

19. Wohnraumbewirtschaftungsgesetz

Tim Wihl

Wie andere Staaten kannten auch die Bundesrepublik¹ und die DDR² – in der der Wohnsektor ab 1950 Teil der staatlichen Planwirtschaft war, so dass Bodenpreise und Mieten eingefroren waren – lange Zeit eine »Zwangsbewirtschaftung« des Wohnraums. Darunter ist zu verstehen, dass die Verwaltung das Wohnen nicht dem »freien Markt« überantwortete, sondern umfassende gesetzliche Regulierungen bestanden – weit über das heute geltende »soziale Mietrecht«³ mit seinen Mietenbegrenzungen und seinem Kündigungsschutz hinaus. Diese Bewirtschaftung galt gerade nicht (nur) für den Sektor der »Sozialwohnungen« oder den staatseigenen Wohnungsbau, also durch staatliche Subventionen oder Investitionen geförderten bzw. entstandenen Wohnraum, sondern auch für ursprünglich »frei finanzierte« Wohnungen, hinter denen es ein privates Gewinninteresse an möglichst teurer Vermietung gab. Grundsätzlich unterstanden (fast) alle Wohnungen der Bewirtschaftung durch die Verwaltung. Diese legte beispielsweise fest, wie hoch die Miete sein durfte, welche Bevölkerungs- oder Einkommensgrup-

1 Wohnraumbewirtschaftungsgesetz, Bundesgesetzblatt Teil 1, vom 01.04.1953, S. 97-105. Siehe: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#___bgbl___%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb153s0097.pdf%27%5D__1723625073949, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

2 Zu den wichtigsten Rechtsgrundlagen der staatlichen Wohnraumzwangsbewirtschaftung zählten in der DDR die Wohnraumlenkungsverordnungen. Beispielhaft: Wohnraumlenkungsverordnung vom 16.10.1985, <https://www.gvooon.de/gesetzblatt-gbl-ddr-teil-1-1985/seite-301-444995.html>, zuletzt abgerufen am 25.10.2024. Zur Wohnraumwirtschaft der DDR näher in: B. Sander: »Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft: Analyse und Bewertung«, in: Kieler Diskussionsbeiträge, No. 224/225, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel (1994). Siehe: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/791/1/147819075.PDF>, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

3 Regelt in §§ 549ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB).

pen einziehen sollten oder welche Renovierungen nötig waren. Schrittweise konnte die Wohnungsnot durch massiven Neubau gelindert werden. Mit der Übernahme der Leitvorstellung einer privatnützigen Marktwirtschaft ab den 1950er Jahren entschloss sich die CDU-Regierung in der BRD 15 Jahre nach Kriegsende 1960 (»Abbaugesetz«) zum Übergang zu einem markgetriebenen Wohnungssektor, zwangsläufig ergänzt durch einen seinerzeit noch großzügigen sozialen Wohnungsbau, da der Markt allein bezahlbare Wohnungen nicht in ausreichender Zahl bereitstellt. Einen Ausnahmefall bildete Westberlin, wo noch bis 1988 eine (in der Bevölkerung sehr beliebte) Bewirtschaftung des Altbaubestandes stattfand. Außerdem betrieb man nun mietensteigernde »Subjektförderung« – also eine Unterstützung von Mieter*innen durch Wohngeld, damit diese sich auch höhere Mieten leisten können.

Nur bis 1990 existierte – neben Staatsunternehmen und Millionen Sozialwohnungen – daneben noch ein steuerlich geförderter gemeinwohlorientierter Wohnungssektor in Westdeutschland (»Wohnungsgemeinnützigkeit«). In jenen Jahren vernachlässigte die CDU/FDP-Regierung dem Zeitgeist gemäß auch die soziale Wohnraumversorgung durch subventionierte Private und den Staat (»Objektförderung«); alle regierenden Parteien tendierten außerdem für etwa 20 Jahre zur Privatisierung des Wohnraums. In der Stadt Dresden wurden etwa sämtliche städtischen Wohnungen privatisiert – mit breiter überparteilicher Unterstützung.

Das sollte sich sozialpolitisch massiv rächen. Mit der großen Banken- und Finanzkrise ereignete sich ab 2008 eine wirtschaftliche und politische Zeitenwende, die Immobilien über Jahre zum bevorzugten Ziel für Geldanlagen werden ließ – die Preise und Mieten begannen zu galoppieren, insbesondere in Großstädten. Diese Prozesse werden auch als Finanzialisierung des Wohnungsmarktes bezeichnet. Gleichzeitig wuchs der Nachfrageüberhang in attraktiven Regionen massiv, weil sich die Wirtschaftsstruktur änderte und die Bevölkerung wuchs.

Heute herrscht wieder eine, regional teils dramatische, Wohnungsmanngelage – das ist weit mehr als bloß ein ausgeprägter Vermieter*innenmarkt. Zugleich ist der Neubau aus Zinsgründen zusammengebrochen, aber auch wegen seiner CO₂-Intensität ökologisch nur noch schwer vertretbar. In einigen Städten drängt sich daher die Frage auf, ob eine neue gesetzliche Wohnungsbewirtschaftung nötig wäre. Konkret diskutiert wird das insbesondere in Berlin mit seiner besonders ungünstigen Eigentümer*innenstruktur

und Mietenentwicklung. Die Gesetzgebungskompetenz dafür liegt bei den Bundesländern. Für das Wohnungswesen (außerhalb des »bürgerlichen Rechts« und weniger Sonderfälle) ist der Bund nicht zuständig. Die Möglichkeit zu einer umfassenden staatlichen Bewirtschaftung hat das BVerfG selbst 2021 im Mietendeckel-Beschluss bekräftigt.⁴

Der Vielfalt denkbarer Elemente und Varianten einer solchen neuen Wohnraumbewirtschaftung sind wenige – insbesondere eigentumsgrundrechtliche – Grenzen gesetzt. Unter der (weithin gegebenen) Voraussetzung einer Mangellage wären Pflichten zur Erstellung von Wohnraumkatastern ebenso denkbar wie Aufsichtsrechte über die Instandhaltung und (energetische) Modernisierung, Einweisungs- und Belegungsrechte, Mitbestimmungsregeln für Mieter*innen oder Mietenbegrenzungen (»Mietenstopp«), die sich in ein Gesamtkonzept einfügen und insgesamt das private vertragliche Mietverhältnis grundlegend überformen. Einzelne Regelungen sind örtlich bereits in Kraft, etwa Zweckentfremdungsverbote (bei Ferienwohnungen, Leerstand etc.),⁵ oder werden zumindest breit diskutiert, etwa Abrissverbote. Die Auswirkungen könnten sein, dass eine soziale Mischung in der Stadt und damit der soziale Frieden und die Entfaltungschancen für alle Bevölkerungskreise erhalten bleiben, das Leben für fast alle bezahlbar bleibt, die Klimaziele weniger verfehlt werden und die Demokratie stabilisiert wird. Einen ersten, eher zurückhaltenden Vorschlag für eine neue Wohnraumbewirtschaftung haben die Berliner Grünen bereits präsentiert; das dürfte aber nur der Anfang einer breiten Diskussion sein, die soziale Ziele, ökologische Nachhaltigkeit und die Demokratisierung des Grundbedürfnisses nach Wohnen zusammenbringen kann.⁶

4 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, Rn. 1-188. Siehe: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/fs20210325a_2bvfo00120.html, zuletzt abgerufen am 14.10.2024. Dazu *Tim Wihl: Mietendeckel und Mietpreisbremse* in diesem Band.

5 Etwa das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwVbG) vom 29. November 2013, Fundstelle: GVBl. 2013, 626. Siehe: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-WoZwEntfrGBErahmen>, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

6 Die Grünen: Beschluss auf der Landesdelegiertenkonferenz vom 03.06.2023. Siehe: https://gruene.berlin/beschluesse/konsequent-gegen-verdraengung-und-immobilienspekulation-vorgehen-moeglichkeiten-eines-wohnungswirtschaftsgesetzes-auf-landesebene-nutzen_3242 vom 03.06.2023, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

