

reinhold gütter

wohnungsnot und bodenmarkt



nachhaltige alternativen für wohnen
und stadtentwicklung

VSA:

eine flugschrift

Reinhold Gütter
Wohnungsnot und Bodenmarkt

Reinhold Gütter, Dr.-Ing., hat in Berlin und Chicago Stadtplanung und Urban Economics studiert. In Nürnberg verantwortete er das erste großstädtische Vorgehen gegen die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. In Köln unterstützte er die Entwicklung von Arbeitsplätzen auch für beruflich weniger qualifizierte Menschen (Güterverkehrszentrum, Handwerkerhof) und erhielt dafür 1994 in Barcelona die Anerkennung »Best Practice Europe« des europäischen Städtebunds Eurocities. Zuletzt war er Baudezernent des Hamburger Bezirks Altona. Er wohnt in einer Genossenschaftswohnung aus den 1920er Jahren.

Reinhold Gütter

Wohnungsnot und Bodenmarkt

**Nachhaltige Alternativen
für Wohnen und Stadtentwicklung**

Eine Flugschrift

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag 2019, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Alle Rechte vorbehalten

Umschlagfoto: 10.12.2018, Berlin – Plakate gegen den Verkauf von
Mietwohnungen an die Deutsche Wohnen SE an einer Gebäudefassade
in der Karl-Marx-Allee (Foto: Christoph Soeder/dpa)

Druck- und Buchbindearbeiten: CPI books GmbH, Leck

ISBN 978-3-96488-028-4

Inhalt

1. Der Umgang mit dem Grundbedürfnis Wohnen in kapitalistisch verfassten Gesellschaften	7
Ein Ritt durch Zeit und Raum	7
Nationalökonomische Grundlagen	11
Wohnungsnot als Geschäft: Der Berliner Mietskasernenbau ...	15
Wohnen als öffentliches Gut: Council Housing in Großbritannien	18
Wohnungsbau als Spekulationsfeld: Hypothekenkredite in den USA	22
Der Immobilienmarkt als Auslöser großer Wirtschaftskrisen	26
Bisherige Eingriffe in den Bodenmarkt und ihre Wirkungen	31
Conclusio	34
2. Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland	40
Wohnungspolitik seit 1945	40
Der Wohnungsmarkt in deutschen Großstädten	51
Hamburg	54
München	57
Berlin	59
Frankfurt/Main	66
Nordwestliches Rhein-Ruhr-Gebiet	70
Die deutsche Mietenhitliste	77
Langfristige Entwicklung städtischer Wohnungsmärkte	80

3. Modelle verantwortlicher Wohnungsmarktentwicklung	87
Beispiel Wien	87
Beispiel Singapur	90
Conclusio	95
Literatur (außer Statistische Berichte)	101

Conclusio

Die Analyse der westdeutschen Wohnungspolitik und der Entwicklung großstädtischer Wohnungsmärkte seit 1949/1950 zeigt im wesentlichen, dass die »Objektförderung« bis in die 1970er Jahre hinein erfolgreich war, wenngleich sie in vielen Einzelfällen städtebaulich und sozial problematische Ergebnisse erzielt hat. Sie zeigt aber auch, dass:

- die Grundentscheidung im Jahr 1950 zur zeitlich begrenzten Förderung privaten statt öffentlichen Wohnungsbaus kurzfristig war, weil sie unterstellte, dass Wohnungsnotstände über alle Einkommenschichten hinweg innerhalb von 30 bis 35 Jahren behoben werden können;
- die »Streiförderung« über das gesamte Bundesgebiet sowohl bei der »Objektförderung« als auch der Steuerbegünstigung zur Fehlallokation staatlicher Mittel und zu Mitnahmeeffekten zugunsten einkommensstarker Privathaushalte führte und führt;
- die Entscheidung zur direkten und steuerlichen Förderung der Eigentumbildung im Wohnungsbestand jener Hälfte der Bevölkerung Schaden zufügte und zufügt, die von der Vermögensbildung ausgeschlossen ist und nach den fundierten Prognosen von Thomas Piketty ausgeschlossen bleiben wird;
- die Verbindung staatlichen Mitteleinsatzes mit privaten Investoren während der Nachkriegszeit richtig gewesen sein mag, spätestens seit der Einführung von »Bauherrenmodellen« in den späten 1970er Jahren jedoch nicht mehr, und allerspätestens seit der Weltfinanzkrise 2007/2008 überhaupt nicht mehr, weil die durch alle wichtigen Zentralbanken reduzierten oder auf »Null« gesetzten Basiszinssätze zinsbegünstigte öffentliche Darlehen und daran geheftete Bedingungen unattraktiv machen, und darüber hinaus international spekulierendes Kapital auf nach seiner Sicht

»unterbewertete« Wohnungsbestände lockt, die es wie eine Zitrone auspressen will. Darüber hinaus hat sich diese Verbindung als nicht nachhaltig erwiesen (Ablauf der Mietbindungen, Vielzahl unseriöser Anbieter von »Bauherren-Modellen«).

Ohne Zweifel ist Wohnungsneubau in den wachstumsstarken Metropolregionen erforderlich, um einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage zu erreichen. Die inhärent mangelnde Elastizität des Immobilienmarkts bewirkt jedoch jenseits von Schuldzuweisungen (»Mangel an bebaubaren Grundstücken«) und absurder Forderungen (»öffentliches Grundeigentum günstig abgeben«, wo doch das Tafelsilber schon weitgehend verscherbelt ist), dass Wohnungsnot besonders in den wachsenden Metropolregionen durch Wohnungsneubau nur langfristig und zu maximalen Kosten behoben werden kann.

Eine Übernahme von Wohnungsbeständen ist dagegen günstiger als die Förderung von Neubauwohnungen. Im Fall der Entschädigung zum Ertragswert (kumulierte Mietzahlungen minus Instandhaltungsmängel) würde sich ein dafür eingerichtetes Sondervermögen selbst rechnen und wäre nicht wie in Schiefelage geratene Banken einschließlich hypertropher Landesbanken auf öffentliche Mittel in Milliardenhöhe angewiesen.

Eine zeitnahe Lösung der Wohnungsnot bietet einerseits die Abschaffung von Anreizen zur Eigentumbildung im Wohnungsbestand, andererseits die Sozialisierung von Wohnungsbeständen, die sich in der Hand von Kapitalgesellschaften befinden und in wachstumsstarken Metropolregionen liegen. Damit wäre in der Tat noch keine einzige neue Wohnung geschaffen, die vermögenslose Hälfte der Bevölkerung jedoch vor dem Angriff vagabundierenden Kapitals auf ihr Recht auf Wohnen geschützt. Die Sozialisierung von Wohnungsbeständen wäre auf Grundlage der Ertragswertentschädigung für die öffentlichen Haushalte neutral finanzierbar und rechtlich auf Grundlage des Artikels 15 Grundgesetz, der zu den »Ewigkeitsrechten« der Verfassung gehört, möglich. Sogar unterhalb dieser Schwelle wäre auf Grundlage des Artikel 14 Grundgesetz wahrscheinlich eine Aufteilung auf (öffentliches) »Verfügens-eigentum« und (privates) »Nutzungseigentum« möglich, wie es in den Jahren 1972ff. diskutiert wurde.

Die Bodenreformdebatte der 1970er Jahre setzte an folgenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts vom 12.1.1967 an: »Die Tatsache, dass Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.« (BVerfGE 21, S. 82f., zit. nach Barbara Dietrich 1975)

Die Angst der herrschenden Politik davor, dass die Immobilienwirtschaft daraufhin weitere Investitionen verweigern würde, wäre dann unbegründet, wenn der Wohnungsbau für breite Kreise der Bevölkerung durch die öffentliche Hand selbst übernommen werden würde. Die Finanzierbarkeit allein über das »immobiliennaher Steueraufkommen« hat Heinz Bontrup nachgewiesen (Bontrup 2018: 143f.). Private einschließlich institutionelle Anleger könnten sich dann auf den Neubau nicht-geförderter Mietwohnungen und Eigentumswohnungen beschränken und würden dies aufgrund ihres Eigeninteresses auch weiterhin tun. Größere Wohnungseigentümer, die sich bisher »sozial verhalten« haben, könnten sich als gemeinnützige Wohnungsgesellschaften registrieren und von der Sozialisierung von Grund und Boden als solche ausnehmen lassen. Voraussetzung für diese Aufgabenteilung wäre ein konsequent ausgeschöpftes, preislimitiertes Vorkaufsrecht zugunsten der Kommunen, wünschenswert eine Wiedereinführung der Steuerbefreiung für gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die in den 1990er Jahren von der Kohl-Regierung abgeschafft wurden.

Unnötig zu sagen, dass ein solches Modell auf den hysterischen Widerstand derjenigen politischen Kreise stoßen wird, die entweder die Wirkungskräfte des Immobilienmarkts nicht zu durchdringen in der Lage, oder mit den Kräften eines spekulativen Immobilienmarkts verbunden sind. Letztere werden die populistische Karte »Der Staat will dein Häuschen enteignen« ziehen, obwohl dies weder beabsichtigt, noch sinnvoll wäre. Sarkastisch kommentierte der Künstler Klaus Staeck diese perfide »Freiheit statt Sozialismus«- Kampagne mit dem Plakat »Deutsche Arbeiter – die SPD will Eure Villen in Tessin enteignen«. Die Sozialdemokratie

nahm damals diese Wahlwerbung dankbar an, vergaß jedoch in der Folge, wo sie in der Wohnungspolitik stehen sollte – bis hin zur herablassenden oder polemischen Kommentierung der Äußerung des Juso-Vorsitzenden Kevin Kühnert über die Enteignung der Wohnungsbestände großer Kapitalgesellschaften durch führende, geschichtsvergessene Parteimitglieder im Mai 2019, die bar jeder Erinnerung an die Bodenreformdebatte ihrer Partei in den 1970er Jahren zu sein scheinen.

Strukturkonservative Kreise nehmen hin, dass Durchschnittsverdiener*innen in Frankfurt/Main, München, Berlin, Hamburg und vielen anderen Städten von vagabundierendem Kapital aus dem Wohnungsmarkt »ausgepreist« werden. 50% Bruttomietbelastung bewirkt den Ausschluss von sozialem und kulturellem Leben, das wachsende Großstädte attraktiv macht. Sie reduziert die Optionen gering und durchschnittlich im Arbeitsmarkt verdienender Privathaushalte auf realen Waren- und Dienstleistungsmärkten. Wo also liegt der politische Wille?

Die beiden beschriebenen Beispiele Wien und Singapur zeigen zwei sehr unterschiedliche Wege, für breite Kreise der Bevölkerung, insbesondere für weniger gut Verdienende und Vermögenslose, eine erschwingliche Wohnungsversorgung zu schaffen und zu erhalten. Wien setzt auf ein dominierendes Wohnungsangebot der Stadt und der Gemeinnützigen. Singapur kontrolliert einen geschlossenen, durch den Stadtstaat geschaffenen Wohnungsbestand für seine Staatsbürger*innen, die in der Regel Wohnungseigentum erwerben.

Beiden Modellen ist gemeinsam, dass *der Wohnungs- vom Bodenmarkt abgekoppelt wurde*. In Wien bleiben die Stadt und Gemeinnützige Eigentümerinnen des Bodens und der Wohnanlagen, in Singapur werden die Bewohner*innen in einem geschlossenen Markt zu Wohnungseigentümer*innen, während der Staat Eigentümer von Grund und Boden bleibt und 87% der zukünftigen Wohnbauflächen in seinen Händen hält. Das Modell Singapur ähnelt der Aufteilung von Immobilieneigentum in ein »Verfügungseigentum« an Grund und Boden und ein »Nutzungseigentum« an den aufstehenden Gebäuden, wie es die Kommission für Bodenrechtsreform der SPD im Juli 1972 vorgeschlagen hatte. Allerdings

tritt in Singapur der Housing Development Board auch als Bauträger auf, der preisgünstig erstellte Wohnungen an Einzelerwerber veräußert. Damit hat Singapur die Einwände gegen eine reine Vergesellschaftung von Grund und Boden ohne Rückkoppelung zur Wohnsituation weniger gut Verdienender und Vermögensloser, die beispielsweise Oswald von Nell-Breuning in die »Sozialisierungsdebatte« der 1920er Jahre einbrachte, überwunden.

In der Vergesellschaftung des Grund und Bodens, der für Wohnzwecke genutzt ist und benötigt wird, liegt *auch die Antwort auf den Titel dieses Buchs*: Keine Wohnungsnot, sofern der Boden jedenfalls in einem für wachsende Großstädte relevantem Umfang in den Händen der Gemeinschaft bleibt bzw. von ihr übernommen wird, und der darauf stehende Wohnungsbestand in öffentliche Regie überführt oder in ihrem Auftrag geführt wird. Singapur beweist, dass diese Regel auch für wachsende, wirtschaftsstarke Metropolen gilt. Gerade dort.

Wachsende Städte mit überwiegend oder ausschließlich privat verfassten Bodenmärkten können den beiden in Jahrzehnten aufgebauten Modellen nur nahe kommen, wenn sie die dafür wesentlichen Teile des Grund und Bodens vergesellschaften und/oder einem kontrollierten Markt zuweisen, der den Eintritt anlagesuchenden, vagabundierenden Kapitals nicht zulässt und weder Wohnungsspekulation noch »Slumlording« gestattet. Dass dies – im Unterschied zur Unterstützung von Banken – *ohne horrenden Einsatz von Steuermitteln* möglich ist, wurde gezeigt (Stichwort Ertragswertentschädigung). Wer anderes behauptet, lügt und täuscht, mag jedoch die Deutungsmehrheit in den Massenmedien und in einer korrumpierten Politik haben.

Eher Wien und Singapur oder eher München/Hongkong/London/Vancouver? Eher bei den Interessen wenigstens der Hälfte der Wohnbevölkerung, die über kein nennenswertes Vermögen verfügt, oder bei den Wenigen, die ihre großen Vermögen leistungslos vermehren können? In diesem Sinne ist die gegenwärtige Wohnungspolitik und Marktentwicklung in- und außerhalb Deutschlands ein Angriff auf die Leistungsgesellschaft in wachsenden Großstädten, auf Durchschnittsverdiener*innen wie Krankenpfleger*innen, Polizist*innen und diejenigen, die Städte sauber halten. Sie beför-

dert die Interessen dessen, der »sein ganzes Leben in Konstantinopel« zubringen kann, »während sein Grundeigentum in Schottland liegt« (Karl Marx). Gemeint ist damit die Behandlung von Grundeigentum als Ware, deren Eigentümer*in dazu nur noch einen Bezug in Form von Geldflüssen hat. Aber: Die Oberfläche der Erde ist keine Ware, kein Privateigentum, sondern eine notwendige, unentbehrliche Lebensgrundlage für alle Menschen, die darauf leben. Zu dieser Lebensgrundlage gehört – unabhängig vom Einkommen und Vermögen – das Recht auf Wohnen. Es sollte demokratisch und gemeinwirtschaftlich geregelt sein.