

## **Wut baut keine Wohnungen – Enteignung auch nicht**

### ***Kommentar zur Enteignungsdebatte in Berlin***

*Michael Groschek, Staatsminister a.D., Präsident des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung*

In Berlin erleben wir, was passiert, wenn Aktivisten und Bürgerinitiativen die Politik mit den verständlichen Ängsten der Menschen vor Mieterhöhung und Verdrängung zu irrationalen und nicht erfüllbaren Maßnahmen treiben. Aus den wachsenden Protesten gegen die Modernisierungs- und Mietpolitik einzelner Vermieter hat sich die Stimmung mittlerweile so hochgeschaukelt, dass Teile der Politik mit dem geplanten Volksentscheid zur Verstaatlichung der Immobilienbestände der Deutsche Wohnen und weiterer Immobilienkonzerne sympathisieren, obwohl dies weder rechtlich noch finanziell möglich sein dürfte und den Wohnungsmarkt nicht entspannt. Für eine vernünftige und lösungsorientierte Wohnungspolitik sind die wachsenden Sympathien für die Enteignungsbefürworter brandgefährlich. Denn aus der berechtigten Wut über Einzelfälle stilisieren sie unvernünftige Scheinlösungen zu realen Problemlösungen hoch. Wir brauchen endlich wieder mehr Stimmen der Vernunft. Denn Wut macht keine gute und sozial verantwortliche Wohnungspolitik und baut keine Wohnungen.

Das Einzige, was den Wohnungsmarkt wirklich entspannt, sind mehr Neubau sowie kosteneffiziente und sozialverträgliche Modernisierungsstrategien. Dabei dürfen wir nicht vergessen, dass die öffentliche Hand selbst die Baukosten und damit die Kostenmiete nach oben treibt. Stetig steigen steuerliche Belastungen, Auflagen, Normen und Standards. Die Entschädigungsmilliarden fehlen für den notwendigen Neubau und die Förderung von bezahlbarem Wohnraum. Ebenso werden weitere Investitionen in die unzureichenden Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur gefährdet, die für die wachsende Stadt dringend saniert und ausgebaut werden muss. Denn ab 2020 gilt die Schuldenbremse. Diese schränkt den finanziellen Spielraum für eine Verstaatlichung insgesamt ein, so dass die Finanzierung nicht zu leisten sein dürfte.

Inwieweit die Enteignung grundsätzlich verfassungskonform und für die Berliner Situation angemessen und verhältnismäßig wäre, müssten Gerichte in langwierigen Prozessen klären. Die Aussicht auf „Erfolg“ ist höchst unwahrscheinlich, wie das Gutachten des Verfassungsrechtlers Prof. Dr. Sodan belegt. Auch die Höhe der Entschädigung würde zu langen Rechtsstreitigkeiten führen. In der Summe ergibt dies jahrelangen Stillstand für die Wohnungsbaupolitik, noch mehr Unsicherheit für Mieter sowie weitere Demokratieverdrossenheit. Denn der „Volkswille“ ließe sich im Rahmen des rechtlich und finanziell Möglichen gar nicht umsetzen. Dem Wirtschaftsstandort Berlin schadet die Enteignungsdebatte bereits heute, da private Investoren und Unternehmen sehr sensibel auf schwindende Rechtssicherheit und politische Verlässlichkeit reagieren.

Die Politik muss deshalb dem unwägbareren und kontraproduktiven „Abenteuer“ Verstaatlichung endlich geschlossen eine klare Absage erteilen. Gleichzeitig muss Berlin ein breites Aktions-

bündnis mit der gesamten Wohnungswirtschaft schließen, um gemeinsam wirklich zielführende und tragfähige Lösungen für eine sozial verantwortliche Mieten-, Modernisierungs- und Neubaupolitik verbindlich zu vereinbaren. Denn um die Wohnungsmarktprobleme zu lösen, hilft nicht Konfrontation, sondern nur ein konstruktives Zusammenwirken aller Marktakteure – von den landeseigenen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, über die Immobilienkonzerne bis hin zu den vielen mittelständischen Bestandhaltern und Privatvermietern, die den Großteil des Berliner Wohnungsmarktes ausmachen. Die Politik von Bund, Ländern und Kommunen darf die Berliner Situation und Debatten darüber hinaus nicht auf die ebenfalls vielerorts angespannten Wohnungsmärkte übertragen. In kürzester Zeit sind die Mieten in der Hauptstadt von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau enorm gestiegen, und treffen auf eine in großen Teilen noch immer einkommensschwache Bevölkerung. Damit ist und bleibt Berlin ein Sonderfall und darf nicht zum Maßstab der Politik werden.

### **Wir müssen die Sorgen der Menschen ernst nehmen, ...**

Große Teile der Berliner beobachten die Mietentwicklungen mit immer größerer Sorge, die Wut auf die Vermieter wächst. Im Vergleich zu anderen deutschen Metropolen sind die Bestandsmieten mit 6,39 Euro im Schnitt zwar immer noch günstig. Dies gilt auch für die Deutsche Wohnen oder Vonovia mit 6,60 bzw. 6,69 Euro. Doch dies hilft in der öffentlichen Wahrnehmung wenig, wenn die eigene oder über Bekannte und Medien vermittelte Erfahrung das Gegenteil besagt - erst recht, wenn günstige Mietangebote häufig nicht inseriert werden.

Zwischen 2015 und 2017 ist die ortsübliche Vergleichsmiete im Schnitt um mehr als neun Prozent gestiegen. In sehr kurzer Zeit haben sich vor allen die durchschnittlichen Neuvertragsmieten enorm erhöht. Noch rasanter sind die Immobilienpreise in die Höhe geschossen. Wenn Investoren Bestände für das 40 bis 60fache der Jahresmiete kaufen, müssten die Mieten nochmals drastisch steigen. Besonders stark wird die öffentliche und politische Diskussion von den hohen Mietsteigerungen nach Modernisierungen und der damit stattfindenden Verdrängung einkommensschwacher Mieter geprägt. Dabei wird aber häufig wenig mit Fakten gearbeitet, sondern mit negativen Fallbeispielen, Stimmungen und Wahrnehmungen. So finden sich auf der Internetseite der Initiative „Deutsche Wohnen & CO. enteignen!“ so gut wie keine mit Zahlen unterlegten Fakten.

Diese Situation trifft in Berlin auf eine im Vergleich zu anderen deutschen Städten schwache Sozialstruktur. Immer noch sind knapp ein Fünftel aller Berliner auf Transferleistungen angewiesen. Auch das Durchschnittseinkommen liegt weit unter dem von München, Stuttgart, Frankfurt oder Hamburg. Gleichzeitig kommen immer mehr Neuberliner in die Stadt, die mit teils höheren Einkommen um die zu wenigen Wohnungen auf dem angespannten Wohnungsmarkt konkurrieren. Seit 2012 ist Berlin laut einer aktuellen Studie des Kölner Instituts für Wirtschaftsforschung jährlich um 47.500 Einwohner gewachsen.

Gerade dieses spezielle Berliner Spannungsfeld – „enorme Bevölkerungs-, Mieten- und Preisdynamik trifft auf eine einkommensschwache Bevölkerungsstruktur“ – ist eine zentrale

Ursache für den Sprengstoff. Sie belegt aber auch die ausgewiesene Sondersituation von Berlin, die nicht mit anderen Städten mit angespannten Wohnungsmärkten vergleichbar ist.

**... dürfen aber keine irrationalen und kontraproduktiven Antworten geben, ...**

Wir müssen die Sorgen der Menschen ernst nehmen! Doch dürfen uns die hochkochenden Emotionen nicht zu irrationalen und völlig ungeeigneten Scheinlösungen wie der Verstaatlichung großer privater Wohnungsbestände verleiten. Auch dürfen wir die Berliner Sondersituation, und schon gar nicht die dort diskutierten Lösungen, auf andere deutsche Städte übertragen oder gar zum Maßstab für eine nachhaltige Wohnungspolitik von Bund und Ländern machen. Denn gegen eine Verstaatlichung sprechen mehrere Gründe:

- **Die Verstaatlichung trägt nicht zur Entspannung des Wohnungsmarktes bei, da dadurch nicht mehr Wohnungen entstehen:** Laut einer seriösen Schätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung müsste das Land Berlin 29 bis 36 Milliarden Euro für die Entschädigung aufbringen. Diese Mittel fehlten dann aber an anderer Stelle, nämlich für den dringend notwendigen Wohnungsneubau und die Förderung neuer Sozialwohnungen sowie für die erforderliche Verstärkung einer aktiven und gemeinwohlorientierten Liegenschaftspolitik. Mit 36 Milliarden Euro könnten allein 300.000 Wohnungen zu 6,50 Euro gefördert werden.
- **Die Entschädigungsmittel bedeuten geringere Investitionen in die Sanierung und den Ausbau der unzureichenden Infrastruktur:** Berlin müsste weit mehr in die teils maroden Bildungs- und Sozialeinrichtungen sowie die Verkehrsinfrastruktur investieren und diese für das Bevölkerungswachstum deutlich ausbauen. Doch mit der Entschädigungsmilliarden fehlen auch hierfür Mittel. Investitionen müssten eher zurückgefahren werden.
- **Die Finanzierung der Verstaatlichung steht auf äußerst wackeligen Beinen:** Es ist sehr unsicher, wie die Entschädigungsmilliarden finanziert werden sollen und ob sich Berlin dies überhaupt „leisten“ kann. Selbst wenn „nur“ 20 Prozent als Eigenkapital in die zu gründende „Anstalt öffentlichen Rechts“ eingebracht werden, müsste der Landeshaushalt bis zu sieben Milliarden Euro zur Verfügung stellen. Die Kreditfinanzierung der Restsumme dürfte zum einen gegen die ab nächstem Jahr geltenden Schuldenbremse verstoßen (aktuell beläuft sich der Schuldenstand bereits auf 58 Milliarden Euro). Zum anderen ist die Beleihung der bereits kreditbelasteten Wohnungen problematisch, zumal die Eigentumsrechte bei einer gerichtlichen Auseinandersetzung über die Enteignung ungeklärt wären.
- **Die Sicherung sehr günstiger Mieten ist wirtschaftlich nicht möglich oder müsste weiter subventioniert werden:** Die Bestandsmieten müssten so hoch sein, dass die Finanzierung der Entschädigungssumme sowie der Bewirtschaftung, Instandhaltung und Modernisierung getragen werden kann. Mit Mieten unter vier Euro, wie von der Enteignungsinitiative propagiert, ist dies schlicht unmöglich. Die Subventionierung mit weiteren Steuergeldern wäre notwendig. Alleine die jährlichen Bewirtschaftungskosten betragen laut Berechnungen des Senats 340 Millionen Euro. Auch im öffentlichen Eigentum müssten die Bestände instandgesetzt und für die Klimaschutzziele energetisch modernisiert werden. Ein

langjährig aufgestauter Sanierungsstau kostet Mieter oder Steuerzahler am Ende deutlich mehr.

- **Die öffentliche Hand bewirtschaftet Wohnungsbestände nicht besser:** Aufgrund schlechter Erfahrungen mit einer direkten Wohnungsverwaltung durch die öffentliche Hand werden die meisten kommunalen Wohnungsbestände eben nicht durch die Städte selbst bewirtschaftet und verwaltet, sondern durch privatrechtlich organisierte kommunale Wohnungsunternehmen in Form von GmbHs oder gar Aktiengesellschaften. Gerade in Berlin mutet es seltsam an, dass man die verantwortungsvolle Bewirtschaftung der verstaatlichten Bestände einer Verwaltung zutraut, die offensichtlich bereits an ihrer Belastungsgrenze angekommen ist. Noch verwunderlicher ist es, dass per Volksentscheid die Bebauung des Tempelhofer Feldes verhindert wurde, weil dem Senat die Planung einer sozial verantwortliche Bebauung vorgeworfen wurde. Ein neuer Volksentscheid will nun aber dem Senat die Verwaltung eines großen Wohnungsbestandes übertragen.
- **Die mietpreisdämpfende Wirkung ist fraglich:** Selbst wenn die 240.000 Wohnungen der vier großen Konzerne, die verstaatlicht werden sollen, zusammen mit den gut 300.000 Wohnungen der landeseigenen Gesellschaften etwa dreißig Prozent des Berliner Wohnungsmarktes ausmachen, ist es fraglich, ob die verstaatlichten Bestände künftig in die Erstellung des Mietspiegels einbezogen werden können. Denn geförderte Sozialwohnungen gehen nicht in den Mietspiegel ein. Dann würde die Mietspiegelmiete aber sogar stärker steigen. Damit würde sich die Kluft zwischen den Mieten der öffentlichen Wohnungsbestände und der sonstigen Vermieter noch weiter erhöhen, während sich die Wohnungssituation für die Mitte der Gesellschaft eher verschlechterte.
- **Eine Verstaatlichung ist mit großen Rechtsunsicherheiten und langwierigen Gerichtsverfahren verbunden:** Der renommierte Verfassungsrechtler Prof. Dr. Sodan kommt in seinem Rechtsgutachten für den BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. zu dem Ergebnis, dass die Verstaatlichung nicht mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung vereinbar ist. Die drei rechtlichen Stellungnahmen verschiedener Juristen für die Senatsverwaltung attestieren dagegen, dass das Vorhaben grundsätzlich verfassungskonform sein könnte, führen aber ebenfalls rechtliche Bedenken an. Insbesondere erscheint die „Enteignungsschwelle“ von 3.000 Wohneinheiten willkürlich und steht dem Gleichheitsgrundsatz entgegen. Darüber hinaus dürfte eine Enteignung weder ein angemessenes bzw. geeignetes Mittel sein, noch ist sie im Vergleich zu weniger gravierenden Eingriffen in das Eigentumsrecht verhältnismäßig. Dies sind aber zwingende Voraussetzungen für die Enteignung. Allein die gegensätzlichen juristischen Bewertungen zeigen, dass es bei einem Enteignungsverfahren Jahre dauern dürfte, bis diese Fragen über mehrere Instanzen juristisch geklärt sind. Daraus folgen lange ungeklärte Eigentumsverhältnisse mit Rückwirkungen auf den Grundbucheintrag, die Finanzierung, aber auch das Verhältnis der Mieter zum Eigentümer der Bestände.
- **Fatales Signal an Privateigentümer, Investoren und alle Unternehmen zur Rechtssicherheit in Berlin und Stärkung der Demokratieverdrossenheit:** Alleine die Enteignungsdebatte sendet eine äußerst schädliche Botschaft an alle privaten Wohnungseigen-

tümer und Bauherren aus, die 70 Prozent des Bestandes bewirtschaften und bauen. Gerade diese Gruppe brauchen wir aber dringend für den Wohnungsbau, da der Staat alleine dies nicht schafft. Doch private Investitionen brauchen Rechtssicherheit und Eigentumschutz, die schon mit der politischen Debatte über Verstaatlichung schwer beschädigt werden. Dies gilt nicht nur für die Immobilienwirtschaft, sondern letztlich für alle Unternehmen. Berlin würde damit ein fatales Signal als unsicherer Wirtschaftsstandort aussenden. Und in der Bevölkerung, der von der Enteignungsinitiative suggeriert wird, dass die Verstaatlichung einfach möglich ist, würde die Demokratieverdrossenheit weiter steigen, wenn sich der „Volkwille“ im Rahmen des rechtlich und finanziell Möglichen gar nicht umsetzen ließe.

### **... sondern brauchen funktionierende Lösungen im Bündnis**

Die Enteignungsdebatte offenbart einen unheilvollen Fehlschluss: Teile der Bevölkerung, der Medien und der Politik sehen das Heil für den angespannten Wohnungsmarkt im erzwungenen Ankauf von Wohnungen großer privater Immobilienkonzerne, anstelle den Fokus auf den dringend benötigten Neubau zu legen und diesen mit allen Wohnungsmarktakteuren gemeinsam konsequent voranzutreiben. Wir brauchen die Marktkräfte und alle Marktakteure. Jedoch müssen diese durch die Politik und die Verwaltung gesetzte verbindliche und sozial verantwortliche Leitplanken einhalten und sollten zudem von sich aus ihre soziale Verantwortung und ihre Eigentumsverpflichtung demonstrieren. Ebenso wenig darf die öffentliche Hand durch immer mehr Auflagen, Standards und Normen die Neubau- und Modernisierungskosten so weit in die Höhe treiben, dass selbst reine Kostenmieten nicht mehr bezahlbar sind.

Gutes und soziales Wohnen funktioniert nur, wenn alle an einem Strang ziehen. Hamburg, Bremen und viele weitere Städte haben dies mit ihren breiten Bündnissen für bezahlbares Wohnen erfolgreich vorgemacht. Auch in Nordrhein-Westfalen hat das Landesbündnis einen großen Gemeinschaftssinn aller Beteiligten erzeugt. Berlin braucht deshalb dringend wieder ein wirkliches „Bündnis für gutes und soziales Wohnen“, das verbindliche Vereinbarungen zu Wohnungsneubau und Förderung, zur Boden- und Liegenschaftspolitik sowie zur Modernisierung der Bestände und Mietpolitik schließt. Außerdem muss es unbedingt wieder alle Wohnungsmarktakteure einschließen und vor allem die sozial verantwortliche Mitwirkung der privaten Unternehmen einfordern. Die im Bündnis geschlossenen Vereinbarungen und die Aktivitäten der Partner sollten einem beständigen Monitoring unterzogen werden. Damit demonstriert das Label „Mitglied im Bündnis“ auch nachweisbar eine sozial verantwortliche Unternehmenspolitik. Durch einen „Sechs-Punkte-Plan“ könnte das Bündnis Vereinbarungen zu folgenden wichtigen Zielen treffen und diese gemeinsam auf den Weg bringen:

1. **Konsequent auf Neubau setzen und den geförderten Wohnungsbau stärken:** Mit unter 16.000 fertig gestellten Wohnungen im Jahr 2017 erreicht Berlin immer noch nicht das selbst gesteckte Ziel von jährlich 20.000. Und selbst diese Zahl ist angesichts der angestauten „Neubaudefizite“ und der Nettozuwanderung von jährlich 47.500 Einwohnern zwischen 2012 und 2017 zu niedrig. Für ausreichend Wohnungsbau brauchen wir die Kapazitäten aller Wohnungsunternehmen und der Bauwirtschaft. Denn vor allem die privaten Unternehmen, aber auch Privatvermieter machen bei Weitem den größten Teil der Bestände aus und realisieren auch einen großen Teil des Neubaus. Der Senat muss für die Ausweitung des Wohnungsneubaus schnell und ausreichend Genehmigungen erteilen,

wobei auch die Potenziale von Aufstockungen und Dachausbau zu berücksichtigen sind. Für bezahlbaren Wohnraum müssen ausreichend Fördermittel zu Konditionen zur Verfügung stehen, mit denen die hohen Neubaukosten bei geringen Fördermieten nachhaltig finanzierbar sind.

2. **Eine gemeinwohlorientierte und breit akzeptierte Bauland- und Bodenpolitik:** Der zentrale Schlüssel für mehr bezahlbaren Wohnungsneubau liegt in der Baulandentwicklung und der Bodenpolitik. Berlin verfügt im Vergleich zu manch anderen deutschen Ballungsräumen noch über umfangreiche Flächenpotenziale. Der Senat sollte zum einen die aktive und sozial verantwortliche Liegenschaftspolitik weiter ausbauen und Teile der gesparten Entschädigungsmilliarden für den Kauf, die Entwicklung und sozial gerechte Vergabe von Grundstücken verwenden. Ebenso sollten kooperative Baulandmodelle mit Quoten für geförderte Wohnungen und die Übernahme von Infrastrukturfolgekosten auf privaten Flächen im Konsens mit Eigentümern und Investoren über Kriterien und Verfahren weiter gestärkt werden. Die Immobilienwirtschaft sollte sich zu den mittlerweile etablierten Modellen bekennen und sie nicht weiter torpedieren.
3. **Akzeptanz für Wohnungsneubau stärken:** Angesichts der gegenüber Neubau immer kritischer eingestellten Stadtgesellschaft muss der Senat gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft für mehr Neubauakzeptanz werben, frühzeitige Beteiligungsprozesse aufsetzen und Widerständen durch Partikularinteressen konsequent begegnen. Der Dialog und eine wirklich konstruktive Mitwirkung der Bevölkerung an der Gestaltung der Neubauvorhaben ist eine wichtige Voraussetzung für die Neubauakzeptanz. Dies darf aber nicht dazu missbraucht werden, geplante Vorhaben komplett in Frage zu stellen und egoistische Einzelinteressen weniger Bewohner durchzusetzen.
4. **Vereinbarungen für sozial verträgliche Modernisierungen:** Um zu verdeutlichen, dass energetische Modernisierungen nicht strategisch für Mieterhöhungen und eine Änderung der Mieterschaft missbraucht werden, sollten Vereinbarungen oder ein Codex über sozialverträgliche Modernisierungen unter Einbeziehung der Mieterinteressen und deren Leistungsfähigkeit erfolgen. Gleichzeitig darf der Staat darf aber Vermieter und Mieter mit den für Klimaschutz und demographischen Wandel notwendigen Modernisierungen nicht alleine lassen. Vielmehr muss er vor allem Lösungen für die Zielkonflikte zwischen den hohen Klimaschutzinvestitionen und bezahlbarem Wohnraum finden.
5. **Erhalt bezahlbarer Wohnungsbestände:** Gerade aufgrund der hohen Neubaukosten muss vorhandener bezahlbarer Wohnraum im Bestand erhalten werden. Um dem Mangel an Sozialwohnungen zu begegnen, sollte der Senat vermehrt Belegungsrechte bei Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern ankaufen. Zur allgemeinen Sicherung von bezahlbarem Wohnraum lassen sich Erhaltungs- und Milieuschutzgebiete einsetzen, wie dies in Berlin bereits umfangreich praktiziert wird. Auch wenn diese von der Immobilienwirtschaft vielfach kritisiert werden, können sie weitergehende Verdrängungen und Mietsteigerungen aufhalten und verlangsamen. Allerdings darf dies nicht als Ankaufsinstrument missbraucht werden. Auch wirtschaftlich ist es günstiger, mit den Käufern Abwendungsvereinbarungen zur langfristigen Sicherung günstiger Mieten zu treffen, als die Bestände zu überbewerteten Preisen durch landeseigene Gesellschaften ankaufen zu lassen.

6. **„Faires“ Vermieten durch Anerkennung von Mietpreisbremse und Mietspiegel:** Um einen derzeit diskutierten landesweit einheitlichen Mietendeckel zu verhindern, der für mehr Wohnungsneubau extrem kontraproduktiv wäre, sollte sich das Bündnis auf verbindliche Regeln für faires und sozialverträgliches Vermieten verständigen. Grundvoraussetzung dafür ist, dass die gesamte Immobilienwirtschaft den Mietspiegel uneingeschränkt anerkennt, sich an die in der Branche ungeliebte Mietpreisbremse hält und Modernisierungsinvestitionen sachgerecht und sozial verträglich auf die Miete umlegt.