

T. Eberhardt-Köster/ W. Pohl/M. Nagler u.a. **Wohnen ist** **ein Menschenrecht**

Fortschrittliche Wohnungspolitik
und **was Kommunen dazu**
beitragen könnten

VSA:



Thomas Eberhardt-Köster/Wolfgang Pohl/Mike Nagler u.a.
Wohnen ist ein Menschenrecht

Thomas Eberhardt-Köster ist Betriebswirt und Politikwissenschaftler. Er arbeitet in der Verwaltung einer deutschen Großstadt und ist Mitglied im Koordinierungskreis von Attac.

Dr. Werner Heinz, bis 2009 Leiter der Kölner Abteilung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Autor und Moderator.

Dr. Andrej Holm ist Sozialwissenschaftler mit den Forschungsschwerpunkten Gentrifizierung, Wohnungspolitik im internationalen Vergleich und Europäische Stadtpolitik.

Mike Nagler ist Diplom-Ingenieur für Architektur und Bauingenieurwesen, lebt in Leipzig und forscht zu öffentlichem Eigentum und Rekommunalisierungen.

Wolfgang Pohl ist Referent für politische Bildung im Bereich Kommunalpolitik bei der Heinrich-Böll-Stiftung.

Sofrony Riedmann ist Geograph und promoviert am Institut für Humangeographie der Goethe-Universität in Frankfurt. Er untersucht dabei, welche politischen Auswirkungen neue, privatwirtschaftliche Formen des Rechnungswesens in Kommunen haben.

**Thomas Eberhardt-Köster/
Wolfgang Pohl/Mike Nagler u.a.
Wohnen ist ein Menschenrecht
Fortschrittliche Wohnungspolitik
und was Kommunen dazu beitragen
können**

www.attac.de

Eine Linksammlung mit weiterführenden Informationen
zum Thema: **www.attac.de/wohnen**

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag 2018, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Titelbild: Mietshäuser am Ackermannbogen in München

(Johannes Simon/dpa)

Alle Rechte vorbehalten

Druck- und Buchbindearbeiten: Beltz Grafische Betriebe GmbH,

Bad Langensalza

ISBN 978-3-89965-820-0

Inhalt

Einleitung	7
1. Zielvorstellung: Verwirklichung des Menschenrechts auf Wohnen	9
Recht auf Wohnen und die Rückkehr der Wohnungsfrage	9
Wohnen als Markt	11
Gegensatz: Marktkonformität versus Daseinsvorsorge	14
Eigentum und Regulierung	18
2. Istzustand: Wie stellt sich heute die Situation dar?	21
Historische Entwicklung der Wohnungsbauförderung	21
Segregation und Gentrifizierung	24
Leerstände	26
Wohnungslosigkeit	28
Was treibt den Immobilien-Boom?	30
Entwicklung des Mietwohnungsmarkts	33
Übersicht über Finanzen der Kommunen	34
Rolle der Kommunen beim Thema Wohnen als Bestandteil der Daseinsvorsorge und der Stadtentwicklung ..	36
3. Maßnahmen und Handlungsfelder zur Umsetzung auf kommunaler Ebene	39
Kommunales Planungsrecht	40
Kommunale Flächenpolitik	43
Kommunaler Wohnungsbestand	45
Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)	48
Wohnen als Infrastruktur	50
Neuere Mieterschutzinstrumente	53
Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen	56
Wohnungspolitische Programme der Parteien	60

4. Stadtbeispiele: Best practice – worst practice	67
Freiburg: durch Bürgerentscheid Privatisierung verhindert	67
Privatisierung am Beispiel Dresden	68
Münsters »Handlungskonzept Wohnen«	71
Das Mannheimer 12-Punkte-Programm	74
Barcelona	75
Wien	76
5. Fazit	79
Was kann aktuell auf den Ebenen der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik gemacht werden?	79
Was sind Handlungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure?	82
Wie und wo kann ich mit der Attac-Regionalgruppe zum Thema Wohnen aktiv werden?	84
Literatur	87

Einleitung

Fehlende Wohnungen, zunehmende Wohnungslosigkeit, steigende Immobilienpreise und Mieten: Das grundlegende menschliche Recht nach einer angemessenen Wohnung wird in Deutschland zunehmend infrage gestellt. Entsprechend vielfältig sind die Aktivitäten, mit denen sich vor allem in den Ballungsräumen die Betroffenen dagegen wehren. Sie engagieren sich in Stadtteilinitiativen, organisieren Veranstaltungen und Demonstrationen und greifen auch wieder zum Mittel der Hausbesetzung. Auch im parlamentarischen Raum bewegt sich einiges. Die Debatten um eine Weiterentwicklung der Mietpreisbremse, um eine radikale Wende im Bodenrecht, um die Reform der Grundsteuer und die kommunalen Festlegungen zu preisgedämpften Mietwohnungen zeigen, dass eine aktivere Wohnungspolitik nötig und auch möglich ist.

Mit diesem Basistext wollen wir nicht nur Hintergrundinformationen zum Thema Wohnen zur Verfügung stellen, sondern auch aufzeigen, welche positiven Beispiele es für eine alternative Wohnungspolitik gibt und vor allem wie zivilgesellschaftliche Akteure aktiv werden können. Ohne ihren Druck auf Entscheidungsträger*innen wird es keine andere Wohnungspolitik geben, die sich an den Bedürfnissen der Menschen und nicht an der Gewinnerwartung der Immobilienkonzerne und Investmentgesellschaften orientiert.

An diesem Basistext haben verschiedene Autoren mitgewirkt. Die Gesamtreaktion lag in den Händen von Thomas Eberhardt-Köster, Wolfgang Pohl und Mike Nagler. Von Werner Heinz stammen die Abschnitte »Historische Entwicklung der Wohnungsbauförderung« und »Wohnen als Infrastruktur«. Andrej Holm hat den Abschnitt »Neue Wohnungsgemeinnützigkeit« geschrieben und Sofrony Riedmann den Abschnitt »Was treibt den Immobilien-Boom?«.

1. Zielvorstellung: Verwirklichung des Menschenrechts auf Wohnen

Recht auf Wohnen und die Rückkehr der Wohnungsfrage

Im Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist es klar und deutlich formuliert: Jede und jeder hat ein Recht auf Wohnen. Während die Weimarer Verfassung das Recht auf eine »gesunde Wohnung« festgeschrieben hat, ist im Grundgesetz das Recht auf Wohnen nicht verankert, dafür aber inzwischen in sieben Landesverfassungen (Lompscher 2017: 244). In Berlin existiert seit dem 1.1.2016 sogar ein Wohnraumversorgungsgesetz. Es wurde als indirekte Folge des Mietenvolksbegehrens im Jahr 2015 verabschiedet und setzt zwar nicht das Recht auf eine Wohnung für alle durch, verspricht aber immerhin Verbesserungen für einkommensschwache Mieter*innen.

Obwohl Wohnen ein wichtiges Grundbedürfnis ist und als Menschenrecht anerkannt wird, kann es nicht als individuelles Recht eingeklagt werden. Deutschland, eines der reichsten Länder dieser Erde, ist heute weiter von der Verwirklichung des Rechts auf Wohnen entfernt als noch vor Anfang dieses

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Artikel 25

(1) Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitmung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

Weimarer Verfassung Artikel 155

Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern.

Jahrtausends. Nach Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) waren 2016 ca. 860.000 Menschen in Deutschland ohne Wohnung. 2008 lag die Zahl bei wenig über 200.000 und für 2018 geht die BAG W von 1,2 Mio. Wohnungslosen aus. (BAG W 2017)

Warum gibt es in einer so reichen Gesellschaft wie der deutschen einen Anstieg der Wohnungslosigkeit und woran liegt es, dass die Zahl derjenigen zunimmt, die sich keine angemessene Wohnung leisten können?

Der Staat kann auf Bundes- und Landesebene auf vielfältige Art in den Wohnungsmarkt eingreifen. Er könnte erstens Regelungen für den Mietwohnungsmarkt erlassen, beispielsweise zur Beeinflussung der Miethöhe oder in Bezug auf den Kündigungsschutz. Zweitens kann er über Subventionen und Steuervergünstigungen Wohnungsbau fördern und drittens über die Gewährung von Wohngeld Menschen mit geringem Einkommen bei der Finanzierung ihrer Miete unterstützen. Daneben können die Kommunen im Rahmen ihrer Bodenpolitik oder mithilfe der Bauleitplanung den Wohnungsmarkt beeinflussen. Trotzdem gelten in der Bundesrepublik Eingriffe in den Wohnungsmarkt meist nur als Notbehelf. Im Wesentlichen soll der Markt selbst die Nachfrage nach Wohnungen befriedigen und staatliche Eingriffe sich auf das absolut Notwendige beschränken. Und während die Eigentumsförderung für die Mittelschichten in der Bundesrepublik von Anfang an eine hohe Bedeutung hatte, wird der Markt für Mietwohnungen meist stiefmütterlich behandelt. Zudem gibt es eine deutliche Tendenz zur Subjekt- statt Objektförderung. Es werden eher Individuen unterstützt, indem beispielsweise Zuschüsse oder Steuervorteile für den Erwerb von Eigentum oder Mietzuschüsse gewährt werden. Die Objektförderung, also die Finanzierung des Baus von günstigen Mietwohnungen, wurde dagegen seit den 1980er Jahren stark zurückgefahren.

Ende der 1980er Jahre galt die Wohnungsfrage in Deutschland als fast gelöst. Heute erleben vor allem wirtschaftsstarke Großstädte, prosperierende Metropolregionen sowie Universitätsstädte eine Rückkehr der Wohnungsfrage. Die aktuelle Woh-

nungsnot ist die Folge eines Umbaus des Wohlfahrtsstaates in den letzten Jahrzehnten sowie einer globalen Entwicklung auf den Kapitalmärkten, die Immobilien immer stärker zu Kapitalanlagen macht. Sie ist nicht vom Himmel gefallen, sondern das Ergebnis gesellschaftlicher Prozesse und die Folge lokaler, nationaler und supranationaler Entscheidungen. Sie wird die sozialräumliche Struktur und die gesellschaftliche Integrationsfähigkeit der Städte erheblich verändern. So wurden in dieser Zeit die Förderung des Mietwohnungsbaus massiv zurückgefahren und gleichzeitig Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass Immobilien als Investment attraktiver werden. Weil dadurch die Mieten in die Höhe gegangen sind, musste das bei der Objektförderung eingesparte Geld für die Finanzierung von Mietzuschüssen für Menschen mit geringem Einkommen aufgewandt werden.

Der Bund hat sich inzwischen weitgehend aus der Wohnungspolitik verabschiedet. Es ist eine zunehmende Kommunalisierung der Wohnungspolitik zu beobachten bei gleichzeitiger finanzieller Schwächung der Kommunen.

Wohnen als Markt

Wohnen ist im Kapitalismus, wo Grund und Boden überwiegend in Privateigentum sind, eine Ware. Gleichzeitig prägt Wohnen als Hauptnutzung städtischen Bodens die räumliche und soziale Struktur der Städte. Seit Jahren steigen vor allem in wachsenden urbanen Räumen die Immobilienpreise und Mieten. Dabei sind steigende Mieten keine Erfindung der Moderne. Schon Martin Luther (1483-1546) klagte: »Aber an jhenem tage werden sie den mund auftun und sagen: ›Jhener ist mein Haussherr gewest, hat mich von jar zu jar den zins gesteigert.« (Kraft 2017: 14)

Nicht erst in den letzten Jahren und nicht nur in besonders nachgefragten städtischen Räumen ist es für Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen unmöglich, sich über den Markt mit einer angemessenen Wohnung zu versorgen. Für diese Gruppen mussten immer entweder der Staat oder gemeinnützige Einrichtungen preiswerte Wohnungen zur Verfügung stellen. Bis in die 1990er Jahre geschah dies in Deutschland insbesondere dadurch, dass es einen staatlich

geförderten kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsbau gab.

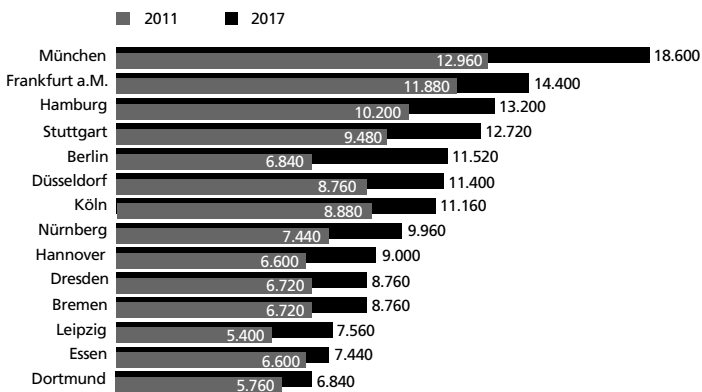
Der Preis für Grund und Boden ist letztendlich nichts anderes als der vorweggenommene Ertrag aus seiner Folgenutzung. Die erwarteten Mieten für Gewerbe-, Büro- oder Wohngebäude bestimmen also wesentlich die Immobilienpreise, und umgekehrt treiben hohe Immobilienpreise die Mieten in die Höhe. Zeiten mit Niedrigzinsen führen in zweierlei Hinsicht zu einer steigenden Nachfrage nach Grundstücken und Immobilien. Erstens können es sich mehr Menschen leisten, Kredite aufzunehmen, um Wohneigentum zu erwerben. Zweitens fließt vermehrt anlagesuchendes Vermögen in den Immobilienbereich, weil die Renditeerwartungen in anderen Bereichen niedrig oder gar nicht gegeben sind. Wenn das Verleihen von Geld genauso viel oder mehr einbringt als das Bauen und Vermieten von Wohnungen, werden Investor*innen eher Finanzanlagen nutzen. Wenn die Zinsen dagegen sinken, legen sie ihr Geld eher im Immobilienmarkt an. Seit 2010 erlebt Deutschland einen Bauboom. Die Ursachen dafür sind neben den niedrigen Zinsen und dem Run auf Wohneigentum zur Selbstnutzung die Vermarktlichung und Ökonomisierung von Wohnungen (»Finanzialisierung«) sowie der politisch gewollte Abbau des Wohlfahrtsstaates (»Responsibilisierung«) (Heeg 2017).

Insgesamt wurden von 1995 bis 2010 in Deutschland eine Million öffentliche Wohnungen privatisiert (Holm/Horlitz/Jensen 2017: 8). Hätte es die Auflagen der Gemeinnützigkeit noch gegeben, wäre dies nicht möglich gewesen. Die Zulassung von Immobilienfonds und Real Estate Private Equity Fonds hat die Menge des Kapitals, das in den Immobilienmarkt fließt, deutlich erhöht und damit die Konkurrenz um Grundstücke und Immobilien verschärft. Zudem wurden ehemals geschützte Sphären wie öffentliche, betriebliche und genossenschaftliche Wohnungsbestände für Investoren geöffnet und der Nutzung durch Geringverdienende entzogen. Immobilien stellen heute nicht mehr nur Gebrauchsgüter dar, die für Büros oder zum Wohnen genutzt werden, sondern sind zum Finanzprodukt

geworden, bei dem es vor allem auf die Rendite ankommt und das auch zu Spekulationszwecken dient. Greta Krippner (2005) hat diese Entwicklung als »Finanzialisierung« beschrieben. Diese zunehmende Bedeutung finanzieller Motive und Akteure gilt nicht nur für gewerblich genutzte Immobilien, sondern auch für Wohnimmobilien. Immobilien werden zunehmend zu Anlageobjekten, weil es noch nie so viel privates Kapital gab, das Anlagemöglichkeiten in Immobilien sucht. Nicht nur große Immobilienfonds investieren in Deutschland vermehrt in Wohnungen. 78% der Deutschen betrachten das eigene Zuhause als sichere Altersvorsorge (Heeg 2017: 52), und der Anteil derer, die nicht zur Miete, sondern im eigenen Eigentum wohnen, ist seit Mitte der 1990er Jahre, also seit die private Altersvorsorge an Bedeutung gewonnen hat, deutlich angestiegen. Während im Zeitraum von 1950 bis 1987, also innerhalb von fast 40 Jahren, der Anteil gerade einmal von 39,1 auf 39,3% gestiegen ist, wuchs er danach innerhalb kurzer Zeit und betrug 1993 schon 41,7% und 2010 bereits 48,8% (ebd.: 53). Verlierer dieser Entwicklung sind vor allem Menschen mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen. Der Berliner Statistiker Hermann Schwabe (1830-1874) hat bereits 1868 festgestellt, dass die Summe, die jemand im Verhältnis zu seinem Einkommen für die Wohnungsmiete verausgaben muss, umso größer wird, je ärmer die Person ist (Schönig 2017: 13). Diese Erkenntnis gilt auch heute noch und hat im Zuge der steigenden Mieten an Dynamik gewonnen (Abbildung 1 veranschaulicht den Anstieg der Mieten sehr eindrücklich). Gerade Geringverdiener*innen müssen einen zunehmenden Anteil ihres bereits geringen Einkommens für die Miete aufbringen. 2016 haben Miethaushalte in Deutschland im Durchschnitt zwischen 25 und 31% ihres verfügbaren Nettoeinkommens für die Bruttokaltmiete aufgewandt (Statistisches Bundesamt 2016). Als bezahlbar wird im Allgemeinen eine Bruttokaltmiete in Höhe von 30% des Einkommens bewertet (Schönig 2017: 12). Geringverdiener*innen liegen in der Regel deutlich darüber. Aus einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung aus dem Jahr 2017 geht hervor, dass rund 40% der Haushalte in Deutschland mehr zahlen (Lebuhn/Holm/Junker/Neitzel 2017).

Abbildung 1: Die steigenden Mieten in deutschen Großstädten

Median der Jahres-Nettokaltmieten bei Neuvermietung (in Euro)



Basis: 53.700 Mietwohnungen von 80 bis 120 Quadratmetern, die im 1. Halbjahr 2011 und 2017 auf immowelt.de inseriert wurden. Quelle: <https://de.statista.com/infografik/11157/die-steigenden-mieten-in-deutschen-grossstaedten/>. Angesehen am 8.3.2018.

Gegensatz: Marktkonformität versus Daseinsvorsorge

In einer kapitalistischen Marktwirtschaft müssen Kommunen in der Wohnungsfrage zwei widerstreitende Prinzipien unter einen Hut bekommen. Sie müssen einerseits Flächen für Gewerbe, Büro- und Wohnnutzung zur Verfügung stellen und dabei darauf achten, dass sie für ihre eigenen Grundstücke eine angemessene Rendite erzielen. Andererseits liegt es in ihrem Interesse, dass auch für Bevölkerungsgruppen, die nur über ein geringes Einkommen verfügen, bezahlbarer Wohnraum bereitsteht. In einer kapitalistischen Marktwirtschaft, in der Grund und Boden sowie die darauf errichteten Gebäude verwertet werden müssen und handelbare Waren sind, steigen die Preise, wenn Boden knapp ist. Wenn der Bodenpreis steigt, steigt auch der Preis für die darauf errichteten Wohnungen – sowohl für Eigentums- als auch für Mietwohnungen. Nur wer über das nötige Geld verfügt, kann sich eine angemessene Wohnung leisten.

Kommunen müssen sich darum kümmern, dass alle Menschen in ihrem Verantwortungsbereich eine Wohnung haben: Sowohl diejenigen, denen es gelingt, sich über den Markt zu versorgen, als auch diejenigen, die dies aufgrund mangelnder Ressourcen nicht können. Wenn immer mehr Menschen keine bezahlbare Wohnung finden, belastet dies auch den städtischen Haushalt, da Mietzuschüsse gezahlt werden müssen. Auch die Kosten der Obdachlosigkeit haben meist die Kommunen zu tragen. Zudem ist Wohnen die Hauptnutzung städtischen Bodens und prägt wesentlich die räumliche und soziale Struktur der Städte. Wenn Wohnung und Grundeigentum immer mehr zum Spekulationsobjekt werden, trifft dies also die Städte und Gemeinden in besonderem Maße.

Erste Formen des sozialen Wohnungsbaus gab es schon im ausgehenden Mittelalter. Die Fugger, ein schwäbisches Kaufmannsgeschlecht, schafften bereits 1521 Reihenhaussiedlungen für bedürftige Augsburger Handwerker und Tagelöhner. In den Gängevierteln der Hansestädte wurden für alte Seeleute und Witwen billige Wohnungen zur Verfügung gestellt. Und die Weberhäuser, die um 1500 in Nürnberg als Werkwohnungen eingerichtet wurden, erfüllten ebenfalls den Zweck, günstigen Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen zu schaffen. Dies blieben aber Einzelmaßnahmen. Erst mit der Durchsetzung des Kapitalismus wurde fehlender Wohnraum zu einem Massenphänomen. Gleichzeitig mit der Entwicklung des Kapitalismus in Deutschland setzte auch eine massive Urbanisierung ein. Viele, die im Zuge dieser Entwicklung vom Land in die Stadt zogen, waren nicht in der Lage, eine angemessene Wohnung zu finden. Entsprechend groß war die Wohnungsnot, vor allem in den industriellen Zentren. Um der Situation Herr zu werden, begannen die Kommunen damit, selbst Wohnhäuser für Menschen mit geringem Einkommen zu schaffen und Wohngenossenschaften zu unterstützen. Die Grundsätze der entstehenden Wohnungsgenossenschaften waren, dass ihre Mieten nicht darauf ausgerichtet waren, Gewinne zu erwirtschaften, sondern lediglich die entstandenen Kosten zu decken. Zudem wurde die Ausschüttung an die

Gesellschafter*innen begrenzt und die Erträge wurden wieder reinvestiert. Die Wohnungsgenossenschaften wollten ein Angebot für breite Schichten, insbesondere weniger Wohlhabende, schaffen und beschränkten sich sowohl räumlich als auch vom Aufgabenprofil auf ein begrenztes Geschäftsfeld. In der Weimarer Republik wurde der öffentliche Wohnungsbau ebenso wie die Wohnungsgenossenschaften stark gefördert. Auch dem Mieter*innenschutz wurde hohe Bedeutung beigemessen.

Deutschland ist ein Mieter*innenland. Die Mehrheit der Haushalte in Deutschland, nämlich 55%, wohnt zur Miete, wobei der Anteil im Saarland mit gut 40% am niedrigsten, in Berlin mit etwa 86% am höchsten ist. Im Vergleich zu anderen OECD-Staaten liegt Deutschland damit auf dem vorletzten Platz vor der Schweiz mit 40% und weit unter dem Durchschnitt, der bei 68% für alle 34 untersuchten Länder liegt (Statista 2017).

Mit der Kombination aus überwiegend privat organisiertem Wohnungsbau (Eigenheime und Eigentumswohnungen sowie Mietwohnungen von privaten Immobiliengesellschaften) und einem leistungsfähigen Bereich betrieblicher, gemeinnütziger und kommunaler Wohnungsbauunternehmen war in der Bundesrepublik Mitte der 1980er Jahre eine Situation erreicht, wo marktwirtschaftliche Mechanismen durch marktregulierende bzw. wettbewerbsdämpfende ergänzt wurden und die Versorgung mit Mietwohnungen weitgehend funktionierte. In dieser Situation leitete die damalige Bundesregierung jedoch eine wohnungspolitische Wende ein. Denn 1988 wurde die Gemeinnützigkeit von Wohnungsbaugesellschaften abgeschafft. Dies hatte mittel- bis langfristig drastische Folgen für den Mietwohnungsmarkt. Während es Mitte der 1980er Jahre noch rund vier Mio. Sozialwohnungen gab, waren es 2017 noch 1,5 Mio. 2012 wurde der Fehlbedarf an günstigen Mietwohnungen auf rund 4,2 Mio. geschätzt (Holm/Horlitz/Jensen 2017: 9), und jährlich fallen 100.000 bis 130.000 weitere günstige Wohnungen weg, während nur rund 11.000 neu entstehen. 2014 wurden beispielsweise 250.000 Wohnungen fertiggestellt, davon nur 50.000 Mietwohnungen. Von diesen neuen Mietwohnungen

waren wiederum nur 12.000 mietpreisgebunden, das sind 5% des Neubauvolumens (ebd.: 17).

Für diese dramatische Entwicklung gibt es drei Ursachen. Da war zunächst die erwähnte Abschaffung der Gemeinnützigkeit 1988, die den Auftakt für die Privatisierung großer, bis dahin öffentlicher Wohnungsbestände einleitete. Hinzu kam das Wohnraumförderungsgesetz von 2001, das den Schwerpunkt auf den Erwerb von Belegungsrechten und Wohneigentum zur Eigennutzung legte und die Schaffung von Mietwohnungen für Geringverdienende vernachlässigte, sowie die Neuverteilung der wohnungspolitischen Zuständigkeiten durch die Föderalismusreform 2006 (Kraft 2017: 16f.). Mit dem Abbau der Wohnraumförderung nach 2001 reduzierten sich die Bundesmittel zur Wohn- und Städtebauförderung von 14,8 auf 10,2 Mrd. Euro (Holm/Horlitz/Jensen 2017: 8). Gleichzeitig wurde die Verantwortung für die Wohnungsbauförderung auf die Länder übertragen, die aber meist nicht die nötigen Mittel zur Verfügung stellten. In Berlin wurde die Förderung beispielsweise schon 2000 komplett eingestellt. Infolge dieser Entwicklungen gibt es den sozialen Wohnungsbau als Vorsorge für diejenigen Gruppen, die sich am Markt nicht allein angemessen versorgen können, derzeit so gut wie nicht mehr. Dafür flossen Steuergelder in die Bildung von Wohneigentum: Zwischen 1980 bis 2014 gingen insgesamt 98 Mrd. Euro in den Wohnungsbau, 80% davon wurden für die Bildung von Wohneigentum ausgegeben (ebd.: 13).

Genossenschaftliche Wohnprojekte oder solche, die ähnlichen Prinzipien folgen, haben ein hohes Potenzial, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, da sie den profitorientierten Wohnungsmarkt ein Stück weit unterlaufen. Genoss*innen empfangen nämlich nicht nur Leistungen, sondern sind Eigentümer*innen und Mitentscheider*innen. Zudem ist der im genossenschaftlichen Besitz befindliche Grund und Boden der Spekulation entzogen. Ähnliche Ziele verfolgt das »Mietshäuser Syndikat«: Wohnhäuser sollen als Immobilie dauerhaft dem Markt entzogen werden (Balmer/Bernet 2017: 264).

Eigentum und Regulierung

Der Schutz des Privateigentums hat in Deutschland eine hohe Bedeutung und ist grundgesetzlich sichergestellt. Das Grundgesetz schreibt allerdings ebenso vor, dass aus Eigentum auch Verpflichtungen gegenüber der Allgemeinheit entstehen. Daraus erwächst unter anderem die staatliche Aufgabe, im Bereich Wohnen das Eigentum an Grund und Boden sowie Immobilien so zu regulieren, dass auf der einen Seite Eigentümer*innen ihr Recht verwirklichen können und auf der anderen die Allgemeinheit dabei keinen Schaden nimmt. Wenn also nicht genügend preiswerte Wohnungen zur Verfügung stehen, um Geringverdienende damit zu versorgen, ist es gerechtfertigt, regulierend in Eigentumsverhältnisse einzugreifen.

In Deutschland hat der private Besitz an Grund und Boden eine hohe Bedeutung. Städte und Gemeinden sowie ihre Unternehmen verfügen allerdings – ebenso wie Bund und Länder – auch über Grundbesitz, den sie auf verschiedene Art und Weise einsetzen, um ihre Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge zu erfüllen. Um die Nutzung des Bodens gibt es vor allem in den urbanen Ballungsräumen eine enorme Konkurrenz: Boden wird für Wohnungen benötigt, für Büros und Gewerbebauten, aber auch als Fläche für kommunale Infrastruktureinrichtungen wie Straßen, Parks, Schulen oder sonstige öffentliche Gebäude. Dabei konkurrieren Nutzungen, mit denen sich eine hohe Rendite erwirtschaften lässt (Büros und hochpreisiges Wohnen), mit solchen, die eher Kosten verursachen (öffentliche Parks und Kinderspielplätze) oder nur geringe Einnahmen erbringen (Mietwohnungen für Geringverdienende).

Städte und Gemeinden können den ihnen gehörenden Grund und Boden auf verschiedene Art einsetzen, um Wohnraum zu schaffen. Sie können selbst darauf Wohnungen errichten, beispielsweise unter Zuhilfenahme einer städtischen Tochtergesellschaft. Sie können das Land aber auch an Wohnungsbaugenossenschaften verkaufen. Städtische Flächen werden allerdings meist an Privatpersonen oder Unternehmen verkauft, die dort Häuser errichten, um entweder selbst darin zu wohnen oder sie weiter zu verkaufen oder zu vermieten. Wenn Kommunen ihre

Flächenbestände veräußern, schränken sie ihre Möglichkeiten ein, zukünftig darauf zurückzugreifen. Sie beschneiden damit auf Dauer ihre Gestaltungsmöglichkeiten, sowohl in der Wohnungspolitik als auch in der Stadtplanung. Dies können sie vermeiden, wenn sie die Flächen nur in Erbpacht vergeben, wie dies beispielsweise die Stadt Wien bereits seit Jahrzehnten macht.

Zu Beginn der 1970er Jahre gab es eine Initiative der SPD zur Reform des Bodenrechts: In städtischen Ballungs- und Problemzonen soll das »Verfügungseigentum« an Boden – gegen Entschädigung – an die Kommunen übergehen und dem bisherigen Alleineigentümer sollte nur noch ein Nutzungsrecht bleiben. Zudem sollten die Kommunen einen angemessenen Anteil an den Wertsteigerungen von Grundstücken abschöpfen, wenn diese durch die Änderung der Bebauungspläne das Mehrfache ihres ursprünglichen Wertes hinzugewonnen hatten (Spiegel 1972). Der damalige SPD-Politiker und ehemalige Bürgermeister von München, Hans-Jochen Vogel, plädierte angesichts der sich abzeichnenden Wohnungsnot in den Großstädten für eine Reform des Bodenrechts. Dabei argumentierte er sehr grundsätzlich: Grund und Boden sei keine beliebig vermehrbare Ware, sondern vielmehr als nahezu einziges Gut »unvermehrbar, unverzichtbar und unzerstörbar«. Deshalb versage in der Bodenfrage auch der Markt. Vogel plädierte dafür, die öffentliche Verfügungsgewalt über Boden zu verstärken. Die öffentliche Hand müsse das »Verfügungseigentum« an Grund und Boden haben und lediglich das Nutzungseigentum dürfe an diejenigen gehen, die darauf Häuser errichten (Vogel 1972). Leider ist dieser an sich sehr sinnvolle Ansatz nicht weiter verfolgt worden, und heute gilt es nahezu als selbstverständlich, dass Grund und Boden Privatbesitz ist und die Eigentümer*innen nur ihren eigenen Interessen zu folgen haben, nicht aber dem Interesse der Allgemeinheit.