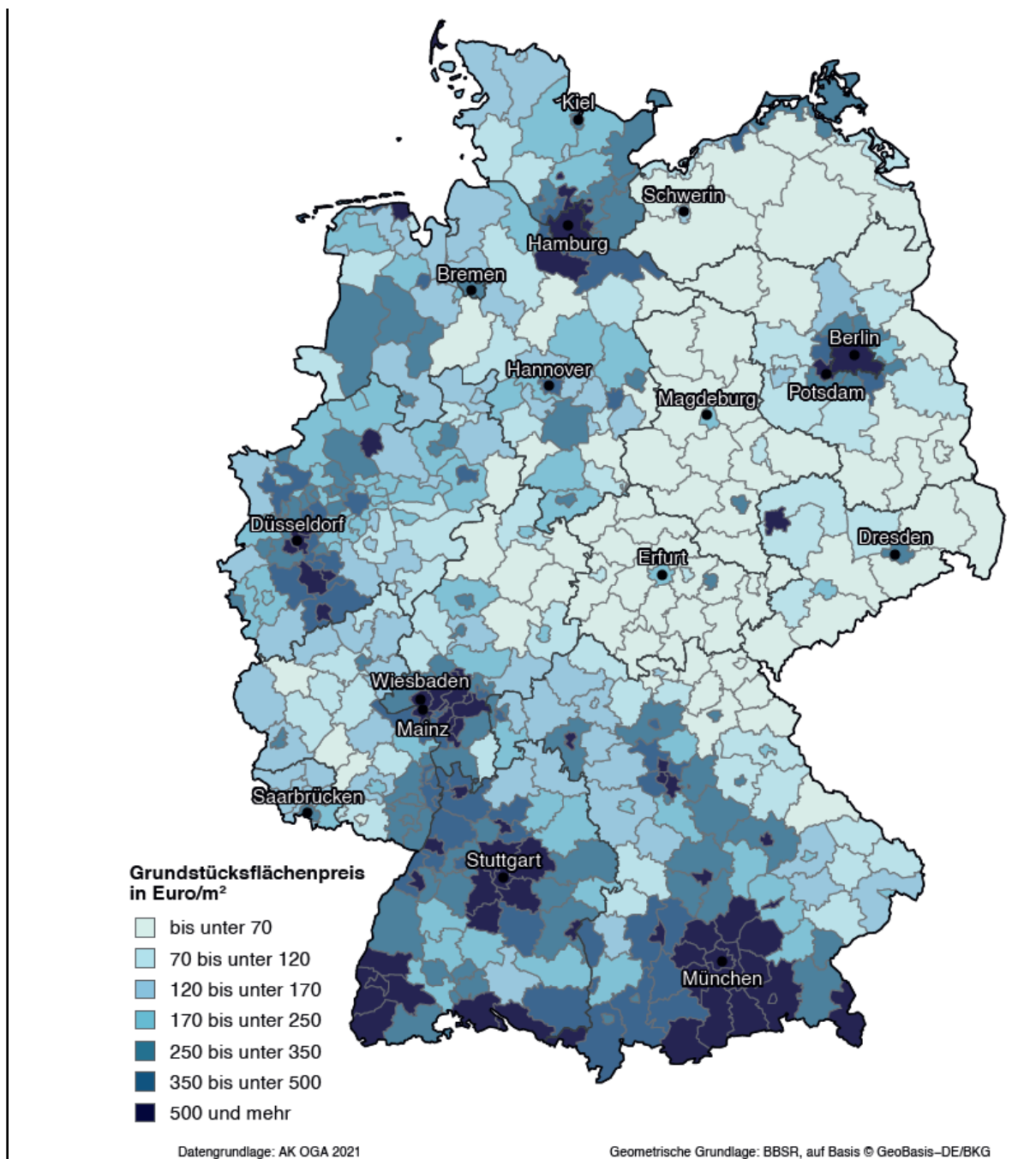
Milliarden Euro. Dies ist ein Hinweis auf die weiter stark gestiegenen Preise in diesem Segment. Käuferinnen und Käufer zahlten in der Stadt München im Schnitt 2.200 Euro pro Quadratmeter. Ein 600 Quadratmeter großer Eigenheimbauplatz kostete damit etwa 1,3 Millionen Euro. Im Landkreis Sonneberg (Thüringen) betrug der Preis pro Quadratmeter dagegen 16 Euro, im Landkreis Vorpommern-Greifswald (Mecklenburg-Vorpommern) 18 Euro. Ein 600 Quadratmeter großes Grundstück kostete hier also durchschnittlich rund 10.800 Euro. Im Bundesdurchschnitt lag der Quadratmeterpreis 2020 bei 165 Euro. 2011 waren es noch 98 Euro. In ohnehin teuren Regionen verdoppelten sich in dem Zeitraum die Preise für Wohnbauland.

Das Niveau und die regionalen Unterschiede auf dem Teilmarkt der Grundstücke für Mehrfamilienhäuser (MFH) sind ähnlich. In ihrem Immobilienmarktbericht Deutschland zeigen die Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland eine regionale Verteilung auf, die als sehr inhomogen zu bewerten ist.

So liegt das mittlere Preisniveau in weiten Teilen Ostdeutschlands, aber auch des Bayerischen Walds und Nordhessens sowie in einzelnen Kreisen in dünn besiedelten Bereichen Niedersachsens und Rheinland-Pfalz unter 70 €/m², in übrigen Gemeinden sogar unter 20 €/m². Einzelne Zentren oder Ballungsgebiete (z.B. Berlin, Leipzig) und touristische Bereiche (z.B. Ostseeküste) innerhalb der Niedrigpreis-Regionen zeigen deutliche Abweichungen nach oben und liegen beim Mehrfachen des Umlandes.

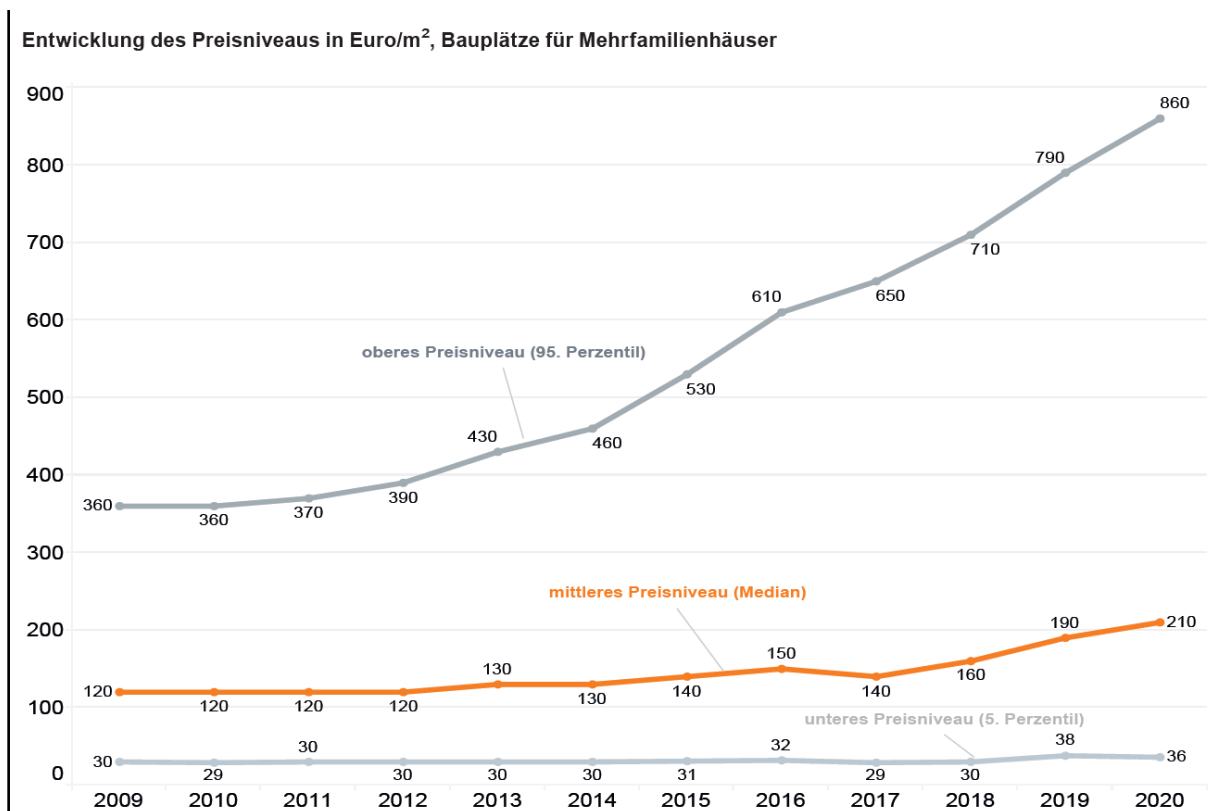
Die ausgesprochen Hochpreislagen mit mehr als 500 €/m² Wohnbauland konzentrieren sich hingegen auf den Süden, Westen und einzelne Metropolen und sind weniger großflächig vorzufinden. Neben den bedeutenden Metropolen⁶⁴ München (3.500 €/m²) zzgl. Landkreis München 2.000 €/m²), Düsseldorf (1.880 €/m²), Frankfurt, Stuttgart, Berlin, Hamburg sind auch weitere größere Städte in der Liste der Grundstückswerte auf den vorderen Plätzen. Hinzukommen aber auch kleinere Städte (z.B. Münster) und touristisch attraktive Bereiche wie Sylt (990 €/m²) und die Regionen um Freiburg, den Bodensee oder Berchtesgaden.

⁶⁴ In absteigender Reihenfolge des Wertniveaus.



Es zeigt sich jedoch nicht nur eine erhebliche Spreizung des vorhandenen Wertniveaus von (in der Spitze) 20 €/m² und darunter bis zu 2.000 €/m² und darüber, also um mehr als das Hundertfache zwischen den teuersten und den billigsten Bauplätzen in Deutschland. Es konnte darüber hinaus auch beobachtet werden, dass sich diese Spreizung in den letzten zehn Jahren verstärkt hat. Bezogen auf die jeweils obersten und untersten 5 Prozent der Wertniveaus von MFH-Baugrundstücken lagen die Werte 2009 noch erheblich dichter beisammen.

Das bedeutet zuvorderst, dass der Zugang zu Wohnraum insbesondere in immer mehr Regionen durch ein hohes - bisweilen sehr hohes - Bodenpreinsniveau erschwert wird. Dadurch steigt der Kostenfaktor für die Grundstückbeschaffung in Relation zu den Gesamtkosten (insbesondere zu den reinen Hochbaubaukosten) beträchtlich; in manchen Hochpreisgebieten liegt dieser Anteil bei mittlerweile bis zu 50% und teils sogar darüber.



Lagen 2009 5% der Kaufpreise lediglich über 360 €/m², so lag diese Grenze 2020 bereits bei 860 €/m², hat sich damit also mehr als verdoppelt (+139%). Hingegen lag der Zuwachs bei der Grenze für die unteren 5% der Kaufpreise (2020: 36 €/m²) lediglich bei rund 20% im Vergleich zu 2009 (30 €/m²).

Das aus dem Median abgeleitete mittlere Preisniveau zeigt eine entsprechende mittlere Steigerung von 120 €/m² im Jahr 2009 auf 210 €/m² im Jahr 2020, was einem Anstieg um 75% innerhalb dieser 11 Jahre entspricht.

Entsprechende Auswertungen auf Bundesebene sind für den Zeitraum 2021 (und 2022) noch nicht veröffentlicht und ggf. noch in der Bearbeitung. Es liegen jedoch bereits einzelne Einschätzungen vor. Demnach haben sich die wirtschaftlichen Rahmendaten in Deutschland in der Folge der gegenwärtigen Krisen („Corona“, globale Lieferengpässe, stark gestiegene Inflation, russisch-ukrainischer Krieg, (absehbarer) Gas-/Energemangel) zwar grundsätzlich verschlechtert, es sind jedoch keine erheblichen Rückwirkungen auf den Bodenmarkt zu beobachten.

Einzelne Indikatoren am Immobilienmarkt haben sich zwar ab dem Jahr 2020 vorübergehend verschlechtert, haben aber die Entwicklung nicht grundsätzlich umgekehrt und stellen insbesondere für den hier betrachteten Baulandmarkt keine nachhaltige Entlastung dar. Betroffen waren eher gewerbliche Nutzungen, die insbesondere durch verstärktes homeoffice teilweise auf Flächen verzichten konnten.

Die Diskussion im Bereich des Wohnens hingegen ist weiterhin durch die Wahrnehmung eines Nachfrage-Überschlags geprägt. Besonders in den Ballungsräumen fehlt demnach nicht nur „bezahlbarer“, sondern „angemessener“ Wohnraum insgesamt. Auf bundespolitischer Ebene werden daher in den letzten Monaten und Jahren verschiedene Maßnahmen diskutiert und angeschoben, die den Mietanstieg direkt („Mietpreisbremse“ in hochpreisigen Regionen, gescheiterter Versuch des zusätzlichen „Mietdeckels“ in Berlin) oder indirekt durch mehr Neubauten (Belebung von Wohnungsbauprogrammen und sozialem Wohnungsbau) steigern wollen. In diesen Zusammenhang fallen auch die

aktuellen Bemühungen zur Baulandaktivierung. Inwieweit die aktuellen Zielsetzungen mit vielen Tausend Hektar neuen Baulandes (inkl. individueller Wohnungsbau) mit den ökologischen Schutzgütern vereinbar ist, muss jedoch noch geklärt werden und ist auch politisch nicht unumstritten.

Städte in strukturschwache Regionen – wie z. B. im Ruhrgebiet – haben dagegen andere nicht minder dringende Probleme. Auch hier fehlt teils preiswerter Wohnraum. Die Grundstückspreise sind dort zwar vergleichsweise auf einem deutlich tieferen Niveau, insbesondere weil hier die Nachfrage nicht ganz so hoch und das Angebot an Bauland noch vergleichsweise groß ist. Große Teile des an sich vorhandenen Baulandes sind jedoch häufig nur mit großem Aufwand entwicklungsfähig. Grund hierfür ist, dass in diesen Regionen viele Flächen durch die jahrzehntelange anthropogene Vornutzung (Stichwort: „Brachflächen“) - z. B. durch Bodenverunreinigungen/Altlasten bedingt - nur mit großem Investitionsaufwand mobilisiert werden können. Hinzu kommt, dass in diesen strukturschwachen Regionen tendenziell größere Anteile einkommensschwacher Haushalte vorhanden sind.

Der sich in den letzten Jahren (wieder) aufgebaute Überhang der Nachfrage nach Wohnraum in einzelnen Regionen Deutschlands ist ungebrochen und spiegelt sich in der (hier nicht wiedergegebenen) Entwicklung der Wohnraummieten nach oben wider. In Folge dieser Renditeerwartungen steigen auch die tragbaren Bodenpreise, umso mehr als sich in den betroffenen Regionen Bauland gleichzeitig zumeist weiter verknappt hat. Insoweit sind die Bodenpreise nicht nur Ursache, sondern auch integraler Bestandteil der Problemlage.

In den weniger dynamischen („abgehängten“) Kreisen und Räumen – in denen der Bau⁶⁵ von Mehrfamilienhäusern oder Miethäuser teilweise von stark untergeordneter Bedeutung ist – hingegen bleiben die Wertverhältnisse vergleichsweise stabil. Die bundesweite Spreizung am Baulandmarkt (MFH) ist damit ungebrochen und tendenziell zunehmend. Auch die immer wieder vereinzelt in die öffentlichen Diskussionen eingebrachten Befürchtungen einer platzenden Kreditblase (auch im Zusammenspiel mit höheren Zinsen für Baukredite) bewahrheiten sich derzeit nicht und hätten wahrscheinlich eher Auswirkungen auf Einfamilienhäuser, was dann sogar die Nachfrage nach MFH tendenziell noch steigern könnte.

Es ist zu erwarten, dass die Nachfrage in den beliebten Wohnlagen (Kreisen) ohne weiteres Zutun ungebrochen bleibt und (daher) die Bodenwerte in der Breite und in der Spitze weiter (spürbar) steigen!

4. Die Mietenfrage – Wiederauflage unter veränderten Bedingungen

Die Forderung nach mehr Neubau vereint derzeit die politischen Lager. Angesichts des Nachfrageüberhangs in Ballungsräumen ist das auch realitätsgerecht. Gilt das auch für die Schlussfolgerung, die man so zusammenfassen kann? Wenn der Nachfrageüberhang durch Wohnungsneubau abgebaut wird, wird das auch den Mietanstieg wirkungsvoll beenden! Neubau ist demnach die wirkungsvollste Medizin gegen den Mietenanstieg! Im linken Spektrum sieht man diese Diagnose kritisch. Hier steht die Forderung nach einer deutlichen Ausweitung des Neubaus von miet- und belegungsgebundenen Wohnungen (SWB) im Vordergrund. Bei SPD, Grünen und der LINKS-Partei steht die Forderung nach

⁶⁵ Im Gegenteil wurden bereits in den 1990er Jahren vorhandene Fehl- und Überangebote im Zuge der Förderprogramme Stadtumbau-Ost und Stadtumbau-West unter Einsatz von Fördermitteln sogar beseitigt. In vereinzelt größeren Städten Ostdeutschland hat sich dieser Trend allerdings inzwischen umgekehrt und es herrscht Mangel.

mehr preiswertem Neubau im Zentrum. Wie realitätsgerecht sind die jeweiligen Sichtweisen und Forderungen?

Zunächst kann man festhalten: Die ‚Mietenfrage‘, wie sie heute diskutiert wird, hat sich als Problem der Wachstumsstädte seit 2010 in den Vordergrund gedrängt. Die Wortführer in der Wohnungspolitik sind die politischen Repräsentanten, deren Sicht und deren Forderungen durch die Situation von Ballungsräumen geprägt wird, in denen es ein zuwanderungsbestimmtes Bevölkerungswachstum gab. Das war jedoch nicht die einzige Ursache. Der rasch fortschreitende Verlust an preisgünstigen Wohnungen wurde noch durch weitere Faktoren hervorgerufen.

(a) Paradoxaerweise gehört die Konstruktion des alten SWB zu den wichtigen Hintergründen des Mietpreisanstiegs. Die besonders preisgünstigen älteren Sozialwohnungen in Großstädten wurden im Zeitablauf durch Rückzahlung der Darlehen und dem – nach der gewählten gesetzlichen Regelung – damit verbundenen Auslauf der Sozialbindungen in den preisfreien Wohnungsmarkt überführt. Schon in dem kurzen Zeitraum vor der Übertragung des geförderten Wohnungsbaus im Rahmen der Föderalismusreform an die Länder reduzierte sich der Bestand an gebundenen Wohnungen zwischen 2002 und 2006 von 2,5 Millionen auf 2,1 Millionen (um 16 Prozent). Von 2007 bis 2017 ist die Zahl der gebundenen Wohnungen bundesweit von 2,04 Millionen auf 1,2 Millionen zurückgegangen. Im Zehnjahreszeitraum ist das ein Rückgang um rund 40 Prozent.⁶⁶ Die genannten Zahlen sind Daten für ganz Deutschland.

(b) Die umrissene Entwicklung betraf die Wachstumsstädte und -regionen in besonderem Maße. So wird sich in Berlin laut IBB-Prognose von 2020 bis 2030 die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen um 55 Prozent auf rund 43.000 Wohnungen reduzieren, obwohl rund 36 Prozent der Berliner Haushalte im Jahr 2019 nach den mehrfach veränderten Einkommensgrenzen für das Land Berlin sozialwohnungsberechtigt waren.⁶⁷ Eine Kompensation dieses Wegfalls durch den Neubau an Sozialwohnungen ist unter den gegebenen Umständen schwer denkbar. In anderen Ballungsräumen, in denen es größere Sozialwohnungsbestände gab, sieht die Situation ähnlich aus. Kurz: Der Wegfall an preisgünstigen SW ist ein Erbe des alten Systems des SWB mit seinen zeitlich befristeten Sozialbindungen. Mit ihm wollte man in der Adenauer-Zeit die Neubaubeteiligung eines sehr breiten Investorenspektrums sichern.

(c) Ein weiterer Faktor, der den Wegfall an preiswerten Sozialwohnungen begünstigte, begann Mitte der 2000er Jahre. Von den Verkaufserlösen aus Privatisierung von Wohnungsunternehmen versprach man sich einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung der verschuldeten Länder und Gemeinden. Sie betraf also keineswegs nur die Städte mit Bevölkerungswachstum und Wohnraumknappheit. Allein von 1999 bis 2021 wechselten rund 3,8 Millionen Wohnungen den Eigentümer. Dabei ist der öffentliche Besitz von Kommunen, Ländern und dem Bund um 608.000 Wohnungen gesunken. Es waren vor allem finanzmarkt- und börsenorientierte Investoren, die diese Wohnungen weitgehend angekauft und ihre Bestände in diesem Zeitraum um 815.000 Wohnungen vergrößert haben.⁶⁸

(d) Bereits behandelt wurde in Abschnitt II.1 der Faktor Migration als ein wichtiger Hintergrund der Wohnraumknappheit. Weil das Migrationsthema als politisch unbequemes und spaltendes Thema oft übergangen wird, muss es an dieser Stelle noch einmal erwähnt werden. Es wäre nicht realitäts-

⁶⁶ IBB Wohnungsmarktbericht 2016, <https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb-wohnungsmarktbericht-2021.pdf>

⁶⁷ IBB Wohnungsmarktbericht 2021, S. 34 <https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb-wohnungsmarktbericht-2021.pdf>

⁶⁸ Aktuelle Ergebnisse der BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen, BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2022, S. 7, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2022/ak-08-2022-dl.pdf;jsessionid=147400E917F767CAF1260288222D26B3.live21323?_blob=publicationFile&v=3

gerecht, es auszusparen, auch wenn die Zuspitzung auf die Asylfrage unzulässig und falsch ist. Die Wohnungsmarktengte, die wir heute vor uns haben, ist über einen längeren Zeitraum entstanden. Sie war zunächst ein Ergebnis der innerdeutschen Ost-West-Wanderung und blieb weitgehend auf westdeutsche Ballungsräume begrenzt. Ab 2010 schloss sie im Zuge der Ost-West-Wanderung aus dem EU-Raum ostdeutsche Groß- und Universitätsstädte ein. In jüngster Zeit hat nicht nur das weltweite Kriegsgeschehen, sondern auch die aktive Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland (u.a. durch das Fachkräftezuwanderungsgesetz) die Zuwanderung nach Deutschland verstärkt. Wie die Zuwanderung in der Zukunft aussehen wird und welche Größenordnung sie haben wird, ist nicht absehbar. Es ist aber höchst unwahrscheinlich, dass sie von der politischen Agenda verschwinden wird. Sowohl die regionale wie die bundesweite Wohnungspolitik werden sich damit befassen müssen.

Aufgrund des Zusammenspiels aller (a) bis (d) umrissenen Faktoren ist das Marktgewicht der sozialpflichtigen Vermieter zugunsten von solchen Anbietern zurückgegangen, die Mieterhöhungsspielräume weitgehend ausschöpfen und das zum Teil am Rande oder jenseits der Legalität tun. Die Anteile der von Mitgliedern von Wohneigentümergeinschaften vermieteten Wohnungen lagen in den meisten Ballungsräumen mittlerweile auf gleichem Niveau bei rund 25 Prozent.⁶⁹ Sie gehören zu den wichtigsten Mietpreistreibern. Die privaten Wohnungsunternehmen hielten im Durchschnitt der Fallstädte 14 Prozent aller Mietwohnungen. Auch sie nutzen die Wohnraumknappheit für Mieterhöhungen, was sich vor allem im Wiedervermietungsbereich niederschlägt. Durch diesen Trend, der sich auch in der Folgezeit fortgesetzt hat, haben zunehmend Eigentümergruppen den Mietwohnungsmarkt dominiert, die nach jeweiliger Marktlage möglichst hohe Mieten realisieren wollen und daran durch die existierenden preisrechtlichen Vorschriften nicht gehindert werden können.

Wie haben sich die Mietbelastungen bis zum Mauerfall entwickelt? Man kann sich die Beantwortung dieser Frage einfach machen und auf die empirischen Durchschnittswerte der amtlichen Statistik verweisen, die einen steten Anstieg der Mietpreise und auch der Mietbelastungen belegen. Das ist für eine Studie, die sich mit räumlich und rechtlich stark fragmentierten Wohnungsmärkten befasst, jedoch nicht sachgerecht. Um zu zeigen, wie stark die regional unterschiedlichen Einkommenshöhen die polarisierte Versorgung beeinflussen, werfen wir einen kurzen Blick auf die bundesweiten Daten. Das Statistische Jahrbuch weist für den sogenannten Haushaltstyp 2 - ein 4-Personen-Haushalt mit mittlerem Einkommen - einen Anstieg der Mietbelastung am Haushaltseinkommen aus, der 1953 bei 8,8 Prozent lag, 1963 bei 9,5%, im Jahr 1973 bei 14,2%, und 1993 bei 16,7%. Die Vergleichszahlen für den sogenannten *Haushaltstyp 1* – 2-Personen-Haushalt mit geringem Einkommen – liegen bei 13,1% (1953), bei 13,4% (1963), bei 18,5% (1973), bei 20,4% (1983) und bei 23,1% (1993). Das ist ein Anstieg um 10 Prozentpunkte in 40 Jahren. Der Zeitabschnitt bis Mitte der 1970er Jahre war ein Zeitabschnitt mit bundesweiten Einkommenszuwächsen, die deutlich über 5 % lagen. Entsprechend moderat fielen auch die Anstiege der Mietbelastung aus. Selbst die bundesweiten Durchschnittswerte verdeutlichen bereits, dass die Mietbelastungswerte sehr stark durch die Anteile von Haushalten mit Niedrigeinkommen beeinflusst werden.

Wenn es um die Hintergründe des Anstiegs der Mietbelastung geht, muss auch erwähnt werden, dass im Betrachtungszeitraum die Quadratmeterzahl der Wohnfläche pro Kopf stetig angestiegen ist. Vor allem in Großstädten gehört die Zunahme des Anteils kleiner Haushalte als eine ‚Ursache‘ hinter dieser Entwicklung. Es gibt in keiner Großstadt ein entsprechend mitgewachsenes Angebotssegment an kleinen Wohnungen, das dem Anstieg kleiner Haushalte gegenübersteht. Die Einpersonenhaushalte stellen mittlerweile in vielen Großstädten deutlich mehr als die Hälfte aller Haushalte als Woh-

⁶⁹ Für Westberlin hatte die GWZ 1987 einen Anteil von 5 Prozent Wohnungen im Besitz von Wohneigentümergeinschaften an allen Wohnungen (selbstgenutzt und vermietet) ermittelt. 2011 lag der Anteil im vereinigten Berlin bei gut 20 Prozent.

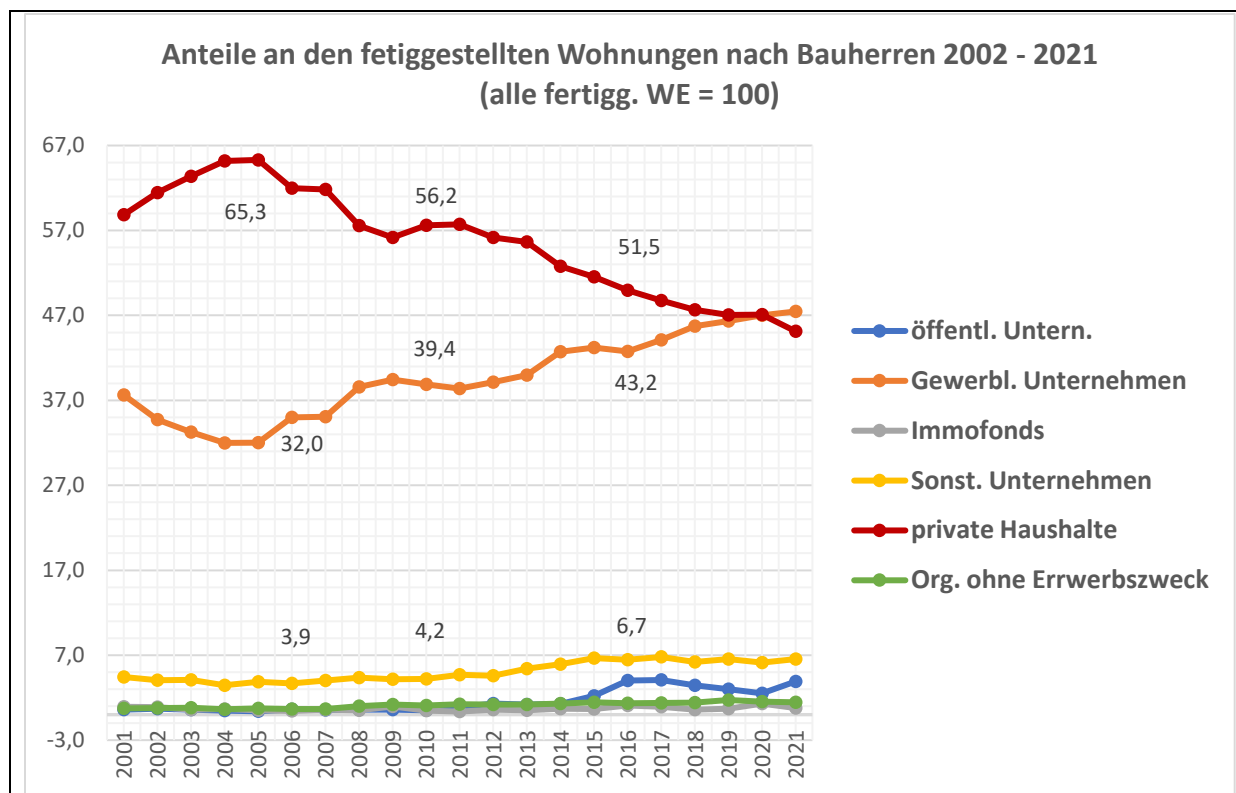
nungsnachfrager. Die demographischen und bildungspolitischen Hintergründe dieser Entwicklung können hier, auch wenn sie wichtig sind, nicht vertieft werden.⁷⁰

Wir wollen die unergiebigste Betrachtung der Durchschnittswerte hier nicht fortführen. Als vorläufiges Fazit kann man festhalten: Die ‚Mietenfrage‘ heute ist im Kern eine Frage der Mietbelastung, die besonders in den Wachstumsregionen mit Wohnraummangel zugenommen hat. Obwohl auch die Einkommen im statistischen Durchschnitt jüngst wieder angestiegen sind, hat die Einkommensentwicklung über einen längeren Betrachtungszeitraum hinweg mit dem Anstieg der Miet- und Immobilienpreise nicht Schritt gehalten.

5. Die Neubauträger: Wohnungsunternehmen, Finanzinvestoren und andere Bauherren

In den 2000er Jahren sind neue Investorengruppen mit neuen Geschäftsmodellen auf den deutschen Wohnungsmarkt gekommen, die in den vorherigen Jahrzehnten nicht da waren oder nicht in gleicher Weise das Marktgeschehen bestimmt haben. Ältere Akteure wie die stadt- und landeseigenen Wohnungsunternehmen, die ihre Neubaubeteiligung in den 1980er Jahren weitgehend eingestellt hatten, sind aufgrund der Wohnraumknappheit in geringem Umfang wieder in den Neubau eingestiegen. Diese Unternehmen bauen den größten Anteil an neuen Sozialwohnungen, deren Zahl aber insgesamt deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Die folgende Grafik verdeutlicht die Anteile, die die verschiedenen Unternehmensgruppen und privaten Haushalte an der Erstellung neugebauter Wohnungen im Zeitraum 2002 bis 2021 hatten. Die Klassifizierung folgt der amtlichen Bautätigkeitsstatistik. Die folgende bundesweite Betrachtung der Daten ist nicht in allen Aspekten ausreichend, um die Fragestellungen zu klären, um die es hier geht. Als erster Schritt und Überblick ist sie dennoch nützlich, weil sie den Hintergrund der bundespolitischen Perspektive skizziert.

⁷⁰ Dazu: Hentschel, Hopfenmüller, Marburg 2017

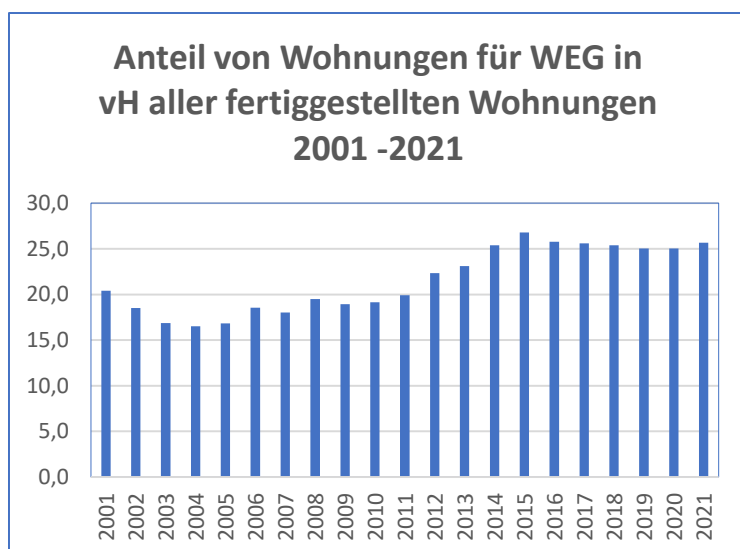


(a) Die privaten Haushalte haben Anfang der 2000er Jahre als Bauherren den größten Teil des Wohnungsneubaus erstellt. Ab 2005 ist ihr Anteil relativ und absolut zurückgegangen. 2001 lag ihr Anteil am Wohnungsneubau bei nahe 60 Prozent aller Fertigstellungen. Auf dem Höhepunkt im Jahr 2005 – kurz vor Wegfall der Eigenheimzulage – bauten sie einen Anteil von rund 65 Prozent. Der Anteil dieser Bauherrengruppe entspricht im Großen und Ganzen den Zugängen im Wohnungsmarktsegment der Ein- und Zweifamilienhäuser.

(b) Die gewerblichen Unternehmen mit ihrem größten Teilbereich - den Wohnungsunternehmen - lagen als Bauherren anfänglich bei rund 38 Prozent aller neugebauten Wohnungen, schlossen dann aber bis 2021 mit ihrem Anteil am Wohnungsneubau auf. Ab 2015 steigerten sie ihren Anteil an den Fertigstellungen jährlich. 2021 lag ihr Anteil bei rund 48 Prozent. 2021 lag ihre Neubauleistung erstmalig über dem Beitrag der privaten Haushalte. Der Hintergrund dieser Neubauleistung war die gestiegene Nachfrage, die hauptsächlich von den wachsenden Städten ausging. Es handelt sich dabei nicht nur, aber zu einem sehr großen Anteil um den Neubau von Geschosswohnungen in Mehrfamilienhäusern, die im städtischen Umfeld entstanden sind.

(c) Öffentliche Unternehmen, Immobilienfonds und Organisationen ohne Erwerbszweck spielten als Bauherren eine deutlich geringere Rolle.

(d) Besonderes Augenmerk verdient der Neubau von Wohnungen, die als Wohneigentum selbstgenutzt oder vermietet werden. Sie wurden als Teilsegment des Geschosswohnungsneubaus durch Bauträger, die für Dritte neu gebaut haben, erstellt. Ihr Anteil hat sich bei einem Anteil von etwa einem Viertel aller fertiggestellten Wohnungen verstetigt. Auch hierbei handelt es sich um Neubauten, die - räumlich eingegrenzt - vorwiegend im städtischen Wohnungssektor entstanden sind.



In dieser Studie steht der Sektor der Mietwohnungen im Mittelpunkt. Im Unterschied zum Mietsektor verstetigt der Eigenheimbau nach der Finanzmarktkrise und nach Wegfall der Eigenheimzulage den Neubau auf einem niedrigeren Niveau. Der ostdeutsche Nachholeffekt ist beendet. Es ist der Geschosswohnungsbau, der nach der Finanzmarktkrise 2008-09 hauptsächlich auf den Nachfrageüberhang an den städtischen Wohnungsmärkten reagieren musste. Der Mietwohnungsneubau reagierte insgesamt verhalten und hauptsächlich innerhalb des hochpreisigen Segments. An der Art des Hochbaus lässt sich heute nicht mehr direkt die spätere Rechtsform der Nutzung ablesen. Im Geschosswohnungsbau, also beim Bau von Mehrfamilienhäusern, hat das Gewicht von Wohneigentümergeellschaften (WEG) stark zugenommen. In Großstädten war diese Art von Investment zeitweilig das vorherrschende Segment. In der internationalen Fachliteratur werden die Ersteller von Häusern für die WEG-Gruppe als ‚buy to let‘-Investoren bezeichnet. Deutlich mehr als die Hälfte der so erstellten Wohnungen werden in deutschen Städten später fremdvermietet. Der Neubau im Sektor der Sozialmietwohnungen blieb marginal. Sein Anteil lag deutlich unterhalb von 10 % aller Fertigstellungen im Mehrfamilienhausbau.

Seit Mitte der 2000er Jahre sind - wie bereits erwähnt - die sogenannten finanzmarktgetriebenen, manche sagen: ‚neuen Investoren‘ in einer Reihe von Städten zu einem wichtigen Anbieter von Mietwohnungen geworden (siehe Exkurs in diesem Abschnitt).⁷¹ Diese Eigentümergruppe soll zuerst betrachtet werden: Dabei handelt es sich um Unternehmen, die als Käufer bereits gebauter Wohnungen auf dem deutschen Immobilienmarkt aufgetreten sind. Ihre Bestände bewirtschaften sie im Rahmen eines Geschäftsmodells, dessen Funktionsweise selbst für fachlich interessierte Laien schwer durchschaubar ist.⁷² Das Geld für die Beteiligungskäufe an Unternehmen (private equity), für sogenannte ‚share deals‘, stammt von institutionellen Anlegern wie Pensionskassen, Versicherungen, Banken und kam anfänglich ganz überwiegend aus dem angelsächsischen Raum. Die Einkäufe wurden durch das zinspolitische Umfeld mit niedrigen Zinsen und den Wegverkauf ursprünglich kommunaler Wohnungsbestände zu sehr moderaten Preisen erleichtert.⁷³ Seit der Strahl der öffentlichen Aufmerksamkeit stärker und kritischer auf diese Akteure gerichtet wurde, positionieren sie sich häu-

⁷¹ 70 % der Transaktionen bestehen seit 2010 und laut BBSR aus Wiederverkäufen.

⁷² Armin Hentschel, Die Finanzialisierung der deutschen Wohnungsmärkte im europäischen Vergleich, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht 6/23, 323 ff

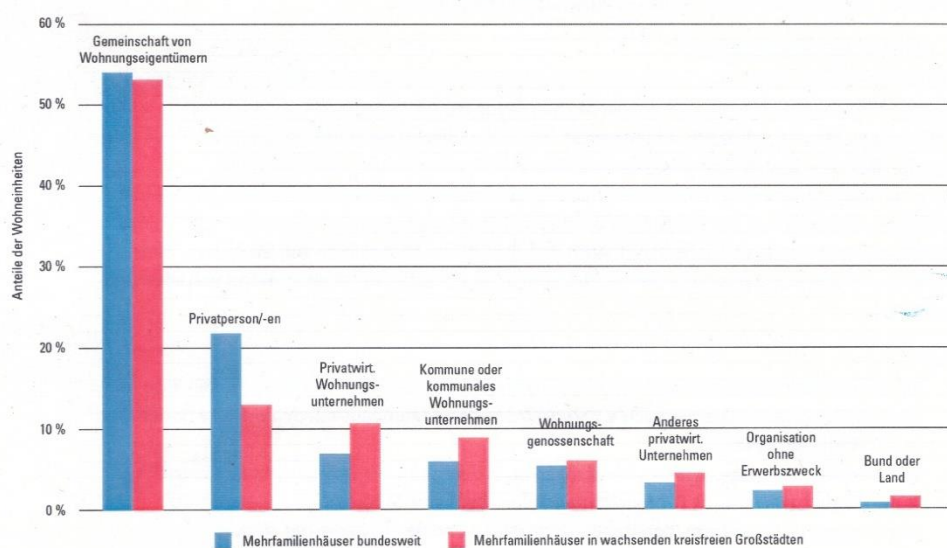
⁷³ Größere ‚Hebelung‘ bedeutet gleichzeitig auch ein größeres Risiko des Kreditausfalls beim Gläubiger im Falle von Rückzahlungsschwierigkeiten

figer als auch ‚Neubauinvestoren‘, obwohl ihr Kerngeschäft aus dem Ankauf, dem Wegverkauf und der Verwaltung gebauter Wohnungen besteht.⁷⁴ Das größte börsennotierte Unternehmen VONOVIA hatte angekündigt, an einigen Standorten stärker in den Neubau zu investieren. Angesichts des Ukraine-Kriegs, der Zinsentwicklung und der Inflation wurde dieses Versprechen jüngst wieder zurückgenommen.

Bei der zweiten Eigentümergruppe, die in den letzten Jahren stärker ins Blickfeld der politischen Diskussion gerückt ist, handelt es sich um Unternehmen aus dem Kreis der ehemals Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (GWU). Es sind überwiegend Unternehmen mit ‚konservativen‘ Geschäftsmodellen, die als GmbHs oder Aktiengesellschaften mit städtischen Mehrheitsgesellschaftern auftreten und sowohl Bestände bewirtschaften wie als Neubauinvestoren tätig sind. Als konservativ bezeichnen wir das Geschäftsmodell, weil es die vormals an die kommunalen Gesellschafter abgeführten Gewinne aus den Mieteinnahmen wieder in einem deutlich größeren Umfang in den Neu- und Umbau von Wohnungen reinvestiert. Die Ex-GWU, deren Anteile am Wohnungsbestand durch politische Entscheidungen und Verkäufe jahrzehntelang zurückgingen, sind in jüngerer Zeit verstärkt zu Adressaten und Umsetzern sozialer Versorgungsziele geworden.

Das Forschungsinstitut *Quaestio* hat die räumlichen Schwerpunkte der unterschiedlichen Bauherrentätigkeit im Neubau untersucht. Das ist eine zielführende Betrachtung, weil Mehrfamilienhausbau ein hauptsächlich städtisches Phänomen ist. Die folgende Tabelle für den Zeitraum 2009 bis 2011 zeigt die Anteile der Eigentümergruppen, die bundesweit und in wachsenden Städten am Neubau von Mehrfamilienhäusern beteiligt waren:

Abbildung 11:
Anteile der Eigentümergruppen von Mehrfamilienhäusern am Wohnungsneubau (2009 bis 2011) in Deutschland



Datengrundlage: Zensus 2011; Darstellung: Quaestio

Hervorhebenswert sind folgende Punkte: a) Die Gruppe der Wohneigentümergeinschaften stellt mit einem Anteil von über 50 Prozent an den Neubauleistungen bereits die größte Gruppe. Vorgreifend auf eigene Auswertungen der Gutachter kann man festhalten, dass die neugebauten Wohnungen überwiegend nicht selbstgenutzt, sondern vermietet waren.⁷⁵ b) Privatpersonen mit etwas über

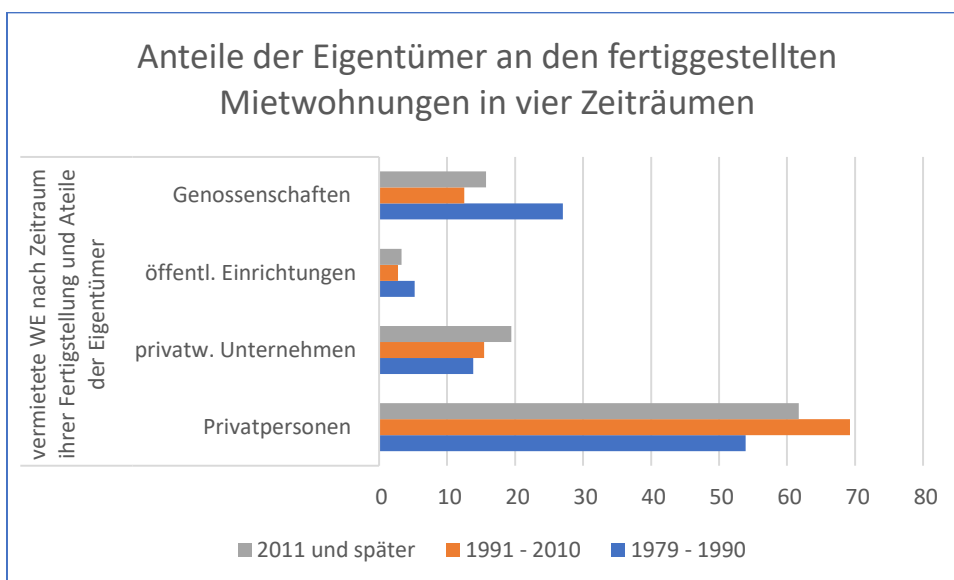
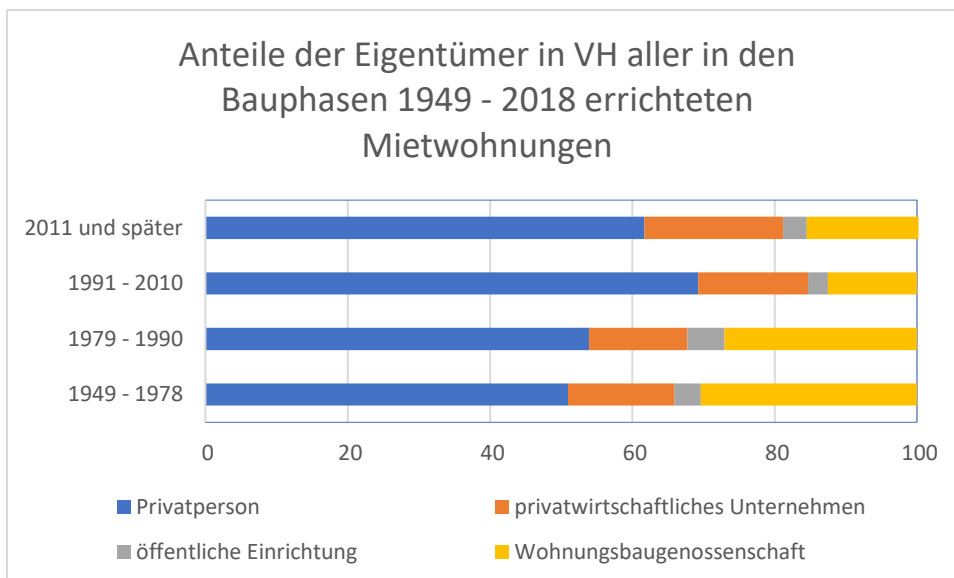
⁷⁴ 70 % der Transaktionen bestehen seit 2010 und laut BBSR aus Wiederverkäufen.

⁷⁵ Hentschel, Tietzsch 2020

20 Prozent sind die zweitgrößte Gruppe der am Neubau beteiligten Bauherren in Wachstumsräumen. c) Die Anteile der gewerblichen privaten Unternehmen an den Neubauleistungen dieser Zeit sowie der kommunalen Unternehmen und Genossenschaften trugen dagegen durchschnittlich weniger als 10 Prozent zum Neubau von Mehrfamilienhäusern bei.

Die Übersicht illustriert wichtige Veränderungen in der Struktur der Neubauträger. Die Wohneigentümergeinschaften, die in den Hochphasen des Neubaus nach dem Zweiten Weltkrieg eine marginale Rolle spielten, sind in der Abbildung zur wichtigsten Gruppe von Neubauinvestoren geworden. Als Investoren im klassischen Sinne kann man sie nicht bezeichnen, weil sie als Käufer oder Auftraggeber (Bauherren) auftreten, aber in der Regel nicht selber bauen. Sie sind das, was oben als ‚buy to let-investor‘ bezeichnet wurde. Ihre Neubaubeteiligung besteht darin, als (Vorab-oder Nach-) Käufer von Eigentumswohnungen den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit aufgeteiltem Wohneigentum durch einen Bauträger wirtschaftlich abzusichern. Das Geschäftsmodell des Bauträgers besteht darin, den Grundstückskauf, die Planung und den Bau für Dritte zu übernehmen ohne die Absicht, das Haus dauerhaft in eigenem Besitz zu halten. Dieses noch nicht sehr alte Geschäftsmodell verdankt sich mehreren Faktoren: Erstens wurde es von der sicheren Nachfrage in Städten getragen, in denen in der Regel ein großer Nachfrageüberhang existiert. Zweitens gab es im betrachteten Zeitraum schon ein stark gewachsenes Bedürfnis nach wertsicheren Vermögensanlagen und privater Altersvorsorge. Das wurde durch das politisch zerredete staatliche Rentensystem begünstigt und verstärkt. Drittens haben die niedrigen Hypothekenzinsen und der Mangel an Alternativen für private Geldanlagen diesem Geschäftsmodell seinen Schwung verliehen. Das Modell im Ganzen trägt derzeit nicht unerheblich dazu bei, die Grundstückspreise, die Baupreise und die Neubaumieten in den A-Städten gleichermaßen hochzutreiben.

Mit der Struktur der Eigentumsverhältnisse verändern sich auch die wirtschaftlichen und wohnungspolitischen Interessenlagen. An möglichst ungebremst steigenden Mieten haben nicht mehr nur die Neubauträger, Grundstücksverkäufer und Vermieter entschuldeter Althausbesitzes ein Interesse, sondern größer werdende Teile der gutverdienenden Mittelklasse. Sie haben ihre Altersvorsorge und ihre laufenden Nebeneinkünfte in die Hände volatiler Immobilienmärkte gelegt und hoffen auf eine Wertsteigerung ihres Vermögens. Sie bekommen damit Zugang zum Kreditsektor und werden sowohl zu Tätern wie zu Opfern von Boom-und-Bust-Zyklen, die bei der vergangenen Finanzmarktkrise und bei der COVID-Krise eine große Rolle gespielt haben. Die wohnungspolitische Implikation dieser Entwicklung ist nicht unwichtig. Unter den neuen Bedingungen wird die immer schon stark vereinfachte Feindfigur des „Immobilienpekulanten“, den man für alle möglichen Fehlentwicklungen des Wohnungsmarktes verantwortlich machen kann, aus der politischen Konfrontation genommen. „Was ist falsch daran, für das Alter oder die Kinder durch den Erwerb von Wohnungsvermögen vorzusorgen?“ Dieses Argument wird man vielerorts antreffen und es ist leitende Praxis geworden. Die unterliegenden Interessenkonflikte zwischen Mietern und vermögenden Immobilienbesitzern werden durch ihre Verbreiterung nicht abgemildert, aber sie behindern stärker als vorher die politisch einvernehmliche Entscheidungsfindung zum Schutz der besitzlosen Mieter.



Exkurs: Die Finanzialisierung der deutschen Wohnungsmärkte im europäischen Kontext

Wohnungsunternehmen wie VONOVIA oder Deutsche Wohnen sind wichtige Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten geworden. Wegen ihrer Größe, ihrer Geschäftspraktiken und aufgrund ihrer Anbindung an Geldgeber und Institutionen, die auf globalisierten Finanzmärkten agieren, werden sie in Deutschland als ‚neue‘, als finanzmarktgetriebene Investoren, Finanzinvestoren oder einfach als Spekulanten bezeichnet. Die Großen der Branche stehen mittlerweile als Exponenten einer ‚finanzialisierten‘ Ökonomie im Rampenlicht einer deutschen Öffentlichkeit, die gegenüber den Branchenriesen und ihren Geschäftspraktiken zunehmend kritischer geworden ist. Welche Prozesse und Strukturveränderungen stehen hinter diesen Unternehmen? Diese Frage in knapper Form zu beantworten, ist im Kontext dieser Studie nicht nur deshalb wichtig, weil sie das Geschehen an vielen städtischen Wohnungsmärkten in Deutschland⁷⁶ maßgeblich mitbestimmen. Etwas anderes kommt dazu: Es sind nicht nur

⁷⁶ Das trifft, wie gezeigt wird, auch auf andere EU-Länder zu

die Großen' der Wohnungswirtschaft wie VONOVIA, die sich in einem finanzmarktangepassten Umfeld bewegen und von ihm beeinflusst werden. Auch viele kleine Anleger und Wohnungsmarktakteure in Deutschland arbeiten im weiteren Sinne ‚finanzmarktgetrieben‘. In der Summe haben sie als Neubaupinvestoren und als Vermieter ein nicht minder großes Gewicht.⁷⁷

Der Finanzmarkt ist als Gegenüber der Politik und Bürger ein ‚mächtiger Unbekannter‘. In diesem Sektor wird mit Instrumenten, einer Insiderterminologie, einem Insiderwissen und überdurchschnittlichen Vergütungen gearbeitet⁷⁸, die ihn gegen Nachvollziehbarkeit, Kritik und Einmischung von außen abschirmen. Für den Finanzmarkt gilt in potenziert Form, was die Insider schon für den älteren Bankensektor reklamiert hatten: „Was hier drinnen geschieht, übersteigt Ihr Verständnis. Betreten auf eigene Gefahr.“⁷⁹ Aufklärung tut auch aus einem weiteren Grund Not. Wir haben uns in der politischen Diskussion an Beschreibungen gewöhnt, bei denen ‚Markt‘ und ‚Staat‘ wie zwei grundverschiedene Ordnungssysteme behandelt werden. Tatsächlich waren es Nationalstaaten und ihre Wirtschafts- und Finanzpolitiker, die die Finanzmärkte eingeführt und ermöglicht haben. Staatliche Institutionen sind damit zu Mitspielern des von ihnen geschaffenen Systems geworden. Die Europäische Zentralbank (EZB), eine supranationale Institution der EWU-Staaten, ‚musste‘ - der Imperativ ist hier wichtig - in den häufiger gewordenen Finanzmarktkrisen das System mehrfach vor dem Zusammenbruch schützen und mit Liquidität versorgen. Das geschah in der großen Finanzmarktkrise von 2008-09, der nachfolgenden „Staatsschuldenkrise“ innerhalb der EWU 2012 und der späteren COVID-Krise 2020. „Die Staat-Markt Dichotomie führt in eine analytische Sackgasse. Denn die Konstellation im Zentralbankkapitalismus ist durch mehr Staat und mehr Markt gekennzeichnet...Es ist diese enge Verwobenheit, die sich seit den Finanzkrisen noch verstärkt hat und die die häufig proklamierte Dichotomie von Markt und Staat ad absurdum führt.“⁸⁰ Wie kam es dazu?

Nachzügler Deutschland

Deutschland ist in Sachen Finanzialisierung⁸¹ im internationalen Vergleich ein ‚Nachzügler‘. Aktienmärkte, Investmentfonds und viele Finanzmarktinstitutionen, die es im anglo-amerikanischen Raum längst gab, haben in Deutschland bis Anfang der 1990er Jahre kaum eine oder gar keine Rolle gespielt. Hier stand die traditionell enge Zusammenarbeit zwischen Geschäftsbanken und Unternehmen als Finanzierungsverbund im Vordergrund. Für die Durchsetzung der neuen Szenarien waren nicht etwa autonom wirkende ökonomische Prozesse verantwortlich, sondern die deutsche Politik. Mit den Finanzmarktförderungsgesetzen, die in den Jahren 1990, 1994, 1998 und 2000 verabschiedet wurden, entfielen alte Regulierungen oder wurden gelockert. Die Mauern zwischen traditionellen Geschäftsbanken und dem, was wir heute als Schattenbankensystem bezeichnen, wurden eingerissen. Die Teilnahme am Optionshandel und Warentermingeschäften wurde traditionellen Kreditinstitutionen er-

⁷⁷ Dazu gehören z.B. die sogen. ‚buy-to-let-Anleger‘, die in Deutschland als Käufer von Wohnungen in der Rechtsform der Wohneigentümergeinschaften im städtischen Geschosswohnungsneubau eine wichtige Rolle spielen. Dazu weiter unten.

⁷⁸ „Angestellte im Finanzsektor verdienten 2006 im Durchschnitt etwa 70 Prozent höhere Gehälter als die übrigen Angestellten in der Privatwirtschaft...Betrachtet man nur die Topmanager (die 10 Prozent mit dem höchsten Gehalt), dann überstiegen die Löhne im Finanzsektor diejenigen im Rest der Privatwirtschaft sogar um 250 Prozent.“ Mathias Binswanger, Geld aus dem Nichts, Weinheim 2015, S.309

⁷⁹ Rainer Voss. Vorwort zu Joscha Wullweber, Zentralbankkapitalismus, Berlin 2021, S. 12

⁸⁰ Joscha Wullweber, Zentralbankkapitalismus, Berlin 2021, S. 236

⁸¹ Wir benutzen das mittlerweile etablierte Schlagwort ‚Finanzialisierung‘ trotz seiner begrifflichen Unschärfe als Überschrift. Die Bedeutung gewinnorientierter finanzieller Transaktionen und des Börsengeschehens sind in geldwirtschaftlichen Regimen weder historisch noch analytisch etwas Neues. Neu ist die Abschaffung der Institutionen und Regulierungen, die nach der großen Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre (Glass Steagall Act 1933) und nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem System fester Wechselkurse (Bretton Woods 1944) als Schutzmechanismen eingeführt wurden.

laubt; es entstanden Investment-, Hedge-, und Rentenfonds. Genossenschafts- und Spezialbanken, die vorher in begrenzten Geschäftsfeldern und mit engen staatlichen Vorgaben gearbeitet hatten, wurden in den Wettbewerb mit den neuen Finanzinstituten entlassen und dereguliert.⁸² Flankierend wurden in Deutschland die Börsenumsatzsteuer und die Kapitalertragssteuer deutlich gesenkt. Die hier nicht vollständig aufgelisteten Maßnahmen dienten einem Ziel: Deutschland sollte als Finanzplatz auf internationalem Parkett zu den USA und dem Vereinigten Königreich UK aufschließen können. Quantitativ betrachtet waren die ergriffenen Maßnahmen erfolgreich. Die Institute, die ihren Ursprung im angelsächsischen Schattenfinanzsystem hatten, legten im Euroraum kräftig zu. „Betrug ihr Anteil an der gesamten Kreditvergabe an den privaten Unternehmenssektor im Verhältnis zu nominalen Bankkrediten im Jahr 1999 noch weniger als 4%, so war er bis 2019 auf über 35% gestiegen.“⁸³

Destabilisierungsfaktor Finanzmärkte

In dem Zeitraum, in dem die ‚neue‘ Finanzökonomie in Deutschland Schritt für Schritt etabliert wurde, gab es eine akademisch-theoretische Diskussion, in der die Wortführer⁸⁴ aus dem anglo-amerikanischen Raum argumentierten, dass die Liberalisierung und schrittweise Beseitigung der angeblich veralteten Banken- und Finanzmarktregeln zur mehr Wachstum, zur Flexibilisierung und selbstgesteuerten Stabilisierung der Finanz- und Währungsbeziehungen, kurz zu mehr ‚Effizienz‘ beitragen würden. Dieser Diskurs hatte in Westeuropa einen erheblichen Einfluss auf die Politik und den traditionellen Bankensektor, der an die neuen ‚Spielregeln‘ angepasst wurde. Die Entwicklung der Folgezeit belegte allerdings nicht die zunehmende Stabilität sich selbst regulierender Finanzmärkte, sondern das Gegenteil. „Nach einer Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) kam es in den Jahren von 1970 bis 2011 zu insgesamt 147 Banken-, 218 Währungs- und 66 Staatsschuldenkrisen.“⁸⁵ Die Finanzmarktkrise, die die Weltwirtschaft ausgehend von den USA 2008-09 an den Rand eines globalen Absturzes gebracht hatte, war nur eine von mehreren Krisen in jüngster Zeit. Es folgte 2012 die im und vom Euroraum selbstgemachte Krise, in der Deutschlands Politik eine tragende Rolle spielte; sie wurde in Deutschland mit einem eher vernebelnden als sachgerechten Begriff als Staatsschuldenkrise bezeichnet.⁸⁶ Schließlich folgte im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie eine weitere Finanzmarktkrise, bei der die ‚Wall-Street-Akteure und die US-amerikanische Zentralbank FED wieder am Rande eines globalen Abgrunds standen.“⁸⁷ In all diesen Fällen mussten die Zentralbanken intervenieren und überschritten dabei mehrere ‚rote Linien‘, die bis dahin als Grenzen für ihre Geschäftstätigkeit galten.

Mit den neuen Spielregeln entwickelten sich neue Institutionen, Akteure und Instrumente, die das Schattenfinanzsystem von heute strukturieren. Dazu gehören z.B. Investmentfonds, die für die verschiedensten Anlageformen wie Schiffsbau, Waldnutzung oder Start-up-Unternehmen...eingesetzt werden. Die Fonds können Aktien und Immobilien ankaufen oder Unternehmensanteile über ‚Private-Equity-Fonds‘ (Eigenkapital-Fonds) erwerben. Versicherungen und Rückversicherer von Krediten gehö-

⁸² Michael Heine, Hansjörg Herr, Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, in: Berliner Debatte Initial 33, Berlin 2022, S.36

⁸³ Heine, Herr, Berlin 2022, S, 36

⁸⁴ Die Intervention war nicht auf den akademischen Sektor begrenzt. Vertreter der Wirtschaftswissenschaften wie Myron Scholes und Robert Merton, die 1997 einen Nobelpreis erhalten hatten, saßen im Direktorium des 1998 ins Trudeln geratenen Hedge-Fonds *Long Term Capital Management*, der nur mit massiver Staatshilfe gerettet werden musste, um eine weltweite Ansteckung der Finanzmärkte zu verhindern.

⁸⁵ Heine, Herr, Berlin 2022, S. 38

⁸⁶ Klaus Voy (Hg.), Deutschland in Europa, Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik seit 1990, Marburg 2019

⁸⁷ Adam Tooze, Welt im Lockdown, München 2022

ren ebenfalls dazu. Instrumente zur Fristentransformation⁸⁸ oder Kreditausfallversicherungen, die seit langem zum Finanzsystem gehörten, wurden weiterentwickelt und erhielten einen größeren Aktionsraum. Besonders erwähnenswert, da sie beim Ausbruch der sog. ‚sub-prime-Krise‘ eine wichtige Rolle spielten, sind hypotheckenbesicherte Wertpapiere, abgekürzt MBS (mortgage-backed-securities).

Liquiditätsillusion

Ein Effekt dieses Systems und der darin genutzten Instrumente ist die Illusion scheinbar unerschöpflicher Liquidität, ein weiterer ist die Erhöhung von Intransparenz und Risikobereitschaft bei vielen Akteuren. Auch bei jeder normalen Vergabe eines Hypothekarkredits werden ‚spekulative‘ Annahmen über die künftige Zahlungsfähigkeit des Schuldners, die künftige Wertentwicklung des beliebigen Objekts und die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen getroffen. Annahmen über eine unsichere Zukunft sind in geld- und marktvermittelten Ökonomien immer Teil des wirtschaftlichen Alltags. Aber innerhalb des Schattenfinanzsystems werden Gläubiger-Schuldner-Verträge weit von ihrem Ursprungsakt und Ursprungsort entfernt, an globalisierten Märkten gehandelt und mit hohen Fremdmittelanteilen finanziert. Das Zusammenwirken dieser Faktoren führt dazu, dass sich die Kreditschöpfung sehr weit von der realwirtschaftlichen Entwicklung entfernen kann. Dieser verselbständigte unkontrollierbare Prozess setzt sich solange fort, bis das unsichtbare Band, das die übrigen (güterproduzierenden) Wirtschaftssektoren mit dem Finanzsektor verbindet, überdehnt wird und schließlich reißt. Es kommt zu einem grassierenden Vertrauensverlust der Anleger, die sich vorher unbeschwert auf den Finanzmärkten getummelt haben. Wertpapiere werden unverkäuflich, Banken geben sich gegenseitig keine Kredite mehr und Aktienwerte rutschen in den Keller. Es beginnt ein Run auf Liquidität.

Den zuvor allgemein beschriebenen Zusammenhang kann man anhand der sogenannten Sub-Prime-Krise illustrieren, die in den USA begann und schließlich in die globale Finanzmarktkrise 2008-09 mündete. Der Wohnimmobilienbereich war zwar nur ein, aber er war ein wichtiger Auslöser dieser Krise. Der Ausgangspunkt lag im Jahr 2007. Es war in den USA parteiübergreifend Konsens, dass man ärmeren Haushalten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln leichteren Zugang zu Eigenheimen verschaffen sollte. Um diesen Eckpfeiler der US-amerikanischen Sozialpolitik⁸⁹ zu stärken, wurden Regelungen und Institutionen geschaffen, die zur massenhaften Vergabe von Hypothekarkrediten an Haushalte führten, die weder über stabile Jobperspektiven noch über feste und dauerhafte Einkommen verfügten. In den USA haften die Schuldner für Eigenheimkredite bei Zahlungsunfähigkeit nicht mit ihrem gesamten persönlichen Vermögen, sondern ‚nur‘ mit dem Wert des von ihnen bewohnten Eigenheims. Die Gläubigerbanken glaubten infolgedessen, dass sie die ausgefallenen Kredite jederzeit durch den Verkauf der an die Banken zurückfallenden Immobilien wieder refinanzieren konnten. Als die Zahlungsunfähigkeit jedoch eine kritische Grenze überschritt, brach dieser Absatzmarkt zusammen. Hunderttausende US-amerikanische Haushalte wurden wohnungslos. Das Platzen der Immobilienblase am unteren Ende der armen Eigenheimkäufer stieß eine Kettenreaktion von Zahlungsausfällen, Liquiditätsproblemen und Vertrauensverlusten an. Viele Banken, die sich über Tochtergesellschaften im Hochrisikobereich des Finanzmarktes beteiligt hatten, wurden mit in den globalen Strudel gezogen.

Die in der Folge ausgelösten Kettenreaktion wurde dadurch begünstigt, dass viele Finanzmarktakteure Wertpapiere besaßen, hinter denen hypothekarische Kredite als Sicherheiten standen, die jetzt massenhaft von Zahlungsausfällen betroffen waren. Man hatte sie in den bereits erwähnten Paketen gebündelt (mortgage-backed-securities) und als Wertpapiere gehandelt. Niemand wollte nunmehr solche und andere riskante Papiere mit den darin gebündelten faulen Krediten kaufen. Die Wertpapie-

⁸⁸ Dabei werden Menge und Preis einer künftigen Lieferung per Vertrag festgelegt, womit man einen Preis für einen Tag X mit möglicherweise stark veränderter Höhe fixiert.

⁸⁹ Britte Gell, Christian Lammert, Sozialpolitik in den USA, Wiesbaden 2013

re wurden unverkäuflich, weil die Akteure am Finanzmarkt sich gegenseitig nicht mehr vertrauten. Der Handel zwischen den Finanzinstituten brach zusammen. Mit dem Vertrauen brach auch die Liquiditätsillusion zusammen, die mit diesen Wertpapieren erzeugt worden war.

Abkopplung von Immobilienfinanzierung und Neubau

Der Immobiliensektor, das gilt vor allem für den Wohnimmobiliensektor, spielt bei der Entstehung von spekulativen ‚Blasen‘ immer wieder eine wichtige Rolle. Das war nicht nur im Falle der Großen Finanzmarktkrise so. Was sind die Gründe dafür, dass Immobilien als Medium und Auslöser von Krisen eine so tragende Rolle einnehmen? Ein Grund ist das ‚Urvertrauen‘ in Immobilien als dauerhaft sichere Vermögenswerte. Die Rede vom Betongold ist deshalb mehr als nur Metaphorik. Sie beruht auf der jahrtausendealten Erfahrung, dass Land- und Gebäudebesitz eng mit ökonomischer und politischer Macht verknüpft sind. Die Orts- und Gebietsbindung, die dem Wirtschaftssektor ihren Namen verliehen hat, kommt dazu. In der Regel sind Orte mit hoher Konzentration von wertvollen Bauten und Grundstücken zugleich Magnete für Zuwanderung und Unternehmensansiedlung; es sind Konzentrationspunkte von Reichtum und Macht.⁹⁰ Anlageformen, hinter denen immobile Güter stehen, sind insbesondere dann kreditwürdig, wenn sie für Investitionen in und an solche wachsenden Standorte vergeben werden. Das gilt auch für die ‚kleinen‘ selbstgenutzten oder fremdvermieteten Wohnimmobilien. Denn Immobilienbesitz verschafft Hausbesitzern jeder Couleur Zugang zu Krediten, der Mietern verstellt ist. Hohe Inflation, die für die Entwertung von Geldvermögen steht, führt deshalb oft zu einer verstärkten Flucht in den Kauf, in Kredite für den Kauf von Betongold und/oder in Anlageformen, die weltweit und finanzmarktvermittelt in vorhandene Immobilien investieren. Der Prozess entbehrt nicht einer gewissen Paradoxie: Die Niedrigzinspolitik, zu der die EZB wie die anderen Zentralbanken in der Krise gezwungen war, hat dem Run auf immobiles Vermögen zusätzlichen Schwung verliehen, weil sie Geldanlageformen entwertet hat. Ausgerechnet der in den USA und einigen europäischen Ländern krisenauslösende Immobiliensektor wurde nun wieder als Rückzugsraum aufgesucht. Er galt in der Niedrigzinsphase als wertsichere Alternative zu den weniger attraktiven Geldvermögensanlagen. In jüngerer Zeit (2022) treibt die energiepreisgetriebene Inflation die Nachfrager ebenfalls wieder in den Immobiliensektor als Bereich der Wertaufbewahrung und -sicherung. Die Hochsetzung der Zinsen durch die Zentralbanken und die überlasteten bauwirtschaftlichen Kapazitäten mit ihren überdurchschnittlich steigenden Preisen hemmen diesen Trend allerdings insoweit, als es um Neubauinvestitionen geht.

Abkopplung von der Realwirtschaft

Investitionen in den Wohnungsbau sind besonders zinsempfindlich. Auf den ersten Blick scheint deshalb die Annahme plausibel, dass das seit 2012 bis 2022 regierende Niedrigzinsregime zusammen mit anderen Faktoren, die deutsche Wohnungsbaukonjunktur angekurbelt haben. Auch der Zufluss von ausländischem Kapital und das gestiegene Engagement von Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten seit Mitte der 2000er Jahre würden diese Einschätzung stützen. Nicht zuletzt kehrte die Wohnungsfrage migrationsgetrieben seit Mitte der 2010er Jahre wieder auf die politische Agenda der Bundesregierung zurück und die staatlichen Mittel für den SWB wurden schrittweise aufgestockt. Trotz dieser scheinbar günstigen Rahmenbedingungen gibt es in Deutschland kein nachhaltiges Wachstum des Wohnungsneubaus. Nur in einem kurzen Zeitabschnitt zogen Neubauinvestitionen an, blieben aber deutlich unter dem Niveau von Mitte der 1990er Jahre. In den letzten fünf Jahren gehen die Wohnungsneubauzahlen wieder deutlich zurück. Ein Bündel von Faktoren spielt bei dieser Entwicklung eine Rolle:

(1) Die 1995 etablierte Eigenheimzulage wurde 2005 wieder abgeschafft. Sie gehörte mit zuletzt 11,4

⁹⁰ Armin Hentschel, Julian Hopfenmüller, Der lokale Staat, Marburg 2017

Mrd. Euro (2004) zu den größten Subventionsposten, die sich Deutschland nach der Wende aus politischen Gründen geleistet hatte. Man wollte die Eigenheimquote erhöhen und insbesondere im Osten Deutschlands den Nachholbedarf an Wohnungseigentum befriedigen.

(2) Der in den 2000er Jahren eingeschlagene Austeritätskurs setzte dem vereinigungsbedingten ‚Primat der Politik‘ ein Ende. Das betraf nicht nur den Eigenheimbau sondern alle Sektoren des Wohnungsneubaus. „... (D)ie Kompetenz für den öffentlichen Wohnungsbau (ging) im Zuge der Föderalismusreform des Jahres 2006 vom Bund auf die Länder über, sodass die hierfür erforderlichen Mittel fortan über die oft prekäre Finanzlage der Bundesländer verknappt wurden.“⁹¹ Der Konsolidierungsdruck bei den öffentlichen Finanzen, der vor allem Länder und Gemeinden traf, spielte eine wichtige Rolle.

(3) Mit der Wohnungsgemeinnützigkeit wurde 1990 die rechtliche Grundlage für die steuerbefreite wohnungswirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen beseitigt, die als Bauträger seit Ende des Zweiten Weltkriegs vorrangig den staatlich geförderten Geschosswohnungsneubau getragen hatten. Diese Unternehmen mussten sich nun in die Reihe der anderen Wohnungsunternehmen einordnen, die nur steuerbegünstigt bauten. Teilweise wurden die ehemals Gemeinnützigen mit ihren Wohnungsbeständen über share-deals an Finanzinvestoren verkauft, deren Geschäftsmodell nicht im Neubau lag.

Erste Schritte in die Finanzialisierung

Man würde zu kurz greifen, wenn man nur den Blick auf Deutschland richtet, das vereinigungsbedingt eine zeitlich begrenzte Sonderentwicklung durchlief. Der Aufbau des Schattenfinanzsystems war ein globales Phänomen. Auch in anderen europäischen Ländern, die sich früher für die Teilnahme am globalen Finanzmarktgeschehen aufgestellt hatten, gab es vergleichbare Entwicklungen. In einigen Ländern explodierten „die Hypothekenkredite ..., ohne jedoch die Wohnungsproduktion nennenswert zu erhöhen, was lediglich zu einem Boom bei den Wohnungspreisen führte, wie etwa in Schweden oder dem Vereinigten Königreich.“⁹² Das Vereinigte Königreich (UK) war seit Thatcher ein Vorreiter und Musterland der Finanzialisierung in Westeuropa. Für die Niederlande, ein Land mit einem der weltweit höchsten Anteile der hypothekarischen Verschuldung am Bruttoinlandsprodukt (BIP), hält Aalbers fest: „Während Hypothekenverschuldung und Hauspreisanstieg früher Hand in Hand gingen, ist nach der globalen Finanzkrise eine Entkopplung zu beobachten, bei der die relative Hypothekenverschuldung sinkt, während die Hauspreise in einem noch nie dagewesenen Tempo steigen. ... Die Hypothekenverschuldung ist zwar nach wie vor von entscheidender Bedeutung, stagniert aber, und die gestiegenen Vermögensinvestitionen haben eine neue Runde von Preissteigerungen ausgelöst.“⁹³ Die Abkopplung eines boomenden Kredit- und Finanzmarktsektors von der Bauwirtschaft und die Umlenkung der Finanzinvestitionen in die Verwertung gebauter Wohnungen als Vermögenswerte war eine Entwicklung, an der eine Reihe von nordeuropäischen Ländern teilnahmen.

Zu den Auswirkungen dieser vermögensgetriebenen Umstrukturierung des Wohnungsmarkts in deutschen Städten gehört die wachsende Rolle der Wohneigentümergeinschaften (WEG), die Neubau- oder Bestandswohnungen in Geschosswohnungen kaufen, um sie anschließend zu vermieten (buy-to-let). Der Anteil der in WEG organisierten Einzeleigentümer als Vermieter liegt in größeren Städten mittlerweile bei rund einem Viertel aller vermieteten Wohnungen (Abschnitt XXX). Dieser Trend ist

⁹¹ M. Höpner

⁹² Sebastian Kohl and Alexander Spielau, Centring construction in the political economy of housing: variegated growth regimes after the Keynesian construction state, Cambridge Journal of Economics 2022, 1 of 26 <https://doi.org/10.1093/cje/beac015>, Deutsche Übersetzung AH

⁹³ Cody Hochstenbach and Manuel B. Aalbers, The uncoupling of house prices and mortgage debt: Towards wealth-driven housing market dynamics, Amsterdam 2019

keine deutsche Besonderheit, was den Zusammenhang mit den globalen Finanzialisierungsprozessen unterstreicht.⁹⁴

Deutschlands Wachstum auf Kosten der europäischen Mitspieler

Nicht nur die Finanzmärkte sind Teil eines Systems globaler wirtschaftlicher Beziehungen, zu denen auch die nationalen Wohnungsmärkte gehören. Bei allen Mängeln der europäischen Integration ist Deutschland mittlerweile Teil eines Staatenbündnisses in Europa, das geldpolitische Kompetenzen an eine supranationale Institution delegiert hat. Die EZB ‚regiert‘ in der Währungs- und Geldpolitik im Auftrag der EWU-Staaten und hat in Ermanglung einer koordinierten europäischen Fiskal-, Industrie- und Lohnpolitik in diese Bereiche hineinregiert. Die deutsche Wirtschafts- und Fiskalpolitik hat auch dann, wenn eine koordinierte europäische Politik fehlt, Auswirkungen auf die anderen Teilnehmerstaaten der EU und der Euroländer. Umgekehrt gilt das Gleiche: Der Zustand und die Entwicklungen der Nachbarstaaten haben – siehe die armutsgetriebene Migration aus dem Schengen-Raum – Rückwirkungen auf Deutschland. Aus diesem Grund wurde für die Eurozone ein Monitoring-System geschaffen, das die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Mitgliederstaaten durch die gesamteuropäische Brille kommentiert und Empfehlungen ausspricht. Die vergleichende Perspektive der Kommissionsberichte verleiht dem deutschen Sonderweg eine Kontur, die in der deutschen Selbstwahrnehmung selten bemerkt wird. In einem Länderbericht zu Deutschland von 2018 schreibt die Europäische Kommission: „Der deutliche Rückgang der Bauinvestitionen (gemessen am BIP) seit den späten 1990er Jahren bis zum Jahr 2015 war der bedeutendste Wandel in der deutschen Investitionstätigkeit während der Entstehung des Leistungsbilanzüberschusses.“⁹⁵ Das deutsche Selbstverständnis als „Exportweltmeister“ ebenso wie die „Philosophie“ des gewollten Leistungsbilanzüberschusses gehört zu den historischen Konstanten der deutschen Politik.⁹⁶ Das Postulat der außenwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit stand mit Ausnahme weniger Zeitabschnitte stets vor den binnenwirtschaftlichen Notwendigkeiten. Das hatte im betrachteten Zeitraum Folgen für den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen und der Bauwirtschaft, die als Binnenwirtschaftssektor ein großes Gewicht für die nationale Wertschöpfung haben. „Die Nettoinvestitionen der lokalen Behörden in Infrastruktur sind seit Jahren rückläufig, was zu einem großen Investitionsstau geführt hat. Da die Gemeindebehörden für mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen verantwortlich sind, ist es von entscheidender Bedeutung, die Herausforderungen auf dieser Ebene des Staates zu bewältigen... Zu Beginn der 1990er Jahre flossen mehr als 17% ihrer Ausgaben in Infrastruktur. Dieser Wert sank auf 13 % im Jahr 2000, 10% im Jahr 2010 und dann weiter auf 8 % im Jahr 2016.“⁹⁷ Diese Anmerkungen aus dem Jahr 2018 werden im selben Bericht noch einmal präzisiert: „Zwei der wichtigsten Faktoren, die öffentlichen Investitionen im Wege stehen, sind Personalmangel und ein Mangel an ingenieurtechnischem Fachwissen, die Finanzierung stellt ein geringeres Problem dar.“⁹⁸ Die Vollzeitstellen in den Gemeindeverwaltungen

⁹⁴ Das buy-to-let Modell (kaufen, um zu vermieten) hat in den Niederlanden ebenfalls einen Aufschwung erlebt: „Zu den Käufern gehören sowohl kleine Akteure, die nur eine einzige Mietwohnung besitzen, als auch professionelle Akteure, die große Portfolios besitzen. Zu den Akteuren gehören sowohl Privatpersonen als auch eingetragene Unternehmen. Daten des niederländischen Katasteramtes Kadaster zeigen, dass der Anteil der BTL-Käufe durch Unternehmen an allen Hauskäufen im Jahr 2009 etwa 6 % betrug (Abbildung 3). Bis 2019 ist dieser Anteil auf 8 % gestiegen. Zu diesen Firmen gehören weltweit tätige Vermieter wie Blackstone, die in den letzten Jahren in den niederländischen Wohnungsmarkt eingetreten sind, indem sie Wohnblöcke in Amsterdam und Rotterdam aufgekauft haben. Vonovia, der weltweit größte Vermieter, hat mehrfach angekündigt, in den Niederlanden expandieren zu wollen.“ Eigene Übersetzung AH: Hochstenbach, Aalbers The uncoupling of house prices and mortgage dept, Amsterdam 2018

⁹⁵ Europäische Kommission, Länderbericht Deutschland 2018 im Rahmen des Europäischen Semesters, Brüssel 7.3.2018

⁹⁶ Vgl. Abschnitte Hansjörg Herr, Michael Heine in dieser Studie.

⁹⁷ Europäische Kommission, Brüssel 2018, S. 55

⁹⁸ Europäische Kommission, Brüssel 2018, S. 55

wurden zwischen 1990 und 2010 halbiert.⁹⁹ Es fehlte zunehmend Personal und Qualifikation für eine aktive Bau- und Liegenschaftspolitik bei den Gemeinden.

Europäischer Sonderfall Deutschland?

Der kurze Ausblick auf Deutschlands Rolle in Europa sollte zeigen, dass es nicht nur wohnungspolitische Argumente für einen Pfadwechsel in der deutschen Wirtschaftspolitik gibt. „Unsere Nachbarn empfinden Deutschland nicht als europäisch-solidarisches Land. Sie haben Recht. Wegen seiner Handelsüberschüsse gilt Deutschland als Alptraum der Weltwirtschaft. Was den Deutschen als Ergebnis harter Arbeit und gesunder Sparsamkeit erscheint, empfinden die Nachbarn und Handelspartner als parasitär. Schon lange drängen die europäischen Institutionen auf Wandel der einseitigen Ausrichtung des deutschen Wirtschaftsmodells. Seit 2011, bis einschließlich 2021, liegt der deutsche Leistungsbilanzüberschuss oberhalb jener 6 Prozent, die das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren der EU als exzessiv kennzeichnet. Seit 2014 konstatiert die Europäische Kommission offiziell, Jahr für Jahr, ein makroökonomisches Ungleichgewicht und mahnt Änderungen an, was Deutschland aber regelmäßig ignoriert.“¹⁰⁰

Die Eingliederung Deutschlands in ein globalisiertes Finanzmarktsystem ist ebenso wie die noch zaghafte Schritte Richtung europäische Integration nicht vom Himmel gefallen. Sie waren politisch gewollt und wurden politisch durchgesetzt. Die Auswirkungen, die beide Integrationsprozesse auf den nationalen Immobiliensektor und die Wohnungsversorgung in Deutschland hatten, wurden umrissen. Bei beiden Integrationsprozessen sind Korrekturen möglich. Insbesondere der Immobilienbereich kann über nationale Regelungen stärker reguliert werden, ohne die Integration des europäischen Wirtschaftsraums zu beschädigen. Im Immobiliensektor können die Finanzplayer aus dem deutschen Wohnungsmarkt gedrängt werden, ohne dass das auf Kosten realwirtschaftlicher Investitionen geht. Der europäische Integrationsprozess würde damit auf der wirtschaftspolitischen Ebene keineswegs behindert. Vieles spricht dafür, dass das Gegenteil eintritt. Angesichts des immensen Investitionsstaus im energetischen Gebäudesanierungsbereich wäre eine staatlich unterstützte Belegung der energetischen Sanierung notwendig und würde zu einer Korrektur der auf den Export und Leistungsbilanzüberschüsse orientierten deutschen Wirtschaftspolitik beitragen. Vor allem der deutsche Wohnimmobiliensektor, der einen großen Stellenwert für die Lebensqualität der Menschen hat, kann wieder - wie vor den 1990er Jahren - stärker reguliert werden, um ihn bezahlbar und zugänglich für möglichst alle Bürger des Landes zu machen. Die dazu notwendigen Maßnahmen passen ebenso wenig wie die vorangegangenen Deregulierungen in das Ordnungsraster ‚Markt oder Staat‘. Ein Blick in Nachbarstaaten, die marktmäßige und staatlich koordinierte Konzepte verbinden, illustriert, wie weitgehend gesetzliche Eingriffe die gewinnorientierte Vermögensverwendung schon heute einschränken können. Dänemark hat seinen großen Sektor an selbstgenutztem Wohneigentum (62% aller Wohnungen) gegen Vermögenskonzentration und Ankäufe aus dem Ausland geschützt. Das wurde in einem Zusatzprotokoll zum Beitrittsvertrag 2010 geregelt.¹⁰¹ Die Niederlande mit einem Anteil von 57 % selbstgenutztem Wohneigentum 2008 haben damit begonnen, indem sie einzelne Städte in die Lage versetzt haben, größere Land- und Immobilienankäufe gebietsweise oder gesamtstädtisch zu verbieten.¹⁰²

⁹⁹ Heiner Flasbeck, Paul Steinhardt, Gescheiterte Globalisierung, Berlin 2018, S.361

¹⁰⁰ Martin Höpner, Ein Lehrstück in europäischer Solidarität, in: Merkur Nr. 883, Dezemberheft 2022

¹⁰¹ Bernadette Julia Felsch, Bodenpolitik in anderen Staaten und globalen Regionen, in: Deutscher Mieterbund (Hg.): Materialien zu einer neuen Bodenpolitik, Doku Colloquium DMB, Berlin 2018, S. 40

¹⁰² Die niederländische Regierung „...führte (2021) ein neues Gesetz ein, das es den Kommunalverwaltungen ermöglicht, den Erwerb von Wohneigentum in bestimmten Vierteln oder sogar in der gesamten Gemeinde zu verbieten. Anfang 2022 haben die Gemeinden großer Städte, darunter Amsterdam und Rotterdam, dieses



Gesetz in Kraft gesetzt, um den Erwerb von BTL-Wohnungen in einem großen Teil ihres Wohnungsbestands zu verbieten. So hat beispielsweise die Stadt Amsterdam Investoren den Erwerb von Immobilien mit einem Schätzwert von weniger als 512 000 Euro untersagt, womit rund 60 % des Wohnungsbestands der Stadt vom Kauf ausgeschlossen sind.“ Eigene Übersetzung AH: Hochstenbach, Aalbers The uncoupling of house prices and mortgage dept

III Bausteine eines gemeinwohlorientierten Wohnungsbaus (GWB)

Ausgehend von einer Beschreibung der aktuellen Situation werden in **Abschnitt III** Bausteine zur Neuaufstellung eines GWB vorgestellt. Wir verlassen den Teil der Studie, in dem gezeigt wurde, wie der SWB entstand und wie es Jahrzehnte später zu der aktuellen Problemkonstellation an den Wohnungsmärkten gekommen ist.¹⁰³ Vorschläge zur wohnungspolitischen Neujustierung lassen sich nicht ‚wissenschaftlich herleiten‘; sie müssen vor dem Hintergrund einer möglichst realitätsgerechten Lagebeurteilung ausgehandelt werden.¹⁰⁴ Die Ausführungen in den Abschnitten I und II sollten als Wegweiser dienen, um die entscheidenden Ansatzpunkte für Reformen zu finden, die unter den heutigen Verhältnissen funktionieren können. Anders formuliert: Der Rekurs auf die Vorgeschichte des SWB soll erstens zeigen, warum Instrumente und Regelungen, die früher im Rahmen des SWB funktioniert haben, heute nicht mehr greifen. Das gilt nicht für alle Teilbereiche des alten SWB, aber doch für die meisten. Zweitens sollte in den vorangegangenen Abschnitten das Zusammenwirken von Instrumenten und Politikbereichen beschrieben werden, die den ‚Erfolg‘ des alten Modells mitgetragen und zeitweilig gesichert haben. Um es am Beispiel zu verdeutlichen: Mit der Politik der Schwarzen Null und der Schuldenbremse von heute wäre der alte SWB nicht möglich gewesen. Daraus folgt, dass ein zeitgemäßer GWB auf neue fiskalpolitische Weichenstellungen angewiesen ist, in dem man zur älteren ‚Goldenen Regel‘ der Fiskalpolitik zurückkehrt. Ein Kapitel in diesem Abschnitt wird sich mit dem Thema Fiskalpolitik befassen. Ähnlich wie die Fiskalpolitik, aber deutlich näher an der Wohnungspolitik als Fachressort liegen die Baulandbeschaffungspolitik der 1950er Jahre und die gemeinnützigen Wohnungsbauträger, die es entweder nicht mehr gibt, oder nur noch in Form ‚politischer Restbestände‘.

Die Umsetzung des SWB war in der Praxis immer eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden. Auch wenn die Förderung des SWB über mehrere Jahrzehnte Bundesangelegenheit war, ist seine mehr oder weniger erfolgreiche Umsetzung nur durch das Zusammenwirken der Gebietskörperschaften möglich gewesen. Das hat sich nach der Übertragung der rechtlichen Kompetenz¹⁰⁵ auf die Länderebene nicht geändert. Der Bund ist heute – wie jeder sehen kann – wieder und stärker als anderthalb Jahrzehnte davor mit seinen Finanzhilfen beteiligt. Für den Erfolg einer gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik ist es nicht zielführend und auch gar nicht notwendig, den Kompetenzstreit neu aufzulegen. Es geht beim GWB als Reformprojekt darum, die Kooperation zwischen den Gebietsebenen zu verbessern. Die Kommunen sind es, die in letzter Instanz den Wohnungsbau umsetzen müssen. Wenn sie darin nicht unterstützt werden und wenn ihnen die personellen und fiskalischen Voraussetzungen fehlen, werden viele gute Reformansätze scheitern. Kurz: Das Zusammenspiel der Gebiets- und Entscheidungsebenen muss fiskalpolitisch, rechtlich und administrativ besser geregelt werden. Das muss hervorgehoben werden, auch wenn die vorliegende Studie von einer Organisation beauftragt wurde, die vorrangig auf der bundespolitischen Ebene arbeitet. Viele Reformansätze, das gilt nicht nur für die Wohnungspolitik, scheitern derzeit vor allem, weil die ‚linke Hand‘

¹⁰³ Die Tatsache, dass es ähnliche Problemlagen in anderen westeuropäischen Ländern und Städten gibt (vgl. Exkurs Finanzialisierung), zeigt, wie wichtig der vergleichende Blick auf andere Länder und die Einbeziehung des europäischen Integrationsprozesses ist.

¹⁰⁴ Viele Gutachten in unserem Forschungsfeld legen eine andere Sichtweise nahe. Ohne dass die Vorannahmen und die (politisch) wertenden Perspektiven der Forscher und die von ihnen benutzten Modelle offen gelegt werden, findet man fundierte Ist-Beschreibungen neben zukunftsorientierten Soll-Aussagen. Das legt die Schlussfolgerung nahe, dass es nur so und nicht anders ginge. Sozialwissenschaftler begeben sich damit in die Rolle von Propheten. Aus unserer Sicht ist das unkontrollierte Vermengen von Ist- und Soll-Aussagen in wissenschaftlichen Arbeiten der Hauptgrund für ihre mangelhafte Objektivität.

¹⁰⁵ Die ‚Verlängerung‘ des SWB hat lange vor 2006 begonnen, als der SWB in die Ländergesetzgebungskompetenz übergegangen ist. Das wurde an mehreren Stellen gezeigt.

der Politik nicht registriert, was die ‚rechte‘ tut; wobei man rechts und links auch durch ‚oben‘ und ‚unten‘ ersetzen kann. Die Anmerkungen sollen darauf vorbereiten, dass die Bausteine Vorschläge umfassen, mit denen der europäische Fiskalpakt („Schuldenbremse“) ebenso thematisiert wird wie z.B. Maßnahmen auf der Ebene der kommunale Bodenpolitik. Die Reformvorschläge sind also an unterschiedliche Adressaten auf den politisch und rechtlich zuständigen Kompetenzebenen gerichtet.

Die Gutachten, die in jüngerer Zeit zur Reform des SWB vorgelegt wurden, unterscheiden sich weniger im Detail als in der ‚Eingriffstiefe‘. So wird beispielsweise das herkömmliche Prinzip des Tauschs von staatlichen Fördermitteln gegen Sozialbindungen selten in Frage gestellt, während wir an dieser Stelle einen ‚Systemwechsel‘ für erforderlich halten (vgl. III.6). Denn das ‚Anreizprinzip‘ funktioniert seit längerem nur noch unzureichend oder gar nicht mehr. Die vorliegende Studie unterscheidet sich auch in einem anderen wesentlichen Punkt: Wir halten die Einbeziehung der nicht im engeren Sinne wohnungspolitischen Felder für erforderlich.¹⁰⁶ Nur zwei Beispiele seien kurz genannt. Der fiskal- und wirtschaftspolitische Kurs, in den der Rückzug aus dem SWB eingebettet war, kommt in den meisten Gutachten nur am Rande zur Sprache, wenn er überhaupt erwähnt wird. Die im Zuge der europäischen Integration ausgebauten rechtlichen Regelungen, die die deutsche Wohnungspolitik entscheidend mitgestalten, werden ebenfalls wenig beachtet. Drittens halten wir es für notwendig, die Verknüpfung der am GWB beteiligten Kompetenz- und Umsetzungsebenen (Bund, Länder und Gemeinden) einzubeziehen und das (derzeit beschädigte) Zusammenspiel der Gebietskörperschaften im Auge zu behalten. Ein besseres Zusammenwirken stellt für den Erfolg eines reformierten GWB eine wichtige Voraussetzung dar.

Ein Wort zum *Umsetzungszeitraum* der Vorschläge dürfte hilfreich sein. Die vorgeschlagenen Reformen können heute eingeleitet werden; zum Teil sind sie bereits kommunale Praxis. Ihre weiterreichende Umsetzung wird aber möglicherweise Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Ein Grund dafür sind die derzeit geltenden fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und die sehr unterschiedlichen Wohnungsmarktlagen der Städte. Die Akteure im politischen Raum, die die Vorschläge umsetzen müssen, denken oft in tagespolitischen Maßstäben, bestenfalls in Legislaturperioden.¹⁰⁷ Denken in Prozessen und langen Zeiträumen ist aber nicht nur ein Gebot wissenschaftlicher Arbeit; es kann auch das Scheitern politischer Vereinbarungen verhindern, die vorgeben, das Problem innerhalb einer Legislatur zu beseitigen und im Falle ihres regelmäßigen Scheiterns zur Politikverdrossenheit beitragen.

Der Einstieg mit der Neubaufolge folgt den derzeitigen politischen Prioritäten bei der Förderung des SWB. Die These, dass vorrangig mehr Neubau die derzeitigen Versorgungs- und Mietenkrise gleich-

¹⁰⁶ Ein Beispiel: Arnt von Bodelschwingh, Katharina Enders, Jochen Lang, Dirk Löhr, Bezahlbare Wohnungen sichern Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohnungen. Friedrich Ebert Stiftung (September 2021) Im Vorwort wird das Reformkonzept als „Dreiklang freiwilliger Instrumente“ angekündigt. Die AutorInnen selbst stellen es als „niedrigschwellig“ vor und betonen, dass die Vorschläge ohne „tiefgreifende Änderungen des Rechtsrahmens“ umgesetzt werden können „Die Nachkriegszeit hat durch ihre erfolgreiche Wohnungsbaupolitik ein enormes ‚Guthaben‘ an bezahlbarem Wohnraum hinterlassen. Damit wurde schlecht gewirtschaftet.“ Diese Erklärung für die heutige Problemlage ist nicht überzeugend. Das Nachkriegsmodell SWB war als zeitlich befristetes Übergangsmodell konzipiert. Unter anderem deshalb wurden befristete Sozialbindungen verankert, die bis 2030 nahezu vollständig weggefallen sind. Auch das Anreizsystem, das derzeit nicht mehr funktioniert, ist ein Erbe des Übergangsdenkens. Änderungen an diesem Grundkonzept sind alles andere als ‚niedrigschwellig‘.

¹⁰⁷ Manchmal definieren frisch gewählte PolitikerInnen für jahrhundertealte Probleme Zeitkorridore, die die wissenschaftlichen BeobachterInnen in Erstaunen versetzen. Im Prioritätenkatalog der derzeit (2022) regierenden Ampelkoalition liest man: „Die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern muss in diesem Jahrzehnt erreicht werden!“ Die ‚Lösung der Wohnungsfrage‘ mit den geplanten Neubauzahlen im Koalitionsvertrag offenbart eine ähnlich unrealistische Denkweise.

ermaßen lösen kann, wird von den Autoren nicht geteilt. Sie wird durch die historischen Befunde nicht gedeckt und sie wird auch durch die Entwicklung der letzten beiden Jahrzehnte nicht bestätigt, wie in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt wurde.

1. Leitlinien

1. *Die Rahmenvereinbarungen zur Verwendung der Finanzhilfen des Bundes für den SWB müssen hinsichtlich der Ziele, der Mittelverwendung und der administrativen Kooperation grundlegend überarbeitet werden. Als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden ist die Umsetzung des SWB auf die Mitwirkung der unteren Gebietskörperschaften angewiesen. Bei einer relevanten Zahl an mitwirkenden Gebietskörperschaften fehlen zurzeit sowohl die Bereitschaft, als auch die fiskalischen Ressourcen, die Bauträger und die rechtlichen Instrumente, um die Realisierung zu sichern.*

Die Ziele für den Wohnungsneubau und den vorgesehenen Anteil der Sozialwohnungen sind in einer Vereinbarung der derzeit (2023) regierenden Koalition fixiert worden. Es handelt sich um die Formulierung eines politischen Ziels, das durch die Verdreifachung der ursprünglich vorgesehenen Bundeshilfen in der Finanzplanung bis 2026 (14,5 Milliarden Euro) abgesichert werden soll. Die Umsetzung dieses wohnungspolitischen Ziels wird in Bezug auf die Größenordnung, die Zusammensetzung und den dafür vorgesehen Realisierungszeitraum mit großer Wahrscheinlichkeit scheitern. Die corona- und kriegsbedingten Störungen der Weltwirtschaft spielen beim Scheitern eine Rolle; sie sind aber nicht das Kernproblem. Um den GWB nachhaltig aufzustellen, bedarf es einer Selbstbindung der Politik, die über die Legislaturperiode hinausgeht. Der künftige GWB kann und darf nicht auf den Neubau als Kernbereich fixiert bleiben, sondern muss die gewährten Bundeshilfen für die gewaltige Zukunftsaufgabe der energetischen Wohngebäudesanierung mit langfristigen sozialen Bindungen verkoppeln und gleichzeitig die personellen und fiskalischen Bedingungen zur Umsetzung auf den unteren Gebietsebenen deutlich verbessern.

Der deutsche Staat baut nicht selbst. Er benötigt Wohnungsunternehmen und ausreichende bauwirtschaftliche Kapazitäten, um seine Integrationsziele am Wohnungsmarkt umzusetzen. Als ‚Lückenbüßer‘ für die abgeschaffte Gemeinnützigkeit werden im SWB zurzeit landeseigene und Wohnungsunternehmen mit städtischer Mehrheitsbeteiligung eingespannt und mithilfe von Vereinbarungen auf soziale Ziele verpflichtet. Von diesen Unternehmen, die als Aktiengesellschaften oder GmbHs aufgestellt sind, wird erwartet, dass sie den Spagat zwischen der unternehmensrechtlich fixierten Gewinnerzielung und politischen Gemeinwohlbindung jederzeit bewältigen. In der Praxis gibt es aufgrund der widersprüchlichen Zielsetzungen jedoch viele Konflikte. Es fehlen eindeutige und klare Selbstbindungen der Politik und eine rechtlich verbindliche Gemeinwohlbindung der Unternehmen.

Für die Bauwirtschaft gilt etwas ähnliches. Die Gebietskörperschaften sind auf quantitativ und qualitativ ausreichende Anbieter baugewerblicher Leistungen angewiesen, wenn sie mehr und schneller bezahlbaren Wohnraum haben wollen. Die bloße politische Willenserklärung zu verstärktem Wohnungsneubau und das Aufstocken der staatlichen Fördermittel haben offensichtlich nicht ausgereicht, um das jahrzehntelang geschrumpfte Baugewerbe zu einer nachhaltigen Ausweitung seiner Kapazitäten zu bewegen. Das macht sich schon jetzt in enormen Preissprüngen, verlängerten Ausführungszeiten und vertraglichen Gleitklauseln für die Preise von Bauleistungen geltend, die neben Energiekosten und Nahrungsmitteln zu einem wichtigen Verteuerungsfaktor geworden sind. Die in jüngster Zeit verabschiedeten bundesgesetzlichen Auflagen für die - notwendige - Umstellung der erneuerungsbedürftigen Gebäudeheizsysteme werden die Kapazitätsengpässe voraussichtlich noch verstärken.

Die Bauwirtschaft, insbesondere die um den Wohnungsbau gruppierten Wirtschaftssektoren, müssen einen ebenso bedeutenden Teil zur Umsetzung von Wohnungsbauprogrammen leisten wie die Investoren der Wohnungswirtschaft. Die Entwicklung der Vergangenheit zeigte in die gegenteilige Richtung. Der Anteil der Beschäftigten im Bausektor hat sich von 8,7 Prozent im Jahr 1995 auf 5,6 Prozent im Jahr 2019 verringert. Der Anteil des Bausektors an der nationalen Wertschöpfung ist von 6,71 Prozent (1991-1995) auf 4,92 % (2016-2019) gesunken. Die heruntergefahrenen Kapazitäten sind auch das Ergebnis einer fiskal- und wirtschaftspolitischen Ausrichtung Deutschlands auf den Export. Unter der Vorherrschaft des exportorientierten, auf die Erzielung von Leistungsbilanzüberschüssen orientierten deutschen Wachstumsmodells wurden sowohl dem Bausektor wie den Länder- und kommunalen Haushalten Ressourcen entzogen, die eine nachhaltige Belegung des Wohnungsbaus sowohl im Bestand wie im Neubau verhindert haben. „Die deutschen Baubeschäftigten hatten ... bereits einige Jahre des Lohnverzichts hinter sich, als die inner-europäischen Wechselkurse im Jahr 1999 unwiderruflich festgezurr wurden... (Die) Baubeschäftigten (gehören) zu den größten inländischen Verlierern des deutschen Übergangs in ein exportorientiertes Wachstumsmodell.“¹⁰⁸

2. *Eine Umorientierung der Förderung auf die erhaltende Erneuerung und die klimapolitisch notwendige energetische Modernisierung als zweites Standbein des GWB ist vor allem, aber nicht nur, für die strukturschwachen Gebiete unerlässlich. Sie würde klimapolitischen Zielen gerecht und könnte gleichzeitig zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen beitragen. Denn vor allem in den strukturschwachen Regionen gibt es eine geringere Wohnkaufkraft und eine geringere Investitionsbereitschaft privater Eigentümer und Investoren.*

Ohne staatliche Hilfen würden weite Teile von der flächendeckend notwendigen energetischen Wohngebäudesanierung abgekoppelt. Vor allem in den Regionen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen steht den privaten Eigentümern eine unterdurchschnittliche Wohnkaufkraft der Nutzer gegenüber, die einer Überwälzung der Erstellungskosten auf die Mieter mindestens ebenso entgegensteht wie in den Großstädten. Das ist nicht nur ein nachfrageseitiges Problem. Auch die Einkommen der privaten Gebäudeeigentümer im Mietwohnungssektor sind oft nicht ausreichend, um hohe Kosten für die energetische Modernisierung vorzuschießen. Das gilt vor allem für die Eigentümergruppen, die auf ein gutes Verhältnis zu ihrer Mieterschaft Wert legen. Ähnliches gilt für die oft älteren Selbstnutzer in Eigenheimen. Die breite Umorientierung auf den Bestand und die nachhaltige Förderung des sozialen und klimagerechten Wohngebäudeumbaus ist zudem ein Gebot wirtschaftspolitischer Solidarität in der EWU.¹⁰⁹

Noch einmal: Wenn der SWB einen nachhaltigen Beitrag zur sozialen Integration leisten soll, ist die Priorisierung der Neubauförderung nicht zielführend. Nicht alle Regionen und Städte in Deutschland

¹⁰⁸ „Wegen seiner Handelsüberschüsse gilt Deutschland als Albtraum der Weltwirtschaft. Was den Deutschen als Ergebnis harter Arbeit und gesunder Sparsamkeit erscheint, empfinden die Nachbarn und Handelspartner als parasitär. Schon lange drängen die europäischen Institutionen auf Wandel der einseitigen Ausrichtung des deutschen Wirtschaftsmodells. Seit 2011, bis einschließlich 2021, liegt der deutsche Leistungsbilanzüberschuss oberhalb jener 6 Prozent, die das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren der EU als exzessiv kennzeichnet. Seit 2014 konstatiert die Europäische Kommission offiziell, Jahr für Jahr, ein makroökonomisches Ungleichgewicht und mahnt Änderungen an, was Deutschland aber regelmäßig ignoriert.“ Martin Höpner in: Dezemberheft 2022, Merkur 883, Europa-Kolumne. Ein Lehrstück in europäischer Solidarität. Martin Höpner ist Leiter der Forschungsgruppe Politische Ökonomie der europäischen Integration am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

¹⁰⁹ Der Europäische Rat hat Deutschland mehrfach angemahnt, die Haushalts- und Strukturpolitik „dazu zu nutzen bei den privaten und öffentlichen Investitionen vor allem auf regionaler und auf kommunaler Ebene einen anhaltenden Aufwärtstrend herbeizuführen“ Empfehlungen des Rates zum Reformprogramm Deutschlands 2019, 10158/19, S.6

sind Wachstumsräume, leiden unter Wohnraummangel und müssen in Größenordnungen neu bauen. Sie rufen die Mittel der Bundesförderung deshalb schon heute nicht oder nur in beschränktem Umfang ab. Diese Situation bedeutet nicht, dass wirtschaftsschwächere Regionen und Städte mit Bevölkerungsverlusten keinen Bedarf an staatlicher Unterstützung bei der Wohnraumversorgung haben. Es bedeutet ebenfalls nicht, dass Investitionshilfen im Wohnungsbau dort verzichtbar wären. Das Gegenteil ist zutreffend. Die strukturschwächeren ländlichen Regionen und Städte befinden sich häufig in einer Abwärtsspirale von Abwanderung und Desinvestition, die sich auch an den Wohnungsmärkten bemerkbar macht. Sie benötigen aufgrund ihrer schlechten öffentlichen Haushaltssituation mehr Hilfen als andere Regionen, um die Abwärtsentwicklung einzudämmen. Hinzukommt, dass die Abwanderung aus den strukturschwachen Gebieten – das gilt vor allem für Ostdeutschland – den Wohnraummangel in den großstädtischen Zielorten der Abwanderung verstärkt. Das wurde gezeigt (vgl. Abschnitt I). Es ist nicht auf den ersten Blick erkennbar, aber die Berücksichtigung der komplementären Entwicklung von Schrumpfung und unkontrolliertem Wachstum hilft auch dabei, das Neubauproblem der Wachstumsräume besser in den Griff zu bekommen. Denn in Zuwanderungsmagneten wie Berlin oder anderen AAA-Städten ist der Wohnungsneubau der Zuwanderung auf Dauer nicht gewachsen, so dass sich die Integrationsprobleme auf dem Wohnungsmarkt wahrscheinlich verstärken werden.

Einige neuere Daten zu diesem Problemkreis sind hilfreich zum Verständnis und zur Unterfütterung der Thesen. Bis 2019 haben Bundesländer wie Bremen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und das Saarland keinen oder nur einen zeitweiligen Gebrauch von den Kompensationszahlungen des Bundes gemacht.

Neubau Sozialwohnungen - bewilligte Wohneinheiten									
Land	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Baden Würtemberg	235	90	621	1.511	1.011	753	1.380	2.083	1.165
Bayern	1.197	1.418	1.683	1.897	3.725	4.947	6.598	5.965	4.476
Berlin	0	90	1.000	1.014	2.305	3.132	3.373	1.778	3.764
Brandenburg	7	0	0	41	443	501	357	678	1.130
Bremen	0	0	53	136	267	214	142	494	0
Hamburg	2.362	2.071	2.340	2.041	2.290	3.165	3.001	3.551	2.643
Hessen	1.492	351	535	733	2.222	2.557	1.947	1.548	470
Mecklenb. Vorpommern	0	0	0	0	149	198	68	285	235
Niedersachsen	134	148	515	599	1.182	819	1.337	1.283	1.201
Nordrhein-Westfalen	3.629	4.680	4.125	5.583	9.301	7.230	6.159	5.463	5.347
Rheinland-Pfalz	170	208	302	330	570	553	412	515	978
Saarland	0	0	0	0	0	23	0	89	0
Sachsen	0	0	0	0	0	1.125	884	937	593
Sachsen-Anhalt	0	0	39	29	0	6	20	0	0
Schleswig-Holstein	408	697	1.078	683	1.058	897	1.157	983	866
Thüringen	208	121	226	56	27	111	187	379	207
Neubau SWB	9.842	9.874	12.517	14.653	24.550	26.231	27.022	26.031	23.075

Quelle: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage

Der Bund, so war es Mitte der 2000er Jahre gedacht, sollte nach seinem Ausstieg aus der Finanzierung des SWB fortan ,nur noch‘ Kompensationszahlungen zur Finanzierung des SWB an die Länder weitergeben. Bis 2015 lagen diese Zahlungen bei einer halben Milliarde, wurden dann aber 2016 auf

eine Milliarde aufgestockt. 2017 erhöhte man sie auf anderthalb Milliarden, um sie 2020 wieder als Finanzhilfe auf eine Milliarde zurückzufahren. Im Jahr 2022 wurden die Finanzhilfen des Bundes - wie die Fördermittel jetzt heißen - um eine Milliarde auf zwei Milliarden aufgestockt, sie sollen nach den Verlautbarungen des Bauministeriums 2023 auf 2,5 Milliarden, 2024 auf 3 Milliarden und 2025 auf 3,5 Milliarden erhöht werden.

Auf veränderte Marktlagen - das zeigen die politischen Verlautbarungen - wird nahezu reflexartig mit einer Aufstockung der Fördermittel des Bundes reagiert, die hauptsächlich zur Verstärkung des Wohnungsneubaus dienen sollen. Das Angebot der Bundesmittelzuweisung für den Neubau wurde ohne Ansehung der unterschiedlichen Problemlagen als republikweites Förderangebot konzipiert. Der generalisierende Blick auf **den** deutschen Wohnungsmarkt, den es nicht gibt, muss dringend korrigiert werden. An empirischen Indikatoren für die Auseinanderentwicklung der Problemlagen und des wohnungspolitischen Handlungsbedarfs mangelt es nicht. „In den weniger dynamischen („abgehängten“) Kreisen und Räumen – in denen der Bau ¹¹⁰ von Mehrfamilienhäusern oder Miethäuser teilweise von stark untergeordneter Bedeutung ist – (...) bleiben die Wertverhältnisse vergleichsweise stabil. Die bundesweite Spreizung am Baulandmarkt (MFH) ist damit ungebrochen und tendenziell zunehmend.“ ¹¹¹ Ein anderer Indikator sind die bereits erwähnten regional sehr unterschiedlichen Miethöhen und Mietbelastungen. Ungeachtet dieser Unterschiede wird die Wohnungspolitik auf der Bundesebene von Politikern und Interessenverbänden dominiert, deren Wahrnehmung und politische Mandate von den Problemlagen der großen Wachstumsräume geprägt sind. Sie bieten hauptsächlich Lösungen für Wachstumsregionen an. Diese Perspektivverkürzung trägt dazu bei, dass Probleme andernorts sich verstärken. Die Schrumpfungsregionen speisen durch Abwanderung die Mangellagen in den wachsenden Städten und verstärken sie, während die Herkunftsregionen der Abwanderung unter wirtschaftlichem und sozialem Absinken und politischer Nichtbeachtung leiden. Auch wenn es hier nicht Gegenstand ist und auch nicht vertieft werden kann, muss ein Hinweis auf den erstarken Rechtsruck in Deutschland zulässig sein. Er ist mehr als nur ein Begleitphänomen dieser selektiven Wahrnehmung. Die wachsende Durchsetzungskraft nationalistischer Parolen in bestimmten Landes- und Bevölkerungsteilen ist nicht vom ideologischen Himmel gefallen. Das Gefühl, sozial abgehängt zu sein, hat in den schrumpfenden altindustriellen Regionen und in den vom Arbeitsmarkt und Wohlstandszuwachs abgehängten Gruppen auch eine materielle Grundlage. Für die noch nicht abgestiegenen, aber gefährdeten Gruppen ist es ein Bedrohungsszenario. ¹¹² Den Rechtsruck in erster Linie als Ergebnis ideologischer Verirrung zu behandeln und mehr demokratische Aufklärung zu fordern, ist eine hilflose pädagogisierende Umlenkung der notwendigen Debatte. Er sollte vielmehr An-

¹¹⁰ Im Gegenteil wurden bereits in den 1990er Jahren vorhandene Fehl- und Überangebote im Zuge der Förderprogramme Stadtumbau-Ost und Stadtumbau-West unter Einsatz von Fördermitteln sogar beseitigt. In vereinzelt größeren Städten Ostdeutschland hat sich dieser Trend allerdings inzwischen umgekehrt und es herrscht Mangel.

¹¹¹ Egbert Dransfeld Abschnitt II, Bodenpolitik.

¹¹² Die Wahlanalysen zeigen, dass die persönliche Erfahrung ökonomischer Deklassierung nicht zwingend ist, um rechts zu wählen. Die Zuordnung zu einer rechten Bewegung oder einer Partei wie der AfD erfolgt über öffentlich präsentierte Deutungsmuster. Es sind die professionellen Produzenten von Politik, die diese Deutungsangebote über die Medien vermittelt auf den Meinungsmarkt werfen. Der Bedarf nach solchen Deutungsmustern entsteht, wenn die eigene Erfahrung und das Deutungsangebot nicht mehr mit den eigenen Werten und Erfahrungen zusammenpassen. Die reale ökonomische Deklassierung ist dazu nicht zwingend. Vgl.: Cornelia Koppetsch, Aufstand der Etablierten? Rechtspopulismus und die gefährdete Mitte, <https://soziopolis.de/beobachten/kultur/artikel/aufstand-der-etablierten/>

lass sein, verallgemeinernde Durchschnittsbetrachtungen aufzugeben, die nicht nur in der Wohnungspolitik, sondern auch in der Arbeitsmarkt- und Industriepolitik Schaden anrichten.¹¹³

3. *Die wichtigste und zugleich schwierigste Herausforderung des GWB besteht darin, die Klimaziele im Wohngebäudebereich zu erreichen, ohne dass die finanzielle Belastbarkeit von Eigentümern und Nutzern überschritten wird, die in strukturschwachen Gebieten besonders gering ist. Als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden muss ein GWB-Programm so konzipiert sein, dass es die Zumutbarkeit ordnungspolitischer Eingriffe in die energetische Gebäudesanierung vergrößert. Das gilt sowohl für die Mieterseite wie für die Eigentümerseite, die als Investor gefordert ist.*

Die Erarbeitung eines GWB-Rahmengesetzes mit einem stärkeren Schwerpunkt bei der Bestandserneuerung kann von den Erfahrungen und Fehlern lernen, die mit der umkämpften Konzeption und Umsetzung des Städtebauförderungsgesetzes gemacht wurden. In den Anfangsjahren war das StBauFG als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden angelegt und sollte auch zum Ausgleich regionaler Ungleichgewichte beitragen.¹¹⁴ Die Umsetzung dieses Ziels stieß jedoch auf Probleme. „Die Abhängigkeit der Antragstellung von der kommunalen Finanzkraft, der privaten Investitionsbereitschaft und der Existenz von Bündelungseffekten führt damit zu einer Dominanz der Anträge aus den Verdichtungsgebieten. Sie verhindert die Erreichung des Programmziels, nach dem die strukturschwachen und ländlichen Gebiete bevorzugt zu fördern sind.“¹¹⁵ Die Drittelfinanzierung als Regelfall war für finanzschwache Kommunen nicht zu stemmen. Ein Nebeneffekt der Förderprogramme war, dass die Mittel anfänglich vorwiegend in die sogenannte Flächensanierung flossen, die auf flächendeckende Abrisse mit anschließender Neubebauung orientiert war. „Den in Kernstädten ansässigen Kleineigentümern oder mittelständigen Betrieben ist es oft unmöglich, aus eigener Kraft mit Eigen- oder Fremdmitteln die Finanzierung der Baumaßnahmen sicherzustellen...“¹¹⁶ Heute und rückblickend hat man nur das Ergebnis dieses Aushandlungsprozesses und den praktisch vorhandenen Schwerpunkt bei der sogenannten *Funktionsschwächensanierung* in den Stadtkernen der Ballungszentren vor Augen. Die derzeit durchgeführte Gebäude und Wohnungszählung (GWZ) wird mit den Daten zu den Eigentümern und den genutzten Heizungssystemen der Wohngebäude vermutlich eine nutzbare Datengrundlage für die Inanspruchnahme und Verteilung von Fördermitteln liefern.

Leitlinie einer Regelung sollte nicht die stärkere Gängelung der unteren Gebietskörperschaften insbesondere der Gemeinde am Schluss der Umsetzungskette sein. Das angestrebte Ergebnis sollte ein politisch koordiniertes Vorgehen sein, das die Dringlichkeit des Gesamtvorhabens deutlich macht und vor allem Hilfen für die strukturschwachen Regionen und Gemeinden anbietet. Die Vorgaben zur

¹¹³ Dieses Problem stellte sich in der Nachkriegszeit umgekehrt. Es waren die agrarisch geprägten grenznahen Bundesländer (Schleswig Holstein, Niedersachsen, Bayern und Hessen), die anfänglich das Gros der Flüchtlinge aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten aufnahmen. Sie verfügten weder über die finanziellen Mittel noch über die Arbeitsmöglichkeiten zur Integration der Flüchtlingsströme. Die finanzstärkeren Bundesländer wiederum waren nicht gewillt, in gleichem Maße wie die ärmeren Länder zur Integration der Flüchtlinge beizutragen. Dass der SWB zur Bundesangelegenheit wurde und durch mehrere Bundesgesetze führte, war nicht zuletzt ein Ergebnis dieser Situation.

¹¹⁴ „Die sich vergrößernden räumlichen Disparitäten zwischen den überlasteten Ballungszentren und den strukturschwachen ländlichen Räumen standen in deutlichem Gegensatz zu der aus der Verfassung abgeleiteten Forderung nach einer ausgeglichenen Raumstruktur mit weithin gleichwertigen Lebensverhältnissen.“ Scharpf, 1976, S. 158

¹¹⁵ Fritz Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel, Politikverflechtung Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, S. 171.

¹¹⁶ Fritz Scharpf et al, Kronberg 1976, S. 170

Kooperation dürfen nicht – wie derzeit – vornehmlich aus der Perspektive der Wachstumstädte formuliert werden.

4. *Die Schaffung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) ist eine Kernforderung des GWB. Denn anders als nach dem Zweiten Weltkrieg fehlen im SWB heute Investoren, die bereit und in der Lage sind, sich in großem Umfang und dauerhaft am Neubau und der Bewirtschaftung von sozial gebundenen Wohnungen mit leistbaren Mieten zu beteiligen.*

In gewissem Umfang nehmen Genossenschaften, die mit dem Gemeinnützigkeitsgedanken verbundenen Prinzipien der Geschäftstätigkeit, heute (noch) wahr. Die genossenschaftliche Bautätigkeit dient aber vorrangig und sachgerecht der Selbstversorgung der Genossen und beschränkt sich auf einen relativ kleinen Teil des Neubaugeschehens. Für die Mehrheit der Unternehmen, die früher unter dem Dach der Wohnungsgemeinnützigkeit agiert haben, gibt es eine neue Situation. Für diese Unternehmen, die zeitweilig die Hauptträger des SWB waren, sind mit dem Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 die gesetzlichen Grundlagen und damit auch Steuerbefreiungen als ‚Gegenleistung‘ für Gewinnverzicht weggefallen.

Die Schaffung eines dazu notwendigen rechtlichen Rahmens durch ein Bundesgesetz befindet sich derzeit unter der Überschrift Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) in Beratung.¹¹⁷ Das Konzept der NWG umfasst ein System unternehmensbezogener Bindungen. Die im Gegenzug zu Steuerbefreiungen und staatlichen Finanzhilfen verankerten Unternehmensbindungen sollen in Form von Mietpreis- und Belegungsbindungen an die Zielgruppen der NWG-Unternehmen weitergegeben werden. Die Verabschiedung eines bundesgesetzlichen Rahmens ist nur ein Schritt des Vorhabens. Steuerbefreiungen reichen vermutlich nicht aus, um die heute vorhandenen Unternehmensführungen dazu zu bringen, freiwillig unter das Dach der Neuen Gemeinnützigkeit zu gehen.¹¹⁸ Für die breite Umsetzung einer wieder eingeführten NWG in den Bundesländern und deutschen Regionen ist die Mitwirkung der Bundesländer und Kommunen zwingend erforderlich. Es sind die Länder und Kommunen, die darüber entscheiden, ob die Neugründung und der unternehmensrechtliche Wechsel vorhandener Unternehmen mit dem Ziel einer stärkeren Neubaubeteiligung, der energetischen Gebäudeertüchtigung und/oder dem Ankauf dauerhaft gebundenen Wohnraums flächendeckend erfolgen kann. Wie in der Blütezeit des SWB in den 1950er und 1960er Jahren muss zusätzlich eine aktive und vorausschauende Bodenpolitik der Kommunen die Arbeit der NWG-Unternehmen stützen und begleiten. Andernfalls bleibt es bezüglich des sozial gebundenen Neubaus weiterhin bei politischen Absichtserklärungen.

5. *Das große Segment der privaten Vermieter kann und muss in ein Konzept zur Erweiterung des GWB einbezogen werden. Für den vermieteten Bereich sind Förderverträge zugunsten Dritter ein mögliches Instrument. Sie können im Gegenzug zur Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen und Investitionszulagen für nicht-steuerpflichtige Investoren im Neubau und in die energetische Modernisierung von Bestandswohnungen abgeschlossen werden.¹¹⁹ Im För-*

¹¹⁷ Hierzu existiert ein Konzeptvorschlag von Jan Kuhnert: Jan Kuhnert, Konzept für eine Neue Wohngemeinnützigkeit, im Auftrag des Deutschen Mieterbundes, Berlin 2022, https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/DMB_Gutachten_Falzflyer_DinLang_E-Version.pdf.

¹¹⁸ Darauf hatten wir in Abschnitt II bereits hingewiesen. „Die Insider wissen, unsere Unternehmen werden mit der Steuerpflicht unternehmerisch nicht schlechter leben teilweise sogar besser als mit der Steuerbefreiung.“ Jürgen Steinert Vorstandsvorsitzender des GWU 1987 zitiert nach Tilman Harlander: Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit – Ende des Sozialen Wohnungsbaus, in Prigge, Kaib, Frankfurt am Main 1988, S. 46.

¹¹⁹ Bodelschwingh, Enders, Lang und Löhr (2021) haben im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung ein Konzept mit ähnlicher Zielsetzung entwickelt. Im Zentrum stehen Steuererleichterungen, die im Gegenzug zu einer Vermie-

dervertrag sollte der Fördernehmer verpflichtet werden, seine Wohnungen nach Neubau oder Modernisierung dauerhaft zu Mieten unterhalb der Vergleichsmieten zu vergeben. Diese Konzeption zielt hauptsächlich auf nicht-spekulative Anleger in den Neubau und Althausbesitzer, die eine langfristig sichere, wenn auch niedrig verzinst, Vermögensanlage für die Altersvorsorge und Absicherung der Kinder anstreben.

Auch dann, wenn der Anteil der preis- und belegungsgebundenen GWB-Wohnungen durch eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit deutlich vergrößert würde, bliebe der gemeinwohlorientierte Wohnungsbestand nur der kleinere Teil eines rechtlich und wirtschaftlich fragmentierten Wohnungsangebots. Die politische Diskussion, wie sie dazu gegenwärtig geführt wird, erfolgt überwiegend in einem parteipolitisch sortierten Schwarz-Weiß-Schema: Sie erzeugt den Eindruck, als gäbe es zwischen gewinnorientierten Spekulanten und den geforderten Non-Profit-Unternehmen wenig Potenzial und Handlungsmöglichkeiten. Wir sehen ein anderes Bild: Wir vermuten ein breites Spektrum an privaten Investoren, die wirtschaftlich mit einer gewinnlimitierten Wohnraumbewirtschaftung ‚leben könnten‘, wenn dafür einfach gangbare Möglichkeiten existierten. Im Gegenzug zu niedrigschwelligen staatlichen Hilfen, die das wirtschaftliche Risiko für nichtprofessionelle Anbieter minimieren, würden sie mit Mieteinnahmen unterhalb der Marktmieten Vorlieb nehmen. Viele Althausbesitzer bewirtschaften ihre Häuser auch unter heute gegebenen Bedingungen nicht auf maximalen Gewinn und haben ein Interesse an einem guten Verhältnis zu ihren Mietern. Es gibt wahrscheinlich auch eine nicht quantifizierbare Gruppe von Vermietern, die sich in der gesellschaftlichen Verantwortung sehen, nicht alle vorhandenen Mieterhöhungsspielräume auszuschöpfen.¹²⁰ Derzeit verbleibt dem Gros der privaten ‚Kapitalanleger‘ in die Alters- oder Kindervorsorge als Hauptweg der Kauf von Eigentumswohnungen, die unter dem Druck derzeit steigender Zinsbelastungen mit unrealistisch hohen Mietsteigerungserwartungen angeboten werden. Die Zinserhöhungen für Wohnungsbaukredite in jüngerer Zeit haben diesen Weg der Selbst-, Alters- oder Kindervorsorge nur noch für Bezieher stark überdurchschnittlicher Einkommen offengelassen. Eine steuerfreie Zulage oder eine AfA für klimagerechten Um- oder Neubau ähnlich der Denkmal-AfA könnte ein wirtschaftlich schwächeres Anlegerpotenzial ausschöpfen, das sich über Immobilieninvestitionen um die Altersvorsorge kümmern möchte. Es könnte einen Teil dieser Vermietergruppe ‚mitnehmen‘ in eine gemeinwohlorientierte Wohnraumversorgung.

Eine Voraussetzung dafür, dass solche Förderangebote flächendeckend und auch in strukturschwachen Regionen greifen, ist Niedrigschwelligkeit. Das bedeutet: Die Förderangebote des Programms dürfen nicht zu einem ABM-Programm für Steuerberater werden. Sie müssen – ähnlich wie die Denkmal-AfA oder die 2006 abgeschaffte Eigenheimzulage – für nicht-professionelle Anleger ohne weiteres zugänglich sein. Das Programm muss auf die Bedürfnisse einer hohen und wachsenden Zahl an Rentnern und Pensionären reagieren, die über keine Höchstinkommen verfügen und nicht auf

tung unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete gewährt werden. Anders als diese Autoren binden wir Mietabschläge als Ergebnis der Förderung zugunsten Dritter (Mieter) an das Erbringen von energieeffizienten Wohnungsbauleistungen (Neubau und Modernisierung). Steuererleichterungen und Steuerbefreiungen, die nur im Gegenzug zu Mietabschlägen gewährt werden, vernachlässigen nach unserer Auffassung den dringenden baulichen Handlungsbedarf bei der energetischen Modernisierung und im Neubau. Es sind Maßnahmen, die auch reine Vermögensverwalter steuerlich entlasten, um sie zu einer ‚sozialeren‘ Vermietung zu bewegen. Das sollte nach unserer Auffassung Aufgabe eines verbesserten Mietpreisrechts sein. Die diskussionswürdigen Vorschläge der Autoren überschätzen unserer Auffassung nach die Anreizwirkung von Steuererleichterungen. Sie sind außerdem zu sehr aus der Perspektive der Wachstumsstädte mit überdurchschnittlich hohen Mieten formuliert.

¹²⁰ Das ist nicht irrational, wie Bodelschwingh et al (2021) schreiben: „Die Mietforderungen im Rahmen dieser Gruppen liegen nicht selten unterhalb der ortsüblichen Mieten. Teilweise ist dies Irrationalitäten oder Versäumnissen geschuldet,...“ S.10

maximale Steuerersparnisse spekulieren. Denkbar ist folgendes Vorgehen: Grundlage für die Förderung ist ein Gutachten, das (wie schon praktiziert) die Herstellungskosten der Maßnahmen schätzt, die für die erreichbare Energieeffizienzklasse des konkreten Gebäudes sinnvoll ist. Die Vorfinanzierungskosten dieses Gutachtens können später als Teil der Erstellung abgesetzt werden. Die Einordnung in die 40+ oder darauffolgende Energieeffizienzklasse dient als Grundlage für Berechnung der jährlichen Zulage, die für die beste Energieeffizienzklasse am höchsten ausfällt und nach unten gestaffelt wird. Als Prüfstelle und Kontrollinstanzen kommen arbeitsteilig die KfW, die Landesinvestitionsbanken, die örtlichen Finanzämter und – falls vorhanden – die Wohnungsämter in Frage.

Das Gebäudeenergiegesetz, das ab 2024 den Austausch alter Heizungen durch (überwiegend) kohlenstoffarme Heizsysteme verhindern soll, ist ein ergänzender Baustein. Es stellt nur – aber sinnvollerweise – den Fall ab, dass ein altes Heizsystem ohnehin ersetzt werden muss. Vermietete Eigentumswohnungen mit Etagengasheizungen, die es sehr oft gibt, werden davon nicht erfasst. Es ist überlegenswert, den vermietenden Wohnungseigentümer (WEG), die ihr altes Heizsystem vorfristig austauschen wollen, in die Förderung einzubeziehen.

6. *Ein GWB als Investitionsprogramm mit dem von uns vorgeschlagenen Maßnahmenumfang und der von uns vorgesehenen Zeitdauer erfordert eine hohe und nachhaltige Bindung öffentlicher Mittel. Mit den derzeit geltenden Fiskalregeln ist die Auflage eines solchen gebäudebezogenen Klima-Investitionsprogramms schwer denkbar. Die in Deutschland wie auf europäischer Ebene vereinbarte Schuldenbremse muss zurückgenommen werden. In Deutschland sollte an ihrer Stelle die vorher geltende „Goldene Regel“ wieder in die deutsche Verfassung und die Ländergesetze eingeführt werden (Abschnitt III. 2).*

Hindernisse für den schnelleren Bau bezahlbarer Wohnungen sind nicht zuletzt durch die Weichenstellung der **Fiskalpolitik** aufgebaut worden. Der Austeritätspolitik wurde für Bund und Länder in Form der Schuldenbremse in die deutsche Verfassung aufgenommen und auf europäischer Ebene verankert. Deutschland hat neben einigen Nordländern der EWU dazu maßgeblich beigetragen. Die Sparzwänge der Vergangenheit haben die Länder an die Kommunen weitergegeben. Die letzteren sind für die Umsetzung von rund 70 Prozent aller Investitionen in die öffentliche Infrastruktur verantwortlich und müssen auf der Verwaltungsseite (siehe Teil Bodenpolitik) das (Wohnungs-) Baugeschehen begleiten und ermöglichen. Sie wurden personell ausgezehrt. Das gilt sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht. Die nachfolgende Einrichtung zahlreicher Sondervermögen hierzulande belegt, dass diese Weiche den Zug in eine unerwünschte Richtung umgeleitet hat. Diese Vorgeschichte macht sich vor allem, aber nicht nur in der Liegenschaftspolitik, bemerkbar (Abschnitt III.3.).

Den Sektor der öffentlichen Dienstleistungen hat Deutschland im OECD- und EU-Vergleich stärker verkleinert als andere Staaten. „In absoluten Zahlen ging die öffentliche Beschäftigung in Deutschland von 6,7 Millionen im Jahr 1991 auf 4,9 Millionen im Jahr 2019 zurück.“ Der Sektor der öffentlichen Dienstleistungen ist auf ein Niveau geschrumpft worden, das mit 11 Prozent auch im OECD-Vergleich außerordentlich niedrig ist.¹²¹ Dieses niedrige Niveau ist ein Ergebnis der deutschen Austeritätspolitik, die wiederum Bestandteil einer exportorientierten, auf Leistungsbilanzüberschüsse orientierten Wirtschaftsphilosophie ist. Ihr Ergebnis war die Forderung nach Budgetkonsolidierung, die besonders in den ärmeren Gemeinden zu schmerzhaften Einsparungen in der Verwaltung und in der Infrastruktur geführt haben. Eine Koalitionsvereinbarung auf Bundesebene, die ein ehrgeiziges Wohnungsbauprogramm beschließt, ändert wenig an den mittlerweile vorhandenen Engpässen im öffentlichen Sektor.

¹²¹ „Im Jahr 2004 waren in Schweden 32 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Sektor tätig, 19 Prozent in Großbritannien und 16 Prozent in den USA, aber nur 13 Prozent in Österreich und 11 Prozent in Deutschland.“ Höpner 2022, S.

7. *Das Mietpreisrecht des ‚Vergleichsmietensystems‘ muss mittelfristig durch ein politisch besser steuerbares und für den Laien leichter anwendbares Instrument der Mietpreiskontrolle ersetzt werden. Das ist kein Nebenschauplatz einer gemeinwohlorientierten Wohnraumversorgung. Die Vergleichsmietenregelungen lassen sich im Detail und übergangsweise verbessern, aber in der Summe werden sie den neuen Herausforderungen nicht mehr gerecht. Es spricht vieles dafür, die Einführung neuer Regelungen – wie es bei der Mietpreisbremse geschehen ist – durch eine Länderöffnungsklausel regionalisierbar zu machen.*

Die Mieten und Wohnkosten sind der Einkommensentwicklung davongelaufen. Das gilt vor allem für Ballungsräume und es gilt auch für Wachstumsräume, in denen überdurchschnittlich viel neugebaut wurde. Die städtischen Wohnungsmärkte in Deutschland sind große Bestandsmärkte. Die Miethöhe an diesen Bestandsmärkten, und nur in geringem Umfang die Mieten neugebauter Wohnungen, entscheiden für die Masse der Wohnraumnutzer über den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum und über die Höhe des größten fixen Ausgabeposten privater Haushalte. Selbst wenn alle fertiggestellten Neubauten Sozialwohnungen wären, würden sie nur auf sehr lange Sicht zur Entspannung der Wohnungsmärkte und zu leistbaren Mieten beitragen.

Bereits 2019, also vor Beginn des Ukraine-Kriegs und dem rapiden Anstieg der Inflationsrate hatten 15 Prozent der Mieterhaushalte in Deutschland eine Mietbelastung von 40 Prozent und mehr durch die Bruttokaltmiete.¹²² Die Mieten zeigen ein regional ähnlich differenziertes Bild wie die im vorigen Abschnitt beschriebenen Grundstückspreise. Laut BBSR leben rund 14 Millionen Menschen in den derzeit teuersten 29 Stadt- und Landkreisen mit Angebotsmieten, die über 11 € je qm liegen. Legt man die gesamtdeutsche Einwohnerverteilung zugrunde, dann sieht man, dass vor allem in den Ballungsräumen mit hohem Mietwohnungsanteil untragbare Mietbelastungen zunehmen. Hier befinden sich nicht nur die Angebotsmieten, sondern auch die Bestandsmieten in einer Aufwärtsbewegung. In den 93 preisgünstigeren Stadt- und Landkreisen mit etwa 12,5 Millionen Einwohnern liegen die Angebotsmieten unterhalb von 6 € je qm.¹²³ Weil der deutsche Wohnungsmarkt regional so stark fragmentiert ist und weil es ein leichtes Übergewicht der Hochpreiszonen gibt, sollten die Bundesländer durch eine gesetzliche Regelung im Bundesmietrecht die Möglichkeit erhalten, wirksame Mietpreisbindungsregeln in den angespannten Regionen zu erlassen. Eine solche Länderöffnungsklausel wäre auch ein sinnvoller regionalwirtschaftlicher Beitrag. Er würde den Zufluss anlagesuchenden spekulativen Geldes in die deutschen Ballungszentren verhindern oder zumindest eindämmen (Grundstücks- und Immobilienkäufe, Ankäufe ganzer Unternehmen).

Eine an die Gemeinschaft gerichtete Mietpreisbindung muss sorgfältig und anwenderfreundlich gestaltet sein. Denn das für den Alltag und die Ausgabenlast privater Haushalte so bedeutende Mietpreisrecht richtet sich an Anwender auf der Vermieter- wie der Mieterseite, die im Regelfall juristische Laien sind. Es muss daher nachvollziehbar, rechtssicher und praktikabel sein. Das sind die derzeit existierenden Regelungen des Vergleichsmietensystems in keiner Weise. Insbesondere die Regelungen, die für die Begrenzung der Wiedervermietungsmieten geschaffen wurden (Mietpreisbremse) haben die bereits erwähnten Schlupflöcher, die zu unwirksamen Begrenzungsvorschriften beitragen. Das geschieht nicht nur ausnahmsweise, sondern regelhaft. Die Vorschriften sind aufgrund der Anbindung an Mietspiegelmieten und den uneindeutigen Begriff der ‚ortsüblichen Vergleichsmiete‘ für die Anwender schwer zu verstehen und nur mit Risiken anzuwenden. Übergangsweise kann man die vorhandenen Schlupflöcher in der Mietpreisbremse durch besser Regelungen stopfen, aber die Anbindung an die Vergleichsmiete setzt anwenderfreundlicheren Änderungen eine Grenze.

¹²² Ebenda, S. 116.

¹²³ Bundesinstitut für Bau-, Raum- und Stadtforschung (BBSR), Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020, S. 113.

Das Mietpreisrecht wird auch in anderen Gutachten als Eingriffsinstrument für eine gemeinwohlorientierte Versorgung zur Kenntnis genommen. Allerdings sehen viele Gutachter es eher als wohnungswirtschaftlich peripheren Ansatz. Ein Beispiel: „Wohnen muss bezahlbar sein. Damit die Menschen darauf vertrauen können, sich eine angemessene Wohnung leisten zu können, reicht ein faires Mietrecht allein nicht aus.“¹²⁴ Niemand würde widersprechen! Offen lassen die Autoren, ob sie das derzeitige Mietpreisrecht für ausreichend fair halten und was sie mit ‚fair‘ genau meinen. Nach dieser einleitenden Anmerkung heißt es: „In den meisten Regionen sind die Bau- und Grundstückskosten zu hoch, um durch soziale Mieten refinanziert werden zu können.“¹²⁵ Die Einleitung ist einem Vorschlag vorweggeschickt, der den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau über den kleinen Sektor einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit hinaus ausdehnen will. Ohne die unterliegende Annahme auszuführen, konstruieren die Gutachter einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den Kosten investiver Maßnahmen und den Miethöhen. Wie bereits in den Abschnitten I und II hat dieses Band zwischen Mieten und Neubau weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart so existiert, wie es die Studie nahelegt. Die Phase der höchsten Neubautätigkeit in den 1950er und 1960er Jahren ging einher mit einer flächendeckenden und restriktiven Mietpreisbindung. Der massive Auftritt finanzmarktgestützter Investoren fiel in eine Phase stark rückläufiger Neubauinvestitionen. Auch die nach 2010 erfolgte Wiederbelebung des SWB hat kaum etwas zur Dämpfung von Mietpreisen beigetragen. In der Gegenrichtung gilt das Gleiche. Die landeseigenen und kommunalen Wohnungsunternehmen, die z.B. in Berlin derzeit die Hauptlast des SWB tragen, halten sich bei ihren Mietforderungen stärker zurück, weil ihre öffentlichen Mehrheitsgesellschafter sie dazu verpflichten und ihnen finanziellen Ausgleich gewähren.

Umgehungsstrategien zur Standardvermietung von Leerwohnungen haben mittlerweile ein großes Gewicht bekommen. Insbesondere bei kleinen Wohnungen und seitens privater Kleinvermieter wird auf möblierte Vermietung gesetzt, ohne dass der Anschaffungspreis der Möblierung in einem angemessenen oder gar ausgewiesenen Verhältnis zur verlangten Miete steht. Laut einer jüngeren Studie ist die möblierte Vermietung mit einer bundesweiten Verbreitung von 14 Prozent aller Mietverhältnisse eine der zahlreichen Umgehungsstrategien längst keine Nische mehr.¹²⁶ Nach Angaben von Internetportalen wie *ImmoScout* liegt der Anteil möblierter Inserate an allen Vermietungsangeboten in einigen Großstädten bei 50 Prozent und mehr.

8. *Ein GWB benötigt eine neugestaltete aktive Bodenpolitik, für die ein Mehr an Finanzhilfen zugunsten der Länder und Gemeinden eine notwendige Bedingung ist. Andernfalls bleibt auch ein reformierter GWB nicht nur ‚bodenlos‘, sondern auch praxisuntauglich.*

Die Tatsache, dass reichere und aus Tradition proaktive Gemeinden wie Ulm oder Münster schon in der Vergangenheit Elemente eines solchen Konzepts umgesetzt haben, verdeutlicht, woran es am meisten mangelt. Es gibt zwar auch Reformbedarf bei einzelnen Instrumenten, es gibt aber vor allem ein Defizit bei den personellen, fiskalischen Ressourcen und beim Know How in vielen Gemeinden und Kreisen. Dieses Defizit wurde über lange Zeiträume auch durch falsche Weichenstellungen in der Fiskal- und Wohnungspolitik erzeugt. Es ist zwingend, vorrangig die Orte und Entscheidungsstellen föderaler Zuständigkeiten zu stärken, die für den Wohnungsbau in letzter Instanz zuständig sind: Das sind die Gemeinden, Kreise und regionalen Zusammenschlüsse.

¹²⁴ Bodelschwingh, Enders, Löhr: Bezahlbare Wohnungen sichern - Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlwohnungen, FES diskurs 2021, S. 5

¹²⁵ Bodelschwingh et al. 2021, S. 5

¹²⁶ Oxford Economics, Empirische und rechtswissenschaftliche Untersuchung des möblierten Wohnungsmarktes, im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz, Juni 2023

2. Fiskalpolitische Spielräume für den GWB / Michael Heine, Hansjörg Herr

Ohne die Ausweitung öffentlicher Mittel hat der GWB keine Chancen. In den vorangegangenen Abschnitten wurde anhand von zwei Phasen des SWB gezeigt, dass mit dem Begriff *Wohnungsbaufinanzierung* ein spezifisches Zusammenspiel der geldpolitischen, fiskalpolitischen und förderpolitischen Instrumente bezeichnet wird. Die geld- und fiskalpolitischen Voraussetzungen des SWB der 1950er Jahre zeigen, welche große Rolle das von der Geldpolitik gesetzte Zinsumfeld, die Kreditvergabepraxis der Banken und der Zugang zu den Kapitalsammelstellen der Sozialversicherungsträger (Sozialpfandbrief) bei der Etablierung des frühen SWB gespielt haben. In den 2000er Jahren waren es der Sparkurs der deutschen Fiskalpolitik, der Wegverkauf öffentlichen Vermögens und die in der Verfassung verankerte ‚Schuldenbremse‘ die das Umfeld bestimmt haben. Der Rückzug des Bundes aus dem SWB und der Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit, der bereits vorher erfolgt war, waren die Weggenossen dieses fiskalpolitischen Kurses. Die Fiskalpolitik steht deshalb am Anfang dieses Kapitels.

Die fiskalpolitischen Voraussetzungen und Spielräume eines GWB werden in diesem Abschnitt in thesenhafter Form zusammengefasst. Grundlage der Thesen sind die Ergebnisse eines Gutachtens, das unter dem Titel „Fiskalische Spielräume für eine offensive Wohnungsbaupolitik“ vorveröffentlicht wurde.¹²⁷ In der Langfassung sind die Thesen theoretisch und empirisch ausführlich fundiert, hier aber der besseren Lesbarkeit und Einordnung wegen knapp gefasst. Das zugrundeliegende Gutachten im Auftrag des DMB wurde im Herbst 2021 fertiggestellt. Der Zeitversatz bedingt, dass einige Vorschläge und Prognosen sich jetzt wie eine Beschreibung der gegenwärtigen Politik lesen. Wir haben die Thesen in dieser - später erstellten - Studie in der Ursprungsfassung belassen.

1. Die fiskalischen Regeln, die sich Deutschland und die EWU gegeben haben, sind dysfunktional, da sie den fiskalischen Spielraum des Staates unnötig einschränken. Hinzu kommt, dass so ein prozyklisches Investitionsverhalten des Staates gefördert wird. Daher sollte die Schuldenbremse abgelöst werden durch die sogenannte goldene Regel der Fiskalpolitik. Gemäß dieser Regel dürfen die Budgetdefizite mittelfristig nicht höher als der Anteil der öffentlichen Bruttoinvestitionen am BIP (Bruttoinlandsprodukt) sein. Die Regel würde Spielräume eröffnen, die unter anderem für den sozialen Wohnungsbau nutzbar wären.

Die in den gesellschaftspolitischen Debatten üblicherweise vorgetragenen Argumente zugunsten der existierenden Fiskalregeln und insbesondere der Schuldenbremse sind weder theoretisch noch empirisch valide zu begründen. Stattdessen haben sie in Deutschland - wie auch in den anderen EWU-Mitgliedsstaaten - zu einer erkennbar dysfunktionalen Fiskalpolitik geführt. Zwar wurden in Krisensituationen - etwa der Großen Rezession 2009 oder der Covid-19-Krise 2020/21 - starke fiskalische Impulse gesetzt, jedoch wurde nach 2009 zu schnell zu einer restriktiven Fiskalpolitik zurückgegangen. Die öffentliche Investitionstätigkeit war insgesamt prozyklisch und wurde zudem in Deutschland durch die fiskalischen Regeln übergebüherlich eingeschränkt.

Öffentliche Investitionen tragen in Ökonomien vom Typ Deutschlands zu einer stabileren ökonomischen Entwicklung bei. Gerade in einem reichen Land wie Deutschland hat die öffentliche Investitionstätigkeit drei zentrale Funktionen:

Erstens hat sie die zukünftige Leistungsfähigkeit der Ökonomie durch die Bereitstellung einer effi-

¹²⁷ Michael Heine, Hansjörg Herr, Fiskalische Spielräume für eine offensive Wohnungsbaupolitik, Berlin 2022, Working Paper No. 176/2022, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

zienten technischen und sozialen Infrastruktur abzusichern und die ökologische Transformation zu unterstützen.

Zweitens sollte sie durch die Bereitstellung öffentlicher Güter und durch andere Maßnahmen soziale Fehlentwicklungen korrigieren, indem sie beispielsweise der marktmanenten Tendenz zu ungleicher Einkommens- und Vermögensverteilung entgegenwirkt und soziale Brennpunkte wie etwa fehlender Mietwohnungen entschärft.

Drittens hat sie die konjunkturelle Entwicklung zu stabilisieren und der hohen Instabilität der privaten Investitionsnachfrage entgegenzuwirken.

Diese Aufgaben lassen sich erfüllen, wenn die goldene Regel der Fiskalpolitik den Rahmen für die Kreditaufnahme des Staates vorgibt. Daher plädieren wir für die Rückkehr zu dieser Regel der Fiskalpolitik in Deutschland und der EWU insgesamt.

2. Die Wiedereinführung einer goldenen Regel setzt freilich eine Änderung der Verfassung in Deutschland und eine EWU-weite neue vertragliche Übereinkunft voraus. Ob die dazu notwendigen politischen Mehrheiten kurzfristig herzustellen sind, ist unsicher und allemal benötigt ein solcher Prozess Zeit. Um auch kurzfristig handlungsfähig zu sein, schlagen wir deshalb vor, die notwendigen kreditfinanzierten öffentlichen Investitionen, wie bereits erwähnt, durch zweckgebundene Sonderhaushalte des Bundes und der Länder auf den Weg zu bringen und sich parallel dazu energisch für die Rückkehr zur goldenen Regel einzusetzen.

Durch die vollzogene Änderung der Verfassung in Deutschland und (nicht zuletzt auf erheblichen Druck Deutschlands) in zahlreichen anderen Mitgliedsstaaten der EWU hat sich die Politik Fesseln angelegt, die nur schwer wieder zu beseitigen sind. Es ist eher unwahrscheinlich, dass es in Deutschland in absehbarer Zeit zu einer Zwei Drittel-Mehrheit kommt, die zur Ersetzung der Schuldenbremse durch die ehemals gültige goldene Regel der Fiskalpolitik kommen wird. Auch innerhalb der EWU dürften vor allem die nordeuropäischen Staaten Widerstand gegen eine Abschaffung der Fiskalregeln zugunsten der goldenen Regel sein. Um gleichwohl handlungsfähig zu sein und die Fehlentwicklungen auch im sozialen Wohnungsbau angehen zu können, bietet sich eine kreditfinanzierte Investitionsinitiative über Sonderhaushalte an. Eine ganze Reihe von Vorschlägen für die Etablierung solcher Investmentfonds liegt auf dem Tisch (vgl. unten).

3. Die Förderung von Wohnungsunternehmen, die durch gesetzliche Regelungen zu Gewinnbegrenzungen, zur Einhaltung sozialer Bindungen in der Bewirtschaftung und im Neubau sowie zu Reinvestitionen verpflichtet sind, ist nicht nur zweckdienlich sondern kann auch als makroökonomisch stabilisierendes Element wirken, wenn die Förderung eine langfristig verstetigte Bautätigkeit unterstützt. Die im weiteren Sinn gemeinwohlorientierten Investoren (FEUs; siehe unten) sollten bei Neubau und der Sanierung von existierendem Wohnraum unterstützt werden.

Die Mischung des Wohnungseigentums kann unter bestimmten Bedingungen zur Stabilität der Mieten beitragen. Es ergibt makroökonomisch keinen Vorteil, wenn große private Investmentfonds in den Mietwohnungsmarkt einsteigen. Die Deregulierungen des Wohnungsmarktes und das Zurückdrängen von genossenschaftlichen Wohnungsbaugesellschaften und FEUs haben insgesamt nicht nur zur Abkopplung von Mieten, sondern zudem zum Aufbau von Vermögensblasen beigetragen. Eine Re-Regulierung des Wohnungsmarktes mit einem starken staatlichen und gemeinwirtschaftlichen Sektor stabilisiert die Investitionstätigkeit, hilft Vermögensblasen zu verhindern und trägt zur sozialen Kohärenz der Gesellschaft bei.

4. Unabhängig vom konkret einzuschlagenden Weg werden deutlich erhöhte öffentliche Investitionen einschließlich einer alternativen Wohnungsbaupolitik zu erheblichen Mehrausgaben der öffentlichen Hand führen. Diese sollten unseres Erachtens nach nicht nur über eine Ausweitung der Staatsverschuldung finanziert werden. Daher schlagen wir zudem Steuererhöhungen vor, die vor allem die

vermögens- und einkommensstarken Haushalte belasten sollten. In diesem Rahmen plädieren wir insbesondere für eine Reform der Erbschaftssteuer und die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer, die so bemessen sein sollte, dass das Gros der Haushalte mit Besitz von selbstgenutztem Wohneigentums nicht stärker belastet wird; das entspricht der tatsächlichen Funktion als Gebrauchs- und nicht als Vermögenswert. Im Falle der Veräußerung handelt es sich um einen anderen Tatbestand, der steuerlich entsprechend anders zu behandeln ist. Auch eine stärkere Progression bei der Einkommenssteuer halten wir für zweckdienlich.

Wir teilen nicht die Einschätzung, beispielsweise von Vertretern der Modern Monetary Theory, wonach unbegrenzte staatliche Schuldenquoten unbedenklich seien. Die theoretischen sowie empirischen Befunde zeigen stattdessen, dass laufend steigende Staatsschuldenquoten zu steigender Fragilität des ökonomischen Systems führen. Dies gilt nicht nur für staatliche, sondern auch für private (private Haushalte und Unternehmen) Verschuldungsquoten. Hinzu kommt, dass steigende staatliche Schuldenquoten potenziell negative Verteilungswirkungen haben, da Staatspapiere von den Reichen gehalten werden und Steuern von der gesamten Bevölkerung bezahlt werden. Um die Belastungen der öffentlichen Hand zu begrenzen, sollte die Einnahmeseite des staatlichen Budgets gestärkt werden. Wir zeigen unten, dass die Warnungen vor bestimmten Steuererhöhungen, die angeblich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft über Gebühr belasten, nicht überzeugend sind.

5. Mit der Ausweitung der staatlichen Investitionstätigkeit sollte nicht nur der gemeinwohlorientierte Wohnungsbau gefördert werden. Neben dem ausreichenden Neubau von Wohnraum wären beispielsweise die Umstellung auf ökologische Heiztechniken und die Dämmung von Häusern weitere Investitionsbereiche. Auch öffentliche Investitionen für den Umbau von Städten einschließlich des öffentlichen Verkehrswesens gehören in diesen Bereich.

Unsere Abhandlung ist auf das Thema Wohnen fokussiert und lässt andere notwendige infrastrukturelle Investitionen beispielsweise im Bereich der Verkehrsinfrastruktur oder des Ausbaus regenerativer Energiequellen unberücksichtigt. Trotz der eingeschränkten Fragestellung dürfte es unstrittig sein, dass das Thema Wohnen einen Beitrag leisten muss zur Begrenzung ökologischer Fehlentwicklungen. Sie stellen ohne Zweifel eine zentrale Herausforderung für die Zukunft dar. Aus diesem Grunde sollten Programme zur Verbesserung der Wohnsituation mit ökologischen Maßnahmen in diesem Bereich verbunden werden.

6. Die öffentlichen Haushalte sollten ein über mehrere Jahrzehnte ausgelegtes Förderprogramm für die skizzierten Bereiche entwickeln. Die öffentliche Investitionstätigkeit muss langfristig und vom Konjunkturzyklus unabhängig ausgerichtet sein und einen substantiellen Teil der gesamtwirtschaftlichen Investitionstätigkeit auf sich vereinen. Derartige langfristige, also überzyklische öffentliche Investitionen stabilisieren die wirtschaftliche Entwicklung und fördern die soziale und ökologische Nachhaltigkeit.

Der Sektor des Wohnungsbaus spielt in den hier vorgelegten Vorschlägen eine wichtige Rolle, da Wohnungsbauinvestitionen einen beachtlichen Anteil an den Gesamtinvestitionen ausmachen und mit ihnen gezielt soziale Brennpunkte bekämpft werden können. Für ein langfristig ausgelegtes Programm spricht außer einer stetigen Verbesserung der Wohnsituation, dass staatliche Investitionen die erfahrungsgemäß stark schwankenden privaten Investitionen abpuffern können und so ein stabilisierendes Element für die makroökonomische Entwicklung liefern. Im Unterschied dazu droht eine staatliche Stop-und-Go-Politik letztlich stark prozyklisch zu wirken. Ein weiterer Vorteil einer stabilen öffentlichen Investitionstätigkeit besteht darin, dass sich die Bauwirtschaft auf eine hohe Nachfrage einstellen und ihre Kapazitäten entsprechend anpassen kann.

Das Argument, dass durch stärkere Regulierung der Wohnungsmärkte (das gilt ebenso für die Arbeitsmärkte) die Konvergenz der Wirtschaftsräume und das Zusammenwachsen der EU-Staaten be-

hindert würde, ist falsch. Ebenso falsch ist die Behauptung, dass die soziale Integration innerhalb der Staaten durch stärkere Regulierung behindert wird. Die Daten für Deutschland belegen das Gegenteil. Es ist allerdings nicht zu bestreiten, dass der Unmut über die sozialen Folgen der derzeitigen EU-Praxis in den Mitgliedsstaaten zugenommen hat. Das zeigen die jüngsten Wahlergebnisse für Frankreich im April 2022. An anderer Stelle haben wir das Thema vertieft.¹²⁸ Hier muss eine knappe Anmerkung reichen.

Der illusorische Glaube daran, dass die Einführung einer gemeinsamen Währung und einer supranationalen Geldpolitik alleine zu einem wirtschaftlich-sozialen Zusammenwachsen führen werde, gehört zu den Kernproblemen der gegenwärtigen EU-Politik. Tatsächlich haben wir heute aufgrund der supranationalen Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) ohne eine supranationale Fiskal- und Tarifpolitik eine höchst unvollständige Integration auf der wirtschaftspolitischen Ebene vor Augen. Es ist bedauerlich, dass ausgerechnet die EZB dafür kritisiert wurde, dass sie zeitweilig als einzige Institution für eine länderübergreifende Antikrisenpolitik während der Finanzmarkt- und der Corona-Krise gesorgt hat. Dass sie ohne Unterstützung der Fiskalpolitik dauerhaft nicht erfolgreich sein kann, ist allerdings richtig.

Die Entscheidungsebene der EU-Politik erscheint aus den Augen der BürgerInnen in Deutschland betrachtet, eine abgehobene, weit weg liegende Instanz zu sein. Sie ist es nicht, denn die meisten Änderungen auf europäischer Ebene müssen mit einer neuen wirtschaftspolitischen Weichenstellung in Deutschland anfangen. Deutschland war auf den mächtigsten europäischen Entscheidungsebenen der Hauptinitiator für Regelungen wie die Schuldenbremse. Änderungen – auch in einer Europäischen Verfassung - sind ohne Deutschland und ohne deutsche Mitwirkung nicht denkbar; nicht zuletzt deshalb, weil die Regelbindungen der Schuldenbremse jetzt in den Verfassungen von Bund und Ländern stehen.

3. Bodenpolitik / Egbert Dransfeld

Der Prozess der Baulandbereitstellung¹²⁹ (und nicht das Planverfahren selbst mit der Baurechtssetzung) ist der Schlüssel zu mehr Einfluss auf den Boden (wer entwickelt wann mit welchem Instrumenten Bauland). Kommunale Liegenschaftspolitik ist gute Stadtplanungs- und damit gute Wohnungspolitik! Nötig ist eine breite konsequente liegenschaftliche Partizipation durch die Städte und Gemeinden. Bodenmarktprobleme lassen sich nicht durch noch mehr und auch nicht durch neue informelle oder formelle städtebauliche Pläne sowie Planverfahren sowie durch moderne Bürgerbeteiligungsverfahren beseitigen; das fördert nur Planungskultur, mobilisiert aber keine Grundstücke und verschafft überhaupt keine Baugrundstücke. Entscheidend ist vielmehr, dass die Probleme bei der Planimplementierung bestehen und dort abgestellt werden müssen.

Kommunale Baulandbereitstellung als Schlüssel einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik (Rolle des Privatrechts): „Mehr Bodeneigentum in öffentlicher Hand ist eine der entscheidenden Ressourcen für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik.“¹³⁰ Die Erfahrung der letzten Jahre und Jahrzehnte lehrt, dass es nicht ausreicht, Baurecht zu schaffen und als Kommu-

¹²⁸ Klaus Voy (Hrsg.), Deutschland in Europa Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik seit 1990, Marburg 2019,

¹²⁹ Baulandbereitstellung meint die Verfügbarmachung der zur Realisierung der städtebaulichen Planungen benötigten Grundstücke. Hierzu gehören im Allgemeinen der Erwerb, die Bodenordnung (Arrondierungen und Neuparzellierung), die Erschließung und die Vermarktung/Vergabe der baureifen Grundstücke.

¹³⁰ Vgl. Bündnis Bodenwende – Sozial gerechte und nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land – Bodenpolitische Wahlprüfbausteine zur Bundestagswahl 2021, hrsg. von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL e.V., Berlin 2021, Seite 15.

ne darauf zu vertrauen, dass sich die privaten Akteure am Grundstücksmarkt dahingehend einigen, dass (zeitnah) die angestrebte Bebauung realisiert wird. Die erfolgreiche Umsetzung von Konzeptvergaben und eine verstärkte Vergabe von Grundstücken durch die Kommunen über Erbbaurechte setzt die Verfügbarkeit von gemeindlichem Grund und Boden voraus!

Das deutsche Bodenmarktsystem ist zu komplex ausgestaltet; es gibt letztlich zu viele Baulandbereitstellungswege, die sich teils auch widersprechen. Dies fördert auch eine unterschiedliche Partizipation an den Kosten der Baulandentwicklung durch die Eigentümer und Investoren unter Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen. Dies impliziert Ungerechtigkeit und führt auch zu fehlgeleiteten finanziellen Anreizen. Einfach aufgebaute Systeme sind aber besser zu durchschauen, zu kontrollieren und vor allem zu steuern.¹³¹ Bei klassischen Stadterweiterungen im Außenbereich gemäß § 35 BauGB sollte die Baulandbereitstellung möglichst konsequent nur noch durch die Kommunen selbst in Form des Zwischenerwerbs erfolgen. Dies wäre der richtige Ansatz.

Städtebaulicher Vertrag gemäß § 11 BauGB: Durch die seit den 90er Jahren vollzogene Verlagerung der eigentlichen Landentwicklung – mithin des Prozesses der Baulandbereitstellung von der öffentlichen Seite auf private Investoren/Entwickler/Eigentümer - verliert die öffentliche Seite faktisch ihren Steuerungseinfluss auf den Bodenmarkt. Dies ist zu korrigieren. Für städtebauliche Entwicklungen im Außenbereich gemäß § 35 BauGB sollten städtebauliche Verträge nicht mehr genutzt werden (stattdessen privatrechtlicher Ankauf der Plangebietsflächen durch die Städte und Gemeinden; s.o.). Der städtebauliche Vertrag ist auf Anwendungsfälle im siedlungsgeografischen Innenbereich, bei der Reaktivierung von Brachflächen und im Zusammenhang mit (freiwilligen) Umlegungsverfahren zu beschränken.

Aufbau und Förderung kommunaler Bodenfonds: Ein revolvierender Bodenfonds als wirtschaftlich selbständiges Sondervermögen kann das zentrale Instrument eines nachhaltigen Flächenmanagements sein. In den Bodenfonds sollen alle nicht unmittelbar der eigenen Aufgabenerfüllung dienenden kommunalen Grundstücke eingebracht werden (Vorratsgrundstücke). Dieser Bodenfonds stärkt das kommunale Liegenschaftswesen in seiner strategischen Ausrichtung an der Schnittstelle von Planung und Realisierung.¹³²

Finanzielle und personelle Ausstattung in den Städten und Gemeinden: Für eine erfolgreiche, gemeinwohlorientierte Bodenpolitik, bei der insbesondere eine kommunale liegenschaftliche Partizipation im Vordergrund steht, ist letztlich die Bereitstellung auskömmlicher öffentlicher Finanzmittel unabdingbar. Dazu sind in den Städten und Gemeinden im Haushalt entsprechende Prioritäten festzulegen. Dies darf aber freilich nicht gleichzeitig wieder mit einem Abverkauf von kommunalen Liegenschaften bzw. kommunalem Grundvermögen - zur Schließung von etwaigen Liquiditätslücken - einhergehen. In jedem Fall erfordert eine erfolgreiche kommunale liegenschaftliche Partizipation - sei es durch einen gemeindlichen Bodenfonds oder mittels einer davon unabhängigen kommunalen Zwischenerwerbsstrategie – qualifiziertes Personal für die i. d. R. zugewachsenen Aufgaben. Sofern sich dieses (zusätzliche) Personalaufkommen nicht aus der Entwicklung und durch den gewinnbringenden Verkauf der Flächen selbst trägt, steht dem Aufwand – zumindest – ein deutlicher Mehrwert in Bezug auf die Erreichung städtebaulicher Ziele gegenüber. Bund und die Länder sollten im Rahmen ihrer Möglichkeiten zudem dazu übergehen, gezielt kommunale liegenschaftliche Partizipation zu unterstützen. Städtebauförderungsmittel sollten beispielsweise für kommunale Bodenfonds (und

¹³¹ Voß, W.; Dransfeld, E.: Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich, hrsg. vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1993, Seiten 292-296.

¹³² Vgl. auch: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik – Positionspapier; Köln im September 2017, Seite 3.

wenn zunächst auch nur für eine Anschubfinanzierung) oder für die Entwicklung und den Aufbau von gemeindlichen Baulandmodellen/Baulandstrategien verfügbar bzw. einsetzbar sein. So erhalte die deutsche Städtebauförderung - sehr konkret und wirksam - ihre notwendige Bodenhaftung.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß § 165 BauGB ist viel stärker zu nutzen. Dazu sind ihre Anwendungsvoraussetzungen in § 165 Abs. 3 BauGB zu überprüfen und vor allem zu vereinfachen. Ein erster Schritt hierzu wäre es, die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführte Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt gemäß § 201a BauGB als ausreichenden Nachweis des Allgemeinwohlerfordernis anzusehen!

Das Innentwicklungsmaßnahmenggebiet (IEM) und die erweiterte, soziale (amtliche) Umlegung sind notwendige ergänzende Bodenrechtsinstrumente, die zeitnah in das BauGB implementiert werden müssen. Eine quantitativ erfolgreiche Innenentwicklung wird nur durch auch tatsächlich mobilisierbare Grundstücke gelingen; hierzu bedarf es eines weitergehenden ordnungsrechtlichen Rahmens, wie es das IEM vom Grundsatz bietet. Mit der Einführung der sozialen (erweiterten) Umlegung ließen sich deutlich mehr Grundstücke zur Realisierung sozialen Wohnraumes und für sonstige gemeinwohlorientierte Nutzungen bereitstellen. Das an sich sehr bewährte traditionelle deutsche Umlegungsrecht könnte hierdurch sinnvoll erweitert werden.

Verkehrswert gemäß § 194 BauGB für An- und Verkäufe von Grundstücken: Es ist eine falsche Annahme davon auszugehen, Marktpreise für Grundstücke und damit auch für gemeinwohlorientiertes Wohnbauland ließen sich über eine andere Definition des Verkehrswertes oder durch eine Änderung oder Ergänzung der ImmoWertV nachhaltig steuern. Verkehrswertdefinition und Verordnung versuchen lediglich, mit geeigneten Zielen, Methoden und Verfahren einen Marktpreis bestmöglich zu simulieren, der im Allgemeinen am Markt - ohne Zwang – gewöhnlich erzielt würde. Es wird insofern methodologisch versucht nachzuvollziehen, mithin zu „messen“, was der Markt bereit wäre, für ein Grundstück zu zahlen. Nicht mehr und nicht weniger. Jede Enteignungsentschädigungsbewertung beispielsweise geht hiernach vor.

Wenn aus Gründen des Gemeinwohls Bodenpreise aber vom ermittelten Verkehrswert nach unten abweichen sollen, ist das nur durch normativ vorgegebene Festsetzungen bzw. Abweichungen umsetzbar und zunächst keine Frage der Verkehrswertermittlung. Zum Beispiel könnte festgelegt werden, dass grundsätzlich für Grundstücke, die erstmalig für Stadterweiterungen geplant und durch kommunale Landentwicklung (kommunaler Zwischenerwerb) bereitgestellt werden sollen (sog. „grüne Wiese-Vorhaben“) grundsätzlich immer nur max. ein fünffacher Ackerlandpreis gezahlt werden darf.¹³³ Wichtig wäre hierbei zu beachten, dass zum Zeitpunkt des Grundstücksankaufes keine vom Eigentümer selbst erzeugten weiteren Bodenwertanteile vorliegen, die über diesem „Fünffach-Ackerbodenwert-Ansatz“ hinausgehen. So bliebe sichergestellt, dass der Eigentümer als Anreiz Teile der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen generiert, nicht aber darüber hinaus leistungslose Bodenwertsteigerungen (zusätzlich) erhält. Vor allem würde so dem Eigentümer nichts an Bodenwertvermögen genommen, was er selbst – durch eigenes Tun – erzeugt hätte. Würde so vorgegangen, bedarf es im Übrigen nicht mehr eines grundlegenden Planungswertausgleiches im BauGB.

Auf der anderen Seite bedarf es einer normativen Klarstellung, dass Städte und Gemeinden voll erschlossenes Wohnbauland, das Gemeinwohlnutzungen zugeführt werden soll, deutlich unter dem Verkehrswert veräußern dürfen. Das Präjudiz, Grundstücke der öffentlichen Hand faktisch zum vollen

¹³³ In den Niederlanden wurde beispielsweise noch bis in die 90 Jahre hinein landesweit erfolgreich die Baulandbereitstellung bei Stadterweiterungsvorhaben durch konsequenten kommunalen Zwischenerwerb umgesetzt, indem der Ankaufspreis i. d. R. den zwei- bis dreifachen Bodenwert für landwirtschaftliche Flächen nicht überstieg. Vgl. hierzu auch Voß, W.; Dransfeld, E.; a. a. O..

Wert (damit ist der Verkehrswert gemeint) veräußern zu müssen, steht faktisch einer gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik entgegen, da eine preislimitierte Abgabe von Grundstücken dadurch von vorne herein erschwert wird. Eine „Kappungsgrenze“ von 50% als möglicher Abschlag vom ermittelten Verkehrswert wäre hilfreich. Die Haushaltsordnungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind in diesem Sinne zu reformieren. Hier fehlt es bislang in der Praxis an klaren Vorgaben; es bleiben gleichwohl erhebliche (rechtliche) Unsicherheiten. Auch ist das EU-Recht in den Blick zu nehmen; die Veräußerung unterhalb des Verkehrswertes ist unter beihilferechtlichen Regelungen nicht unproblematisch.

Wertermittlungsmethoden – wie beispielsweise das Ertragswertverfahren und auch deduktive, residuale Verfahren - könnten dagegen bei der Ermittlung der Höhe der Abschläge vom Verkehrswert (rechnerische) Hilfestellungen geben, indem beispielsweise „sichtbar“ gemacht würde, wie hoch der Bodenwert(-anteil) maximal sein darf, wenn bestimmte Miethöhen nicht überschritten werden sollen.

Kommunale Stadtplanung betreibt zu wenig eigene Planimplementierung bzw. überlässt diese zu sehr Dritten. (Rückzug auf reine Baurechtssetzung). Stadtplanungspolitik und Liegenschaftspolitik sind in den Kommunen zu wenig miteinander „verzahnt“.

*„Das beste Zeichen einer guten Wirtschaft ist, dass die Stadt fortfährt Grundstücke zu kaufen, besonders von fremden Besitzern in der Nachbarschaft!“*¹³⁴ „Implementation ist eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Bezeichnung für den Prozess der inhaltlichen Umsetzung von Gesetzen, Verordnungen usw. in konkrete Tatsachen und materielle Leistungen. Die Implementation politischer, meist parlamentarischer Entscheidungen ist in erster Linie eine Aufgabe der verschiedenen Ebenen staatlicher und kommunaler Verwaltung.“¹³⁵

In diesem Sinne ist die Bauleitplanung nicht als Selbstzweck zu verstehen. Mit der Aufstellung des Bebauungsplans ist oft nur die planungsrechtliche Voraussetzung für die Bebauung geschaffen. Es handelt sich insofern (meist) nur um Rohbauland nach § 3 Abs. 3 ImmoWertV.

Die ersten Schritte der Planimplementierung werden in aller Regel noch von den Kommunen beschritten. Die Flächen für die öffentlichen Anlagen, insbesondere die Erschließungsanlagen werden ins kommunale Eigentum überführt und die Baulandflächen werden so geordnet, dass sie für die Bebauung gemäß Plan geeignet sind – es wird soweit nötig - eine Bodenordnung durchgeführt. Dies kann in einem einvernehmlichen Verfahren (Tausch, freiwillige Umlegung), in einem hoheitlichen Verfahren mit möglichen Zwangsmitteln (amtliche Umlegung) oder im Zuge des Zwischenerwerbs (öffentlich (Kommune) oder privater Ebene (Bauträger)) erfolgen.

Es ist jedoch zu beachten, dass die Interessen der Beteiligten durchaus verschieden sein können. Ein Bauträger ist beispielsweise nicht nur an einer raschen und qualitativ hochwertigen Erschließung interessiert, sondern (auch) an seinem wirtschaftlichen Vorteil. In Zeiten knappen Baugrundes und (rasch) steigender Preise ist diesbezüglich in einigen Regionen auch der spekulative Erwerb ohne echtes Interesse an der Planimplementierung nicht unbekannt. Ggf. ist hier auch die wirtschaftliche und personelle Leistungsfähigkeit des Erschließungsträgers ein Faktor.

Doch auch wenn Erschließung und Bodenordnung durchgeführt sind, erfolgt der letzte Schritt der Planimplementierung nicht immer. Baulücken sind in vielen Neubaugebieten auszumachen und werden im Einzelfall erst nach vielen Jahren geschlossen. Dieses Zurückhalten der Baugrundstücke er-

¹³⁴ Johann Wolfgang von Goethe, Werke III, Weimar, 1788

¹³⁵ Wikipedia.org, vgl.: Klaus Schubert, Martina Klein: Das Politiklexikon. 4., aktual. Auflage. Dietz, Bonn 2006)

folgt oft für nachfolgende Generationen Privater, die in ihrer Heimat gehalten werden sollen. Auch spekulative Elemente sind nicht auszuschließen.

Sowohl bei der Bodenordnung als auch beim Erschließungsbau und der Mobilisierung fertiger Bauplätze sollten die Kommunen nicht untätig bleiben. Es drängen sich Modelle auf, bei denen sie Herr des Verfahrens bleiben, insbesondere der Erwerb als Rohbauland/Bauerwartungsland¹³⁶ (ggf. auch strategisch von Ackerland) und bis hin zur Auswahl der Bauwilligen, und sie die Vergabe der „produzierten“ Baugrundstücke steuern können. Optionsmodelle, Eigengesellschaften oder Bodenfonds können dabei die wirtschaftliche Belastung des Kommunalhaushalts vermindern. Die beste Stadtplanung ist insofern die, die auf eigenen Grundstücken stattfindet! Der Einfluss auf die Steuerung der Stadtentwicklung ist dann besonders hoch, wenn Städte und Gemeinden neben der reinen Baurechtssetzung - durch Bauleitplanung – insbesondere auch aktiv an der Umsetzung der vergebenen Baurechte mitwirken (= Planimplementierung). Dies ist dann besonders effektiv zu erreichen, wenn diese - über die Baurechtssetzung hinaus - den Prozess der Baulandbereitstellung selbst steuern oder zumindest stark beeinflussen können. Hierzu ist in den Kommunen eine konsequente liegenschaftliche Partizipation - ergänzend und auch parallel zur Bauleitplanung – zu verfolgen. Der kommunale Zugriff auf die beplanten Liegenschaften ist dafür der entscheidende Hebel. Langfristiger (im Sinne einer strategischen Bodenvorratspolitik) oder projektbezogener kommunaler Zwischenerwerb sind dabei besonders erfolgreiche Strategien. Eine konsequente, eigenständige kommunale Liegenschaftspolitik wird so fester Teil der kommunalen Stadtplanungspolitik.¹³⁷

Letztlich müssen beide Bereiche auch verwaltungsorganisatorisch miteinander konsequent „verzahnt“ werden. Wenn „Liegenschaften“ nur als ein (finanzieller) Anhängsel des kommunalen Haushaltes gesehen werden, kann das nicht gelingen. Die Liegenschaftsangelegenheiten gehören in das Baudezernat und nicht in die Kämmerei oder zur kommunalen Wirtschaftsförderung.

Das in vielen Städten und Gemeinden zunehmend zu beobachtende „Zurückziehen“ auf Baurechtssetzungen - ohne dass dies durch eine eigene aktive kommunale Planimplementierungsarbeit ergänzt würde (wie z.B. mittels einer kommunalen Liegenschaftspolitik) - ist freilich auch nicht verwunderlich. Mit der Einführung des städtebaulichen Vertrages gemäß § 11 BauGB Anfang der 90er Jahre ist es immer mehr zu einer Verschiebung der Verantwortung bei der Planimplementierung, insbesondere bei der Baulandbereitstellung, gekommen. Die von den Städten und Gemeinden mit Baurecht versehenen Flächen/Liegenschaften von Alteigentümern zu kaufen, sie dann zu erschließen, sie zu arrondieren und sie ggf. einer Bodenordnung zu unterziehen, ist mehr und mehr in die Hände von Bauträgern, Developern und Investoren gelegt worden. Diese haben somit einen bedeutenden Einfluss auf die Vergabe der Baugrundstücke erlangt (wer erhält welche Grundstücke zu welchem Preis) und können planungsbedingte Bodenwertsteigerungen generieren. Diese Akteursgruppen haben somit auf alle Fälle einen erheblichen Einfluss auf das Bodenpreisniveau. So gesehen, hat sich das deutsche Planungssystem zwischenzeitlich ein Stück weit mehr zu einem „market-led-system“ – zumindest bei der Baulandbereitstellung - entwickelt. Das war politisch gewollt; man muss sich daran nur gelegentlich erinnern.

¹³⁶ Vgl. Abbildung „Entwicklungsstufen zum Bauland gemäß § 3 ImmoWertV“ in Kapitel 3.

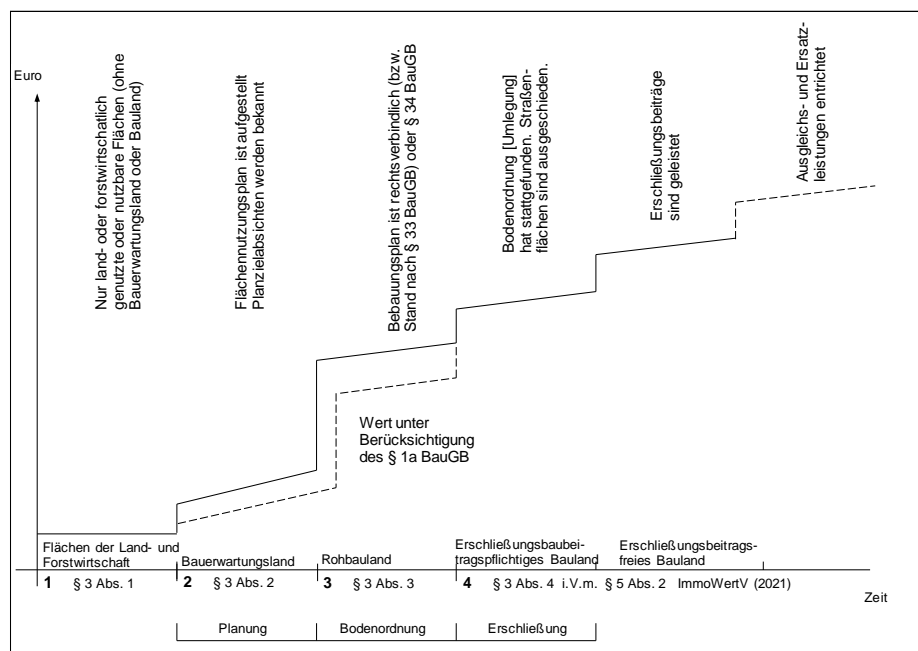
¹³⁷ Vgl. „Schwerter Erklärung – Eigentum verpflichtet – mehr Boden für das Gemeinwohl“, Schwerte 2017. Hinweis: Die Schwerter Erklärung wurde auf der Bodentagung der Stiftung trias, die am 30./31. März 2017 in Schwerte (NRW) stattfand, erarbeitet. Die Stiftung trias ist Initiatorin und Schirmherrin dieser Erklärung.

3.1 Umgang mit leistungslosen Gewinnen

Unstrittig ist die Steigerung des Bodenwertes durch die städtebauliche Planung und Planrealisierung. Insbesondere hat ein nachfragegerecht geplantes Baugrundstück einen höheren Verkehrswert als (die gleiche Fläche) Agrar- oder Bauerwartungsland (vgl. hierzu nachfolgende Abbildung in Anlehnung an die Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV).

Gerade in Zeiten mit angespannter kommunaler Finanzlage wecken diese planungsbedingten Wertsteigerungen Begehrlichkeiten. Denn anders als (Teile der) umlegungs- oder erschließungsbedingten Wertsteigerungen können sie nicht per se von der Kommune abgeschöpft werden. Gleichwohl sind seit Einführung des BBauG Instrumente aufgenommen worden, die insbesondere nach der Zusammenführung mit dem StBauFG zum heutigen BauGB, auch planungsbedingte Wertsteigerungen teilweise der Kommune zuwachsen lassen. Dies erfolgt indes nicht automatisch, sondern ist an Voraussetzungen und an das kommunale Zutun gebunden.

Abb.: Entwicklungsstufen zum Bauland gemäß § 3 ImmoWertV



© Institut für Bodenmanagement

Zunehmend machen sich Kommunen zu Nutze, dass im Rahmen von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB neben der Bereitstellung eines gewissen Anteiles geförderter Wohnungen (i. d. R. als festes Quorum in Relation zur Gesamtzahl aller zu bauenden Wohnungen) auch die Abschöpfung von Beiträgen vereinbart werden kann, die über den beitragsfähigen Erschließungsaufwand hinausgehen und die dann beispielsweise für die Übernahme von Planungs-, Folgekosten (z.B. KiTa) und/oder zur erweiterten Abwälzung der Erschließungsbaukosten (z.B. des gemeindlichen Anteils nach § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB in Höhe von 10 vom Hundert) vereinbart werden. Das gemeindliche Zutun ist in diesem Fall die Vereinbarung entsprechender öffentlich-rechtlicher Verträge mit den Eigentümern. Die Grenze der Abschöpfung liegt in der Kausalität und der Angemessenheit. In der Praxis wird die Frage der Angemessenheit in aller Regel am planungsbedingten Bodenwertzuwachs bemessen. Es wird dabei nie der gesamte Zuwachs abgeschöpft, sondern immer nur ein Bruchteil, je nach Kommune beispielsweise 50% oder zwei Drittel.

Aber: Nicht überall und immer gibt es städtebauliche Verträge. Verträge sind freiwillig! Investoren müssen überhaupt erst einmal da sein! Zudem verbleiben in der Regel Anteile der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen als leistungslose Gewinne beim Eigentümer bzw. beim Investor. Es ist empirisch festzustellen, dass dieses Vorgehen zwar die kommunalen Finanzen entlasten hilft und für alle Beteiligten klare, einheitliche Regeln zur Operationalisierung des Städtebaulichen Vertrages gemäß § 11 BauGB verschafft, es aber darüber hinaus keineswegs gleichzeitig zu einer Bodenpreisdämpfung und damit zu einer Entspannung am Bodenmarkt gekommen wäre; das Gegenteil scheint der Fall zu sein.

Eine gewisse Renaissance erlebt in den letzten Jahren auch die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) gemäß §§ 165 ff. BauGB. Mit ihr werden sämtliche - also auch die planungsbedingten - Bodenwertsteigerungen abgeschöpft, die ab dem Qualitätsstichtag bis zum Abschluss der Maßnahme entstanden sind. Dies geschieht entweder durch den kommunalen Zwischenerwerb (ggf. auch als Enteignung) oder im Falle von Abwendungsvereinbarungen durch die Zahlung des Ausgleichsbetrags (§ 154 Abs. 1 i. V. m. § 169 Abs. 1 BauGB). Die Höhe des Ausgleichsbetrags ist begrenzt durch den Aufwand, der bei der Entwicklung des Baugebiets anfällt, was jedoch nur selten zum Tragen kommt. Die wohl größere Hürde liegt in der Voraussetzung, dass die Maßnahme im öffentlichen Interesse erforderlich sein muss. Dies ist im Rahmen von vorbereitenden Untersuchungen nachzuweisen, was insofern das Zutun der Kommune erfordert.

Aber: Die SEM ist kein Regelinstrument, sondern kann nur bei entsprechenden Ausgangslagen und ihrem Nachweis (Wohl der Allgemeinheit) angewendet werden. Die Rechtsprechung hat zwischenzeitlich dazu relativ hohe Hürden aufgebaut, z.B. beim Nachweis des erhöhten Bedarfes an Wohn- und Arbeitsstätten. Zudem ist die SEM in ihrer jetzigen Ausgestaltung für die Mobilisierung ungenutzter kleinerer Liegenschaften (Innenentwicklungspotenziale) nicht geeignet. Gleichwohl ist und bleibt die SEM ein äußerst starkes ordnungsrechtliches Bodenordnungsinstrument; nicht ganz unberechtigt spricht man auch vom „schärfsten Schwert“ des deutschen Städtebaurechtes. Das Innenentwicklungsmaßnahmegebiet wäre eine sehr vernünftige bodenrechtliche Ergänzung, dass zeigen die zwischenzeitlich vorliegenden Ergebnisse des Planspiels und auch ein Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit (vgl. Kapitel 4).¹³⁸

Darüber hinaus gab es – auch bereits zur Einführung des BBauG – immer wieder Vorschläge für eine Bodenwertzuwachsabgabe. Die Weimarer Verfassung enthielt mit Art. 155 Abs. 3 Satz 2 bereits eine entsprechende Regelung, die jedoch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr enthalten ist, welches dafür die Eigentumsгарantie (und -beschränkung) des Art. 14 enthält.

1955 wurde der Entwurf der BBauG noch mit einer 80%-igen Steuer auf die Bodenwertsteigerung eingebracht, die zur Deckung der städtebaulichen Aufgaben dienen sollte. Diese Steuer wurde jedoch nicht beschlossen, sondern an ihrer statt die Baulandsteuer, eine erhöhte Grundsteuer, für unbebaute baureife Grundstücke. Die Baulandsteuer wurde aber schon nach wenigen Jahren bereits wieder aufgegeben – erst jüngst als Grundsteuer C wiederermöglicht.

1974 beschloss der Bundestag jedoch die Einführung einer 50%-igen Abgabe auf planungsbedingte Bodenwertsteigerungen.¹³⁹ Diese sollten auf der Grundlage des Verkehrswertes vor Aufstellung des

¹³⁸ Vgl. Kötter, Th.; Müller-Grunau, S.: Abschlussbericht – Planspiel zur Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme („Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“) in das BauGB, in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV); Auftraggeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR), Bonn 2018.

¹³⁹ Vgl. hierzu Vogel, H.-J.: Mehr Gerechtigkeit – Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Herder Verlag, Freiburg 2019

Bebauungsplans und des Wertes nach Abschluss der Planungsmaßnahmen ermittelt werden. Der Bundesrat stimmte dem Gesetz nicht zu und im Vermittlungsausschuss konnte man sich – wohl auch wegen verfassungsrechtlicher Bedenken – nicht einigen, so dass die Regelungen nicht ins BBauG übernommen wurden.

Ein ähnlicher Vorstoß für eine 70%-ige Abschöpfung wurde in den 1990er Jahren von der damaligen Opposition gestartet und im Bundesrat vom Bundesland NRW unterstützt.¹⁴⁰ Aber auch er wurde 1997 wegen verfassungsrechtlicher Bedenken – wohlmöglich aber auch wegen politischer Opportunität – im Vermittlungsausschuss gekippt. Zudem gab es bereits das Instrument der städtebaulichen Verträge (s. o.) im Dauerrecht des BauGB, die auch als weniger preistreibend angesehen wurden.

Festzuhalten bleibt indessen, dass letztlich bis heute die vollständige Abschöpfung leistungsloser planungsbedingter Bodenwertsteigerungen im BauGB nicht gelöst bzw. darin - mit Ausnahme der SEM - nicht vorgesehen ist. Die Gründe hierfür liegen in der vermeintlich weit verbreiteten Ansicht, dass die Abschöpfung per se als ein Eingriff in das Eigentum verstanden bzw. dem gleichgesetzt wird. Dass dem eigentlich gar nicht der Fall ist, liegt auf der Hand, da ja nur die vom Eigentümer selbst nicht erzeugten – mithin nur die leistungslosen – Bodenwertzuwächse abgeschöpft würden. Zudem wird angeführt, dass die Abschöpfungen erhebliche administrative Aufwendungen nach sich zögen, die nicht im Verhältnis zu den zu erzielenden Einnahmen stünden und es darüber hinaus mit der Abschöpfung große wertermittlungsmethodische Probleme einhergingen. Dem kann gutes Gewissen entgegengehalten werden, dass es diesbezüglich sehr gute Erfahrungen durch die jahrzehntelange Anwendung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem besonderen Städtebaurecht und den darauf aufbauenden Sonderwertbestimmungen der Immobilienwertermittlungsverordnung gibt.

Die ungenügende Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen führt in der Praxis zu problematischen allokativen und distributiven Fehlentwicklungen. Natürlich hat Bodenspekulation hierin eine entscheidende Ursache. Letztlich impliziert dieser „planungs-gap“ auch Fragen zur sozialen Gerechtigkeit.¹⁴¹ Viel hat sich bis heute daran nicht geändert, selbst dort nicht, wo sogar - wie beispielsweise im Freistaat Bayern - eine Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen zugunsten der Allgemeinheit Verfassungsrang hat (Art. 161 der Bayerischen Landesverfassung). Wenn man sich vergegenwärtigt, dass dagegen wohl täglich verstoßen werden dürfte, mag es wundern, dass es dazu - soweit ersichtlich - offensichtlich keine (oder zumindest keine erfolgreichen) Klagen gab.

Im Grunde genommen hat sich freilich - nicht nur im Freistaat Bayern - die Auffassung verfestigt, dass planungsbedingte Bodenwertsteigerungen „naturbedingt“ fester Teil des Eigentums sind, das ist das eigentliche Problem.

Bei einer möglichen Einführung einer generellen Planungswertabschöpfung sollten insbesondere folgende Aspekte beachtet werden: Als Investitionsanreiz sollte möglichst nur ein Teil der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen abgeschöpft werden.

Die Einnahmen sind ausschließlich zweckgebunden zu verwenden (z.B. zur Refinanzierung der kausalen Infrastruktureinrichtungen und/oder als Einlage bzw. Rückführung in einen Grundstücksfonds).

¹⁴⁰ Vgl. hierzu auch Nakelski, S.: Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen, in: Neue Perspektiven des Bodenrechtes – Materialien für eine nachhaltige Bodenpolitik, hrsg. von Beate und Hartmut Dieterich, Bauwelt Fundamente 119, Verlag Vieweg, Braunschweig/Wiesbaden 1997, Seiten 240-246.

¹⁴¹ Vgl. hierzu stellvertretend: Von Nell-Breuning, O.: Bodeneigentum-Bodenpolitik-Bodenmarkt, DASL-Berichte Nr. 8, 1983 (Anmerkung: Oswald von Nell-Breuning war wohl der große Vertreter der katholischen Soziallehre des letzten Jahrhunderts).

3.2 Bodenreform von „unten“

Das „richtige Grundstück, zur richtigen Zeit an der richtigen Stelle zu einem angemessenen Preis verfügbar zu haben“, heißt eigene kommunale Bauland- und Liegenschaftspolitik zu betreiben. Hilf Dir selbst! Kommunale Baulandstrategien, Baulandbeschlüsse oder kommunale Baulandmodellmodelle sind Bodenreform von „unten“. Dazu steht direkt nichts im BauGB – und braucht es jetzt auch nicht (mehr)! Aber indirekt mag der Handlungsauftrag dazu aus § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB abgeleitet werden: *„Bauleitpläne sollen u.a. eine sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten.“*

Als Selbstverpflichtung der Städte und Gemeinden können sie – wenn sie konsequent gehandhabt werden – das zeigen empirische Arbeiten¹⁴² -, erhebliches Steuerungspotenzial generieren. Eine zentrale Handlungsempfehlung der „AG Aktive Liegenschaftspolitik“ im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen an die Kommunen ist, umfassende Baulandstrategien und -beschlüsse zu erstellen und umzusetzen, um Grundstückspreise und damit auch bezahlbare Wohnungsangebote mitzugestalten.¹⁴³ Den Kommunen erhalten so eine eigene, vor allem eine proaktive Rolle in der Baulandpolitik zurück. So wird Stadtplanungspolitik wieder mit kommunaler Liegenschaftspolitik verzahnt.

Wenn das insbesondere mit aktivem kommunalen Zwischenerwerb oder gar mit langfristiger Bodenvorratspolitik untersetzt wird – so wie es die Stadt Münster mit ihrem Beschluss zur sozialgerechten Bodennutzung so vorbildhaft vormacht oder wie es in Ulm schon immer gemacht wird – wird daraus ein „Königsweg“ (vgl. dazu unten weitergehende Ausführungen).

Voraussetzung ist bei allem: Die Baulandentwicklung muss wieder stärker als originäres Aufgabenfeld der Kommunen verstanden werden, so selbstverständlich, wie z. B. regelmäßige Verkehrs- oder Schulentwicklungsplanungen, etc. erfolgen.¹⁴⁴

Münster

Im Jahr 2004 hat die Stadt Münster (MS) – im Dialog mit allen Wohnungsmarktakteuren und mit einstimmigem Ratsbeschluss – ihr „Handlungskonzept Wohnen“ entwickelt. Es besteht aus mehreren Bausteinen:

- Als Ziel ist der Neubau von jährlich 2.000 Wohnungen vorgesehen, davon mindestens 300 öffentlich geförderte.
- Zugleich sollen preiswerte Wohnungsbestände gesichert werden.
- In einer Zielvereinbarung mit dem Land NRW hat die Stadt MS bis zum Jahr 2022 jährlich 35 Mio. Euro Landesmittel für den sozialen Wohnungsbau akquiriert.
- Und vor allem soll rasch neues Bauland entwickelt werden, nicht zuletzt durch Mobilisierung von Flächenreserven innerhalb des Siedlungsbestands.

¹⁴² Vgl. Dransfeld, E.; Hemprich, C.: Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik - Wohnbaulandstrategien auf dem Prüfstand; hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund 2017 und Adrian, I.; Bunzel, A.; Michalski, D.; Pätzold, R.: Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung – Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis, hrsg. und veröffentlicht vom Deutschen Institut für Urbanistik (difu), Berlin 2021

¹⁴³ Vgl. BMUB - Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (Hrsg.): Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen - hier AG Aktive Liegenschaftspolitik, Berlin 2015 und Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen: Mehr Bauland – gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik, hrsg. vom Deutschen Verband für Wohnungswesen und Raumordnung e.V für das BMUB., Berlin 2016

¹⁴⁴ Vgl. Dransfeld, E.; Kiehle, W.: Stadtentwicklungspolitikische kommunale Bodenpolitik im Überblick. BBSR-Forschungsvorhaben SWD – 10.04.04 -12.210, Abschlussbericht 2014 (nicht veröffentlicht).



Quelle: Stadt Münster

Die Stadt MS entscheidet mit dem Bebauungsplan, ob eine Fläche überhaupt zu Bauland werden kann – und zu welchen Bedingungen. Münsters Modell der Sozialgerechten Bodennutzung nutzt genau dies, um auf den derzeit überhitzten Bodenmarkt steuernd einzuwirken. Aktiver, eigenständiger Bodenerwerb, zeitnahe Bereitstellung von umfänglichem neuen Wohnbauland, preisdämpfende Vergabepaxis, verbindliche Verträge mit bauwilligen Investoren – all das soll den „Interessen der Allgemeinheit“ stärker Geltung verschaffen.

Um der stetigen Steigerung der Bodenpreise entgegenzuwirken, hat der Rat der Stadt Münster einstimmig das Konzept der „Sozialgerechten Bodennutzung (SoBo Münster)“ beschlossen. Damit Münster für alle seine Bürgerinnen und Bürger lebenswert und attraktiv für Neuzuziehende bleiben kann, sollen bestimmte sozial und wohnungspolitische Ziele erreicht werden. Um diese Ziele nachhaltig zu erreichen, setzt SoBo Münster auf zwei Kernprinzipien: Die aktive Rolle der Stadt selbst und die Einbeziehung der privaten Akteure.

Die Kommune selbst erwirbt Grundstücke für den Wohnungsbau und vergibt sie dann nach bestimmten Kriterien – so kann sie die Umsetzung ihrer wohnungspolitischen Ziele direkt und eigenverantwortlich steuern. Dazu gehören auch sog. „Startmieten“, bei denen eine bestimmte (Ober-)Grenze der Kaltmiete (€ je qm) nicht überschritten werden darf (Bedingung). Dieses Vorgehen erfolgt auf mehreren Wegen:

- Grundstückserwerb (= liegenschaftliche Partizipation): Eine Fläche im Außenbereich wird planerisch vorrangig als neues Bauland entwickelt, wenn die Eigentümer mindestens 50 % der Fläche zuvor an die Kommune veräußert haben.
- Grundstücksvergabe: Wenn die Stadt Flächen für Mietwohnungsbau vergibt, erhält nicht derjenige Investor den Zuschlag, der den Höchstpreis bietet, sondern derjenige, der verbindlich die niedrigste Startmiete garantiert oder das beste Konzept liefert. Für Eigenheime werden Grundstücke wie bisher preisgedämpft nach den städtischen Richtlinien vergeben.
- Vertragliche Absicherung: Vor der Einleitung von Bauplanungen im Innenbereich schließt die Kommune mit den Vorhabenträgern verbindliche Verträge zur Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele ab.

Nach dem Grundsatz „Eigentum verpflichtet“ bezieht die Kommune die privaten Grundeigentümer und Investoren in die Umsetzung ihrer wohnungspolitischen Ziele ein:

- Die Privaten übernehmen die Kosten für die Entwicklung sowie die technische und soziale Infrastruktur ihrer Grundstücke.
- Im Innenbereich verpflichten sich die Investoren darüber hinaus vertraglich, u. a. festgelegte Quoten für geförderten Wohnraum einzuhalten. Gleichzeitig profitieren die Privaten von klaren Vorteilen: Transparenz der Verfahren, Gleichbehandlung aller Vorhaben und Investitionssicherheit durch frühzeitige Kalkulierbarkeit der Kosten.

Ulm

Zur Baulandbereitstellung betreibt die Stadt seit rund 125 Jahren eine vorausschauende Bodenvorratspolitik, indem sie Flächen für künftige bauliche Entwicklungen auf Vorrat aufkauft und gezielt zur Aufgabenerfüllung der Stadt Ulm einsetzt oder wieder veräußert. Grundprinzip dabei ist, dass die Stadt Ulm einen Bebauungsplan für ein künftiges Baugebiet erst dann in das Verfahren bringt, wenn sie auch Eigentümerin der betroffenen Flächen ist. Mittlerweile sind etwa 4.500 Hektar in kommunalen Besitz, etwa ein Drittel des kompletten Stadtgebietes.

Die Stadt Ulm verfolgt damit ein konsequentes auf Langfristigkeit angelegtes Zwischenerwerbsmodell. Der An- und Verkauf der Grundstücke erfolgt über die Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung der städtischen Verwaltung.

Die Grundstücke werden nicht (nur) kurzfristig zur unmittelbaren Baureifmachung zwischenerworben, sondern die Bodenbevorratung erfolgt auch über einen längeren Zeitraum von mehr als einer Dekade. Die Stadt strebt einen möglichst preisgünstigen Erwerb der Flächen an, um den Preisvorteil an die späteren Erwerber weiterzugeben und dennoch sämtliche Kosten der Baulandentwicklung durch die Veräußerung zu decken.

Gerade bei Vorhaben der Innenentwicklung durch die Ulmer Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft war im Vorfeld der Ankauf sowie die verwaltungsinterne Koordination der Abteilung Liegenschaften ausschlaggebend für einen Flächenerwerb und damit für eine Entwicklung durch das kommunale Wohnungsunternehmen.

Eine weitere zentrale Maßnahme ist die Ausweitung des im Jahr 2012 eingeführten Programms „Preisgünstiger Wohnraum zur Miete“. Vorgesehen ist die Erhöhung des preisgedämpften Wohnflächenanteils von 20 Prozent auf 30 Prozent. Hiervon sollen 10 Prozent preisgünstiger und 20 Prozent öffentlich geförderter Wohnungsbau sein. Für private brachliegende Industrie- oder Gewerbeflächen und für hinzukommende Wohnflächen, die über zusätzliches Baurecht genehmigt werden, gilt diese

Regelung ebenfalls. Von den insgesamt geplanten 3.500 Wohnungen bis zum Jahr 2021 sollen rund 80 Prozent in der Innenentwicklung realisiert werden.

3.3 Innentwicklungsmaßnahmengebiet (IEM), erweiterte, soziale (amtliche) Umlegung.

Die IEM soll die Mobilisierung bisher nicht genutzter oder untergenutzter Baugrundstücke im Innenbereich und eine zeitnahe Bebauung durch die Eigentümer herbeiführen. Die IEM setzt einen qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf voraus und erfordert ein koordiniertes flächenhaftes Vorgehen.

Das Allgemeinwohlerfordernis muss durch einen erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten begründet werden, der durch Innenentwicklung gedeckt werden soll.¹⁴⁵ Die Kombination von erheblichem Baulandbedarf und der Förderung der Innenentwicklung ist die Grundvoraussetzung für die Anwendung der IEM. Zur Mobilisierung der vorhandenen Baulandpotenziale legt die IEM-Satzung ein Gebiet mit den zu aktivierenden Grundstücken in einem Teilbereich einer Gemeinde als Innenentwicklungsmaßnahmengebiet (IEG) fest und begründet zugleich ein flächenhaftes Baugebot für diese Aktivierungsgrundstücke.

Die zeitnahe Bebauung der Grundstücke entsprechend dem Innenentwicklungskonzept der Stadt soll mittels einer Bauverpflichtung durch die IEM-Satzung oder einen ggf. noch erforderlichen IEM-Bebauungsplan erreicht werden. Erfüllt der Eigentümer die Bauverpflichtung nicht innerhalb einer bestimmten Frist und ist er auch nicht zum Verkauf (insbesondere an die Gemeinde) bereit, so besteht die Möglichkeit einer Enteignung des betreffenden Grundstücks durch die Gemeinde.

Das zentrale Ziel der IEM besteht in der zeitnahen Bebauung von Baulücken, unter- und fehlgenutzten Grundstücken durch den Eigentümer oder einen bauwilligen Dritten, an den das Grundstück veräußert werden kann. Ein Zwischenerwerb durch die Kommune ist nicht das primäre Ziel. Beim freihändigen Erwerb und bei einer Enteignung sollen eine Entschädigung in Geld und eine Abfindung mit Ersatzland möglich sein.

Zur Einführung der IEM in das BauGB wurde im Auftrag des Bundesumweltministeriums (BMUB) in den Jahren 2017 und 2018 ein Planspiel mit acht Großstädten (Berlin, Bonn, Chemnitz, Hamburg, Köln, München, Stuttgart und Trier) durchgeführt. Demnach würde mit der Einführung einer IEM eine Regelungslücke im derzeitigen Instrumentarium des besonderen Städtebaurechts geschlossen.¹⁴⁶ Die Verfassungsmäßigkeit dieses neuen Instrumentes wurde zudem eigens durch ein Rechtsgutachten festgestellt.¹⁴⁷ Der gebietsbezogene Ansatz der IEM wird als besonders sinnvoll und als wesentliche Erleichterung beim Nachweis der Anwendungsvoraussetzungen insbesondere im Hinblick auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung, eingeschätzt. Die klare Struktur und der transparente Ablauf der IEM werden von den Kommunen begrüßt.

¹⁴⁵ Diese Regelung wäre dann der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ähnlich (vgl. dort § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB).

¹⁴⁶ Vgl. Kötter, Th.; Müller-Grunau, S.: Abschlussbericht – Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“) in das BauGB, in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV); Auftraggeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR), Bonn 2018.

¹⁴⁷ Vgl. Wickel, M.: Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“) im BauGB, Hamburg 2017 – abgedruckt bei: Kötter, Th.; Müller-Grunau, S.: Abschlussbericht – Planspiel zur Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme, a.a.O., Seiten 92-97.



Quelle: Kötter, Th., in: IÖR Schriften Band 76/2018

Der Ansatz der Sozialen Umlegung greift wesentliche Prinzipien der erweiterten Umlegung sowie des ‚erweiterten Stuttgarter Modells‘ auf.¹⁴⁸ Die soziale Umlegung soll dabei nicht nur dem Interessenausgleich der Eigentümer, sondern zugleich dem Wohl der Allgemeinheit durch die Deckung eines dringenden Bedarfs an Wohnraum dienen. Das bodenpolitische Ziel besteht u.a. darin, durch eine Erhöhung des Flächenbeitrags Bauland für den sozialen Wohnungsbau in ausreichender Menge und zu einem tragfähigen Preis bereitzustellen. Die Soziale Umlegung hat als Hauptziel die Mobilisierung von Flächen durch die Abschöpfung des Umlegungsvorteils in Land und dessen Bereitstellung für den Wohnungsbau mit Mietpreis- und Belegungsbindungen. Damit fördert sie auch die angemessene räumliche Verteilung von gefördertem Wohnraum innerhalb des Stadtgebietes und eine sozial durchmischte Stadt.

Die Flächen sollen durch die Beschränkung der Zuteilung „abgeschöpft“ werden:

Zuteilung mindestens von 50 % der Fläche des Einwurfsgrundstücks an den Alteigentümer und mindestens Zuteilung eines Grundstücks zum Verkehrswert des Einwurfsgrundstücks zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses,

¹⁴⁸ Vgl. Dieterich, H.: Baulandumlegung, 5. Auflage, C.H. Beck Verlag, München, 2006, Seite 16 und Kötter, TH.; Rebhorst, F.: Die soziale Umlegung – ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Baulandumlegung zur Flächenbereitstellung für den sozialen Wohnungsbau, in: ZfV 1/2019 und Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (VHW): Vorschläge zur Wohnbaulandmobilisierung – vertragliche Aspekte sowie abgaben- und förderrechtliche Instrumente, Abschlussbericht der unabhängigen Arbeitsgruppe des vhw, Bonn 1995, Seiten 7-8. Speziell zum sog. „Stuttgarter Modell“ vgl. Dieterich, H.: Baulandumlegung, a.a.O., Seiten 342-343.

Abschöpfung des Umlegungsvorteils in Land von bis zu 50 % der eingeworfenen Grundstücksflächen und Zuteilung der dadurch gewonnenen Flächen, die über den Flächenabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB hinausgehen, an geeignete Wohnungsunternehmen zu einem Preis, der geförderten Wohnungsbau ermöglicht,

- Bauverpflichtung der Wohnungsunternehmen, die durch Ankaufsrecht zugunsten der Gemeinde bei Nichtbebauung gesichert wird,
- Begründung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts zur Vermeidung von Grundstücksspekulationen und
- Geldausgleich für Mehr- oder Minderzuteilungen.

Die Soziale Umlegung soll lediglich bei einem dringenden Baulandbedarf angewendet werden, bei dem die Nachfrage nach Bauland zu tragfähigen Preisen das Angebot deutlich übersteigt und die Deckung des Baulandbedarfs allein über den Markt im öffentlichen Interesse im Interesse der Zielgruppe des geförderten Wohnungsbaus nicht abgewartet werden kann. Die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz (2021) im § 201a BauGB nunmehr den Ländern gegebene Möglichkeit, durch Rechtsverordnung Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt festzulegen, könnte hierzu eine geeignete Grundlage schaffen.

Wegen der höheren rechtlichen Anforderungen mag es sinnvoll sein, die soziale Umlegung zunächst lediglich in förmlichen Entwicklungsbereichen nach §§ 165 ff. BauGB anzuwenden, um dort den kostspieligen Zwischenerwerb von Grundstücken und ggfs. langwierige Enteignungsverfahren zu vermeiden. Verfahrenstechnisch wäre dann im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen i.d.R. auch bereits der Nachweis zur Anwendbarkeit der Sozialen Umlegung geführt. So gesehen dürfte dadurch die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme eine besondere Erweiterung, mithin Aufwertung, erhalten.

Die Soziale Umlegung stellt im Vergleich zur Enteignung in der Entwicklungsmaßnahme das „mildere“ Mittel dar. Im Hinblick auf Prinzipien und Grundsätze der hoheitlichen Umlegung zielt die Soziale Umlegung auf die Ausdehnung des Solidaritätsprinzips und die Modifizierung des Konservationsprinzips ab. Die Grundsätze der Zweckmäßigkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Wertgleichheit werden durch den Vorschlag der Sozialen Umlegung hingegen nicht berührt. Den Gemeinden mit einem angespannten Wohnungsmarkt könnte damit eine weitere Option für die Baulandentwicklung zur Verfügung gestellt werden.

Noch gibt es in Deutschland eine „gelebte Umlegungslandschaft“ mit breitem Expertenwissen. Es ist schon verwunderlich, warum dieses eigentlich bewährte, sehr traditionelle deutsche Bodenordnungsinstrument zwischenzeitlich ein Stück weit in den Hintergrund gerückt ist. Dabei ist die Umlegung nicht ausschließlich ein „grüne-Wiese-Instrument“, sondern kann – bei bestehendem Bodenordnungsbedarf - schon jetzt im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB zur Entwicklung ungenutzter Innenentwicklungspotenziale oder zur Bodenordnung im Rahmen Städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB – und damit sozusagen im Bestand - angewendet werden.

4. Rechtliche Rahmenbedingungen / Rainer Tietzsch

In den vorangegangenen Kapiteln wurde dargestellt, welche historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Entwicklungen zu der heutigen Problemkonstellation im Wohnungswesen geführt haben. Der daraus entstandene politische Handlungsbedarf wurde umrissen. Schließlich sind in Abschnitt III die Bausteine für eine bedarfs- und klimagerechte Anpassung des Wohnungsbe-

standes und des Neubaus skizziert worden. Ziel und Maßstab der Umgestaltungsvorschläge ist die stärkere und zeitgemäße Ausrichtung des Wohnungswesens an den Belangen des „Wohles der Allgemeinheit“.

Da unsere Gesellschaft in wesentlichen Teilen rechtlich strukturiert ist, werden zunächst (5.1) die Strukturbedingungen dieser rechtlichen Ordnung dargestellt und auf den Gegenstand – ein gemeinwohlorientiertes Wohnungswesen – zugespitzt und einige Überlegungen entwickelt, z.B. zur Bodenpreislimitierung oder der Berücksichtigung wirtschaftlicher Parameter im Städtebaurecht.

Danach werden (5.2) kurz und knapp, und selbstverständlich nicht abschließend, Vorschläge zusammengetragen, an welchen Stellen in das Gefüge der bisher bestehenden Normen eingegriffen werden könnte, um der Problemlösung näherzukommen.

Der Rahmen für eine Neuorientierung im Wohnungswesen, für Wohnungsneubau, für Modernisierung des Wohnungsbestandes und für die Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes wird – selbst dort, wo die konkrete Ausgestaltung dann durch Verträge erfolgt – durch Rechtsnormen gesetzt. Normen stehen immer in der Spannung, einerseits allgemein gültige Anforderungen zu stellen, andererseits lokalen und individuellen Verhältnissen angemessenen Raum zu geben. Wie diese Spannung austariert wird, ist nicht durch universale Maßstäbe festgelegt, sondern – auch in den verschiedenen europäischen Staaten – ganz unterschiedlich strukturiert. Maßgeblich ist die jeweilige Verfassungsordnung, die allerdings ggf. auch mit überstaatlichen Normen, im Falle Deutschlands insbesondere mit dem Recht der Europäischen Union, harmonisiert werden muss.

4.1. Normhierarchie, Föderalismus, Gemeindeverantwortung

Für Deutschland ist ein Zusammenspiel von Regelungen der Gemeinden, der Länder und des Bundes vorgesehen, auch im Bereich des Städtebaurechts, des Wohnungswesens, des Ordnungsrechts, des Steuerrechts und des Mietvertragsrechts. Die jetzt vorgefundene Struktur ist historisch geworden und durch politische Auseinandersetzungen mal in die eine, mal in die andere Richtung verändert worden. Sie ist also grundsätzlich auch heute veränderbar und sollte auf die Lösung der Probleme hin orientiert, optimiert werden.

Gemeinde: Am nächsten an der lokalen Problemlage sind die Gemeinden, ihnen ist durch Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) verfassungsrechtlich gewährleistet, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ... in eigener Verantwortung zu regeln“ – allerdings nur „im Rahmen der Gesetze“.¹⁴⁹ Gemeinden regeln Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises durch Satzung, wenn ihnen ein Gesetz ein Satzungsrecht ausdrücklich zubilligt oder jedenfalls offen lässt.¹⁵⁰ Der Bund darf seit 2006 nicht direkt den Gemeinden neue Aufgaben übertragen, Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG – nur die Länder können den Gemeinden Aufgaben zuweisen.¹⁵¹

Länder, Normsetzungsrecht: Nach der Verfassung haben in erster Linie die Länder das Normsetzungsrecht. Art. 70 Abs. 1 GG bestimmt, dass „die Länder ... das Recht der Gesetzgebung (haben), soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ Praktisch ist das Verhältnis allerdings umgekehrt: In sehr vielen Bereichen dominiert Bundesrecht. Gesetzgebungsbefug-

¹⁴⁹ Schon vor 1919 war dies durch die Gemeindeordnungen der Länder geregelt, dann in Art. 17 der Weimarer Reichsverfassung bestätigt, siehe dazu schon Hugo Preuß, der „Vater“ der WRV in Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889.

¹⁵⁰ Siehe dazu schon BVerfGE vom 20. März 1952, BVerfGE 1, 167.

¹⁵¹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages WD 3 – 3000 – 381/10.

nisse des Bundes können sich als konkurrierende Zuständigkeit aus dem Zuständigkeitskatalog gemäß Art. 72, 74 GG ergeben; ist ein Sachgebiet dort verzeichnet, dann ist maßgeblich, ob der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat, und ob diese Regelung als abschließend anzusehen ist. Der früher vorrangig dem Bund zustehende Sachbereich „Wohnungswesen“ ist 2006 wieder vollständig an die Länder gefallen, andererseits soll das „Miethöherecht für ungebundenen Wohnraum“, früher Teil des Sachbereichs „Wohnungswesen“, vor 2006 gänzlich in das Bürgerliche Recht gewandert sein.¹⁵² Die Förderung des Wohnungsbaus wurde 2006 zunächst vollständig den Ländern überlassen, nunmehr ist ein Beitrag von Bundesfinanzierung von Wohnungsbauaufgaben im Wege der Verwaltungsvereinbarung möglich. Ein Bundesland kann den in seinem Gebiet belegenen Gemeinden auch neue Aufgaben zuweisen, sollte dann aber auch für die entsprechende Mittelausstattung sorgen.

Bundesrecht - einheitliche Regelung erforderlich: Dem Bund steht die Regelungskompetenz zu für Sachgebiete, die einer im Gesamtstaat einheitlichen Regelung bedürfen. Materien der ausschließlichen Bundeszuständigkeit¹⁵³ spielen im Bereich des Städtebaus und des Wohnungswesens keine Rolle, vielmehr geht es hier stets um „konkurrierende“ Zuständigkeit des Bundes, was bedeutet: Soweit der Bund abschließende Regelungen getroffen hat, dürfen die Länder keine mehr erlassen.¹⁵⁴

Allerdings soll im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit der Bund Normen nur erlassen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“, Art. 72 Abs. 2 GG. Für zahlreiche Sachbereiche wird das Bedürfnis an bundesgesetzlicher Regelung generell unterstellt,¹⁵⁵ so insbesondere für das Bürgerliche Recht einschließlich des Grundbuchrechts, aber auch dort kommt es vor, dass der Bundesgesetzgeber den Ländern Regelungsspielräume belässt: Selbst im Bürgerlichen Recht, das für den Rechtsverkehr in ganz Deutschland gilt, können die Länder die Anwendbarkeit einzelner Regelungen anordnen, oder eben nicht anordnen, siehe § 558 Abs. 3 Satz 2 (Kappungsgrenze), § 556 d (Mietpreisbremse), § 577a (Kündigungssperrfrist) BGB. In anderen – den in Art. 72 Abs. 2 GG genannten – Materien muss hingegen das Bedürfnis bundeseinheitlicher Regelung besonders geprüft werden, und für einige dem Bund zugewiesene Sachbereiche ist den Ländern selbst im Falle einer bundesgesetzlichen Regelung in Art. 72 Abs. 3 GG die Abweichung ausdrücklich eröffnet.¹⁵⁶ Es ist also die Sache politischer Abwägungen, Auseinandersetzungen und Entscheidungen, ob eine bundeseinheitliche Regelung geschaffen wird und wie viel Spielraum sie den Ländern dafür lässt, Regelungen festzulegen, die den regionalen oder örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen.

Auch wenn der Bund im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit einen Sachbereich angepackt, von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, kommt es noch darauf an, ob seine Regelung abschließend ist. Das muss der Bundesgesetzgeber nicht ausdrücklich anordnen, vielmehr wird dies ggf. von Gerichten, insbesondere letztlich den Verfassungsgerichten, durch Auslegung des Wortlauts, der Systematik und der Materialien zum Gesetz festgestellt. Aus einer Gesamtschau kann sich in der richterlichen Beurteilung ergeben, die bundesrechtlichen Regelungen sollten abschließend sein – oder eben nicht. Umgekehrt kann der Bundesgesetzgeber selbst ausdrücklich festlegen, dass bestimmte Regelungen nicht abschließend sein sollen, er kann Öffnungsklauseln zugunsten der Länder vorsehen,

¹⁵² BVerfG vom 25.3.2021, BVerfGE 157, 223 („Mietendeckel“-Entscheidung) Rziff 179.

¹⁵³ Art. 73 GG.

¹⁵⁴ Art. 72 Abs. 1 GG.

¹⁵⁵ Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 (Bürgerliches Recht), 2, 3, 10, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 GG.

¹⁵⁶ ...für das Jagdwesen (...), den Naturschutz und die Landschaftspflege (...), die Bodenverteilung; die Raumordnung, den Wasserhaushalt (...), die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse, die Grundsteuer.

und diese entweder mit inhaltlichen Anforderungen versehen oder schlicht ein Abweichungsrecht einräumen.¹⁵⁷ Das ist eine völlig gängige und zulässige Regelungstechnik.

Gesetz – Verordnung – Satzung: Gesetze des Bundes oder eines Landes müssen nicht alle Sachverhalte abschließend regeln. Vielmehr können Details in untergesetzliche Normen ausgelagert werden, das sind Rechtsverordnungen und Satzungen. In solchem Fall ermächtigt der Gesetzgeber Verwaltungsstellen oder die Gemeinden, die näheren Regelungen zu erlassen. Jedoch ordnet Art. 80 Abs. 1 GG ausdrücklich an, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß dieser Ermächtigung in dem Gesetz selbst bestimmt werden müssen. Insbesondere bei Eingriffen in Grundrechte – und im Bauwesen und Wohnungswesen wird fast immer regulierend in Grundrechte eingegriffen – sollen die Gesetze alle wesentlichen Eingriffsgrundlagen und die Reichweite der Eingriffe nennen.

So können die Gemeinden aufgrund der schon früher eingeführten gesetzlichen Ermächtigung im Baugesetzbuch (die hier wiederum mit der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG zusammenhängt) Bebauungspläne erlassen und Satzungen verschiedener Art erlassen, wie z.B. Sanierungs-, Entwicklungs- und Milieuschutz-, Vorkaufsrechtssatzungen¹⁵⁸ und Gestaltungssatzungen.¹⁵⁹ Die oben genannten ins BGB eingefügten Öffnungsklauseln in § 558 Abs. 3 Satz 2 (Kappungsgrenze), § 556 d (Mietpreisbremse), § 577a (Kündigungssperrfrist) BGB, führen dazu, dass die Länder durch Rechtsverordnung bestimmen können, in welchen Gemeinden die besonderen Schutzbestimmungen gelten sollen, und ggf. wie stark oder dauerhaft der Schutz sein soll.

Transnationale Normen – Europäische Union: Regulierungen im Bereich des Bau- und Wohnungswesens können durch Europäisches Recht vorgegeben sein, andererseits können nationale Regulierungen in eine Spannung treten zu den in der Europäischen Union vertraglich vereinbarten¹⁶⁰ „Grundfreiheiten“: die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit und die Freiheit des Kapitalverkehrs, die mittlerweile stark durch Regelungen für ein Zusammenwachsen der Volkswirtschaften und Gesellschaften der Mitgliedsländer überformt sind. Auch hier wird das Maß zwischen Freiheit und Einschränkung ständig neu ausgehandelt und politisch entschieden. Häufig wird auch im innerstaatlichen Diskurs darauf verwiesen, das müsse „Brüssel“ entscheiden – während dieselben Akteure zugleich hinter den Kulissen dafür sorgen, dass die Entscheidungen in Brüssel in die Richtung gehen, die sich diese Akteure innerstaatlich wünschen.¹⁶¹

Die Europäische Union kann selbst Normen setzen, die entweder direkt oder indirekt das innerstaatliche Recht verändern.¹⁶² Über die Einhaltung der Verträge wachen die Europäische Kommission und

¹⁵⁷ Siehe auch z.B. § 21 BBodenSchG; § 49 Abs. 3 BImSchG; § 2 Abs. 5 VerpackungsG; oder auch § 12 Bundesurlaubsg – Abweichung durch Tarifvertrag.

¹⁵⁸ Ermächtigungen dazu im Baugesetzbuch.

¹⁵⁹ Ermächtigung in der jeweiligen Landesbauordnung.

¹⁶⁰ Bereits in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben sich die ursprünglich beteiligten Staaten verpflichtet, im gemeinsamen Wirtschaftsraum diese vier Grundfreiheiten einzuführen und zu wahren.

¹⁶¹ Hervorstechendes Beispiel ist die Schuldenbremse, die auf Druck Deutschlands in die europäischen Vertragswerke kam, danach im Grundgesetz verankert wurde, so dass einerseits die „Schuld“ in Brüssel liegt, innerstaatlich aber auch argumentiert wird, man könne davon gar nicht abweichen.

¹⁶² Verordnungen gelten direkt und unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat; Richtlinien sind von den Mitgliedsstaaten innerhalb der gesetzten Frist umzusetzen – ist die Frist abgelaufen, dann sind ihre Regulierungen unmittelbar anzuwenden, soweit sie aus sich heraus klar und eindeutig sind. Entscheidungen betreffen Einzelvorgänge, dazu gehört aber auch z.B. die Prüfung, ob bestimmte Fördermaßnahmen von Mitgliedsländern im Widerspruch stehen z.B. zur Wettbewerbsfreiheit. Trotz mehrfacher Änderung der Verträge bis hin zur Europäischen Union, und die Ergänzung durch eine Grundrechte-Charta und nach Ausweitung auf nunmehr 27 Mitgliedsstaaten ist diese Normstruktur nach wie vor maßgeblich.

der Europäische Gerichtshof, der insbesondere einschreitet, wenn eine der vier Grundfreiheiten beeinträchtigt wird.¹⁶³

Steuern, Abgaben, Gebühren: Verhalten der Wirtschaftsteilnehmer und Bürger kann auch durch Steuern, Abgaben und Gebühren gesteuert werden. An solchen Regelungsmodellen besteht aber auf staatlicher Seite bei den einzelnen Akteuren (Bund, Land Gemeinde) oft nur dann Interesse, wenn die „Erträge“ auch in der eigenen Kasse landen.¹⁶⁴

Fördermittel: Auf jeder Ebene der Gebietsgliederung können Fördermittel ausgereicht werden, also von Einrichtungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Dabei ist seit der Föderalismusreform 2006 eine Mischfinanzierung grundsätzlich verboten.¹⁶⁵ Im Bereich der Wohnraumförderung behilft man sich mit Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern.¹⁶⁶ Auch die Europäische Union kann Fördermittel ausreichen. Entscheidend ist stets, welche Bedingungen für den Erhalt von Fördermitteln gesetzt werden, wie die Adressaten zur Annahme der Fördermittel bewegt werden, und wie sichergestellt wird, dass die Bedingungen eingehalten sind und eingehalten werden.

4.2. Anwendung der Normen durch die Verwaltung

Viele Rechtsnormen bedürfen der Anwendung durch staatliche bzw. kommunale Verwaltung. Zuständig sind generell die Länder, und zwar selbst dort, wo Bundesrecht auszuführen ist.¹⁶⁷ Selbst optimal gestaltete Gesetze des Bundes oder der Länder und Satzungen der Gemeinden scheitern, wenn nicht eine personell ausreichend besetzte Verwaltung mit fachlich gut qualifizierten und engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorhanden ist. Erst recht gilt das für – nicht selten – suboptimal formulierte Gesetze, für Rechtsnormen, in denen Konfliktlagen unbeabsichtigt oder auch bewusst unentschieden blieben,¹⁶⁸ womöglich weil sich politische Akteure mit der entsprechenden Lobby nicht anlegen wollten.

¹⁶³ Auch die Europäische Menschenrechtskonvention, überwacht durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, schützt das Eigentumsrecht; es bringt im Bereich des Bauwesens und des Wohnungswesens aber keinen Schutz, der über den nach dem Grundgesetz hinausginge; andere völkerrechtliche Verträge sind meist zunächst durch Bundesgesetze in nationales Recht umzusetzen; wenn die internationalen Regelungen klar genug sind, werden sie bei der Auslegung der nationalen Gesetze unter Umständen – gleichrangig einem deutschen Gesetz – mit herangezogen. Eine Freihandelsverträge enthalten Regelungen über Schiedsgerichte.

¹⁶⁴ Die allermeisten Steuern werden durch Bundesrecht auferlegt, vereinzelt können die Länder oder die Gemeinden bestimmen, in welcher Höhe die Steuern erhoben werden. Die meisten Steuern fließen dem Bund zu, der sie dann über den Länderfinanzausgleich an die einzelnen Bundesländer rückverteilt, nur wenige Steuern bleiben von vornherein bei den Gemeinden, in denen sie angefallen sind. Steuern sind an bestimmte Erhebungs-Sachverhalte geknüpft, jedoch sind die Erträge meist nicht einem entsprechenden Ausgabenzweck zugeordnet. Abgaben werden erhoben, um einen bestimmten Zweck zu erzielen und zu fördern. Länder und Gemeinden dürfen in Bereichen, für deren inhaltliche Regelung der Bund zuständig ist – und bei konkurrierender Zuständigkeit Regelungen getroffen hat – Abgaben nur erheben, wenn das mit der Zielrichtung der Bundesregelung übereinstimmt. Gebühren werden als Gegenleistung für eine konkrete Leistung der Verwaltung erhoben.

¹⁶⁵ Ausnahmen in Art. 91a GG für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

¹⁶⁶ Art 104d i.V.m. Art. 104b Abs. 2 und 3 GG.

¹⁶⁷ Art. 30 GG.

¹⁶⁸ „Das sollen mal die Gerichte entscheiden, wir übernehmen dann, was dabei herauskommt!“

Ein Beispiel: Das sogenannte Wirtschaftsstrafgesetz¹⁶⁹ ist in Wahrheit Ordnungsrecht des Bundes zur Flankierung der Miethöheregelungen, die heute im BGB geregelt sind.¹⁷⁰ Wird die ortsübliche Miete um mehr als 20 % überschritten, liegt eine Mietpreisüberhöhung vor, die zu einem Bußgeld und zur Abschöpfung der Mehrerträge führen kann. Das Gesetz verwendet aber die Formulierung, unangemessen hoch seien Entgelte, „die infolge der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen“ genommen werden. Der Bundesgerichtshof entschied, dies sei ein subjektives Tatbestandsmerkmal, es müsse also dem Vermieter der Vorsatz nachgewiesen werden, dass er das geringe Angebot ausnutzen wollte. Es wäre ein Federstrich des Bundesgesetzgebers, dieses Missverständnis auszuräumen. Geschieht das nicht, dann müssen Verwaltungsmitarbeiter akribisch nachweisen, dass dieser Vermieter die Wohnungsknappheit und die Notlage des späteren Mieters kannte – monatelange Arbeit für einen in Ballungsgebieten eigentlich klar auf der Hand liegenden Sachverhalt. Und es kommt dann noch darauf an, dass die zuständigen Gerichte nicht das Verfahren gegen eine milde Buße einstellen, sondern bereit sind, die entsprechende Beweisaufnahme auch durchzuführen, und dass die Obergerichte die Bußgeldverurteilungen klar bestätigen.

Der – seit vielen Jahren andauernde, zuletzt durch das Spardiktat auferlegte – Personalabbau im öffentlichen Dienst der Länder und Kommunen hat verheerende Auswirkungen: Häufig ist nicht einmal mehr Personal vorhanden, das sich Missstände vor Ort ansehen kann, geschweige denn Fachleute, die technische Sachverhalte zuverlässig einschätzen und Anordnungen in eine rechtssichere Form bringen können.

Es ist eben nicht unbedingt sinnvoll, „Bürokratie abzubauen“, sondern es müssen alle notwendigen Prüfungen soweit vereinfacht werden wie möglich, andererseits muss für die notwendigen Prüfungen das notwendige Personal ausgebildet, eingestellt und vorgehalten werden.

4.3 Gerichtliche Kontrolle

Über die Auslegung von Gesetzen und Verordnungen und die Anwendung im Einzelfall entscheiden im Streitfall die Fachgerichte.¹⁷¹ Untergesetzliche Normen, also Verordnungen und Satzungen, die nach Ansicht der Fachgerichte vom Gesetz nicht gedeckt sind, oder deren früher gegebene gesetzliche Voraussetzungen weggefallen sind, können von den Fachgerichten selbst für unanwendbar erklärt werden.

Bei der Auslegung der deutschen Gesetze muss Verfassungsrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht von den Fachgerichten beachtet werden, insbesondere unbestimmte Rechtsbegriffe, die im Gesetz nicht näher bestimmt sind, bieten dafür ein Einfallstor. Je nach rechtlicher Einschätzung und Verfahrenskonstellation werden auch das Bundesverfassungsgericht oder das Landesverfassungsgericht damit befasst.¹⁷² Der Europäische Gerichtshof kann durch Fachgerichte oder Verfassungsgerichte

¹⁶⁹ Gesetz zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts (Wirtschaftsstrafgesetz 1954) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975 (BGBl. I S. 1313), zuletzt geändert durch Artikel 76 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

¹⁷⁰ Siehe dazu BVerfG vom 25.3.2021 („Mietendeckel“), Rn. 114.

¹⁷¹ Maßgeblich ist primär der Wortlaut der Normen; ergänzend sind die Normsystematik, die Entwicklungsgeschichte der Norm, die vom Normgeber niedergelegte Begründung und die Zielsetzung der Norm, auch in Abgrenzung zu anderen Normen, für die Auslegung zu nutzen.

¹⁷² Näheres zur verfassungskonformen Auslegung, der Richtervorlage und der Verfassungsbeschwerde kann hier nicht ausgeführt werden.

te mit der Frage befasst werden, ob eine staatliche Norm bzw. ihre konkrete Anwendung gegen das Recht der Europäischen Union verstößt.¹⁷³

4.4. Strukturelle Probleme für neue Normen

Regelungen für ein gemeinwohlorientiertes Wohnungswesen müssen in das vorstehend dargelegte vielfältige und manchmal komplizierte Normengeflecht eingepasst werden. Dabei zeigt sich ein **strukturelles Problem**: Vielfach sollen Normen regionale oder lokale Verhältnisse regeln, sie sind aber von weit übergeordneten Institutionen zu erlassen, die von den lokalen und regionalen Problemen unmittelbar gar nicht betroffen sind, und deren Akteure die Probleme möglicherweise kaum kennen. Auf europäischer Ebene setzt der Erlass neuer Normen oder Verhaltensmaßregeln von einigem Gewicht meist die Zustimmung sämtlicher Mitgliedsstaaten voraus – hier mag jeder einzelne sachliche oder auch sachfremde Gründe haben, einer Regelung nicht zuzustimmen. Gleiches gilt für den Bund im Verhältnis zu Ländern und Kommunen: Für grundlegende Regelungen ist die Zustimmung von Abgeordneten erforderlich, die persönlich von dem Problem keine nähere Kenntnis haben, und ggf. von Bundesländern, die gar nicht oder nur in einzelnen Räumen von dem Problem betroffen sind. Das setzt sich fort auf der Ebene des einzelnen Bundeslandes, wo wiederum überwiegend Abgeordnete zu entscheiden haben, die selbst mit dem Problem gar nicht konfrontiert sind, und wo Problemregionen möglicherweise keine mächtigen Fürsprecher haben, oder die Landesregierung, die vielleicht andere Prioritäten verfolgt.

Ein Beispiel: Der Bundesgesetzgeber hat Regeln für das Miethöherecht für Wohnraummietverträge erlassen, er hat etwas strengere Regelungen für „angespannte Wohnungsmärkte“ ins Gesetz geschrieben, aber es ist den Landesregierungen überlassen festzulegen, ob diese strengeren Regeln im jeweiligen Bundesland überhaupt anwendbar sein sollen, und für welche Gemeinden. Es entscheidet nicht unbedingt die sachliche Dringlichkeit, sondern die politische Grundausrichtung der Regierung und vielleicht die Durchsetzungskraft oder Vernetzung einzelner Gemeinden oder Abgeordneten.

Auf Gemeindeebene schließlich muss einerseits eine Mehrheit davon überzeugt werden, dass es notwendig ist, von den rechtlichen Instrumenten – möglicherweise auch entgegen im Gemeindeparlament mächtig vertretenen Einzelinteressenten – Gebrauch zu machen, und andererseits stehen die unteren Gebietskörperschaften oft vor dem Problem, dass die übergeordneten Institutionen ihnen keine Ermächtigung für ein Eingreifen gegeben oder die notwendigen Mittel nicht zur Verfügung gestellt haben.

Mentales Problem der Re-Regulierung: Es fällt relativ leicht, Deregulierungen durchzusetzen – wie z.B. bei der Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit 1990 – aber ungleich schwerer, bei Marktversagen neue Regulierungen einzuführen, weil hier in inzwischen etablierte (physische, wirtschaftliche oder mentale) Besitzstände und Gewohnheiten und Freiheiten eingegriffen werden muss.¹⁷⁴

¹⁷³ Auch die Europäische Kommission kann – wenn sie der Ansicht ist, es liege ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht vor – eine Klage beim Europäischen Gerichtshof einreichen.

¹⁷⁴ Für das Europäische Recht Dieter Grimm: „Positive Integration, das heißt die Re-Regulierung auf der europäischen Ebene zur Korrektur von Marktversagen, war auf politische Entscheidungen angewiesen, die aber wegen der Konsenserfordernisse im Rat, vor allem vor Erlass der EEA, wesentlich schwerer zu erreichen waren.“ Grimm: Die Rolle der nationalen Verfassungsgerichte in der deutschen Demokratie, in: C. Franzius / D. F. Meyer / J. Neyer, (Hrsg), Grenzen der Europäischen Integration, 2014; hier zitiert nach Grimm: Verfassungsgerichtsbarkeit, 2021, S. 337 f.

Selbst wenn es zur Änderung von Rechtsnormen kommt, muss damit gerechnet werden, dass die Verwaltung und die Rechtsprechung leicht in die ausgetretenen Pfade zurückgleiten, die bisherigen Vorstellungen – oft unausgesprochen – auch den neuen Normen unterlegt werden. Dem kann nur durch möglichst klare Normformulierung und möglichst sorgfältige Begründung entgegengewirkt werden.

4.5 Rechtliche Fragestellungen

Für ein – neben der vorgesehenen Neuen Wohngemeinnützigkeit stehendes – Segment gemeinwohlorientierter Wohnungswirtschaft zeigen sich folgende rechtliche Fragestellungen:

- Wie kann sichergestellt werden, dass auf **Grundstücken, die im Eigentum von Bund, Land oder Gemeinde** stehen, Wohnraum gebaut wird, der dauerhaft für diejenigen Teile der Bevölkerung zur Verfügung steht, die sich selbst nicht mit Wohnraum versorgen können? (5.5.1)
- Wie kann durchgesetzt werden, dass **Wohnimmobilien**, die im Eigentum nichtstaatlicher Akteure stehen, mindestens im Falle eines Verkaufswillens in öffentliches Eigentum oder in das Eigentum gemeinwohlorientierter Träger überführt werden? (5.5.2)
- Wie kann der geschaffene bzw. erworbene Wohnraum **dauerhaft** für eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung **gesichert** werden? (5.5.3)
- In welcher Weise können und sollen **Anforderungen an die** gemeinwohlorientierte, auch den Anforderungen des Klimaschutzes und der Ressourcenschonung entsprechende **Bewirtschaftung** dieser Bestände reguliert werden? (5.5.4.)

Sowohl beim Bund als auch bei den Ländern sind solche Projekte von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen abhängig, von der Bereitstellung finanzieller Mittel, aber auch von der Verfügbarkeit von Arbeitskräften und Material. **Wohnungsneubau** auf bisher un bebauten Flächen verschärft den enormen Flächenverbrauch und verbraucht zudem gewaltige Mengen an Material, das beim Abbruch des Gebäudes auch noch kaum recyclingfähig ist, meist als Sondermüll entsorgt werden muss. Und oft verstärken sich die Divergenzen zwischen den Regionen – hier die Gebiete mit wenigen Arbeitsplätzen, die sich entvölkern, dort die Ballungsgebiete, die weitere Zuwanderung anziehen.

Der überregionale Ausgleich von Entwicklungschancen muss durch Kooperation des Bundes mit den Ländern ermöglicht werden. **Grundlegende Regelungen für Umwelt- und Klimaschutz** werden durch Bundesrecht angelegt. Nur wenn hier klare Ziele gesteckt werden, wird sich auch die Wirtschaft darauf einstellen, Kapazitäten aufbauen, neue Bautechniken erproben und entwickeln, Arbeitskräfte anlernen und ausbilden. Wird Bundesförderung zielgenau und in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt, dann kann damit ein zusätzlicher Anreiz gesetzt, vor allem aber eine Überforderung Einzelner abgewendet werden. Eine unmittelbare **Wohnbauförderung** des Bundes würde den Ländern nicht schaden, ist aber derzeit nur im Wege der Verwaltungsvereinbarung realisierbar.

Innerhalb der Bundesländer muss die **Raumordnung und Infrastrukturentwicklung** für einen Ausgleich der Lebenschancen sorgen. Durch **Ordnungsrecht** können genauere Vorgaben für Klimaschutz und Ressourcenschutz beim Bauen festgelegt werden. Durch Kooperation der Bundesländer kann eine Änderung der Musterbauordnung in diesem Sinne herbeigeführt werden, aber auch wenn diese nicht zustande kommt, sind die einzelnen Länder rechtlich nicht gehindert, entsprechende Anforderungen zu stellen.

Sind Gemeinden bereit aktiv zu werden, z.B. durch Ankauf von Wohnungsbeständen, Gründung einer kommunalen Wohnungsgesellschaft, Bereitstellung von Bauland, dann müssen Landes- und Bundes-

politik die Spielräume schaffen und Regelungsmodelle bereitstellen, damit eine dauerhafte Sicherung von Wohnraum erreicht werden kann.

4.5.1. Öffentliches Eigentum

Wie kann sichergestellt werden, dass auf Grundstücken, die im Eigentum von Bund, Land oder Gemeinde stehen, Wohnraum gebaut wird, der dauerhaft für diejenigen Teile der Bevölkerung zur Verfügung steht, die sich selbst nicht mit Wohnraum versorgen können?

a) Kommunales Eigentum

Ist der Boden **in kommunalem Eigentum**, dann ist die Durchsetzung gemeinwohlorientierten Wohnungsbaus relativ einfach: Die Gemeinde kann entweder selbst eine kommunale Wohnungsgesellschaft gründen, die Errichtung und Bewirtschaftung der Wohnungen in ihre Regie nimmt, oder sie kann das Grundstück an Bauwillige verkaufen zu genau festgelegten Bedingungen. Entscheidend bleibt die Frage, wie die gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung dauerhaft gesichert wird.

Allein die Tatsache, dass eine **kommunale Wohnungsgesellschaft** tätig wird, ist keine dauerhafte Gewähr – denn diese kann bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen verkauft werden, wie vielfach geschehen, und ein Erwerber ist an die vorgesehene Bewirtschaftungsweise nicht ohne weiteres gebunden.¹⁷⁵

Wird kommunaler Boden an Bauwillige vergeben, dann kann durch entsprechende Bebauungspläne z.B. die Bebauung mit Sozialwohnraum festgelegt werden,¹⁷⁶ allerdings entsteht dadurch allein keine Baupflicht. Erprobt ist, die Bau- und Bewirtschaftungsverpflichtungen durch **Konzeptvergabe** und städtebaulichen Vertrag und/oder durch die Vereinbarung eines im Grundbuch einzutragenden Rückkaufsrechts abzusichern. Beim Verkauf von Bauland kann es Schwierigkeiten geben mit dem gemeindlichen Haushaltsrecht, das teilweise so verstanden wird, es müsse der aktuelle Verkehrswert erzielt werden, ohne zu berücksichtigen, dass die Kommune bei richtiger Handhabung hohe Wohnungsfürsorgebeträge sparen wird, auch ein Verkauf „unter Preis“ also langfristig haushaltsschonend sein kann.

Alternativ könnten die Grundstücke im Eigentum der Kommune bleiben, lediglich **Erbbaurechte** vergeben werden. Ein Gemeinderatsbeschluss, der dies als Grundsatz festlegt, kann zwar von neuen Mehrheiten wieder aufgehoben werden, eine Signalwirkung hat ein solcher Beschluss aber durchaus. Manche private Akteure wie Genossenschaften verweigern sich dem Erbbaurecht, bestehen darauf, dass sie die Grundstücke zu Eigentum erhalten.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Kommt es zur Verabschiedung der Neuen Wohngemeinnützigkeit, dann könnte der sicherste Weg sein, Wohnraum dort einzubringen und damit dauerhaft zu binden.

¹⁷⁶ § 9 Abs. 1 Nr. 7 und 8 BauGB.

¹⁷⁷ Richtig ist, dass Grundstücke in Erbbaurecht nicht in gleicher Höhe beleihbar sind wie Eigentum, aber es ist auch fraglich, ob umfangreiche Fremdfinanzierung wünschenswert ist; selbst einige Vertreter der genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft meinen, dass Erbbaurechte für Genossenschaften eine gute Grundlage sein können, wenn ein maßvoller Erbbauzins vereinbart wird. Siehe dazu Thiel, Zur „richtigen“ Bodenbewertung bei der Erbbaurechtsbestellung – residualer Potenzialwert oder Marktwert, ErbbauZ 2020, 98.

Eine Sonderstellung haben hier die Stadtstaaten Bremen/Bremerhaven, Hamburg und Berlin, die einerseits als Landesgesetzgeber tätig werden, andererseits zugleich die Kommunalrechte wahrnehmen.¹⁷⁸

b) Eigentum von Land oder Bund

Schwieriger ist es, wenn Grundstücke, die im Gebiet einer Gemeinde liegen, im Eigentum des Landes oder des Bundes (oder jeweils zugehöriger Körperschaften) stehen. Der Bund und Bundesunternehmen wie die Deutsche Bahn sind oft nicht bereit, ihre – oft früher durch Enteignung gegen geringe Entschädigung erworbenen – Grundstücke aufzugeben, wenn die Kommune klare Festlegungen für eine gemeinwohlorientierte Nutzung in Aussicht stellt; und auch bei den Ländern besteht oft eher die Neigung, hohe Verkaufspreise zu erzielen, als Wohnraumsicherung zu betreiben. Es war und ist außerordentlich hindernisreich, Änderungen im Haushaltsrecht durchzusetzen, die ein Abweichen von der früheren Höchstgebotsregel erlauben.¹⁷⁹ Erst 2012 wurden Regelungen zur Erstzugriffsmöglichkeit von Gebietskörperschaften geschaffen, und eine Verbilligungsrichtlinie¹⁸⁰ bringt seit 2017 Erleichterungen für den Erwerb von Flächen durch Kommunen zum Beispiel für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus.

Der **Bund** könnte auf seinen Flächen – soweit das Planungsrecht das zulässt – selbst Wohnraum errichten. So sind in Mannheim auf ehemaligem Militärgelände durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben 84 Wohnungen hergestellt worden,¹⁸¹ in Langen-Neurott sind 106 Wohnungen in Planung.¹⁸² Die Mengen sind aber noch sehr überschaubar. Bundeswohnungen werden zunächst Bundesbediensteten angeboten. Wie weit der Bund bereit ist, bei der Vermietung an andere Wohnungssuchende auf maßvolle Mieten zu achten, ist noch nicht abzusehen.

Auch das jeweilige **Bundesland** könnte auf eigenen Flächen – soweit das Planungsrecht das zulässt – Wohnraum errichten, z.B. durch landeseigene Wohnungsbaugesellschaften. Zwar haben zahlreiche Bundesländer im Zuge der Privatisierungswelle der 2000er Jahre ihre Wohnungsbestände oder die kompletten Gesellschaften verkauft, hier bahnt sich aber ein Umdenken an. Noch bestehende Landesgesellschaften werden – so in Berlin – mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet, sie kaufen Wohnungsbestände an und errichten Neubauten. Niedersachsen hat wieder eine Landes-Wohnungsbaugesellschaft gegründet und schon die Absicht verkündet, die zu schaffenden Wohnungsbestände in die Neue Wohngemeinnützigkeit einzubringen, auch für Berlin hatte die letzte Regierungskoalition dies angestrebt.

4.5.2. Eigentumserwerb von Privaten

Wie kann durchgesetzt werden, dass Wohnimmobilien, die im Eigentum nichtstaatlicher Akteure stehen, mindestens im Falle eines Verkaufswillens in öffentliches Eigentum oder in das Eigentum gemeinwohlorientierter Träger überführt werden?

¹⁷⁸ In Berlin haben die Bezirke gemeindeähnliche Selbstverwaltungsorgane.

¹⁷⁹ Thiel, „Der Staat verschenkt nichts“ - Haushaltsrechtliche und fachplanerische Restriktionen bei aufgegebenen Eisenbahnbetriebsbezogenheit von Grundstücken, ZfBR 2019, 245.

¹⁸⁰ https://cdn0.scrvt.com/1f9e599af5d26bd9a064fd3c6c6d6d3b/98f22dacad086bc1e/0c99bd55b8b1/98f22dad086bc1e-bb19ce345a0c-VerbR_Neufassung_2018.pdf.

¹⁸¹ <https://www.bundesimmobilien.de/bima-feiert-richtfest-fuer-84-neue-wohnungen-1bac1672853462df>

¹⁸² <https://www.bundesimmobilien.de/106-neue-wohnungen-entstehen-in-nachhaltiger-bauweise-94bd3fa6ce7ef87b>

Eigentumserwerb kann sich auf unbebaute wie auf bebaute Grundstücke beziehen. Dieser Aspekt ist besonders im Auge zu behalten, da erkennbar die Wohnungsknappheit – bei den wirtschaftlich nicht sehr leistungsfähigen Haushalten – auf lange Zeit nicht durch Wohnungsneubau behoben werden kann, die Wohnungsmarktentwicklung wesentlich durch die Bestandsimmobilien bestimmt wird, und auch für die Erreichung der Klimaziele die Bestandsgebäude schon allein wegen ihres hohen Anteils an verfügbarem Wohnraum eine ganz besondere Rolle spielen.

Sollen Grundstücke in Anspruch genommen werden, die bisher im Eigentum Privater stehen, dann muss dabei das Eigentumsrecht des Artikel 14 GG respektiert werden. „Inhalt und Grenzen des Eigentums“ werden – so Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG – „durch den Gesetzgeber bestimmt“, und der Gebrauch des Eigentums „soll“ gemäß Art. 14 Abs. 2 GG „zugleich der Allgemeinheit dienen“. Die Verpflichtung auf das Allgemeinwohl stellt einerseits eine Zielbestimmung für alle staatliche Normsetzung dar, sie erlegt aber ihrem klaren Wortlaut nach den privaten Eigentümern selbst eine entsprechende Verpflichtung auf.¹⁸³ Der Gesetzgeber hat Inhalt und Grenzen des Eigentums festzulegen. Das gilt nicht nur für den Bundesgesetzgeber, sondern – in den Sachbereichen, für die sie zuständig sind – auch für die Landesparlamente, sie haben dabei wiederum das Allgemeinwohl zu wahren, und Spielräume, die durch diese Gesetze den Kommunen und der Verwaltung eingeräumt werden, sind ebenfalls in diesem Sinne auszufüllen.

a) Eigentum

Der Begriff des **Eigentums** stammt aus dem Zivilrecht, und ist dort mit der Definition belegt, es sei die umfassende Herrschaft einer Person über eine Sache. „Der Eigentümer kann“, so § 903 BGB, mit der Sache „nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen“. Dem Eigentümer soll grundsätzlich auch das Recht zustehen, die Sache zu vernichten. Allerdings schränkt schon § 903 BGB ein: „...soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen“; ein uneingeschränktes Eigentumsrecht kennt somit auch das BGB nicht. Zudem geht es vorliegend nicht um eine „Sache“ im herkömmlichen Sinne, sondern um Immobilieneigentum. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann der Gesetzgeber das Eigentum an Immobilien um so stärker einschränken, je mehr andere auf seine Nutzung angewiesen sind.¹⁸⁴ Und es kann andererseits einen Unterschied machen, ob der Eigentümer diesen Gegenstand benötigt für die Sicherung seiner eigenen Existenz, oder ob es sich für ihn um ein bloßes Anlagegut handelt.¹⁸⁵

Die frühere Vorstellung, der Grundstückseigentümer genieße „Baufreiheit“, könne also grundsätzlich sein Grundeigentum bebauen und nutzen wie es ihm gefällt, findet heute kaum mehr Fürsprecher. Rechte auf bauliche Nutzung entstehen durch Entscheidung des Gesetzgebers und ggf. auf sie gestützte, im Gesetz vorgesehene Pläne, Verordnungen, Satzungen.¹⁸⁶ Der Eigentümer muss bei der

¹⁸³ BVerfG vom 17.1.1967, BVerfGE 21, 73 (83): „Das Gebot sozialgerechter Nutzung ist nicht nur eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers, sondern in erster Linie Richtschnur für den Gesetzgeber, bei der Regelung des Eigentumsinhalts das Allgemeinwohl zu beachten.“ In der Regel wird nur der zweite Halbsatz zitiert (*Hervorhebung RT*).

¹⁸⁴ Siehe z.B. BVerfG vom 15.10.1996 - 1 BvL 44/92, 1 BvL 48/92, BVerfGE 95, 64 (84) zum Wohnungsbindungsänderungsgesetz für die neuen Bundesländer; BVerfG vom 18.7.2019, WuM 2019, 510 zur Mietpreisbremse, jeweils m.w.Nw.

¹⁸⁵ Siehe dazu BVerfG vom 18.7.2019 vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054, Rn. 101.

¹⁸⁶ BVerwG vom 19.02.2004, BVerwGE 120, 130.

Bebauung und Nutzung die damit vorgegebenen Grenzen beachten, er kann sogar gezwungen werden, diesen Vorgaben entsprechend tätig zu werden.¹⁸⁷

b) Enteignung, Ankaufrecht

Die vollständige Entziehung privaten Eigentums im Einzelfall ist als **Enteignung** gemäß Art. 14 Abs. 3 GG nur unter besonderen Voraussetzungen möglich: Wer sein privates Eigentum behalten will, soll es nur zur Verwirklichung konkreter wichtiger Belange der Allgemeinheit und gegen angemessene Entschädigung verlieren.¹⁸⁸

Ein **Ankaufrecht** der Gemeinde für Grundstücke kennt das Gesetz nur über einen komplizierten Umweg, nämlich die Anordnung eines Gebots nach dem Baugesetzbuch des Bundes (BauGB) und das darauf folgende Übernahmeangebot des Eigentümers.

Die Kommune kann nach §§ 175 ff. BauGB Gebote verhängen, allerdings nur dann, wenn „die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist“. Voraussetzung ist also grundsätzlich ein Bebauungsplan, der die geforderten Maßnahmen, in unserem Zusammenhang also insbesondere eine bestimmte Bebauung, vorsieht. Und weiter war bisher eine Voraussetzung, dass das betreffende Grundstück sich in einer exponierten Lage befindet, so dass der bisherige Zustand überhaupt eine „städtebauliche Bedeutung“ haben konnte. Liegen alle Voraussetzungen vor und wird ein städtebauliches Gebot erlassen, dann kann sich der Eigentümer dem Gebot entziehen, indem er der Gemeinde das Grundstück zur Übernahme anbietet. Dadurch erhält die Gemeinde eine Art Ankaufrecht, die Übernahme ist zu entschädigen, vom Verkehrswert können nur in Ausnahmefällen Abzüge vorgenommen werden.¹⁸⁹ Bis 2021 galt selbst diese Umweg-Konstruktion nur für den Fall, dass die Gemeinde für ein exponiertes Grundstück ein Baugebot erließ, der Eigentümer sich dann auf wirtschaftliche Unzumutbarkeit berief und von sich aus das Grundstück der Gemeinde zur Übernahme anbot.¹⁹⁰

Diese Anforderungen vereitelten oft die Anordnung von Geboten und das Ankaufrecht. Seit Jahren war festzustellen, dass gerade in dichten Stadtlagen Eigentümer baureife und unzureichend bebaute Grundstücke erwarben, teils sogar Baugenehmigungen beantragten, aber keineswegs eine Bebauung in Angriff nahmen. Da der bei einem Verkauf erzielbare Grundstückspreis auch ohne jede Aktivität rasant stieg, konnten sie das Grundstück einfach einige Jahre liegenlassen und dann zu einem deutlich höheren Preis, häufig dem Vielfachen des gezahlten Kaufpreises, verkaufen.

Mit dem Bauland-Mobilisierungsgesetz¹⁹¹ sind nun mehrere Änderungen eingeführt worden, und zwar sowohl für unbebaute, baureife Grundstücke als auch für Grundstücke mit vorhandener Bebauung.

Den Ländern wurde in **§ 201a BauGB** die Ermächtigung gegeben, durch Rechtsverordnung Gebiete auszuweisen, in denen „ein angespannter Wohnungsmarkt“ besteht. Dabei hat der Gesetzgeber für

¹⁸⁷ Z.B. durch planungsrechtliche Bau-, Instandsetzungs- und Modernisierungsgebote, oder ordnungsrechtliche Gebote und Anordnungen z.B. aus dem Bauordnungsrecht, Wohnungsaufsichtsrecht, Zweckentfremdungsverbot.

¹⁸⁸ Die daneben in der Verfassung vorgesehene Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG ist hier nicht zu erörtern.

¹⁸⁹ § 43 BauGB.

¹⁹⁰ § 176 Abs. 4 BauGB alter Fassung.

¹⁹¹ Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 14. Juni 2021, BGBl. I 1802.

die Beurteilung, ob ein angespannter Wohnungsmarkt besteht, die Parameter aus § 556d BGB übernommen, das sind Abweichungen von bundesweiten Durchschnittswerten.¹⁹²

Das Baugebot nach § 176 BauGB kann nunmehr auch den Eigentümer verpflichten, *„sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind und wenn es sich um ein nach § 201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Dabei kann die Gemeinde auch ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechendes Maß der Nutzung anordnen.“*

§ 201a BauGB ermächtigt die Länder, durch Rechtsverordnung Gebiete festzusetzen, in denen ein angespannter Wohnungsmarkt besteht.¹⁹³

Auch für die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde sieht **§ 176 Abs. 4 BauGB** eine Änderung vor: Die „Übernahme“ kann nun auch direkt zugunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft ausgeübt werden, *„wenn diese innerhalb angemessener Frist in der Lage ist, das Baugebot zu erfüllen und sich hierzu verpflichtet“*.

Weiter wurde mit **§ 176a BauGB** das Instrument des Städtebaulichen Konzepts für die Innenentwicklung eingeführt, in dem die Gemeinde Ziele und Maßnahmen beschreibt, die zur Stärkung der Innenentwicklung dienen. Dies soll insbesondere der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken dienen. Auch dieses neue Instrument steht im Abschnitt über Städtebauliche Gebote, es soll ein Handeln der Eigentümer erzwungen werden. Ob das neue Instrument und die Veränderung beim Baugebot zu Verbesserung bei der Wohnungsversorgung führen, lässt sich noch nicht sagen, es liegen noch keine auswertbaren Erfahrungen vor.

Unverändert blieb die Vorschrift über das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, **§ 177 BauGB**. Es kann nicht angeordnet werden, wenn ein Gebäude „nur“ vernachlässigt wird, sondern Voraussetzung ist, dass städtebauliche Missstände von einigem Gewicht bestehen. Dann, wenn die Vernachlässigung sich massiv auf die städtebauliche Umgebung auswirkt. Und dieses Gebot richtet sich **nicht** auf Erweiterung von Bauten – es kann also für die Gewinnung neuen Wohnraums nicht dienen.

Gegen die städtebaulichen Gebote des BauGB wird gelegentlich angeführt, sie seien völlig wirkungslos, weil es fast keine dokumentierten Fälle gebe. In der Tat gibt es nur recht wenige Gerichtsentscheidungen. Allerdings wird leicht unterschätzt, dass bereits das Inaussichtstellen eines Gebots, die glaubhafte Androhung und erste Maßnahmen zur Einleitung eines Gebots Eigentümer zum Einlenken bewegen können. § 175 Abs. 1 BauGB schreibt für alle Gebote die vorherige Erörterung mit dem Eigentümer vor, die nur ausnahmsweise unterlassen werden kann. Die Gemeinde kann im Rahmen solcher Erörterung nicht nur den Eigentümer in eine Diskussion seiner Vorstellung bringen, sondern auch Fördermittel vorstellen, so dass es in vielen Fällen gar nicht zur förmlichen Anordnung eines Gebots oder gar seine Durchsetzung kommen muss. Das Argument, eine Norm werde nicht angewandt, sei folglich überflüssig, verkennt solche indirekte Wirkung.¹⁹⁴

¹⁹² Dass solche Durchschnitts-Abweichungsparameter trügerisch sein können, insbesondere wenn angespannte Verhältnisse bereits weit verbreitet sind, ist hier nicht zu erörtern. Siehe dazu Holm/Raabe, Bundesweiter Mietendeckel nötig und möglich, August 2021, <https://www.rosalux.de/publikation/id/44898/bundesweiter-mietendeckel-noetig-und-moeglich>.

¹⁹³ Soweit bekannt haben nur Hamburg und Berlin bisher davon Gebrauch gemacht.

¹⁹⁴ Siehe dazu Bunzel, Hanke, Krusenotto, Michalski: Baugebote für den Wohnungsbau, 2023, file:///C:/Users/Rainer/Downloads/Bunzel,%20Hanke%20et%20al%202023%20-%20Baugebote%20f%C3%BCr%20den%20Wohnungsbau-1.pdf.

Dennoch: Ein Ankaufrecht für Grundstücke, die der Eigentümer behalten will, gibt es insgesamt nur in Ausnahmefällen. Die Gemeinden bleiben meist darauf verwiesen, im Falle eines Verkaufswunsches den Marktpreis anzubieten und darauf zu hoffen, dass der Eigentümer sich für den Verkauf an sie oder einen dem Gemeinwohl verpflichteten Akteur entscheidet.

c) Verkauf und Vorkaufsrecht

Etwas anders sieht es aus, wenn der private Eigentümer sich selbst entscheidet, das Eigentum an der Immobilie aufzugeben. Das kann zu einem **Vorkaufsrecht** der Gemeinde führen, durch dessen Ausübung sichergestellt werden soll, dass der nächste Eigentümer die vorgegebenen Ziele nicht beeinträchtigt. Bei Geltung eines Vorkaufsrechts kann eine Übereignung nur durchgeführt werden, wenn die Gemeinde durch ein Negativattest bestätigt, dass keine Hinderungsgründe bestehen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 9.11.2021 für sogenannte Milieuschutzgebiete nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB die Anwendung des Vorkaufsrechts weitgehend ausgeschlossen, weil der Wortlaut des Gesetzes nicht die Beeinträchtigung der in der Zukunft liegenden Erhaltungsziele abdecke.¹⁹⁵ Die Bundesregierung hat zwar schon im Koalitionsvertrag vereinbart, zu prüfen, was zu tun ist, bisher sind aber nicht einmal Ansätze einer Prüfung zu erkennen. Aber weiterhin bestehen in einigen Konstellationen Vorkaufsrechte der Gemeinde unmittelbar aus dem BauGB,¹⁹⁶ es kann auch für ein Gebiet durch die Gemeinde eine spezielle Vorkaufsrechtssatzung erlassen werden.¹⁹⁷

Entscheidend kann dabei der **Bodenpreis** sein. In unserem Zusammenhang geht es darum, durch Ausübung des Vorkaufsrechts die Bebauung mit Wohnraum sicherzustellen, der für die darauf angewiesene Bevölkerung erreichbar, erschwinglich sein soll. Vorkauf bedeutet nach dem Zivilrecht, dass der Berechtigte eintritt in den vom Voreigentümer und dem Kaufwilligen abgeschlossenen Vertrag, § 464 BGB, somit wären die dortigen Konditionen zu erfüllen. Wie oben dargelegt sind in den vergangenen Jahrzehnten die Grundstückspreise so gewaltig gestiegen, dass sie beispielsweise in München etwa 80 % der Gesamtkosten für neuen Wohnraum ausmachen; in anderen Städten sieht es nicht wesentlich besser aus. Würde nun der Vorkauf zu dem Preis durchgeführt, den der Voreigentümer und der Kaufwillige vereinbart haben, dann wären sogar „Mondpreise“ zu zahlen, die überhaupt nur vereinbart werden in der Erwartung, dass letztlich ein Dritter zahlt. Aber auch ohne solchen Missbrauch würde letztlich durch den Vorkaufseintritt der Gemeinde die spekulative Bodenpreisentwicklung bestätigt (und für andere Fälle gefördert); dies gefährdet die Errichtung von Wohnraum, der für nicht besonders reiche Nutzer erschwinglich wäre.

Das Baugesetzbuch knüpft an die BGB-Regelungen zum Vorkaufsrecht an, jedoch mit Modifikationen: § 28 Abs. 3 BauGB sieht immerhin das „Mondpreis“-Problem: Wenn in dem Kaufvertrag der „Verkehrswert“ überschritten wird, dann kann die Gemeinde mit der Ausübung des Vorkaufsrechts den Preis auf den „Verkehrswert“ beschränken.¹⁹⁸ Der Verkäufer kann allerdings im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts vom Kaufvertrag zurücktreten, und es ist nicht einmal gesichert, dass die Gemeinde dann das Negativattest verweigern und damit den erneuten Verkauf zum hohen Preis verhindern kann.¹⁹⁹

¹⁹⁵ BVerwG vom 9.11.2021, <https://www.bverwg.de/091121U4C1.20.0> NJW 2022, 341; kritisch dazu Putzer, NVwZ 2022, 222, ders. KJ 2022, 514; Schroer, NVwZ 2022, 75.

¹⁹⁶ § 24 BauGB.

¹⁹⁷ § 25 BauGB.

¹⁹⁸ Fassung vom 23.06.2021, die zuvor erschwerenden weiteren Anforderungen, dass der Verkehrswert in einer „dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich“ überschritten sein musste, wurden durch Gesetz v. 14.06.2021 BGBl. I S. 1802 entfernt.

¹⁹⁹ Siehe dazu Kronisch, NJW 2022, 1140.

Dransfeld (vgl. III.4) hat dargelegt, dass die im BauGB bzw. den zugehörigen Richtlinien niedergelegten Regelungen über die Ermittlung des Verkehrswerts²⁰⁰ beschreiben sollen, wie der „Marktwert“ der Immobilie festzustellen ist, welchen Preis also ein beliebiger vernünftiger Marktteilnehmer zahlen würde. Die Grundstückspreise werden aber heute vielfach von Akteuren bezahlt, deren Anliegen nicht die langfristige maßvolle Bewirtschaftung ist, sondern von Investoren, die eine möglichst hohe Rendite erzielen wollen.

Genau gegenüber diesen Parametern zeigt sich das Städtebaurecht im Kern blind. Ob die (künftigen) Bewohner die aus übersteigerten Kaufpreisen zu refinanzierenden Mieten tragen können, wird im Gesetz nicht behandelt. Für städtebauliche Sanierungsgebiete nach §§ 136 ff. BauGB hat das Bundesverwaltungsgericht zwar bestätigt, dass auch der Schutz der ansässigen Wohnbevölkerung – die in sanierungsbedürftigen Gebieten häufig den unteren Einkommensschichten angehört – eines der Sanierungsziele sein kann. Es hat aber die Festlegung von Mietobergrenzen für unzulässig erklärt, weil das Gesetz dieses Mittel nicht vorsehe.²⁰¹ Selbst für die sogenannten Milieuschutzgebiete, soziale Erhaltungsgebiete nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, in denen der Schutz der ansässigen Wohnbevölkerung ausdrücklich das wesentliche gesetzliche Ziel ist, lässt die Rechtsprechung nicht die Festlegung von Mietobergrenzen zu, weil dies im Gesetz nicht vorgesehen sei.²⁰²

Der Gesetzgeber könnte aber ausdrücklich den wirtschaftlich objektiv bestehenden Zusammenhang aufnehmen und anordnen, dass Mietbegrenzungen im städtebaulichen Interesse der Erhaltung der Wohnbevölkerung zum Inhalt des Genehmigungsbescheids gemacht werden können.

Generell muss geprüft werden, wie eine Dämpfung der Bodenpreise erreicht werden kann. Es ist zwar bequem, für Preisinterventionen auf ein bereits bestehendes Regelwerk zu Bewertungsfragen zu verweisen – aber sowohl die Wertermittlungsrichtlinie als auch die steuerrechtliche Bewertungsrichtlinie dienen grundsätzlich anderen Zwecken als der Begrenzung der Bodenpreise. Selbst wenn städtebaurechtliche Normen entsprechend verändert würden,²⁰³ liegt nahe, dass auch modifizierte Regelungen wiederum im bisherigen Verständnis des Städtebaurechts bzw. des Steuerrechts interpretiert werden.²⁰⁴

Erforderlich wäre, für Gebiete, in denen erschwinglicher Wohnraum erhalten oder geschaffen werden soll, eine besondere **Preislimitierung** einzuführen. Es bedürfte dafür einer ausdrücklichen, klaren und praktikablen Normsetzung. Selbst wenn diese Preislimitierung nur im Falle der Ausübung gemeindlicher Vorkaufsrechte zur Anwendung käme, müsste sie nicht im Städtebaurecht abgelegt werden. Z.B. könnte das Grundstücksverkehrsgesetz²⁰⁵ durch einen Abschnitt für den **städtischen Bodenverkehr** ergänzt werden.²⁰⁶ Damit wäre klargestellt, dass es eben nicht nur um (möglicherweise

²⁰⁰ § 194 BauGB; Wertermittlungsrichtlinie; Bewertungsrichtlinie.

²⁰¹ OVG Berlin vom 30.01.2004 – 2 B 18/02, NZM 2004, 750, hatte sich auch noch ausdrücklich darauf berufen, es liege in Berlin keine Wohnungsknappheit vor; BVerwG vom 24.05.2006 - 4 C 9.04, BVerwGE 126, 104.

²⁰² OVG Berlin vom 10.6.2004 - 2 B 3.02 u.a., BauR 2004, 1755; Nichtzulassungsbeschwerde erfolglos, BVerwG, Beschluss vom 17. 12. 2004 – 4 B 85.04, BauR 2005, 839.

²⁰³ Siehe z.B. § 176a BauGB in der Fassung von 2021.

²⁰⁴ Auch für Juristen gilt meist: Wir erkennen, was wir kennen.

²⁰⁵ GrdstVG vom 28.07.1961, in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7810-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 108 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586).

²⁰⁶ Das Grundstücksverkehrsgesetz gilt bisher nur für landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Flächen. Durch dieses Gesetz soll gesichert werden, dass solche Flächen durch Landwirte bzw. Forstwirte bewirtschaftet werden, und lässt daher einen Grundstücksverkauf nur nach einer behördlichen Prüfung und Genehmigung zu. Die Genehmigung kann unter anderem untersagt werden, wenn der Kaufpreis „in einem groben Missverhältnis zum Wert des Grundstücks steht“.

eng verstandene) städtebauliche Ziele, sondern um eine Sicherung der Daseinsvorsorge beim Grundstücksverkehr geht.

Ein **auf städtischen Wohnbedarf zielendes Grundstücksverkehrsgesetz** könnte von der Rechtsfigur der Situationsgebundenheit des Eigentums²⁰⁷ ausgehen: In Ballungsgebieten könnte die Allgemeinwohlverpflichtung des Eigentums so bestimmt werden, dass die Bebauung und Nutzung nicht zur Zerstörung des stadträumlichen Lebenszusammenhangs führen darf. Bisher können Eigentümer von Grundstücken in den Städten oder auch an ihrem Rand davon profitieren, dass die „Lage“ ihres Grundstücks, die durch öffentliche und private Infrastruktur attraktiver wird oder geworden ist, und zwar oft gänzlich ohne eigenes Zutun. Diese „Lagegunst“ dürfen sie nach bisheriger Rechtslage bei einem Verkauf ohne Begrenzung realisieren. Aber eigentlich steht in Ballungsgebieten dem eine „Lagebelastung“, eine besondere Verpflichtung der Eigentümer solcher Grundstücke gegenüber der Allgemeinheit gegenüber: Es sind an der konkreten Belegenheit des Grundstücks Menschen darauf angewiesen, dass sie an diesem Ort wohnen können; ist das Wohnen in den Ballungsgebieten nicht erschwinglich, dann besteht die Gefahr, dass Arbeitsplätze nicht mehr besetzt werden können, die Kommune weniger Gewerbesteuererträge hat, somit weniger für die Weiterentwicklung der Infrastruktur investieren kann; aber es besteht auch die Gefahr, dass z.B. die für die infrastrukturelle Versorgung erforderlichen Arbeitskräfte (vom Busfahrer, über Feuerwehrleute und Polizistinnen bis zu Erziehern und Lehrerinnen) in der Stadt keinen erschwinglichen Wohnraum mehr finden, ggf. weite Wege in Kauf nehmen müssen, wodurch Personal noch knapper wird, und jedenfalls wieder das Verkehrsaufkommen erhöht wird.

Dementsprechend könnten z.B. im Falle der Wohnraumknappheit **Abschläge von erzielbaren Verkaufspreisen** angeordnet werden. Ansätze für solche Abschlagsrechnungen gibt es. In Sanierungsgebieten ist die „durch die Sanierung bedingte Erhöhung des Bodenwerts“ durch sogenannte Ausgleichsbeträge abzuschöpfen.²⁰⁸ Aber schon definitionsgemäß kann dieser Ausgleichsbetrag nicht die allgemeine – auch ohne Sanierungsgebietsfestlegung eintretende – spekulative Bodenpreissteigerung erfassen. Thiel²⁰⁹ macht darauf aufmerksam, dass seit der letzten Novellierung der Wertermittlungsrichtlinie die Wertbemessungsmaßstäbe offener geworden sind; Gutachter müssten nur noch „grundsätzlich“ den angegebenen Methoden folgen, und es könnten konkrete Faktoren stärker in die Bewertung einfließen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass nun eine hohe Zahl von Sachverständigen den beschwerlichen und klageanfälligen Weg beschreitet, deutliche Abschläge von den am Markt erzielbaren Grundstückspreisen vorzunehmen.

Für deutliche Wirkungen wird eine **ausdrückliche gesetzliche Anordnung** unerlässlich sein. Beschränkt man eine Regelung auf Verkaufsfälle, müsste jedenfalls die Umgehung durch „share deals“ ausgeschlossen werden. Verkauft werden in diesen Fällen nicht die Grundstücke, sondern große Anteile der sie haltenden Gesellschaft.²¹⁰ Denkbar wäre, im Sinne der Vorschläge Vogels aus den 1970er Jahren, einen **Planungswertausgleich** vorzuschreiben, der bei jedem Verkauf abzuführen ist. Es wäre dann zu definieren, ab welchem Zeitpunkt eingetretene öffentliche (oder auch private) Infrastrukturverbesserungen berücksichtigt werden sollen. Ob bei einer flächendeckenden Wertabschöpfung eine so allgemein gehaltene Festlegung, wie sie in § 154 BauGB für das Sanierungsgebiet getrof-

²⁰⁷ Weyreuther, Die Situationsgebundenheit des Eigentums, 1983.

²⁰⁸ § 154 BauGB, Dransfeld, siehe dazu auch das Arbeitsblatt der Bayerischen Staatsregierung zur Berechnung von Ausgleichsbeträgen
https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebaufoerderung/iic6_oeff_arbeitsblatt_4.pdf.

²⁰⁹ Thiel, BauR 2022, 1716.

²¹⁰ Verkauft werden in diesen Fällen nicht die Grundstücke, sondern große Anteile der sie haltenden Gesellschaft.

fen wurde,²¹¹ ausreichen würde, wäre zu prüfen – und es bleibt die Schwierigkeit, dass allgemeiner spekulativer Preisauftrieb nicht ausgegliedert würde.

Ein anderer Ansatz wäre eine Bemessung des zulässigen Kaufpreises, die sich an der **Belastbarkeit der in dem Gebiet ansässigen Bevölkerung** oder – z.B. bei Neubaugebieten – an der Belastbarkeit der durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushalte in der Gemeinde orientieren. Aus dieser Belastungsgrenze ließe sich ermitteln, welche Erträge aus einer Immobilie maximal noch als gemeinwohlverträglich anzusehen sind, und hieraus könnte ein „angemessener“ Bodenwert rückgerechnet werden. Dieser „angemessene“ Bodenwert könnte als der maßgebliche Wert im Falle der Ausübung eines Vorkaufsrechts festgelegt werden.

Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass die Einführung einer solche Preislimitierung auf äußerste Widerstände nicht nur aus den Kreisen typischer „Immobilien-Spekulanten“ stoßen wird. Auch der Bauer am Rande der Stadt wird seine Erwartung verteidigen, dass er „sein Glück macht“, wenn die Stadt expandiert, und viele Einzelanleger rechnen auch damit, dass sie ihre Eigentumswohnung(en) zu Höchstpreisen vermieten und verkaufen können.

Eine Preislimitierung im Falle des Verkaufs sollte dazu führen, dass ein spekulativer Erwerb zu dem Zweck, eine hohe Preissteigerung beim nächsten Verkauf zu realisieren, verhindert wird. Nicht gesichert ist damit andererseits, dass der Eigentümer, sei es der bisherige oder der neue, das Grundstück maßvoll und nachhaltig bewirtschaftet.

4.6 Dauerhafte Sicherung

Wie kann der geschaffene bzw. erworbene Wohnraum dauerhaft für eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung gesichert werden?

Die Erfahrung zeigt, dass selbst die Eigentümerschaft der Kommune oder des Landes an Wohnimmobilien nicht automatisch zu einer ordentlichen Bewirtschaftung führt, und diese auch nicht unbedingt davor bewahrt, an andere Eigentümer verkauft zu werden, die kein Interesse an einer langfristig gemeinwohlorientierten Bewirtschaftung haben. Und erst recht stellt sich dieses Problem bei Immobilien, die in Privateigentum stehen, aber mit öffentlichen Mitteln gefördert werden.

a) Privatisierungsverbot durch Gemeindebeschluss, Gesetz, Verfassung

Eine **Selbstverpflichtung** der Stadtspitze oder einer Landesregierung, Wohnimmobilien nicht zu verkaufen, stellt nur eine geringe Hürde dar, denn ein bloßer Wechsel im Amt kann hier ohne weiteres eine Änderung herbeiführen. Selbst ein **Beschluss der Gemeindevertretung** kann jederzeit durch gegenläufigen Beschluss aufgehoben werden, es reicht eine Änderung der Mehrheiten. Mittelknappheit kann rasch dazu führen, dass erneut das „Tafelsilber“ verkauft wird. Wird durch ein **Landesgesetz** festgelegt, dass kommunale oder landeseigene Immobilien nicht – oder nur unter festgelegten Bedingungen – verkauft werden dürfen, dann muss vor einer Änderung immerhin eine parlamentarische Beratung stattfinden. Auch das kann aber, geschickt organisiert und ohne große Aufmerksamkeit geschehen. Es ist deshalb auch gefordert worden, ein Privatisierungsverbot in die **Landesverfas-**

²¹¹ § 154 Abs. 2 BauGB: „Die durch die Sanierung bedingte Erhöhung des Bodenwerts des Grundstücks besteht aus dem Unterschied zwischen dem Bodenwert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn eine Sanierung weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre (Anfangswert), und dem Bodenwert, der sich für das Grundstück durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets ergibt (Endwert).“

sung aufzunehmen. Hamburg hat 2023 durch eine Verfassungsänderung festgelegt, dass kommunaler Boden, der für den Wohnungsbau bestimmt ist, grundsätzlich nicht an andere übertragen werden darf, jedenfalls die Übertragung eines Gesetzes oder eines Beschlusses der Bürgerschaft bedarf; zugleich wurde eine Staatszielbestimmung für Schaffung, Erhaltung und Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums zu angemessenen Bedingungen eingeführt.²¹² Meist scheidet dies aber daran, dass mehr als ein Drittel der Parlamentarier sich gegen solche Bestrebungen wenden, keine Zwei-Drittel-Mehrheit zustande kommt.

In gleicher Weise stellt sich das Problem, eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung dauerhaft zu sichern. Denn auch wenn eine Privatisierung unterbleibt, könnten kommunale und landeseigene Wohnungsunternehmen – meist ja als Gesellschaften des Privatrechts organisiert – sich entscheiden, die Geschäftspolitik im Interesse höherer Rendite zu ändern, erst recht gilt das für Wohnimmobilien, die in Privateigentum stehen und bleiben.

b) Privatrechtliche Festlegungen

Dransfeld (III.4.) weist auf das seit langem praktizierte **Ulmer Modell** hin, das seit einigen Jahren in Abwandlung auch in **Münster** angewendet wird: In Ulm wird mögliches Bauland zunächst von der Kommune erworben und beplant. Verkauft werden die Grundstücke mit genauer Festlegung der Bebauung und Maßgaben für die Bewirtschaftung im privatrechtlichen Kaufvertrag, der auch ein Rückkaufsrecht der Kommune enthält im Falle der deutlichen Verletzung dieser vertraglichen Verpflichtungen. Dieses privatvertragliche Recht wird sodann durch eine Eintragung des Rückkaufsrechts im Grundbuch gesichert. Damit kann dieses Grundstück nicht mehr ohne diese Beschränkung verkauft werden, jeder Erwerber muss das im Grundbuch eingetragene Recht und die zugrundeliegende Vertragsurkunde zur Kenntnis nehmen, jedenfalls gegen sich gelten lassen.

Andere Kommunen vergeben Grundstücke nur im **Erbbaurecht** für maximal 99 Jahre und legen Maßgaben der Bewirtschaftung im Erbbaurechtsvertrag fest. Wird der Erbbaurechtsvertrag erheblich verletzt, dann kann das zum „Heimfall“ führen, also zum Erlöschen dieses Erbbaurechts, die Kommune kann das Erbbaurecht dann an einen anderen Vertragswilligen neu vergeben.

In Hamburg wurde 2022 beschlossen, 10 % der künftigen geförderten Wohnungs-Neubauten für 90 Jahre zu binden.²¹³ Ob und wie das funktioniert, bedarf noch der Erprobung.

Werden öffentliche Fördermittel vergeben, dann wird auch dafür heute vielfach von **privatrechtlichen Förderverträgen** Gebrauch gemacht.

Vorteil der privatrechtlichen Regelungen ist, dass nicht im Einzelfall notwendig ein Behördenvorgang durchlaufen werden muss. Die Eckpunkte sollten zwar durch die zuständige Verwaltung genau vorgegeben sein, der einzelne Vertragsabschluss aber kann ohne den Behördenapparat erfolgen. Selbst wenn Vertragspartner z.B. die Landesbank ist, erscheint dies privaten Akteuren eher als „Verhandlung auf Augenhöhe“. Das mag für die Akzeptanz nützlich sein.

Nachteil der privatrechtlichen Lösungen ist, dass eine einheitliche Handhabung nicht ohne weiteres gesichert ist. Auch Vertreter der Förderbanken legen manchmal Wert darauf, dass sie möglichst einen gewissen Spielraum haben, den Eigentümern oder Kaufwilligen auch ein Stück weit entgegenkommen können. Privatrechtliche Vereinbarung binden zudem nur die beiden Vertragspartner. Ist z.B. auf der öffentlichen Seite die Landesbank Vertragspartner, dann kann sie auch entscheiden, ob

²¹² Art. 72 Abs. 6 und Art. 73a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952 in der Fassung vom 20.4.2023.

²¹³ Siehe dazu Drucksachen 22/9844 und 22/9845 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.

sie im Falle einer Vertragsverletzung z.B. eine vereinbarte Vertragsstrafe einfordert, oder sonstige vorgesehene Sanktionen einleitet oder nicht. Nur selten sind privatrechtliche Verträge als echter „Vertrag zugunsten Dritter“²¹⁴ ausgestaltet – nur dann aber können sich z.B. die einzelnen Bewohner/ Mieter überhaupt auf Regelungen aus dem Fördervertrag berufen. Als weiteres Problem tritt hinzu, dass die Bewohner / Mieter gar keinen Anspruch haben, die Förderverträge einzusehen – weil diese ja ein privates Rechtsverhältnis betreffen, gar noch das Bankgeheimnis entgegengehalten wird.

Über Streitigkeiten, die aus solchen privatrechtlichen Verträgen entstehen, entscheiden die Zivilgerichte. Für die stellt sich die Lage so dar, dass sich der Staat, die Kommune auf die Ebene des Privatrechts begeben, zugleich aber eine gewisse Übermacht in die Verhandlungen mitgebracht hat. Zivilgerichte können bei der Prüfung des einzelnen Vertrags, des einzelnen Vertragsverstoßes oder der vereinbarten Sanktion zu dem Ergebnis kommen, dieser privatrechtliche Vertrag sei unausgewogen, für die öffentliche Seite zu vorteilhaft gestaltet, und sie können dann zugunsten der anderen Seite des Vertragsverhältnisses entscheiden. So entschied der Bundesgerichtshof,²¹⁵ eine im Fördervertrag festgelegte unbegrenzte Bindungsdauer sei unangemessen. Bei genauer Betrachtung war zwar in diesem Fall entscheidend, dass es sich um ein Objekt im sogenannten „Dritten Förderweg“ handelte,²¹⁶ und die Vertragsgrundlage im Gesetz ausdrücklich lautete, eine Bindung könne für einen „längerer Zeitraum“ auferlegt werden. Der BGH argumentierte, ein „Zeitraum“ habe einen Anfang und Ende, und rechtfertige daher keine Bindung für „unbegrenzte“ Zeit. Auch in anderen Konstellationen besteht durchaus die Gefahr, dass eine vom Fördergeber gewünschte dauerhafte Bindung von den Zivilgerichten nicht akzeptiert wird.

c) Öffentlich-rechtliche Festlegungen

Während das Privatrecht insbesondere des BGB für alle Arten von Verträgen gilt, können durch das öffentliche Recht Regelungen festgelegt werden, die spezifisch auf den jeweiligen Sachbereich zugeschnitten sind. Ist einmal akzeptiert, dass der Staat „eingreifen“, Regeln setzen darf, dann müssen auch die Gerichte den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers respektieren, können nur bei Inkonsistenz der Normen die Anwendung verweigern, oder wenn sie der Überzeugung sind, das entsprechende Gesetz sei verfassungswidrig. Öffentliches Recht wird durch Behörden angewandt und die Anwendung wird durch Verwaltungsgerichte kontrolliert. Das kann durchaus zu anderen Ergebnissen führen als eine zivilgerichtliche Auslegung.²¹⁷

Fördermittel der öffentlichen Hand wurden früher weitgehend durch **Förderbescheide** gewährt. Wer den Förderbescheid akzeptierte, konnte – wenn er klar und eindeutig war – nicht Jahre später die Erfüllung verweigern und darauf hoffen, dass ein Gericht den Bescheid aufhebt, denn Verwaltungsbescheide werden mit Ablauf der Widerspruchsfrist bestandskräftig. Handwerklich saubere Verwaltungsbescheide sind daher eine auch dauerhaft verlässliche Grundlage.

Auch wenn **öffentlich-rechtliche Verträge** geschlossen werden, obliegt die Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Hier ist auf das Koppelungsverbot hinzuweisen: Besteht auf ein bestimmtes Verwaltungshandeln ein unbedingter gesetzlicher Anspruch, dann darf dieses Handeln nicht von einer Gegenleistung abhängig gemacht werden. Und auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit kann öffentlich-rechtliche Verträge daraufhin prüfen, ob eine unangemessene Benachteiligung der nicht-staatlichen Seite vorliegt. Aber insgesamt wird bei öffentlich-rechtlicher Gestaltung meist ein spezifi-

²¹⁴ § 328 BGB.

²¹⁵ BGH vom 08.02.2019 V ZR 176/17, NJW 2019, 2016.

²¹⁶ § 88d des II. WoBauG.

²¹⁷ Siehe z.B. einerseits BVerwG vom 30.05.2012 – 9 C 5/11, NVwZ 2013, 218, andererseits BGH vom 29.11.2002 – V ZR 105/02, BGHZ 153, 93.

scher auf die konkrete Problemlage zugeschnittenes Gesetz vorliegen, dessen Zielsetzung grundsätzlich von den Gerichten zu beachten ist.

Dies alles kann dafür sprechen, öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen²¹⁸, wobei noch zu unterscheiden ist zwischen einem Austauschvertrag²¹⁹ und einem Vergleichsvertrag.²²⁰ Für den Bereich des Städtebaurechts sieht § 11 BauGB zudem etwas spezieller den städtebaulichen Vertrag vor, in dem die Gemeinde mit Eigentümern vertraglich Planungs-, Erschließungs-, Ausbaumaßnahmen und Kostenbeiträge vereinbaren kann. Auch hier gilt gemäß § 11 Abs. 2 BauGB, dass „die vereinbarten Leistungen ... den gesamten Umständen nach angemessen sein müssen“. Städtebauliche Verträge kommen insbesondere auch bei der Konzeptvergabe zur Anwendung.²²¹ In solchen Verträgen können sehr detaillierte Vorgaben für die Bebauung und Nutzung gemacht werden und dies kann zugleich mit Inaussichtstellung von Fördermitteln verbunden werden.

Es bleibt auch hier ein Risiko, dass vereinbarte dauerhafte Bindungen bei einer richterlichen Überprüfung als unangemessen angesehen werden. Und wie bei jedem Rechtsinstrument kommt es auch beim öffentlich-rechtlichen Vertrag letztlich darauf an, ob er im Falle der Vertragsverletzung durchsetzbar ist. Scheitert dies, dann können erbrachte Leistungen möglicherweise nur schwer zurückverlangt werden. Am sichersten sind Grundbucheintragungen, z.B. als Dienstbarkeit, wobei deren Reichweite nicht restlos geklärt ist.

d) Flankierende Regelungen für den Bestand

Selbst wenn es gelänge, jährlich 100.000 Wohnungen neu zu bauen: Bei 19,7 Millionen Mietwohnungen wird entscheidend sein, wie der Bestand an vorhandenen Wohngebäuden für „die breiten Schichten der Bevölkerung“ gesichert und entwickelt werden kann.

Bisher wird die Versorgung der wirtschaftlich schwächeren – oder aus anderen Gründen beim Zugang zu Wohnraum benachteiligten – Haushalte dem Staat (Gemeinden, Ländern, Bund) angelastet, der sie allenfalls durch Ausreichen von Förderung für begrenzte Zeit an private Eigentümer weiterreichen kann.²²²

Gemessen an dem Auftrag in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, dass der Gebrauch des Eigentums „zugleich der Allgemeinheit dienen“ soll, ist dies nicht einzusehen. Denkbar wäre, Eigentümer von nicht ganz kleinen Wohnungsbeständen (z.B. ab 20 oder 50 Wohnungen) durch Gesetz zu verpflichten, einen bestimmten Anteil ihres Wohnungsbestandes an WBS-Berechtigte, einen kleineren Anteil an Menschen mit besonderem Wohnbedarf zu vergeben. Damit würde diese Aufgabe gleichmäßig auf alle verteilt, die mit Wohnraum Geld erwirtschaften.

Die Umwandlung von Gebäuden in Wohnungseigentum zeitigt gravierende Folgen, enorm hohe Preise werden für Eigentumswohnungen bezahlt und verlangen nach Refinanzierung. Dabei ist ein großer Teil der Eigentumswohnungen nicht zur Selbstnutzung vorgesehen, sondern zum lukrativen Weiterverkauf. Die Folge ist ein weiterer Preisauftrieb und eine wachsende Zahl von Eigenbedarfskündigungen.

²¹⁸ §§ 54 ff. VwVfG.

²¹⁹ § 56 VwVfG.

²²⁰ § 55 VwVfG.

²²¹ Siehe dazu schon Krautzberger: Städtebauliche Verträge (2010)

<https://www.krautzberger.info/assets/grundkurs/St%C3%A4dtebauliche-Vertr%C3%A4ge.pdf>; Michael Oerder, Wohnbaulandförderung durch städtebauliche Verträge?... Modelle in Köln, Düsseldorf, Bonn, NWVBl. 2020, 94; Holger Weiß, Bayerischer Gemeindetag 2021, S. 12 ff. https://www.bay-gemeindetag.de/media/24066/e-baygt_01-2021_210111_doppelseiten.pdf.

²²² Drastisch formulierte das ein – zugegeben etwas schriller – Vertreter der Wohnungswirtschaft: Die Wohnungswirtschaft soll mit Wohnraum Geld verdienen, für die soziale Versorgung ist der Staat da.

gen. Es ist daher notwendig, die Möglichkeit der Umwandlung zu beschränken, wie dies temporär mit § 250 BauGB den Ländern ermöglicht wurde. Diese bisher befristete Regelung sollte verstetigt werden.

4.7 Regeln für gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung

In welcher Weise können und sollen Anforderungen an die gemeinwohlorientierte, auch den Anforderungen des Klimaschutzes und der Ressourcenschonung entsprechende Bewirtschaftung dieser Bestände reguliert werden?

Ist möglichst dauerhaft gesichert, dass Bestände gemeinwirtschaftlich bewirtschaftet werden sollen, bleibt die Frage, welche **Anforderungen an die Bewirtschaftung** dieser Bestände zu stellen sind, auch unter Beachtung des Klimaschutzes und der Ressourcenschonung. Das kann hier nicht im Einzelnen dargestellt werden, aber die Grundlinien sind klar:

- Es sollten keine Gebäude (ob Wohnraum oder nicht) abgerissen werden, die mit vertretbarem Aufwand als Wohnraum genutzt oder nutzbar gemacht werden können.
- Es sollte für lange Dauer sichergestellt werden, dass Wohngebäude in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt nicht in Wohnungseigentum umgewandelt werden.
- Es sollte sichergestellt werden, dass die Gebäude ordentlich instandgehalten und maßvoll an neue Anforderungen angepasst werden.
- Es sollte sichergestellt werden, dass der Betrieb möglichst geringe nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat.
- Der Wohnraum sollte zu Preisen überlassen werden, die für die unteren Einkommensgruppen ohne Gefährdung ihrer sonstigen angemessenen Lebenshaltung bezahlbar sind.
- Die Belegung durch derartige Haushalte sowie solche, die aus anderen Gründen besondere Schwierigkeiten beim Zugang zu Wohnungen haben, sollte sichergestellt sein.
- Zu klären ist, ob und wie im Falle eines wirtschaftlichen Aufstiegs eines Haushalts ein Solidarbeitrag zugunsten der Schwächeren abverlangt wird.
- Bewohner sollten in wesentlichen Fragen die Gebäude und Freiflächen betreffend mitbestimmen können.

Ob alle diese Ansätze für den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau GWB strikt zur Anwendung kommen sollten, oder ob im Interesse der Akzeptanz auch Abweichungen möglich sein sollten, wäre zu diskutieren. Einige dieser Ansätze erinnern vielleicht an die Ausführungen im Gutachten von Jan Kuhnert zur Neuen Wohngemeinnützigkeit.²²³ Das ist kein Zufall, denn auch bei Erarbeitung jenes Gutachtens war bereits im Blick, dass neben dem am strengsten regulierten Segment der Neuen Wohngemeinnützigkeit ein benachbartes Segment gemeinwohlorientierter Bewirtschaftung mit etwas milderem Reglement stehen sollte.

4.8 Ansatzpunkte für Einzelregelungen

²²³ https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/DMB_Gutachten_5.pdf

Ein gemeinwohlorientiertes Wohnungswesen bleibt eingebettet in die allgemeinen Gesetze über Bauwesen, Städtebau, Wohnungswirtschaft und Mietrecht. Es wäre sinnvoll, bereits auf dieser generellen Ebene zu Normen zu kommen, die einer am Gemeinwohl orientierten Bauentwicklung und Bewirtschaftung wenigstens keine zusätzlichen Steine in den Weg legen. Würde das realisiert, dann wäre das Segment GWB weniger „abgesondert“, und man könnte sich dort auf wenige ergänzende gesetzliche oder vertragliche Regelungen beschränken.

Andererseits kommen Regelungen auf sehr allgemeiner Ebene mit dem Ziel, einen verantwortungsvollen, „zugleich dem Wohl der Allgemeinheit“ dienenden Umgang mit dem Eigentum anzuordnen, selbst wenn man dies schon etwas zuspitzt auf das Eigentum an Grundstücken und Wohnraum und deren Verwertung, rasch in Konkurrenz zu anderen allgemeinen Zielen, wie der Stärkung der Wirtschaftsdynamik, insbesondere der Bauwirtschaft, dem wirtschaftspolitischen Wunsch, ausländisches Kapital anzuziehen, dem Klimaschutz. Die Abwägung, welches Ziel Vorrang haben soll, ist von den politischen Grundüberzeugungen abhängig und den Kompromissen in politischen Koalitionen. Hinzu kommt, dass allgemeine Regelungen zwangsläufig vielfältige Interessen tangieren, zu vielen Befürchtungen und entsprechend breitem Widerstand für die aktuell Regierenden führen können, während die Früchte – gerade bei Maßnahmen die Immobilien betreffend – meist erst nach Ende der Legislatur zu sehen sein werden. Spezieller angelegte Regelungen können genauer definieren, welche Konstellationen erfasst sein sollen; es kann die Begründung der Sinnhaftigkeit einer Regelung konkreter und leichter fassbar gemacht werden; die positiven Folgen wie auch etwaige Nebenwirkungen lassen sich klarer erfassen und eingrenzen.

Bezüglich der vertikalen Gliederung bietet sich an, die sehr allgemeinen Ziele durch den Bund, die eher regional geprägten durch die Länder und die lokal besonders bedeutsamen durch die Gemeinden festzulegen.

Teils wäre klar der Bund für Regelungen zuständig, könnte aber die Länder zu Differenzierung ermächtigen; teils hat der Bund – so z.B. im Wohnungswesen – keine Zuständigkeit mehr, kann aber das Bodenrecht, das Grundstücksverkehrsrecht, das Städtebaurecht, das Steuerrecht, das Gesellschaftsrecht, das Bürgerliche Recht so verändern, dass eine zukunftsorientierte, nachhaltige Entwicklung des Wohnungswesens wenigstens nicht behindert, besser noch unterstützt wird. Damit die Gemeinden von den Instrumenten des Bundesrechts – vor allem im Städtebaurecht – Gebrauch machen und damit die Bestandsentwicklung und Neubauentwicklung steuern können, müssen diese Instrumente so zugeschnitten werden, dass die offensichtlich für alle Akteure maßgeblichen Parameter – wie Bodenpreise und Mietpreiserwartungen – wirklich beeinflusst werden können.

Für das Wohnungswesen sind die Länder zuständig, sie können und müssen aber über die vorstehend angesprochenen bundesrechtlichen Regelungen hinausgehend insbesondere auch durch finanzielle Förderung unterstützt werden. Dass die Bundesländer von der Inkraftsetzung von Rechtsinstrumenten, die der Bund zur Verfügung stellt, auch aus sachfremden Gründen absehen können, sollte unterbunden werden. Die Länder selbst sollten im Bereich des Wohnungswesens klare und effektive Regelungen des Ordnungsrechts erlassen, die Kommunen beim Aufbau und Unterhalt der notwendigen Verwaltung auch wirtschaftlich ausreichend unterstützen, sachkundige Abteilungen zur Unterstützung der Kommunen aufbauen, und durch gute Förderangebote Härten für Eigentümer und Mieter abwenden.

Die Gemeinden wiederum sollten von den ihnen eröffneten Instrumenten aktiv Gebrauch machen, das Planungsrecht, insbesondere die Instrumente der Innenentwicklung und auch die städtebaulichen Gebote in Betrieb nehmen, und die erforderlichen Verwaltungsstellen schaffen und für fachkundige Schulung sorgen. Sie sollten eine Bodenvorratspolitik betreiben, die sie in die Lage versetzt, frühzeitig und nachhaltig auf die Entwicklung Einfluss zu nehmen, bevor Engpässe entstehen. Früh-

zeitig sollte der Erwerb, der ordentliche Unterhalt und die nachhaltige Weiterentwicklung eines Anteils an Wohnungen in kommunaler Hand angestrebt und möglichst dauerhaft gesichert werden.

Bund, Länder und Gemeinden müssten dafür sorgen, dass Grundstücke, die in der Hand öffentlicher Körperschaften oder Unternehmen stehen, für eine zukunftsorientierte Nutzung gesichert und zu Konditionen zur Verfügung gestellt werden, die eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung – bei Bedarf für Wohnraum – ermöglichen und sicherstellen

Im Folgenden werden keine fertigen Rezepte angeboten, sondern nur Möglichkeiten angerissen, über die gemeinsam nachzudenken wäre.

Regionalentwicklung: Es könnte verstärkt dafür gesorgt werden, dass Regionen, aus denen Bevölkerung abwandert, durch Infrastrukturentwicklung (öffentliche und private Infrastruktur) in ihrer Attraktivität gestärkt werden. Die nicht von Wohnungsknappheit gekennzeichneten, gar von Abwanderung betroffenen Regionen und Kommunen könnten so mit den anderen Räumen verbunden werden, dass ein Ausgleich der Bevölkerungsflüsse, auch zwischen Wohnen und Arbeiten unter Schonung der Umwelt, erfolgen kann.

Auch in Regionen und Kommunen, die eher von Abwanderung gekennzeichnet sind, könnte sichergestellt werden, dass die wirtschaftlich schwächsten Bewohner und Eigentümer angemessen abgesichert werden, so dass die Lebensqualität sich nicht (weiter) verschlechtert, und auch die weniger beweglichen Bewohner nicht „abgehängt“ werden.

In Regionen und Kommunen, in denen sich eine Zuzugsbewegung ankündigt, könnten die Kommunen frühzeitig Vorratsgrundstücke halten bzw. erwerben, um diese dann bei Bedarf mit klaren inhaltlichen Vorgaben zur Verfügung zu stellen.

Abwehrreaktionen gegenüber Zuzüglern könnte durch aktive Maßnahmen begegnet werden, die in den Fokus stellen, dass auch die bisherigen Bewohner durch den Zuzug gewinnen können.

Die **spekulative Entwicklung von Bodenpreisen** könnte frühzeitig begrenzt werden, z.B. könnte im Grundstücksverkehrsgesetz ein Abschnitt für zum Wohnen bestimmte Grundstücke geschaffen werden, der Grundstücksverkäufe einer präventiven Kontrolle unterwirft. Möglicherweise könnte dort auch eine Preislimitierung vorgesehen werden.

Neben die Regelungen zur Wertermittlung nach am Markt erzielbaren Preisen könnte eine normativ angeordnete Wertbegrenzung für Grundstücke in städtischen Ballungsräumen gesetzt werden.

Im Baugesetzbuch sollten für den Fall der Ausübung des **Vorkaufsrechts** strengere Preislimitierungen angeordnet werden, etwa bemessen nach dem Ertrag, der sich bei gemeinwohlorientierter Bewirtschaftung und langfristiger Betrachtung erzielen lässt.

Im Baugesetzbuch sollten die Regelungen über die **Genehmigungsbedürftigkeit der Umwandlung** in Wohnungseigentum entfristet werden.

Im Baugesetzbuch sollten die Regelungen über **gemeindliches Vorkaufsrecht** insbesondere in Erhaltungsgebieten wieder anwendbar gemacht werden.

Im Baugesetzbuch sollten die **Maßstäbe für Maßnahmen in Sanierungs- Erhaltungs- und Entwicklungsgebieten** so festgelegt werden, dass auch die zu erwartende nicht sozialverträgliche Miete einen Versagungsgrund darstellt.

Im Mietrecht des BGB sollte an die Stelle der bisherigen **Zweiteilung** („entspannte Wohnungsmärkte“ – „angespannte Wohnungsmärkte“) eine **Dreiteilung** treten:

„entspannter Wohnungsmarkt“ – „angespannter Wohnungsmarkt“ – „Wohnungsnotlage“

Dementsprechend müssten für „Wohnungsnotlage“ – Gebiete strengere Begrenzungen gelten als bisher für die angespannten Wohnungsmärkte.

Im Mietrecht des BGB sollte die **Ermächtigung eingefügt werden, Mietpreisregulierungen und behördliche Mietpreiskontrollen regional einzuführen.**

Im Mietrecht des BGB müsste angeordnet werden, dass der Vermieter einen **Wohnungstausch** im Regelfall bewilligen muss.

Soweit der Bundesgesetzgeber zu Änderungen des Mietrechts im BGB nicht bereit ist, sollte er durch **Öffnungsklauseln den Ländern** die Möglichkeit eröffnen, zur Problemlösung einzuschreiten.

Das Wirtschaftsstrafgesetz des Bundes zur Verfolgung von Mietüberhöhungen müsste verbessert werden; auch sollten die Länder durch Ausführungsgesetze und bessere Ausstattung der Behörden die Anwendung verbessern.

Im **Steuerrecht** sollte sichergestellt werden, dass eine **Unterschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete** – z.B. um bis zu 30 % – nicht zur Verneinung der erwerbswirtschaftlichen Betätigung führen darf, oder sogar eine Steuerbegünstigung in diesem Fall der sozialverträglichen Bewirtschaftung eintritt.

Für Wirtschaftsteilnehmer, die im Bereich der Wohnungswirtschaft tätig sein wollen, sollten Anforderungen angeordnet werden, die eine ordentliche, **maßvolle Bewirtschaftung** sicherstellen oder mindestens wahrscheinlich machen; Teilnehmer, deren Geschäftsmodell im Widerspruch zu diesen Anforderungen steht, könnten ausgeschlossen werden.

Es sollte angeordnet werden, dass Eigentümer von Wohnraum ausreichende **Instandhaltungsrücklagen** bilden müssen.

Es sollte angeordnet werden, dass **Immobilien Eigentümer, die mehr als 50 Wohnungen** besitzen, aus ihrem Bestand **10 % für WBS-Berechtigte**, 2 % für Menschen mit besonderen Zugangsschwierigkeiten zur Verfügung stellen müssen (alle Werte nur als Beispiel).

Ein **wohnungsscharfes Immobilienregister** sollte geschaffen werden, in dem jedes Gebäude und jede Wohnung mit einem ID-Code versehen wird, und in welches alle für eine Einschätzung und Planung der Entwicklung erforderlichen Daten eingestellt werden, darunter z.B. Eigentümer, Rechtsform, Datum einer WE-Umwandlung, Energieausweis. Dieses Register könnte soweit möglich öffentlich zugänglich gemacht werden, sollte mindestens aber für die zuständigen Behörden ohne Mühe zugänglich und ohne großen Aufwand auswertbar sein.

Für Wohnungsverwalter, deren **Verwaltungsbestand** einen festzulegenden niedrigen **Schwellenwert überschreitet** (gewerbliche Verwaltung), sollte eine Sachkundeprüfung und Lizenzierung vorgesehen werden; Missbrauch der Verwalterstellung und mehrfacher grober Gesetzesverstoß könnte zum Entzug der Lizenz führen.

In der Musterbauordnung, aber unabhängig davon in jeder Bauordnung, sollte angeordnet werden, dass **Abriss von Wohnraum und Nichtwohnraum** nur noch unter strenger Prüfung der Voraussetzung zuzulassen ist, wenn ein Umbau und eine Umnutzung, z.B. zu Wohnraum, bei langfristiger Betrachtung wirtschaftlich unzumutbar wäre.

5. Vom SWB zum GWB - Ansatzpunkte und Chancen für einen Systemwechsel

Die Studie plädiert für einen **Systemwechsel**. Solche Systemwechsel hat es in der zurückliegenden Wohnungspolitik mehrfach gegeben. Der Wechsel von der Mietpreisbindung zum Vergleichsmietensystem war im Mietpreisrecht ein solcher Wechsel. In der Eigenheimförderung gab es den Wechsel von steuerlichen Abschreibungsregeln zur Eigenheimzulage, die allerdings nur bis zum Jahr 2006 Bestand hatte. Die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzes 1990 ist ebenfalls ein Beispiel für einen solchen Systemwechsel. Es handelte sich in allen Fällen um grundlegende Veränderungen in der Art und Weise, wie der Staat in die Wohnraumproduktion, die Finanzierung, die Wohnraumverteilung und die Preisbildung eingegriffen hat. Damit wurden neue Marktrealitäten geschaffen. In diesen Beispielfällen wurde mit Verabschiedung oder Abschaffung eines rechtlichen und/oder fiskalpolitischen Rahmens auch eine neue Marktsituation geschaffen, an die sich die betroffenen Akteure, Investoren wie Mieter oder Wohnungseigentümer anpassen mussten. Jedes der genannten Beispiele war politisch umkämpft und hat oft Jahre der Erarbeitung und Umsetzung erfordert. Der lange Prozess der Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes ist dafür ein besonders gutes Beispiel. (III.1 Punkt 3)

In den beispielhaft aufgeführten Fällen handelte es sich nicht nur um gesetzliche Änderungen, sondern auch um den Bruch mit eingespielten Gewohnheiten und Institutionen, die vorher nur mangelhaft oder gar nicht mehr funktioniert hatten. Teilweise waren es Reaktionen auf eine neue währungs-, geld- und fiskalpolitische Situation, wie bei der deutschen Wiedervereinigung und den sich daran anschließenden Fortschritten bei der europäischen Integration. Oft stand die Wohnungspolitik nicht im Zentrum der Veränderungen, sondern war durch übergeordnete Ziele getrieben und fremdbestimmt. Die folgenden Thesen sollen Orientierungspunkte für einen bewussten Systemwechsel liefern. Sie sind, wenn man so will, eine Zusammenfassung der Reformbausteine im Abschnitt II.1 auf einer allgemeineren Ebene und ein Plädoyer für den Bruch mit den vertrauten Institutionen und politischen Denkgewohnheiten rund um den SWB. Eine Institution wie der SWB, hat auch dann, wenn er faktisch überlebt ist, ein organisatorisches Eigengewicht und großes Beharrungsvermögen. Bis es gar nicht mehr geht, versucht man sich im ‚bewährten‘ alten System zu bewegen. Der Beweis dafür, dass die alte Institution überlebt ist, zeigt sich an den mehrfach gescheiterten Versuchen aus jüngster Zeit, ihn mit den ‚bewährten‘ Instrumenten und Methoden (Förderanreizen, Erhöhung der Bundesmittel...) wieder zu beleben. Der aus unserer Sicht notwendige Bruch ist nicht über Nacht zu machen, er wird Zeit beanspruchen, hat aber im Grunde längst begonnen. Die Thesen sollen das bewusster machen.

A. Für seine Initiatoren war der alte SWB eine Übergangslösung. „Es bestand Einigkeit, daß es sich um ein Instrument für den Übergang handeln sollte.“²²⁴ Wer von Übergang spricht, hat eine finale Lösung im Kopf: Diese Lösung war die vollständig über preisbildende Märkte und Wettbewerb organisierte Wohnraumversorgung. Das zeigte sich u.a. darin, dass die sozialen Bindungsfristen immer weiter gekürzt wurden. Dieselbe Grundorientierung war es, die zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1989 geführt hat. Weil die GWU vorübergehend nicht mehr neu bauten, hielt man sie für überflüssig. Angesichts der immer wiederkehrenden Migrationsschübe, den immer aufs Neue auftretenden Wohnraumknappheiten und den stets aufs Neue entstehenden sozialen Gruppen, die im Wettbewerb am Arbeits- und am Wohnungsmarkt an den Rand gedrängt werden, ist ein Schlusstrich unter diese ‚Übergangs- und Befristungsphilosophie‘ naheliegend und zwingend.

Ein Teil des Systemwechsels besteht darin, auf die faktische Unwirksamkeit der alten Instrumente und die unangenehme Erblast des alten Systems öffentlich aufmerksam zu machen. Letztere wird vor allem an dem galoppierenden Auslaufen der Sozialbindungen sichtbar. Das betrifft nicht nur den

²²⁴ GEWOS im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, Bonn 1990, S. 304

SWB im engeren Sinne, sondern auch die mit Hilfe öffentlicher Mittel sanierten Altbauwohnungen in den älteren Stadterneuerungsprogrammen. 2025 wird von den Sozialbindungen der 1980er und 1990er Jahre fast nichts mehr übrig sein.

B. Der „Gleichbehandlungsgrundsatz“ von privaten und gemeinnützigen Investoren bei der Inanspruchnahme von Mitteln für den SWB hat ausgedient. Der Tausch von Sozialbindung gegen staatliche Förderanreize funktioniert nur noch mangelhaft oder gar nicht mehr. Wenn eine wirklich unbefristete Sozialbindung eingeführt wird, werden die meisten an Markt und Gewinnerzielung orientierten Investoren aus dem SWB aussteigen. Die Wohnungsunternehmen im Mehrheitsbesitz von Ländern und Städten sind heute schon die Hauptträger des Baus von neuen Sozialwohnungen.

Die Kopplung der Objektförderung mit zeitlich befristeten Sozialbindungen waren dem Übergangscharakter des SWB geschuldet. Für die privaten Investoren, die im Verlauf des Baugeschehens nach dem Krieg ein immer größeres Gewicht bekamen, sollten sie einen zusätzlichen Anreiz schaffen, sich am Neubau zu beteiligen. Nach Rückzahlung der niedrig verzinsten Kredite sollten die staatlich mit hohem Aufwand geförderten Sozialwohnungen in die freie Verwertung überführt werden. Angesichts eines ausgetrockneten Umfelds der privaten Kreditfinanzierung bestand ein Hauptanreiz in den staatlich alimentierten Finanzhilfen und Krediten. Um den Sozialen Wohnungsneubau von heute auf den Weg zu bringen, werden die Finanzhilfen²²⁵ mit Maßnahmen wie der Konzeptvergabe von Grundstücken kombiniert, um überhaupt noch Wirkung zu erzielen. Während der Niedrigzinsphase war die Anreizwirkung niedrig verzinsten staatlicher Kredite und Finanzhilfen gering und der starke Nachfrageüberhang ließ die Vermarktung sehr teurer Neubauwohnungen zu. Der politische Druck, den Sozialwohnungsneubau zu beschleunigen, hat deshalb dazu geführt, dass die Gebietskörperschaften gegenüber privaten Investoren zu immer neuen und immer weitergehenden Zugeständnissen an die wechselnden Geschäftsmodelle der potenziellen Bauträger und Investoren gezwungen sind. In den meisten Bundesländern sind es landeseigene oder kommunale Unternehmen, die den Löwenanteil des SWB errichten. Berlin mit seinem großen Bedarf an mehr sozialem Neubau ist dafür ein Beispiel.

C. Für die Kreditinstitute und Kapitalsammelstellen, die künftig die Finanzierung eines SWB mit unbefristeten Bindungen tragen, sollte man sich auf das Nachkriegsmodell der ‚Sozialpfandbriefe‘ rückbesinnen. Die Ausgabe von steuerbefreiten Wertpapieren der Sozialversicherungen als Kapitalsammelstellen war damals der Hintergrund eines Finanzierungskreislaufs, in dem die ‚mündelsicher‘ angesammelten Gelder der Sozialversicherer in die Finanzierung des mietpreislimitierten SWB umgeleitet wurden. Als Emittenten solcher steuerbefreiten Wertpapiere mit niedriger aber sicherer Verzinsung sind neu gegründete oder bereits vorhandene Gemeinwirtschaftsbanken denkbar. Ebenfalls denkbar ist die Nutzung der KfW-Bank.

In der Nachkriegszeit war die sozial gebundene Verwendung der Sozialversicherungsbeiträge möglich, die vor der Rentenreform 1957 noch für die Kapitaldeckung der Sozialversicherungsträger eingesetzt werden mussten. Über die Ausgabe steuerfreier Wertpapiere wurden die den Erwerbstätigen abgezogenen Gelder der Sozialversicherung in die Ausgabe niedrig verzinsten Papiere umgeleitet, die der Mitfinanzierung des SWB dienten.

²²⁵ Das sehen auch Gutachter, die grundsätzlich am Tauschprinzip von Förderung gegen Sozialbindung festhalten wollen: „Jedoch erweist sich das Instrument unter den aktuellen Rahmenbedingungen als ‚gehemmt‘...Ein großes Problem der Wohnraumförderung der vergangenen Jahre ist, dass in einigen Bundesländern die Bindungsdauern mit Blick auf mehr Investorenfreundlichkeit deutlich reduziert wurden.“
Lena Abstiens, Rene Bormann, Arnt von Bodelschwingh, Zukunft der Wohnraumförderung Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt, Friedrich Ebert Stiftung 13/2017, S. 21

D. Auch wenn im Rahmen eines noch zu schaffenden GWB sehr viel mehr neu gebaut würde, müssen die daneben agierenden Investoren, Eigentümer und Bauherren im Blick bleiben. Sie können und sollten ein Teil des GWB sein. Das kann und wird aber nicht gelingen, wenn man sich dabei auf eine Anreizförderung stützt, die für alle gleich ist. Das Schwarz-Weiß-Schema, dass auf der einen Seite nur Non-Profit-Unternehmen und auf der anderen Seite nur Spekulanten und entsprechende Lösungen sieht, ist nicht zielführend.

Das ist kein Plädoyer für möglichst viel Neubau, egal für wen und wie teuer er ist. In den Städten, in denen Wohnraumangel herrscht, kann nicht auf die preisentlastende Wirkung von Sockereffekten gesetzt werden. Sie werden durch die hohen Zuzugsquoten und die Aufschläge bei Mieterwechseln weitgehend unwirksam gemacht. Ein teures Apartment am Berliner Gendarmenmarkt, das zeitweilig an expatrierte Manager eines internationalen Unternehmens vermietet wird, entlastet die wohnungssuchenden Jungen und Rentner mit niedrigem Einkommen in keiner Weise. Eingeschränkt gilt das auch für den Eigenheimbau am Stadtrand. Für die in einer Stadt etablierten Haushalte mit gesichertem Einkommen erfüllen sie möglicherweise einen Wohnwunsch. Die dann bei Umzug frei werdenden Wohnungen stehen - wenn sie sich an den teuren Wiedervermietungspreisen des Altbaus orientieren - den dringend wohnungssuchenden Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen nicht zur Verfügung.

E. Der Bau von selbstgenutzten Eigenheimen bleibt ein wichtiger Teil der Wohnraumversorgung und des Neubaus. Auch nach dem Wegfall der Eigenheimzulage ist er das – wenn auch in geringerem Umfang - geblieben. Der Wegfall preiswerten Wohnraums durch Umwandlung des Bestands von Miet- in Eigentumswohnungen muss dagegen nachhaltig unterbunden werden.

Realitätswidrig wird der Wunsch nach Eigenheimen angeführt, um Argumente für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen zu sammeln. Deutlich weniger als die Hälfte dieser umgewandelten Wohnungen – Neubau wie Altwohnungen - werden jedoch von den neuen Eigentümern selbst genutzt. Umgewandelte Wohnungen liegen, wenn sie vermietet werden, zumeist im teuersten Preissegment. In den Ballungsräumen, in denen die Nachfrage nach preiswerten Wohnungen besonders groß ist, hat die Umwandlung eine besonders starke Dynamik. Es ist widersinnig, den Wegfall relativ preisgünstigen Wohnraums steuerlich zu begünstigen, wenn auf der anderen Seite eine Ausweitung des sozial gebundenen Wohnraums durch mehr Sozialen Wohnungsneubau benötigt und gefordert wird.²²⁶ Der überwiegende Teil des Eigenheimneubaus dagegen bedient den Wunsch nach einem nicht-städtischen Wohnumfeld und befriedigt einen Bedarf, der durch die lebenszyklisch bedingte Verkleinerung der Haushaltsgrößen, die altersgebundene Randwanderung von Familien mit Kindern und Menschen im mittleren Lebensalter und sicheren Einkommen entsteht. Die für die staatliche Wohnungspolitik Verantwortlichen müssen diesen Bedarf und den davon getragenen Prozess weder bewerten noch fördern oder verhindern. Sie dürfen ihn aber nicht mit den knappheitsbedingten Notlagen der Wohnraumversorgung vermengen. Das geschieht zum Beispiel dann, wenn man bundesweite Neubauleistungen im Wohneigentum, im Eigenheimbau und im städtischen Geschosswohnungsbau inklusive des kleinen Anteils sozial orientierten Neubaus aufaddiert. Den Erfolg oder Misserfolg wohnungspolitischer Maßnahmen an diesen Gesamtzahlen zu messen, löst keines der dringenden sozialen Probleme an den städtischen Wohnungsmärkten und in den abgehängten Regionen.

F. Ein gemeinwohlorientierter Wohnungsbau und eine soziale Stadtentwicklungspolitik sind auf Transparenz und eine belastbare Datengrundlage angewiesen. Die derzeitige Datenlage ist nicht nur für die Planungsbeteiligten unbefriedigend; sie ist auch eines demokratischen Gemeinwesens unwür-

²²⁶ Armin Hentschel, Rainer Tietzsch: Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen Bedeutung, Folgen und Eingriffsmöglichkeiten , Berlin 06.12.2020 Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion B90/Die Grünen

dig. Welche Eigentümer den Boden in einer Stadt oder Region für welche Zwecke nutzen, ist eine Angelegenheit, die alle BürgerInnen angeht. Denn Boden ist nicht vermehrbar und kein reproduzierbares Wirtschaftsgut. Vordergründig wird der öffentliche Zugang zu diesen Daten mit dem personenbezogenen Datenschutz begründet, der auf sehr wenige Beschränkungen eingegrenzt werden sollte.

Eine Änderung der Zugangsregelungen zu den Informationen der Liegenschaftskataster, die mit den Grundbuchämtern zusammenarbeiten, ist notwendig und kann sich in gewissen Grenzen am dänischen Vorbild orientieren. Die derzeit noch nicht vollständig abgeschlossene Digitalisierung der Liegenschaftskataster und Aktenführung bei den Grundbuchämtern ist eine Ressource, die öffentlich zugänglich gemacht, durch weitere Daten ergänzt und für verschiedene Zwecke nutzbar gemacht werden muss. Sowohl die Mietspiegelerstellung wie die Fortschreibung der amtlichen Bautätigkeitsstatistik und andere Planungsgrundlagen könnten, wenn dies rechtlich ermöglicht wird, von der Nutzungsmöglichkeit dieser Daten profitieren.

Der Vergleich des deutschen und dänischen Umgangs mit dem Grundbuchverzeichnis zeigt die Unterschiede, die einen Eins-zu-Eins-Import dieses Instruments erschweren. Es ist letztlich das demokratische Selbstverständnis als Gemeinwesen, das hier den Unterschied macht. Das allen zugängliche und einsehbare Grundbuchkataster gehört in Dänemark zum Alltag eines kleinen Landes, in dem die Menschen bedingt durch ihre kommunitaristische Traditionen und begrenzten Bodenreserven gelernt haben, mit dem Boden kollektiv kontrolliert, behutsam und sparsam umzugehen. Das Beispiel zeigt, dass Rechtsinstrumente dann erfolgreich implementiert werden können, wenn sie auch Voraussetzungen im Alltagsbewusstsein einer nationalen Gemeinschaft haben. Dann, wenn sie dort gut verankert sind, sind auch die Chancen für eine erfolgreiche politische Umsetzung gegeben.²²⁷

²²⁷ Näheres zu dieser These in: Hentschel/Lohauß 2019, S.16ff