

Wohnungsnot in deutschen Großstädten – eine Analyse von staatlichen Maßnahmen gegen Wohnraummangel

Bachelorarbeit

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

vorgelegt von
Rebecca Kempe
aus Dresden

Meißen, 30. März 2020

Abstract

Die folgende Bachelorarbeit beschäftigt sich mit der Wohnungsnot in deutschen Großstädten und den daraus resultierenden staatlichen Regulierungsmaßnahmen. Dazu eröffnet die Arbeit zunächst einen Blick auf die Situation des deutschen Wohnungsmarktes. Im Zuge dessen werden sowohl die theoretischen Grundlagen der Mietpreisbildung erläutert, als auch die gegenwärtigen Probleme und widersprüchlichen Entwicklungen des Wohnungsmarktes beleuchtet. Neben bundesstaatlichen Entwicklungen steht dabei besonders der sächsische Wohnungsmarkt im Fokus. Darauf aufbauend wird anhand der Instrumentarien der Mietpreisbremse und des sozialen Wohnungsbaus bewertet, inwieweit der Staat bereits regulierend in die Wohnungspolitik einwirkt. Da diese Instrumentarien aktuell nicht ihre erhoffte Wirkung zeigen, wird im folgenden Kapitel auf eine eher radikalere, staatliche Maßnahme eingegangen. Die durch die Berliner Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ geforderte Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen wird hinsichtlich ihrer aufgetretenen Rechtsfragen geprüft und schließlich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Eingriffes beurteilt. Außerdem wird die Frage beantwortet, welche Gründe für eine solch kommunale Beteiligung am Wohnungsmarkt sprechen und wie diese letztlich ausgestaltet werden kann. Dabei liegt der Schwerpunkt der Betrachtungen auf der Anstalt öffentlichen Rechts. Abschließend werden schließlich unter Einbeziehung der erzielten Erkenntnisse Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Wohnungspolitik in Sachsen aufgezeigt.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	2
Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
1 Einleitung	10
2 Darstellung der Situation auf dem deutschen Wohnungsmarkt	12
2.1 Marktstruktur	12
2.2 Mietpreise.....	15
2.2.1 Mietpreisbildung	16
2.2.2 Ortsübliche Vergleichsmiete und Mietspiegel	17
2.3 Probleme des Wohnungsmarktes.....	20
2.3.1 Großstädte	20
2.3.2 Ländliche Gebiete	23
3 Bestehende Regulierungsmaßnahmen	26
3.1 Mietpreisbremse.....	26
3.1.1 Erläuterung des Mietrechtsnovellierungsgesetzes.....	26
3.1.2 Umsetzung und Folgen	27
3.2 Sozialer Wohnungsbau	30
3.2.1 Allgemeines.....	30
3.2.2 Maßnahmen zur Umsetzung	31
3.3 Erkenntnisse.....	34
4 Die Vergesellschaftung von Wohnungskonzernen	35
4.1 Vorstellung des Bürgerbegehrens in Berlin.....	35
4.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit.....	36
4.2.1 Regelungsgehalt von Art. 15 GG.....	36
4.2.2 Gegenstand der Vergesellschaftung.....	36
4.2.3 Überführung in Gemeineigentum.....	39
4.2.4 Vergesellschaftungsreife	40
4.2.5 Verhältnismäßigkeit.....	41
4.2.6 Gleichheitsgrundsatz	45
4.3 Grundsätze der Entschädigung	47
4.4 Zwischenfazit.....	49
5 Kommunale Beteiligung am Wohnungsmarkt	51
5.1 Gründe für die Beteiligung	51
5.2 Wahl der Rechtsform.....	53
5.2.1 Kriterien für die Rechtsformentscheidung	53
5.2.2 Rechtliche Möglichkeiten in Sachsen	55

5.3	Anstalt öffentlichen Rechts	57
5.3.1	Rechtsnatur	58
5.3.2	Organisationsstruktur	60
5.4	Bewertung	62
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Wohnungspolitik in Sachsen	65
	Kernsätze	68
	Literaturverzeichnis.....	69
	Rechtsprechungsverzeichnis	76
	Rechtsquellenverzeichnis	77
	Eidesstattliche Versicherung	81

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Eigentümerstrukturen auf dem Dresdner Wohnungsmarkt	15
Abbildung 2: Entwicklung der Durchschnittsmieten in deutschen Städten.....	21
Abbildung 3: Entwicklung der mittleren Wohnungsmieten in Dresden.....	22
Abbildung 4: Anteil unbewohnter Wohnungen	24
Abbildung 5: Länderübersicht zur Einführung der Mietpreisbremse	28

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Vergleich Marktvollkommenheit und Mietwohnungsmarkt	16
Tabelle 2: Wohnwertbildende Faktoren.....	19

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
Abgh.	Abgeordnetenhaus Berlin
Abs.	Absatz
AbstG	Abstimmungsgesetz - Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
AnstG LSA	Anstaltsgesetz Land Sachsen-Anhalt
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BerlBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT	Bundestag
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christliche Soziale Union in Bayern
DMB	Deutscher Mieterbund
Drs.	Drucksache
Ebd.	ebenda
etc.	et cetera
f.	folgende Seite
ff.	fortfolgende Seiten

GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
GemO RP	Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz
GenG	Genossenschaftsgesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO Bay	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
GO NW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
KG	Kommanditgesellschaft
KUVO SH	Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechtes Schleswig-Holstein
MietNovG	Mietrechtsnovellierungsgesetz
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
OHG	Offene Handelsgesellschaft
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
S.	Satz
SächsEigBVO	Sächsische Eigenbetriebsverordnung
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

v.	vom
Vgl.	vergleiche
VvB	Verfassung von Berlin
WoFG	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung
WoVermRG	Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung
WRV	Verfassung des deutschen Reichs von 1919
WVB	Wohnraumversorgung Berlin- Anstalt öffentlichen Rechts

1 Einleitung

Stetig steigende Mieten, Verdrängung von einkommensschwächeren Haushalten aus den Städten und immense Mieterhöhungen bei Neuvermietungen sind nur einige der Probleme, die den Wohnungsmarkt in Deutschland belasten. Wer in Großstädten wie Berlin oder München auf der Suche nach geeignetem und bezahlbarem Wohnraum ist, muss Geduld haben. Für immer mehr Menschen wird die Wohnungssuche zu einer Bedrohung ihrer Existenz, da ihre finanziellen Möglichkeiten kaum ausreichen, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Aus diesem Grund stößt die Wohnungspolitik im gesellschaftlichen und politischen Diskurs aktuell auf großes Interesse. So steht die Politik vor einem immer größer werdenden Handlungsdruck, den Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt wirkungsvoll gegenzusteuern. Die Forderungen zu staatlicher Einflussnahme variieren dabei stark und reichen von der Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus bis hin zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen. Auch im Rahmen dieser Bachelorarbeit wird sich mit einer Analyse staatlicher Maßnahme gegen Wohnraumangel zur Bekämpfung der Wohnungsnot in deutschen Großstädten beschäftigt. Staatliches Handeln ist dabei als das Handeln aller politischen Ebenen zu verstehen, was sowohl kommunale als auch landes- und bundesstaatliche Einrichtungen umfasst.

Im Zuge dessen soll zunächst die Situation auf dem deutschen Wohnungsmarkt genauer betrachtet werden. Dies umfasst einerseits die Darstellung der theoretischen Grundlagen zur Marktstruktur und Mietpreisbildung. Andererseits wird sich der Frage gewidmet, durch welche gegenwärtigen Probleme der Wohnungsmarkt gekennzeichnet ist. Dabei soll neben bundesweiten Entwicklungen vor allem auf die Herausforderungen der Wohnungsmärkte in Sachsen eingegangen werden. Inwieweit der Staat bereits regulierend in den Wohnungsmarkt und die Mietpreisbildung eingreift, wird nachfolgend anhand der Instrumentarien der Mietpreisbremse und des sozialen Wohnungsbaus untersucht. Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit der Vergesellschaftung von Wohnungskonzernen, einer staatlichen Maßnahme, die durch die Berliner Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ besonders in den öffentlichen Diskurs geriet. Die mit dieser Diskussion aufgetauchten Rechtsfragen werden geprüft und schließlich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Eingriffes beurteilt. In Kapitel 5 geht die Arbeit auf die Kommunale Beteiligung am Wohnungsmarkt ein. In diesem Zusammenhang werden zunächst die Gründe einer solchen Beteiligung untersucht. Anschließend werden die Kriterien und rechtlichen Möglichkeiten für die Wahl der Rechtsform in Sachsen dargestellt. Als Alternative zu diesen Organisationsformen wird schließlich die Anstalt öffentlichen Rechts vorgestellt, eine Rechtsform, die Kommunen in anderen Bundesländern für ihre Unternehmen zur Verfügung steht. Das abschließende Kapitel soll unter Einbeziehung

der erzielten Erkenntnisse Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Wohnungspolitik in Sachsen aufzeigen.

2 Darstellung der Situation auf dem deutschen Wohnungsmarkt

Zu Beginn der Arbeit wird die Situation auf dem deutschen Wohnungsmarkt dargestellt. Dazu wird einerseits auf die Struktur des Marktes eingegangen und andererseits mittels theoretischer Grundlagen die Preisbildung auf dem Wohnungsmarkt erläutert. Um die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in die Mietpreispolitik einordnen zu können, wird zudem auf die Probleme des Wohnungsmarktes eingegangen. Besondere Berücksichtigung findet dabei die Situation in Sachsen.

2.1 Marktstruktur

Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen vollzieht sich in Deutschland über Märkte. Unter dem Begriff Wohnungsmarkt fasst man dabei verschiedene Teilmärkte zusammen, die es zu differenzieren gilt. Dazu zählen zum einen der Markt für Wohnnutzungen und zum anderen der Markt für Wohnimmobilien. Unter dem Markt für Wohnnutzungen versteht man das zeitlich begrenzte Nachfragen von Nutzungsrechten an einer Wohnung, während auf dem Markt für Wohnimmobilien Rechte an Wohneigentum gehandelt werden.¹ Der Wohnungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland ist mit einem Anteil von circa 53,2 Prozent zu großen Teilen ein Markt für Wohnnutzungen.² Für diesen Teilmarkt wird in den nachfolgenden Ausführungen der Begriff Mietwohnungsmarkt synonym verwendet.

Aufgrund der Standortgebundenheit des Wohnungsangebotes entsteht zudem eine Vielzahl von regionalen Teilmärkten.³ Diese Differenzierung nach räumlichen Reichweiten hat zur Folge, dass die verschiedenen Marktbereiche jeweils spezifischen Gegebenheiten unterliegen. Dadurch sind Unterschiede in den Marktbedingungen und Preissituationen in den einzelnen Teilmärkten möglich. So zeigt sich beispielsweise in ländlichen Gebieten eine deutlich höhere Eigentumsquote als in Großstädten.⁴ Diese regionale Spezifikation hat vor allem zur Folge, dass ein Mangel an Wohnungen auf einem Teilmarkt nicht durch ein Mehrangebot auf einem anderen Teilmarkt ausgeglichen werden kann.⁵ Jedoch dürfen diese Teilmärkte auch nicht isoliert voneinander betrachtet werden.⁶ Vielmehr sind sie über substitutive Beziehungen miteinander verflochten, so dass Veränderungen auf einem Teilmarkt auch Anlass für Bewegungen auf einem weiteren Teilmarkt geben können. Diese Effekte werden später bei der Unterscheidung von ländlichen Gebieten und Großstädten genauer deutlich.

¹ Vgl. Kofner 2004, Seite 19.

² Vgl. Statistisches Bundesamt 2016.

³ Vgl. Mändle/Galonska, Seite 804.

⁴ Vgl. Bundesinstitut für Stadt, Bau und Raumforschung 2015, Seite 4.

⁵ Vgl. Kühne-Büning/Nordalm/Steveling, Seite 60.

⁶ Vgl. Mändle/Galonska, Seite 804.

Relevant für die Betrachtung des Wohnungsmarktes ist zudem dessen Marktstruktur. Dies bezieht sich in erster Linie auf die Zusammensetzung des Marktes hinsichtlich der Anzahl an Anbietern und Nachfragern.⁷ Für den Wohnungsmarkt liegt hier grundsätzlich keine starre Marktstruktur vor, da sie sich durch konjunkturelle Einflüsse stetig ändern kann. Da aber vor allem auf Nachfragerseite eine Vielzahl von Wirtschaftssubjekten auftritt und auch die Anzahl der Anbieter relativ groß ist, kann davon ausgegangen werden, dass es sich beim Mietwohnungsmarkt um einen Markt mit polypolistischen Strukturen handelt.⁸

Die Nachfrage am Wohnungsmarkt äußert sich in Form der Wohnungsnachfrage. Wohnungsnachfrager sind dabei Haushalte, die aus einer oder mehreren Personen bestehen. Voraussetzung für diese Nachfrage ist eine entsprechende Kaufkraft. Somit entscheiden die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Person darüber, inwieweit sie sich am Wohnungsmarkt beteiligen kann.⁹ Das Wohnen zählt dabei als Grundbedürfnis.¹⁰ Eine Wohnung ist zur Sicherung der menschlichen Existenz nahezu unentbehrlich. Daraus folgt eine gewisse Dringlichkeit, die das Wohnen innerhalb der Bedürfnisstruktur einer Person besitzt. Bei einer Änderung der Mietpreise kann eine relativ starre Nachfrage beobachtet werden. Im Falle von Wohnraumknappheit ändert sich somit in erster Linie lediglich die Mietbelastungsquote der Haushalte. Unter der Mietbelastungsquote versteht man das Verhältnis der Mietzahlung zum Einkommen des Haushaltes.¹¹ Diese steigt folglich bei Mietpreiserhöhungen entsprechend an.¹² Im Jahre 2018 lag die Mietbelastungsquote der privaten Haushalte in Deutschland im Schnitt bei 27,2 Prozent.¹³

Auch die Anbieter spielen eine zentrale Rolle für die Beurteilung der Situation auf dem Wohnungsmarkt. Gerade in der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft lassen sich dabei verschiedene Anbieter am Markt identifizieren. Unter einem Anbieter von Mietwohnungen versteht man dabei eine natürliche oder juristische Person, die bezugsfertige Wohnungen aus dem eigenen Wohnungsbestand zur Vermietung anbietet.¹⁴ Der deutsche Mietwohnungsmarkt weist eine eher heterogene Anbieterstruktur auf. Von praktischer Bedeutung sind dabei besonders erwerbswirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Genossenschaften sowie öffentliche und kommunale Wohnungsunternehmen. In marktwirtschaftlichen Ländern und so auch in der Bundesrepublik Deutschland ist der größte Teil der Wohnungsunternehmen erwerbswirtschaftlich ausgerichtet. Das Ziel ihrer Tätigkeit

⁷ Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon.

⁸ Vgl. Hampe, Seite 21.

⁹ Vgl. Mändle/Galonska, Seite 608.

¹⁰ Vgl. Kofner 2004, Seite 32.

¹¹ Vgl. Mändle/Galonska, Seite 565.

¹² Ebd.

¹³ Vgl. Statista 2019, Mietbelastungsquote der privaten Haushalte in Deutschland.

¹⁴ Vgl. Kofner 2004, Seite 24.

ist eine maximale Rentabilität. Es gilt das erwerbswirtschaftliche Prinzip, wonach die Unternehmen bestrebt sind, auf Dauer einen möglichst hohen Gewinn zu erwirtschaften.¹⁵ Die wichtigsten Rechtsformen von Wohnungsunternehmen sind dabei die Kapitalgesellschaften in der Form von Aktiengesellschaft (AG) und der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH).¹⁶

Bei Genossenschaften handelt es sich um Gesellschaften mit einer nicht geschlossenen Mitgliederzahl, welche die Förderung des Erwerbes oder der Wirtschaft mittels gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes bezwecken (§ 1 GenG). In Deutschland gibt es gegenwärtig rund 1800 Wohnungsgenossenschaften, die in diese Kategorie eingestuft werden können.¹⁷ Nutzer einer solchen Wohnung sind nicht nur Mieter, sondern haben zugleich ein Mitgliedschaftsrecht an der Genossenschaft, was ihnen ein Mitbestimmungsrecht einräumt.¹⁸ Obwohl Genossenschaften ebenfalls als Unternehmen nach ökonomischen und betriebswirtschaftlichen Regeln am Markt auftreten, sind sie zudem Solidargemeinschaften, mit denen Zwecke erreicht werden sollen, die ein einzelnes Individuum nicht allein verwirklichen kann.¹⁹ Im Vergleich zu erwerbswirtschaftlichen Unternehmen sind sie also in der Regel nicht nur an einer Gewinnerzielung interessiert, sondern verfolgen auch Demokratie- und Solidaritätsprinzipien. Sie gelten somit als kollektiv organisierte Wohnungsunternehmen und verbinden wirtschaftliche mit gemeinwohlorientierten Zielen.²⁰

Um ein kommunales Wohnungsunternehmen handelt es sich, wenn eine Mehrheitsbeteiligung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes von mindestens 50 Prozent vorliegt.²¹ Im Vordergrund steht hier die Erfüllung des Versorgungsauftrages. So widmen sich kommunale Wohnungsunternehmen in besonderem Maße denjenigen Wohnungssuchenden, die sich nicht aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt behaupten können.

Die Verteilung dieser Anbieterstruktur ist im Allgemeinen dynamischen Veränderungen ausgesetzt. Sie änderte sich besonders mit der Privatisierungswelle kommunaler Wohnungsunternehmen Anfang der 2000er. Diese Veränderung lässt sich besonders in Dresden beobachten.

¹⁵ Vgl. Mändle/Galonska, Seite 94.

¹⁶ Vgl. Kofner 2004, Seite 28.

¹⁷ Vgl. Statista 2019, Anzahl der im GdW organisierten Wohnungsgenossenschaften.

¹⁸ Vgl. Kofner 2004, Seite 28.

¹⁹ Vgl. Mändle/Galonska, Seite 977 f..

²⁰ Vgl. Landeshauptstadt Dresden 2018, Seite 27.

²¹ Vgl. Kofner 2004 Seite 28; Mändle/Galonska, Seite 497.

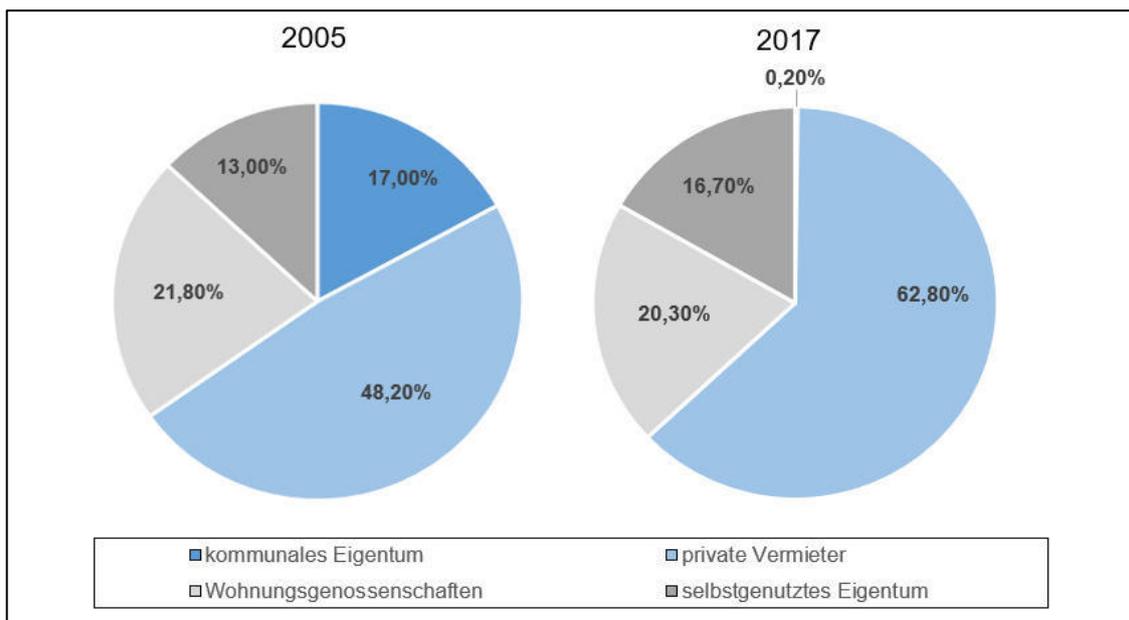


Abbildung 1: Eigentümerstrukturen auf dem Dresdner Wohnungsmarkt

Quelle: in Anlehnung an Landeshauptstadt Dresden 2018, Seite 28.

Die Abbildung zeigt die Eigentümerstrukturen auf dem Dresdner Wohnungsmarkt in den Jahren 2005 und 2017. Geprägt wurde diese Veränderung in erster Linie durch den Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens WOBA Dresden. Durch diesen blieben lediglich ca. 600 Wohnungen im Besitz der Stadt.²² In der Gruppe der privaten Vermieter zählt mit 38.300 Wohnungen die Vonovia zum größten Wohnungsvermieter in Dresden. Dazu gehören neben lokalen Anbietern auch deutschlandweit agierende Unternehmen wie die Deutsche Wohnen SE. Die dritte große Anbietergruppe am Dresdner Wohnungsmarkt stellen die Genossenschaften dar.²³

An dieser Stelle wird bereits deutlich, dass die Anbieterstruktur auf dem Wohnungsmarkt sehr unterschiedlich sein kann und dynamischen Veränderungen unterliegt. Außerdem kommt zum Ausdruck, dass sich bei den Anbietern besonders im Hinblick auf deren Motive und Ziele enorme Unterschiede feststellen lassen. Für den Wohnungsmarkt spielt es deshalb eine zentrale Rolle, welche Anbieter am Markt auftreten und wie sie agieren.

2.2 Mietpreise

Um die aktuelle und zukünftige Lage auf dem Mietwohnungsmarkt besser nachzuvollziehen, wird nachstehend der Prozess der Mietpreisbildung sowie die damit im Zusammenhang stehenden Begrifflichkeiten der ortsüblichen Vergleichsmiete und des Miet spiegels genauer erläutert.

²² Vgl. Landeshauptstadt Dresden 2018, Seite 27.

²³ Ebd.

2.2.1 Mietpreisbildung

Im Unterschied zum Eigentumsrecht besteht für Mietwohnungen lediglich ein zeitlich beschränktes Nutzungsrecht an einer Wohnung.²⁴ Als Gegenleistung für dieses Gebrauchsrecht verpflichtet sich der Mieter, dem Vermieter den vereinbarten Preis, also die Miete, zu entrichten.

Die Entstehung dieses Preises ist auf dem Wohnungsmarkt im Allgemeinen den ökonomischen Grundsätzen von Angebot und Nachfrage unterworfen. Somit bestimmt sich auch hier der Preis grundsätzlich durch das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage.²⁵ Diese marktmäßige Koordination ist beim Mietwohnungsmarkt jedoch sehr komplex, weshalb sich eine Selbstregulation des Mietpreises im Sinne ökonomischer Grundprinzipien schwierig gestaltet. Dies liegt vor allem daran, dass die realen Verhältnisse auf dem Mietwohnungsmarkt vom Modell eines vollkommenen Marktes erheblich abweichen. Die wichtigsten Merkmale einer Marktvollkommenheit²⁶ im Vergleich zu den realen Eigenschaften des Mietwohnungsmarktes sind in der folgenden Tabelle stichpunktartig aufgeführt.

Merkmale der Marktvollkommenheit	Abweichungen des Mietwohnungsmarktes
Homogenität der Güter (gleiche, vollständig substituierbare Güter)	Heterogenität des Gutes Wohnung
keine sachlichen, räumlichen, zeitlichen oder persönlichen Präferenzen	persönliche Präferenzen bzgl. Wohngegend, Ausstattung, Lage etc.
vollständige Markttransparenz (vollständige Informationen über das Preisgeschehen)	meist unvollkommene Markttransparenz (Transparenz der Marktbedingungen nur in kleineren Orten)
sofortige Reaktion der Marktteilnehmer auf Änderung der Marktvariablen	erhebliche Reduzierung der Anpassungsgeschwindigkeit

Tabelle 1 Vergleich Marktvollkommenheit und Mietwohnungsmarkt

Quelle: in Anlehnung an Koch 2005, Seite 26.

²⁴ Vgl. Kofner 2004, Seite 21.

²⁵ Vgl. Ott, Seite 32.

²⁶ Vgl. Cezanne, Seite 156.

Mietwohnungen stellen heterogene Güter dar, da der Wert einer Wohnung für den Nachfrager von subjektiven, objektiven und räumlichen Faktoren abhängt.²⁷ Die Kombination dieser Vielzahl von Faktoren ergibt mithin nahezu einzigartige Güter, weshalb es höchst unwahrscheinlich ist, dass auf dem Mietwohnungsmarkt homogene Güter gehandelt werden.²⁸ Hinzu kommen die persönlichen Präferenzen der Nachfrager, die sich vor allem in Bezug auf die Wohngegend oder die Ausstattung der Wohnung äußern. Weiterhin existiert eine unvollkommene Markttransparenz des Mietwohnungsmarktes. Direkte Preisvergleiche lassen sich nur schwer durchführen und eine vollständige Marktübersicht ist in der Realität nur in kleinen Orten möglich.²⁹ In größeren Städten ist es für Mieter und Vermieter kaum realisierbar, sich ganz und gar über die Marktbedingungen zu informieren.

Entscheidend beim Gut Wohnung ist zudem dessen Dauerhaftigkeit und die Länge seiner Produktionsdauer. Nicht nur die Erstellung einer Wohnung ist ein langwieriger Prozess, welcher mehrere Jahre umfassen kann.³⁰ Auch die Tatsache, dass eine Wohnung im Vergleich zu anderen Gütern eine sehr lange Nutzbarkeit aufweist, hat erhebliche Auswirkungen auf die Marktbedingungen. Eine Erhöhung des Angebotes kann nur über einen längeren Zeitraum erreicht werden. Zudem ist eine Angebotssenkung auf verändernde Nachfrage aufgrund der Beständigkeit einer Wohnung eher unwahrscheinlich. Dies hat zur Folge, dass sich Preisveränderungen lediglich mittel- bis langfristig vollziehen können.³¹

Im Vergleich zur Marktvollkommenheit ergeben sich somit beim Mietwohnungsmarkt erhebliche Abweichungen zum Modell. Aufgrund dieser Friktionen werden zum Teil Maßnahmen für erforderlich gehalten, die zur Stabilisierung des Mietwohnungsmarktes beitragen.³² Dazu zählt vor allem die Steigerung der Markttransparenz. Ein Instrument zur Verbesserung dieser Transparenz stellt der Mietspiegel und die damit verbundene ortsübliche Vergleichsmiete dar.³³

2.2.2 Ortsübliche Vergleichsmiete und Mietspiegel

Die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete ist eine wichtige Grundlage zur Reglementierung der Preisgestaltung bei Mietpreiserhöhungen. Dem Vermieter wird dabei das Recht eingeräumt, die Miete bis zum Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete zu erhöhen. Dies soll dem Vermieter einerseits einen angemessenen wirtschaftlichen

²⁷ Vgl. Kühne-Büning/Nordalm/Steveling, Seite 11 ff..

²⁸ Vgl. Hampe, Seite 8 ff.

²⁹ Ebd.

³⁰ Vgl. Mändle/Galonska, Seite 991.

³¹ Vgl. Koch, Seite 13 f..

³² Vgl. Lowinski, Seite 126.

³³ Vgl. Kofner 2002, Seite 14.

Ertrag ermöglichen und andererseits den Mieter vor überhöhten Mietforderungen schützen.³⁴ Bei dem Begriff der ortsüblichen Vergleichsmiete handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff; die Vorgaben des Gesetzgebers gelten lediglich abstrakt.³⁵ Beschrieben wird ein Niveau, das unter gewöhnlichen Umständen üblicherweise am örtlichen Wohnungsmarkt gezahlt wird.³⁶ Widergespiegelt wird somit die Miete, die in der jeweiligen Gemeinde für vergleichbaren Wohnraum gewöhnlicherweise erbracht werden muss. Für die Ermittlung dieses Niveaus benennt das Gesetz in § 558 Abs. 2 Satz 2 BGB fünf wohn- und mietwertbildende Merkmale, die die Grundlage für die Ermittlung der Vergleichsmiete bilden.³⁷ Diese werden in der folgenden Tabelle genauer beschrieben.

Kriterium	Beschreibung
vergleichbare Art	Es werden solche Eigenschaften erfasst, die den objektiven Wohnwert einer Wohnung tatsächlich beeinflussen. ³⁸ Deshalb wird unter diesem Merkmal vor allem die Struktur des Hauses betrachtet, wobei u. a. differenziert wird in Alt- oder Neubau, Einfamilien-, Reihen- oder Mehrfamilienhaus. ³⁹
vergleichbare Größe	Dieses Kriterium bezieht sich auf die vereinbarte Wohnfläche. Dabei kommt es sowohl auf die Quadratmeterzahl, als auch auf die Zimmeranzahl an. Dies ist insofern maßgeblich, da bei Wohnungen mit größerer Grundfläche der auf den Quadratmeter entfallende Mietpreis üblicherweise niedriger ist, als bei kleineren Wohnungen. ⁴⁰
vergleichbare Ausstattung	Entscheidend ist für diesen Faktor die Ausstattung, die dem Mieter ohne besondere Vergütung zur ständigen Benutzung zur Verfügung gestellt wird. ⁴¹ Dazu zählen beispielsweise die Einrichtung sowie das Vorhandensein von Keller oder Balkon.

³⁴ Vgl. Gramlich, § 558 Rn. 3.

³⁵ Vgl. Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus, § 558 Rn. 18; Theesfeld, in: Schach/Schultz/Schüller, § 558 Rn. 13.

³⁶ Vgl. Gramlich, § 558 Rn. 3.

³⁷ Vgl. Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus, § 558 Rn. 19.

³⁸ Vgl. NJW 1982, 890.

³⁹ Vgl. Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus, § 558 Rn. 21.

⁴⁰ Vgl. Theesfeld, in: Schach/Schultz/Schüller, § 558 Rn. 13.

⁴¹ Vgl. Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus, § 558 Rn. 26.

vergleichbare Beschaffenheit	Unter der Beschaffenheit sind der Zuschnitt der Wohnung und deren Instandhaltungsgrad zu verstehen. Damit zählt zu diesem Kriterium vor allem der Renovierungs- und Modernisierungszustand der Wohnung. ⁴²
vergleichbare Lage	Für diesen Faktor ist der Standort und somit die Einflüsse von Umwelt und Umgebung entscheidend. Zu berücksichtigen sind hierbei insbesondere der städtebauliche Charakter und die Infrastruktur. ⁴³

Tabelle 2: Wohnwertbildende Faktoren

Quelle: eigene Darstellung.

Für ein entsprechendes Mieterhöhungsverlangen müssen nun solche Wohnungen ermittelt werden, die eine überwiegende Übereinstimmung der Wohnung bezüglich dieser fünf Merkmale aufweisen.⁴⁴ Liegen solche Vergleichswohnungen nicht vor, kann die Vergleichsmiete auch durch etwaige Zu- oder Abschläge oder ggf. durch Schätzung ermittelt werden.⁴⁵ Bei einer Mieterhöhung muss der Vermieter schließlich nachweisen, dass die ortsübliche Vergleichsmiete nicht überschritten wird. Zu beachten ist, dass es sich hierbei nicht um einen punktgenauen Wert, sondern vielmehr um eine Spanne handelt.⁴⁶ Die ortsübliche Vergleichsmiete für eine konkrete Wohnung entspricht somit nicht dem ermittelten Durchschnittswert, sondern legt lediglich fest, innerhalb welcher Spanne die konkrete Wohnung einzuordnen ist. Sie stellt damit insoweit ausschließlich einen repräsentativen Querschnitt dar.⁴⁷

Damit dem Mieter die Nachvollziehbarkeit und Überprüfung einer Mieterhöhung erleichtert wird, existiert das gesetzlich vorgesehene Instrument des Mietspiegels.⁴⁸ Nach der Legaldefinition des § 558c Abs. 1 BGB handelt es sich dabei um eine Übersicht über die ortsübliche Vergleichsmiete, soweit die Übersicht von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter gemeinsam erstellt oder anerkannt worden ist. Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen einfachem und qualifiziertem Mietspiegel. Ein qualifizierter Mietspiegel nach § 558d BGB liegt vor, wenn die Erstellung alle zwei Jahre nach wissenschaftlichen Grundsätzen erfolgt.

⁴² Vgl. Theesfeld, in: Schach/Schultz/Schüller, § 558 Rn. 39.

⁴³ Vgl. Gramlich, § 558 Rn. 17.

⁴⁴ Vgl. Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus, § 558 Rn. 20.

⁴⁵ Vgl. NZM 2014, 349.

⁴⁶ Vgl. NJW 2005, 2074; NJW 2010, 149; NJW 2005, 2621.

⁴⁷ Vgl. Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus, § 558 Rn. 18.

⁴⁸ Vgl. Theesfeld, in: Schach/Schultz/Schüller, § 558c Rn. 1 ff..

Dem Mietspiegel kommen somit im Wesentlichen zwei Aufgaben zu. Einerseits dient er als Begründungsmittel bei Mietanpassungen durch den Vermieter. Andererseits hat er in gerichtlichen Streitfällen eine Indiz- und Beweisfunktion zur Feststellung der ortsüblichen Vergleichsmiete und damit zur Prüfung, ob die Mieterhöhung rechtmäßig ist.⁴⁹ Dem einfachen Mietspiegel kommt dabei zwar nicht die in § 558d Abs. 3 BGB fixierte Vermutungswirkung für qualifizierte Mietspiegel zu; er stellt jedoch insoweit zumindest ein Indiz dafür dar, dass die darin angegebenen Werte die ortsübliche Vergleichsmiete korrekt wiedergeben.⁵⁰

Ungeachtet dessen bleibt festzuhalten, dass die Regelungen der ortsüblichen Vergleichsmiete lediglich bei Mietpreiserhöhungen von Bestandswohnungen eine praktische Bedeutung haben. Bei der Neuvermietung einer Wohnung bestimmen vielmehr Angebot und Nachfrage auf dem jeweiligen Wohnungsmarkt den Mietpreis.⁵¹ Eine Ausnahme dazu bilden die Regelungen zur Mietpreisbremse; hierzu sei jedoch auf die Ausführungen in Kapitel 3.1 verwiesen.

2.3 Probleme des Wohnungsmarktes

Denkt man an die derzeitigen Probleme des Wohnungsmarktes, so kommen einem in erster Linie die stetig steigenden Mieten und der damit verbundene Mangel an preiswertem Wohnraum in den Sinn. Jedoch ist diese Entwicklung nicht in ganz Deutschland zu beobachten, vielmehr verläuft sie je nach Region sehr unterschiedlich. Im Folgenden soll daher besonders auf die widersprüchlichen Entwicklungen in Großstädten und ländlichen Gebieten eingegangen werden.

2.3.1 Großstädte

Deutschlands Großstädte sind im Wachstumsmodus. Durch die Zuwanderungen aus dem In- und Ausland haben sie seit Jahren Bevölkerungsgewinne zu verzeichnen, die eine stetig steigende positive Bevölkerungsentwicklung zur Folge haben.⁵² Ursächlich für diese Attraktivität ist eine Reihe von Entwicklungen. Einerseits ist die Anziehungskraft der Städte vor allem für junge Menschen sehr groß, da sie in den Städten bessere Ausbildungs- und Studienbedingungen vorfinden. So liegt die Anzahl an Studierenden in Deutschland mit fast 3 Millionen derzeit auf einem Rekordniveau.⁵³ Andererseits erhoffen sich auch Senioren in den Städten eine bessere Versorgung sowie eine größere Auswahl an Kultur- und Freizeitangeboten und mehr soziale Kontakte.⁵⁴ Für die Wohnungsmärkte haben diese Entwicklungen eine stark steigende Nachfrage nach

⁴⁹ Vgl. Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus, § 558c Rn. 1 ff..

⁵⁰ Vgl. Theesfeld, in: Schach/Schultz/Schüller, § 558c Rn. 7.

⁵¹ Vgl. Theesfeld, in: Schach/Schultz/Schüller, § 558 Rn. 15.

⁵² Vgl. Deschermeier, Seite 3.

⁵³ Vgl. Statista Research Department 2020.

⁵⁴ Vgl. Deschermeier/Kochskämper/Schier/Voigtländer, Seite 4.

Wohnraum zur Folge. Das Angebot konnte diesem Anstieg jedoch nicht gerecht werden. Folglich reagierten die Wohnungsmärkte mit stetig steigenden Mieten.⁵⁵

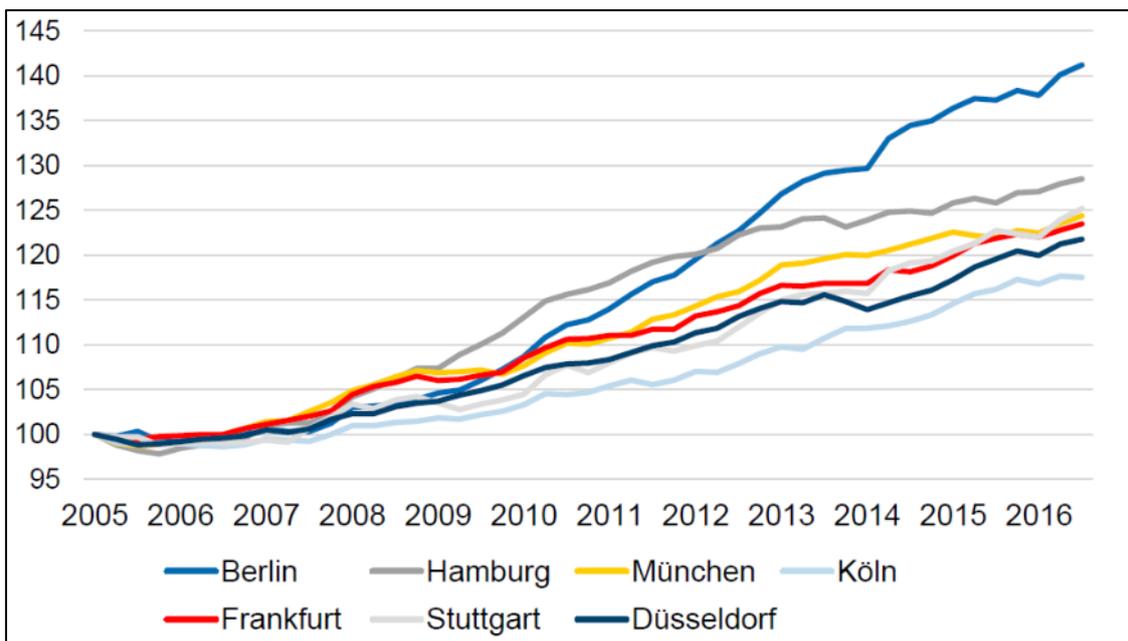


Abbildung 2: Entwicklung der Durchschnittsmieten in deutschen Städten

Quelle: Deschenmeier/Seipelt/Voigtländer 2017, Seite 4.

Dieser Trend von kontinuierlich wachsenden Mieten ist in der Abbildung deutlich erkennbar. Sie zeigt exemplarisch die Entwicklung der Durchschnittsmieten bei Neuvermietung in Mehrfamilienhäusern in deutschen Großstädten normiert auf das Jahr 2005.

Zudem wird deutlich, dass besonders Berlin diese Entwicklungen deutlich zu spüren bekommt. Die Beliebtheit der Hauptstadt ist vor allem bei jungen Leuten ungebrochen. Nach Bevölkerungsprognosen des Instituts der deutschen Wirtschaft ist Berlin dabei, bis zum Jahr 2035 zu einer Metropole mit über 4 Millionen Einwohnern zu wachsen.⁵⁶ Zwar erreicht der Quadratmeterpreis hier im Vergleich zu Städten wie München oder Frankfurt am Main keinen auffällig hohen Wert⁵⁷, jedoch sind die Entwicklung und der damit verbundene Anstieg der Preise in den letzten 10 Jahren besonders extrem. Während im Jahre 2009 ein Quadratmeterpreis von 5,70 Euro üblich war, lag er im ersten Halbjahr 2019 bereits bei etwa 11,60 Euro. Das entspricht einer Steigerung von 104 Prozent.⁵⁸

Dieses Problem der Großstädte zeigt sich auch in Bezug auf die dargestellten Regelungen zur ortsüblichen Vergleichsmiete. In der Realität ergeben sich zwischen der tatsächlich zu zahlenden Mieten und der Vergleichsmiete enorme Abweichungen. Gerade bei gefragten Wohnorten werden oft Mieten verzeichnet, die deutlich über dem Mietspiegel liegen. Zu diesem Ergebnis kommt auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und

⁵⁵ Vgl. Deschmeier/Seipelt/Voigtländer, Seite 5.

⁵⁶ Vgl. Deschermeier, Seite 4.

⁵⁷ Vgl. Statista Research Department 2019, Städte mit den höchsten Mietpreisen in Deutschland.

⁵⁸ Vgl. Statista Research Department 2019, 10-Jahresvergleich der Mietpreise.

Raumforschung in seiner Analyse zum Vergleich von Angebots- und Vergleichsmiete. So weist die große Mehrzahl der Städte eine Abweichung von 1 Euro bis 2 Euro je Quadratmeter auf, was im Durchschnitt einem relativen Wert von 23 Prozent entspricht.⁵⁹ Sie konstatieren zudem einen deutlichen Zusammenhang dieser Abweichungen mit dem Mietniveau und der Marktsituation in den jeweiligen Städten. Je hochpreisiger der Wohnungsmarkt ist, desto höher weicht die Angebotsmiete von der Vergleichsmiete ab.⁶⁰

Betrachtet man diese Entwicklungen für Sachsen, so liegt ein besonderes Augenmerk auf den Städten Leipzig und Dresden. Auch wenn in den sächsischen Städten nicht von Ausmaßen wie in München oder Berlin die Rede ist, so steigen auch hier die Mietpreise dynamisch. Leipzig hatte laut Statistischem Bundesamt unter den deutschen Großstädten zwischen 2010 und 2018 mit rund 13 Prozent den größten Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen.⁶¹ Dies hat dazu beigetragen, dass auch hier der durchschnittliche Mietpreis mittlerweile bei 7,83 Euro je Quadratmeter liegt.⁶² Diese stetig wachsende Bevölkerungsdichte wird damit zukünftig immer stärker auf den Mietwohnungsmarkt auswirken. Ähnliches gilt auch für die sächsische Landeshauptstadt.

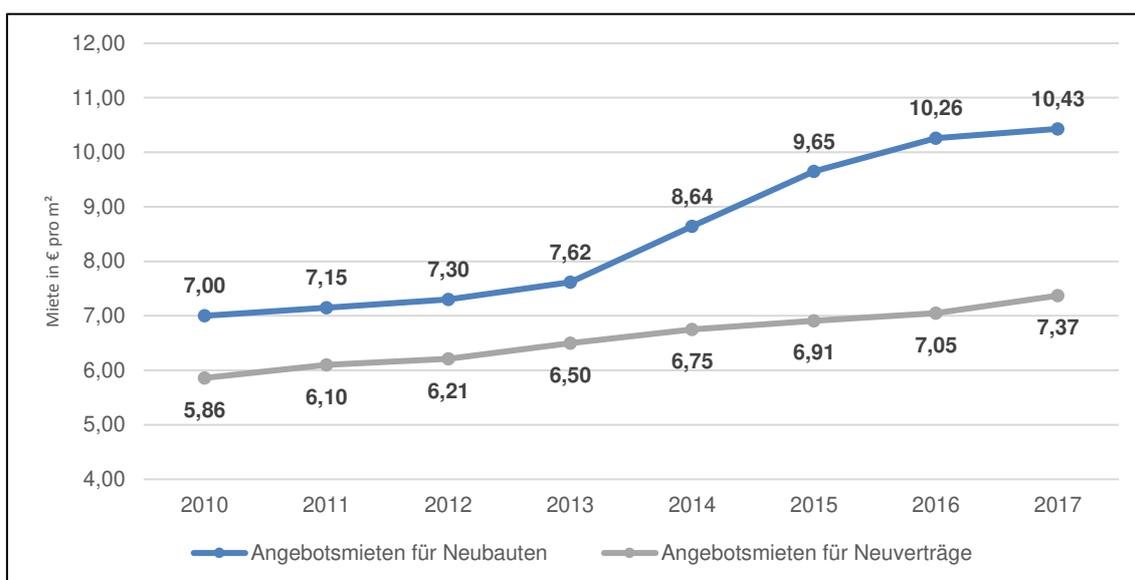


Abbildung 3: Entwicklung der mittleren Wohnungsmieten in Dresden

Quelle: in Anlehnung an Landeshauptstadt Dresden 2018, Seite 35.

Die Abbildung zeigt die Entwicklung der mittleren Wohnungsmieten in Dresden für die Jahre 2010 bis 2016. Mit Angebotsmieten von 7,37 Euro pro Quadratmeter wird ein ähnlicher Wert wie in Leipzig erzielt. Grund für die Mietsteigerung ist in Dresden vor allem der deutliche Zuwachs an Neubauwohnungen. Diese werden im Durchschnitt zu

⁵⁹ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012, Seite 5 f..

⁶⁰ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012, Seite 7.

⁶¹ Vgl. Statistisches Bundesamt 2019, Städte Boom und Baustau.

⁶² Vgl. PWIB Wohnungs-Infobörse GmbH, Seite 1.

10,43 Euro je Quadratmeter angeboten. Wohnungsneubau mit preiswerten oder mittelpreisigen Mietniveau ist in Dresden kaum zu finden.⁶³

Diese Überlegungen zeigen, dass auch die sächsischen Städte von steigenden Mieten nicht verschont bleiben. Wenn auch Preissteigerungen und Quadratmeterpreise wie in München oder Berlin noch nicht vorstellbar scheinen, befinden sich die Wohnungsmärkte in Dresden und Leipzig trotzdem in einer Phase zunehmender Anspannung.

2.3.2 Ländliche Gebiete

Bei den Diskussionen im Bereich der Wohnungspolitik wird häufig übersehen, dass der enorme Mietpreisanstieg zumeist nur Großstädte betrifft.⁶⁴ Mit anderen Herausforderungen hingegen haben überwiegend ländliche Gebiete zu kämpfen. Während die Ballungszentren durch den Bevölkerungszuwachs immer mehr wachsen, verlieren andere Regionen durch diese Abwanderung große Teile ihrer Bevölkerung.⁶⁵ Insbesondere der demografische Wandel und die Abwanderung von jungen Leuten in die Städte lösen in diesen Regionen erhebliche Probleme aus.

Für die Wohnungsmärkte bedeutet dies eine geringere Nachfrage nach Wohnraum. Jedoch können Wohnungen aufgrund ihrer Beständigkeit und langen Nutzungsdauer nicht einfach ohne weiteres vom Markt genommen werden. Auch Preiskompensationen gestalten sich schwierig, wenn der Rückgang der Nachfrage sehr groß ist.⁶⁶ Zur Folge hat dies eine steigende Anzahl an leerstehenden Wohnungen. Neben diesen markt- und fluktationsbedingten Leerständen resultiert Leerstand jedoch auch daraus, dass Wohnungen aufgrund ihres baulichen Zustandes nicht mehr nutzbar sind.⁶⁷ Besonders betroffen von diesem Problem sind vor allem ländliche, strukturschwache Regionen.⁶⁸ So standen bundesweit 2017 schätzungsweise 2,14 Millionen Wohnungen leer.⁶⁹ Auffällig dabei ist vor allem die regional ungleiche Verteilung dieser Leerstände. Während sich die Niveaus in den Kreisstädten stabilisieren, verschärft sich die Situation in strukturschwachen Gebieten weiter. Besonders groß ist das Leerstandsproblem in Ostdeutschland.⁷⁰

⁶³ Vgl. Landeshauptstadt Dresden 2018, Seite 35.

⁶⁴ Vgl. Henger /Schier/Voigtländer, Seite 4.

⁶⁵ Vgl. Henger/Voigtländer, Seite 4.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2016.

⁶⁸ Vgl. Henger /Schier/Voigtländer, Seite 7 ff..

⁶⁹ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2019.

⁷⁰ Vgl. Henger/Voigtländer, Seite 5.

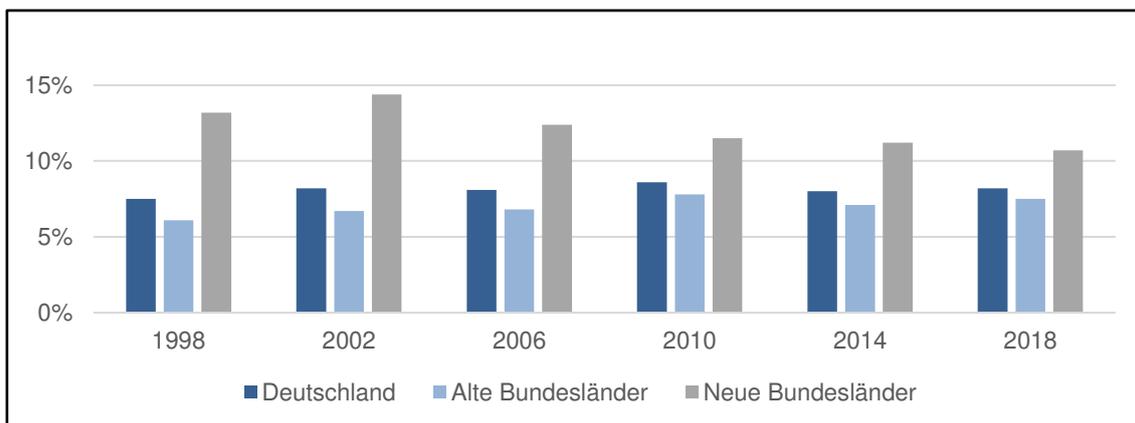


Abbildung 4: Anteil unbewohnter Wohnungen

Quelle: eigene Darstellung.

Die Abbildung zeigt den Anteil unbewohnter Wohnungen im Zeitvergleich in Anlehnung an die Daten des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2019.⁷¹ Dabei wird unterschieden nach alten und neuen Bundesländern. Es lässt sich feststellen, dass die neuen Bundesländer einen deutlich höheren prozentualen Anteil an unbewohnten Wohnungen aufweisen. Besonders betroffen sind die Bundesländer Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt.⁷² Zwar ist auch der Wert in den neuen Bundesländern in den vergangenen Jahren gesunken, jedoch liegt er mit 10,7 Prozent immer noch deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt.

Leerstände verursachen hohe ökonomische und gesellschaftliche Kosten. Sie vermindern nicht nur die Attraktivität der betroffenen Wohnungsmärkte, sondern führen auch zu einer Verschlechterung der Lebensqualität der Bewohner des Ortes. Zudem haben sie einen Anstieg der Infrastrukturkosten pro Haushalt zur Folge.⁷³ Leerstände lösen damit Abwärtsspiralen aus, „an deren Ende ganze Stadtviertel oder Dörfer kaum mehr lebenswert sind“⁷⁴.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Entwicklung der Mietpreise in Deutschland je nach Region sehr unterschiedlich verläuft. Zudem werden die substitutiven Beziehungen der einzelnen Teilmärkte deutlich. Während die Nachfrage in Großstädten rasant steigt, geht sie für ländliche Gebiete immer weiter zurück. Die Teilmärkte sind also beide von den Veränderungen betroffen. Diese Widersprüchlichkeit wurde auch für die verschiedenen sächsischen Regionen deutlich. Aus diesem Grund dürfen sich wohnungspolitische Diskussionen nicht allein auf explodierende Mieten in den Großstädten beschränken, sondern müssen auch die Probleme der Leerstände in ländlichen Regionen

⁷¹ Vgl. Statistisches Bundesamt 2019, Anteil unbewohnter Wohnungen nach Bundesländern.

⁷² Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2019; Statistisches Bundesamt 2019, Anteil unbewohnter Wohnungen nach Bundesländern.

⁷³ Vgl. Henger/Voigtländer, Seite 3.

⁷⁴ Henger/Voigtländer, Seite 12.

berücksichtigen. Deshalb ist es bei der Beurteilung mietpreispolitischer Instrumente stets erforderlich, regionale und örtliche Unterschiede in die Überlegungen einzubeziehen. In Anbetracht dieser Unterschiede sollten von staatlicher Seite daher Lösungen gesucht werden, die gezielt auf die regionalen Ausgangslagen und Entwicklungen eingehen. Der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit liegt jedoch in der Mietpreisentwicklung der Großstädte, auf deren Regulierungsmöglichkeiten in den kommenden Kapiteln genauer eingegangen wird.

3 Bestehende Regulierungsmaßnahmen

Grundsätzlich beruht die Wohnungspolitik in Deutschland auf dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft. Die Bereitstellung und Preisbildung von Wohnungen soll durch das Prinzip von Angebot und Nachfrage erfolgen und staatliche Regulierungen nur dann eingesetzt werden, wenn eine sozialgerechte Wohnraumversorgung der Bevölkerung nicht mehr gewährleistet ist. Dass diese ausreichende Versorgung aller Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum nur noch bedingt möglich ist und viele Regionen vor große Probleme stellt, wurde bereits in Kapitel 2 deutlich. Inwieweit der Staat derzeit regulierend in den Wohnungsmarkt und die Mietpreisbildung eingreift, wird nachfolgend anhand der Instrumentarien der Mietpreisbremse und des sozialen Wohnungsbaus betrachtet.

3.1 Mietpreisbremse

Die Mietpreisbremse beschäftigt sich mit einem der spürbarsten Probleme auf angespannten Wohnungsmärkten: den stark ansteigenden Mieten bei der Wiedervermietung von Bestandswohnungen. Dieses Thema ist bereits seit vielen Jahren politischen und gesellschaftlichen Diskussionen ausgesetzt. Eine mögliche Begrenzung der Mietpreise wurde letztlich zu einem zentralen Thema des Wahlkampfes zur Bundestagswahl 2013. Diese Bestrebung wurde schließlich im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD verankert⁷⁵ und durch das am 1. Juni 2015 in Kraft getretene Mietrechtsnovellierungsgesetz umgesetzt.

3.1.1 Erläuterung des Mietrechtsnovellierungsgesetzes

Das Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Besteller Prinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz) verfolgt dabei zwei zentrale Regularien. Einerseits soll es das Bestellerprinzip bei der Vermittlung von Wohnungen stärken und andererseits den Mietanstieg auf angespannten Wohnungsmärkten dämpfen (Mietpreisbremse).

Das Bestellerprinzip regelt die Zahlung der Maklercourtage. Vor allem in angespannten Wohnungsmärkten werden die zu vermietenden Wohnungen in den meisten Fällen über Wohnungsvermittler angeboten, weshalb es Wohnungssuchenden kaum möglich ist, auf provisionsfreie Angebote zurückzugreifen. Somit scheidet derjenige, der sich weigert die Maklercourtage zu übernehmen, faktisch aus dem potentiellen Bewerberkreis aus.⁷⁶ Das Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung (WoVermRG) wurde daher

⁷⁵ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2014, Seite 81.

⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 18/3121, Seite 1.

schwerpunktmäßig so geändert, dass die Maklergebühren von demjenigen zu zahlen sind, der den Makler beauftragt hat.

Mit der Mietpreisbremse als zentrale Neuregelung durch die §§ 556d ff. BGB soll den steigenden Wiedervermietungsmieten als gravierendes Problem auf Wohnungsmärkten begegnet werden. Dadurch erreichte die staatliche Begrenzung der freien Preisbildung auf dem Wohnungsmarkt erstmals eine neue Dimension.⁷⁷

Die Mietpreisbremse basiert dabei auf der gesetzlichen Festlegung, dass Mieten in angespannten Wohnungsmärkten zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete maximal um 10 Prozent übersteigen dürfen. Dies soll langfristig zu einer generellen Dämpfung des Mietanstieges beitragen. Die Landesregierungen werden dazu ermächtigt, bis zum 31. Dezember 2020 durch Rechtsverordnung solche Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten auszuweisen, in denen diese Mietpreisbegrenzung gelten soll. Die Gebietsausweisung ist auf maximal fünf Jahre beschränkt und muss begründet werden. Diese Regelungen gelten jedoch nur für Neu- oder Wiedervermietungen, bestehende Mietverhältnisse sind von der Mietpreisbremse ausgenommen.⁷⁸ Eine weitere Ausnahme bilden zudem Vermietungen nach einer umfassenden Sanierung (§ 556 f BGB).

3.1.2 Umsetzung und Folgen

Es wurde bereits deutlich, dass Wohnungsengpässe im Bundesgebiet zwar nicht flächendeckend auftreten, aber vor allem in prosperierenden Ballungszentren oder in Hochschulstandorten zahlreiche Probleme mit sich bringen.⁷⁹ Hier liegen die Mieten zum Teil erheblich über den ortsüblichen Vergleichsmieten. Doch damit die Mietpreisbremse gelten kann, müssen die Landesregierungen angespannte Wohnungsmärkte ausweisen. Fraglich ist somit, was unter einem solchen angespannten Wohnungsmarkt zu verstehen ist.

Die Regelung des § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB definiert diese als Gebiete, bei denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Zudem nennt das Gesetz in § 556 d Abs. 2 BGB Beispiele für Indikatoren, die angespannte Wohnungsmärkte insbesondere charakterisieren. Dies ist zum einen der Fall, wenn die Mieten überproportional steigen oder die Wohnkostenbelastung der Mieter in Relation zum bundesdeutschen Mittel überdurchschnittlich ausfällt. Darüber hinaus sind Wohnungsmärkte per gesetzlicher Regelung angespannt, wenn die Neubautätigkeit einer

⁷⁷ Vgl. Schuldt, Seite 23.

⁷⁸ Vgl. BT-Drs. 18/3121, Seite 2.

⁷⁹ Vgl. BT-Drs. 18/3121, Seite 11.

gestiegenen Nachfrage nicht nachkommt oder lediglich geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht. Diese Aufzählung ist jedoch weder abschließend noch verbindlich.

Ob solche Gebiete ausgewiesen werden und die Mietpreisbremse somit umgesetzt wird, liegt in der Entscheidung der einzelnen Bundesländer. Die nachfolgende Abbildung zeigt, durch welche Bundesländer die Mietpreisbremse für bestimmte Gebiete eingeführt wurde.

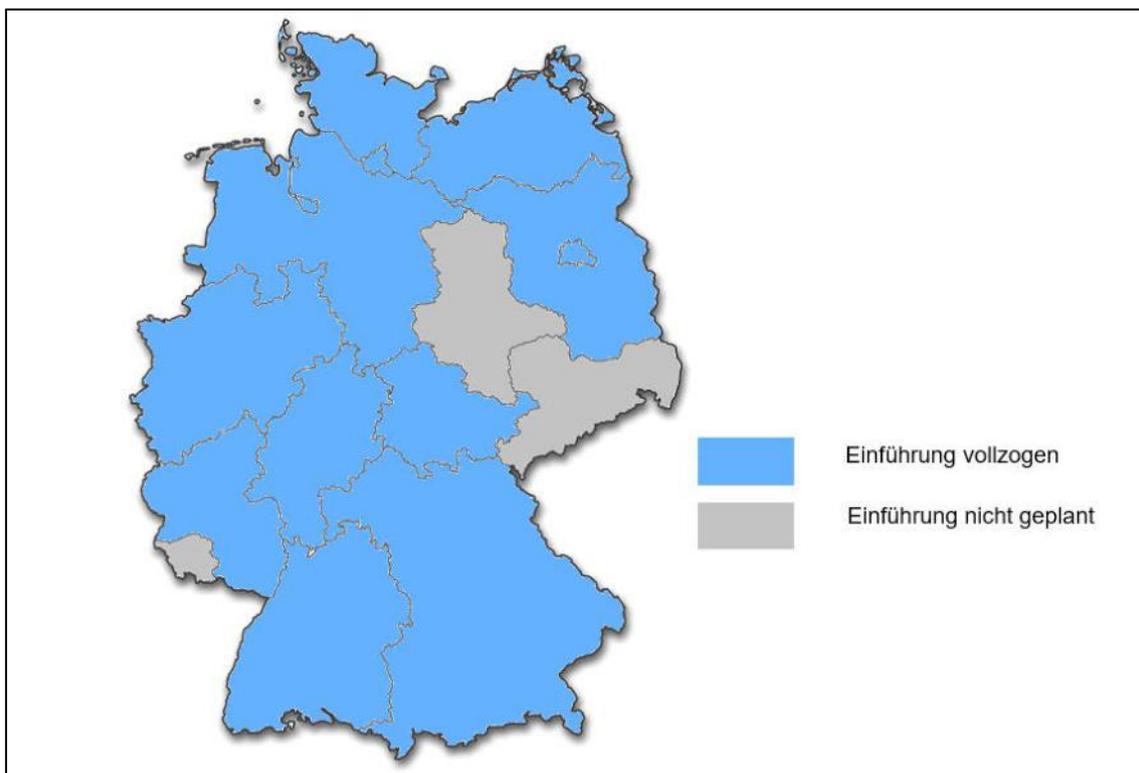


Abbildung 5: Länderübersicht zur Einführung der Mietpreisbremse

Quelle: eigene Darstellung.

Auffällig ist hierbei, dass Sachsen eines der wenigen Bundesländer ist, das von der Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht hat. Ein Gutachten der empira ag, welches durch das Sächsische Staatsministerium des Innern im Jahre 2015 in Auftrag gegeben wurde, kam zum Ergebnis, dass in keiner sächsischen Gemeinde ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt.⁸⁰ Dies scheint jedoch aufgrund der in Kapitel 2 dargelegten Entwicklungen der Mietpreise in den Städten Leipzig und Dresden fraglich. Auch von einigen Politikern wird die Mietpreisbremse weiterhin gefordert, so zum Beispiel von Albrecht Pallas, Sprecher für den Wohnungsbau der SPD Fraktion im sächsischen Landtag.⁸¹ Eine Einführung ist jedoch in absehbarer Zeit nicht in Sicht.

⁸⁰ Vgl. Empira Forschung und Beratung, Seite 28.

⁸¹ Vgl. Pallas.

Als Vorreiter galt hingegen die Stadt Berlin. In der Bundeshauptstadt gilt die Mietpreisbremse seit Juni 2015 flächendeckend für alle Stadtgebiete. Es folgten dreizehn weitere Bundesländer mit entsprechenden Regelungen.

Die Wirkung dieser Regulierungsmaßnahme ist jedoch umstritten. Zum Teil wird konstatiert, dass sich der Mietpreisanstieg infolge der Mietpreisbremse zumindest für bestimmte Gebiete verlangsamt habe.⁸² Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie räumt dem Instrument dagegen nur eine mangelnde Wirksamkeit ein.⁸³ So seien positive Effekte, vor allem für Haushalte mit geringem Einkommen, kaum nachweisbar.⁸⁴ Auch aus einem Bericht des Deutschen Mieterbundes (DMB) geht hervor, dass zwischen 66,5 Prozent und 94,8 Prozent aller Wiedervermietungsmieten in Berlin, Hamburg, München und Frankfurt in der Zeit zwischen dem Inkrafttreten der Mietpreisbremse und dem Stichtag 30. Juni 2016 über der Obergrenze der Mietpreisbremse, also der ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10 Prozent, lagen.⁸⁵

Gründe dafür sieht der DMB vor allem in der weitreichenden Missachtung der Vorschriften. Auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsförderung bestätigt, dass viele Wohnungsinserate formal nicht den Regeln der Mietpreisbremse entsprechen.⁸⁶ Dies liegt einerseits daran, dass Verstöße gegen die Mietpreisbremse qualifiziert gerügt werden müssen. Diese Auseinandersetzung mit dem Vermieter versuchen Mieter oftmals zu vermeiden, unter anderem deshalb, weil sie für eine Rüge genaue Informationen über die Ausnahmetatbestände der Regelung benötigen.⁸⁷ Doch diese Ausnahmetatbestände stellen zugleich eine Ausweichreaktion der Vermieter dar. Diesbezügliche Umgehungsmöglichkeiten für Vermieter gelten als sehr vielfältig.⁸⁸ Zudem sind die Folgen für Vermieter eher gering. Bei erfolgreicher Rüge durch den Mieter, muss lediglich die zu viel bezahlte Miete erstattet werden. Höhere Sanktionen existierten nicht.⁸⁹

Insgesamt blieben die erhofften positiven Effekte der Mietpreisbremse in Deutschland also aus. Auch die Bundesregierung selbst konstatierte, dass die Mietpreisbremse „bislang nicht zu den erhofften Wirkungen geführt [hat]“⁹⁰. Aus diesem Grund kamen schnell Forderungen zu einer Nachbesserung der Regelungen auf.⁹¹ Als Reaktion darauf folgten zur Stärkung der Wirksamkeit im Januar und Oktober 2019 Änderungen und Anpassungen des Gesetzes. Seither sind Vermieter dazu verpflichtet, offen zu legen, wieviel Miete

⁸² Vgl. Kholodilin/Mense/Michelsen 2018, Seite 112 ff..

⁸³ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Seite 9; siehe auch: Deschermeier/Haas/Hude/Voigtländer, Seite 19.

⁸⁴ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e. V., Seite 41.

⁸⁵ Vgl. Deutscher Mieterbund.

⁸⁶ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e. V., Seite 41.

⁸⁷ Vgl. Deutscher Mieterbund.

⁸⁸ Vgl. Kholodilin/Mense/Michelsen 2016, Seite 498.

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ BT-Drs. 19/4672, Seite 1.

⁹¹ Vgl. Deutscher Mieterbund.

durch den Vermieter gezahlt wurde. Zudem wurde festgelegt, dass etwaige zu viel gezahlte Miete auch rückwirkend durch den Vermieter zurückzuzahlen ist. Auch eine qualifizierte Rüge durch den Mieter ist nun nicht mehr erforderlich. Vielmehr reicht eine formlose Beanstandung.⁹² Eine juristische Billigung dieser Regelungen erfolgte zudem im Juli 2018 durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes.⁹³ Dieses stufte die Mietpreisbremse als verfassungskonform ein. Die Regelungen verletzen weder die Garantie auf Eigentum noch den Gleichheitssatz oder die Vertragsfreiheit. Es bleibt also abzuwarten, ob die bisher eher umstrittenen Wirkungen zukünftig doch noch positive Effekte erzielen.

3.2 Sozialer Wohnungsbau

3.2.1 Allgemeines

Ein Instrument zur Absicherung des sozialen Wohnens ist der soziale Wohnungsbau. Dies bezeichnet den staatlich geförderten Bau von Wohnungen für Personen, die nicht in der Lage sind, ihren Wohnungsbedarf am freien Markt zu decken.⁹⁴

Im Gegensatz zur ortsüblichen Vergleichsmiete und der Mietpreisbremse sind Regelungen zum sozialen Wohnungsbau nicht im BGB verankert, sondern finden sich im 2002 beschlossenen „Gesetz über die soziale Wohnraumförderung“ (WoFG) wieder. Dieses regelt neben dem Wohnungsbau auch die Bildung von selbst genutztem Wohneigentum für Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und somit auf Unterstützung angewiesen sind.

Weiterhin regelt es den Personenkreis, der die Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung darstellt. Dazu zählen nach § 1 Absatz 2 WoFG insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere und behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen. Die expliziten Ausführungen und Umsetzungen obliegen jedoch den Ländern, weshalb zusätzlich die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen zu beachten sind.

Die Förderung dieser Haushalte kann nur erfolgen, wenn gewisse Einkommensgrenzen nicht überschritten werden. Gemäß § 9 Absatz 2 WoFG sind dies derzeit 12.000 Euro für einen Einpersonenhaushalt, 18.000 Euro für einen Zweipersonenhaushalt und 4.100 Euro für jede weitere Person. Zur Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten dürfen die Bundesländer jedoch von diesen Grenzen abweichen. Die Einkommensgrenzen sind zudem entscheidend für das Erhalten eines Wohnberechtigungs-scheins. Nur wer diesen nachweisen kann, wird bei der Vergabe sozialer Wohnungen

⁹² Vgl. BT-Drs. 19/4672, Seite 2.

⁹³ Vgl. NJW 2015, 3024.

⁹⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

besonders berücksichtigt. Die für Sozialwohnungen zu zahlende Miete orientiert sich an der ortsüblichen Vergleichsmiete. Außerdem gelten für diese Wohnungen besondere Bindungen, welche eine Preis- und Belegungsbindung für einen festgelegten Zeitraum umfassen.⁹⁵

Aufgrund der regional differenziert zu betrachtenden Wohnungsmarktverhältnisse wurde die soziale Wohnraumförderung ab 2007 im Zuge der Föderalismusreform den Ländern übertragen. Als Ausgleich dafür stehen ihnen Kompensationsmittel aus dem Bundeshaushalt zu.⁹⁶ Erweitert wurden diese Mittel durch die Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode aus dem Jahre 2018. Aufgrund der angespannten Lage auf den Wohnungsmärkten soll der soziale Wohnungsbau langfristig verstetigt werden. Durch die Änderung des Grundgesetzes mit Art. 104d GG, wird dem Bund die Möglichkeit eröffnet, den Ländern Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren. Geplant sind dafür zweckgebundene Mittel in Höhe von mindestens 2 Milliarden Euro.⁹⁷

3.2.2 Maßnahmen zur Umsetzung

Der Bau von Sozialwohnungen erfolgt in Deutschland in den meisten Fällen durch kommunale Wohnungsunternehmen, Genossenschaften oder sonstige private Investoren.⁹⁸ Insbesondere durch die Vielzahl von Privatisierungen kommunaler Wohnungsunternehmen ist die Zahl an Sozialwohnungen in den vergangenen Jahren drastisch gesunken. Während es im Jahre 2006 noch rund 2,1 Millionen Sozialwohnungen gab, waren es im Jahre 2018 im gesamten Bundesgebiet nur noch knapp 1,18 Millionen.⁹⁹ Aufgrund der angespannten Wohnungsmärkte gewann dieses Instrument jedoch wieder zunehmend an Präsenz und wurde unter anderem durch die Koalitionsvereinbarung der 19. Legislaturperiode wiederbelebt.¹⁰⁰

Eine Maßnahme zur Umsetzung dieser Regelungen stellt die Quote für sozialen Wohnungsbau dar. Eine solche Quote bewirkt, dass auf privaten Flächen nur dann Baurecht geschaffen wird, wenn sich der Bauherr verpflichtet, einen gewissen Mindestanteil an Sozialwohnungen zu bauen.¹⁰¹ Sie dient somit dazu, die Anzahl sozialer Wohnungen zu erhöhen und damit den sozialen Wohnungsbau zu stärken und voranzutreiben.

Als Vorreiter für eine solche Quotenregelung zählt die Stadt München. 1994 beschloss die bayrische Landeshauptstadt die Sozialgerechte Bodennutzung. Die Idee dahinter ist

⁹⁵ Vgl. Mändle/Galonska, Seite 741.

⁹⁶ Vgl. BT-Drs. 18/11403, Seite 2.

⁹⁷ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, Rn. 5132 ff..

⁹⁸ Vgl. BT-Drs. 18/11403, Seite 2.

⁹⁹ Vgl. BT-Drs. 19/12234 Seite 24; Statista 2019, Bestand der Sozialmietwohnungen in Deutschland in den Jahren von 2006 bis 2018.

¹⁰⁰ Vgl. BT-Drs. 18/11403, Seite 2.

¹⁰¹ Vgl. Landeshauptstadt München.

es, Planungsbegünstigte an den Kosten und Lasten zu beteiligen, die durch die kommunale Bauleitplanung ursächlich ausgelöst werden. Zusätzlich müssen 30 Prozent des neu geschaffenen Wohnbaurechts für den sozial gebundenen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden.¹⁰² Dies soll nicht nur eine bedarfsgerechte Stadtplanung, sondern vor allem auch eine soziale Mischung der Bevölkerung garantieren. Da auch München den zunehmenden Druck auf dem Wohnungsmarkt in den vergangenen Jahren zu spüren bekam, wurden diese Regelungen 2017 angepasst. Erweitert wurden sie unter anderem um das Modell „Zusätzlicher preisgedämpfter Mietwohnungsbau“. Ergänzend zur 30 Prozent Quote sollen für den geförderten Wohnungsbau zukünftig zehn Prozent des neu geschaffenen Wohnungsbaus als preisgedämpfter Mietwohnungsbau zur Verfügung stehen.¹⁰³

Mittlerweile sind solche Quoten in vielen deutschen Städten Normalität. Unterschiede liegen dabei meist nur in der Höhe und den jeweiligen städtebaulichen Konditionen.¹⁰⁴ So gelten in Frankfurt und Köln jeweils Quoten von 30 Prozent, in Freiburg sogar 50 Prozent.¹⁰⁵ In Sachsen existiert eine solche Regelung nicht. Betrachtet man die Sozialwohnungsdichte der einzelnen Bundesländer, so schneidet Sachsen bei der Anzahl an Sozialwohnungen im bundesdeutschen Vergleich sehr schlecht ab.¹⁰⁶ Mit rund 7.000 Wohnungen im Jahre 2013 sind von über 130.000 mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen nur noch eine geringe Anzahl übrig. Die Notwendigkeit einer entsprechenden Regelung zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus war also gegeben, als im Jahre 2016 durch das Sächsische Staatsministerium des Innern die Richtlinie zur Förderung der Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Mietwohnraum erlassen wurde. Die zur Verfügung stehenden zugewiesenen Mittel aus dem Bundeshaushalt sollen in Form von Zuschüssen an Vermieter gezahlt werden, sofern sie neu geschaffenen Wohnraum 15 Jahre lang Mietern mit einem Wohnberechtigungsschein für eine deutlich reduzierte Miete zur Verfügung stellen.¹⁰⁷ Diese Förderung ist allerdings nur in Kommunen möglich, die eine gefährdende Wohnungsmarktsituation nachweisen können.

In den wachsenden Städten Dresden und Leipzig ist diese gefährdende Wohnungsmarktsituation mit stetig steigenden Mieten durchaus gegeben. Die staatliche Förderung wird unter anderem durch die Landeshauptstadt Dresden genutzt. Aufgrund unterschiedlicher Beweggründe, nicht aber zuletzt infolge der stetig steigenden Mieten, beschloss der Dresdner Stadtrat am 2. März 2017 die Gründung einer neuen kommunalen

¹⁰² Vgl. Landeshauptstadt München.

¹⁰³ Ebd.

¹⁰⁴ Vgl. Loibl.

¹⁰⁵ Ebd.

¹⁰⁶ Vgl. Janson.

¹⁰⁷ Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung.

Wohnungsbaugesellschaft.¹⁰⁸ Diese hat langfristig das Ziel, neue Sozialwohnungen im kommunalen Bestand zu schaffen.¹⁰⁹ Dazu zählt vor allem ein Mietwohnungsbestand im preiswerten Segment, der zur Versorgung besonderer Bedarfsgruppen genutzt wird.¹¹⁰ Mit der Gründung hat die Stadt demnach einen wichtigen Schritt in Sachen sozialer Wohnungsbau geschaffen.

Dennoch wird die Effizienz des sozialen Wohnungsbaus oftmals kritisiert. Von vielen Seiten, so auch vom Deutschen Städtetag, wird das Förderprogramm als nicht ausreichend betrachtet und eine Erhöhung des Fördervolumens gefordert.¹¹¹ Auch wenn der genaue Bedarf an Sozialwohnungen in den kommenden Jahren nur schwer eingeschätzt werden kann, gehen Prognosen davon aus, dass bundesweit insgesamt 1 Millionen Wohnungen im bezahlbaren Segment benötigt werden.¹¹² Die Hans-Böckler-Stiftung kam im Jahre 2018 sogar zu einem Ergebnis von fast 2 Millionen bezahlbaren Wohnungen, wovon jeweils 46 000 Wohnungen auf die sächsischen Städte Leipzig und Dresden entfallen.¹¹³ Betrachtet man nun exemplarisch die Neubautätigkeit in diesem Segment in Dresden, so wird schnell deutlich, dass die geplanten Maßnahmen den Bedarf an Sozialwohnungen nicht ansatzweise decken können. Diese Tendenz spiegelt sich auch in ganz Deutschland wider. Dies liegt vor allem an der Tatsache, dass die Realisierung und Umsetzung von Bauvorhaben eine Menge Zeit in Anspruch nehmen.

Der soziale Wohnungsbau wird zudem oftmals als unattraktiv für die Immobilienwirtschaft deklariert, da Investoren damit eine geringere Rendite generieren.¹¹⁴ Problematisch scheint weiterhin die befristete Belegungsgebundenheit. Diese steht im Widerspruch zu einem dauerhaften Wohnungsbestand für einkommensschwächere Gruppen und scheint daher keine langfristige Lösung zu sein. Bedenklich scheinen auch gerade in Sachsen die festgelegten Einkommensgrenzen. Da sich diese nach den Grenzen des § 9 Absatz 2 WoFG richten, werden damit nur Geringverdiener erfasst. Betrachtet man jedoch den Quadratmeterpreis für Wohnungen in Dresden und Leipzig, so ist es nicht nur für Personen, die unter dieser Einkommensgrenze liegen, schwer bezahlbaren Wohnraum zu finden. Einkommensgrenzen als Zugangskriterien werden damit nur unzureichend an die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt angepasst. Vielmehr muss die Wohnraumförderung auch für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen geöffnet werden.¹¹⁵

¹⁰⁸ Vgl. Beschluss V1441/16.

¹⁰⁹ Vgl. Landeshauptstadt Dresden 2018, Seite 28.

¹¹⁰ Vgl. Landeshauptstadt Dresden 2019, Seite 3.

¹¹¹ Vgl. Deutscher Städtetag, Seite 13.

¹¹² Vgl. BT-Drs. 18/11403, Seite 7.

¹¹³ Vgl. Hans-Böckler-Stiftung 2018, Wohnungsmarkt – Unbezahlbare Mieten.

¹¹⁴ Vgl. Hans-Böckler-Stiftung: 2018, Wie wirken Mietpreisbremse, Sozialer Wohnungsbau, Wohngeld?.

¹¹⁵ Vgl. Pallas.

3.3 Erkenntnisse

Die Mietpreisbremse und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus bilden derzeit die zentralen Elemente, mit denen durch staatliche Maßnahmen versucht wird, regulierend in die wachsenden Probleme auf dem Wohnungsmarkt einzugreifen. Dabei erreichen beide Instrumente nicht die ausreichende Wirkung, um gegen Wohnraummangel und stetig steigende Mieten vorzugehen.

Durch zahlreiche Ausnahmen und praktische Defizite wird die Mietpreisbremse in ihrer Wirkung begrenzt. Eine Entlastung durch die Einführung der Mietpreisbremse war daher nur für die wenigsten Haushalte spürbar. In Sachsen wurde sie bis heute für die Wohnungsmärkte in Dresden und Leipzig nicht einmal eingeführt.

Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus ist grundsätzlich ein wirksames Mittel, um die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum sicherzustellen. Dies liegt besonders daran, dass neuer Wohnraum für einen Personenkreis zur Verfügung gestellt wird, welcher die größten Probleme hat, seinen Bedarf am freien Markt zu decken. Das zur Verfügung stehende Fördervolumen deckt jedoch den zu befriedigenden Bedarf an Sozialwohnungen in den nächsten Jahren nicht ab. Hinzu kommen die Bindungswirkungen, welche nur eine befristete und keine langfristige Deckung des Bedarfs bewirken.

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die bestehenden staatlichen Regulierungsmaßnahmen nicht ausreichen, um die Probleme des Wohnungsmarktes adäquat zu lösen. Im folgenden Kapitel soll daher auf ein weiteres, durchaus radikaleres Instrumentarium eingegangen werden, welches derzeit besonders im öffentlichen Diskurs steht.

4 Die Vergesellschaftung von Wohnungskonzernen

4.1 Vorstellung des Bürgerbegehrens in Berlin

Vor dem Hintergrund angespannter Wohnungsmärkte hat sich in Berlin eine Initiative unter dem Namen „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ gebildet. Ihr Ziel ist es, die Stadt Berlin durch ein Volksbegehren und einen Volksentscheid dazu zu bewegen, Immobilien bestimmter privater Wohnungsunternehmen in Gemeineigentum zu überführen. Stellvertretend für weitere Unternehmen verweist die Initiative überwiegend auf die Deutsche Wohnen SE. Sie ist eine der führenden börsennotierten Wohnungsgesellschaften und besitzt allein in Berlin rund 111.500 Wohnungen.¹¹⁶

Als inhaltliche Grundlage für die Durchführung des Verfahrens hat die Initiative ihre Forderungen in einem Beschlusstext konkretisiert, welcher der zuständigen Senatsverwaltung am 23. November 2018 mit Antrag auf Kostenschätzung übermittelt wurde.¹¹⁷ In diesem wird der Senat von Berlin zur Erarbeitung eines Gesetzes zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 Grundgesetz aufgefordert. Die Vergesellschaftung soll Anwendung finden, sofern Wohnungen durch einen Eigentümer in einem Umfang gehalten werden, der im Gesetz als vergesellschaftungsreif definiert wird. Als Schwelle für die Vergesellschaftungsreife schlägt die Initiative 3000 Wohnungen pro Unternehmen vor. Betroffen sind Wohnungsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht, wobei Töchter und nachgeordnete Unternehmen, sowie Unternehmen, an denen bedeutende Beteiligungen bestehen, konsolidiert betrachtet werden. Ausnahmen gelten unter anderem für Unternehmen im öffentlichen Eigentum oder kollektivem Mieterbesitz sowie für gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen. Zur Verwaltung dieses sozialisierten Eigentums schlägt die Initiative eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) vor. In der Satzung dieser Anstalt soll verankert werden, dass die Bestände nicht wieder privatisiert werden dürfen.¹¹⁸

Mittlerweile wurden die nötigen 20.000 Unterschriften gesammelt, die gemäß § 15 Abs.1 Satz 2 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz –AbstG) für einen Antrag auf ein Volksbegehren erforderlich sind. Am 14. Juni 2019 hat die Initiative der Senatsverwaltung 77.001 Unterschriften übergeben.¹¹⁹ Bislang wird jedoch weiterhin durch den Senat geprüft, ob der Volksentscheid zugelassen wird.

¹¹⁶ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Seite 4.

¹¹⁷ Vgl. Deutsche Wohnen & Co enteignen 2018.

¹¹⁸ Ebd.

¹¹⁹ Vgl. Deutsche Wohnen & Co enteignen 2019, Unterschreiben.

4.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die mit einem möglichen Volksentscheid verbundenen Rechtsfragen wurden in den vergangenen Monaten zum Thema zahlreicher Diskussionen und Untersuchungen, die oftmals zu unterschiedlichen Ergebnissen kamen. Im folgenden Gutachten wird daher auf die verfassungsrechtlichen Maßstäbe und Grenzen eines Gesetzes nach den Vorstellungen der Initiative eingegangen und somit die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen geklärt. Kern der verfassungsrechtlichen Prüfung ist die Vergesellschaftungsermächtigung des Art. 15 GG. Verfahrensrechtliche Fragen der Zulässigkeit auf der Grundlage des AbstG bleiben unberücksichtigt. Auch die formellen Anforderungen in Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin werden nicht näher problematisiert.

4.2.1 Regelungsgehalt von Art. 15 GG

Gemäß Art. 15 GG können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder in andere Form der Gemeinwirtschaft überführt werden. Erforderlich dafür ist ein Gesetz, welches zudem Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.¹²⁰ Teilweise wird in der Literatur auch die Bezeichnung Sozialisierung genutzt. Im Folgenden werden die Begriffe Vergesellschaftung und Sozialisierung synonym verwendet.

Eine Vergesellschaftung nach Art. 15 GG ist bisher weder vom Bund, noch von einem der Bundesländer praktiziert worden. Seine praktische Bedeutung ist damit eher gering. Dies hat jedoch nicht dazu geführt, dass die Vorschrift obsolet geworden wäre.¹²¹ Aus diesem Grund existiert auch nahezu keine Rechtsprechung zu dieser Bestimmung. Lediglich in seinem Urteil vom 7. Mai 1961 im Zuge der Diskussion über die Privatisierung des Volkswagenwerkes hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass es dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen ist, ob und in welchem Umfang von der Sozialisierungsermächtigung Gebrauch gemacht wird.¹²² Art. 15 GG ist damit nicht als Verfassungsauftrag zur Vergesellschaftung zu verstehen, sondern dient viel mehr als Ermächtigung, welche die Möglichkeit eröffnet, gemeinwirtschaftliche Vorstellungen zu verwirklichen.¹²³

4.2.2 Gegenstand der Vergesellschaftung

Fraglich ist, ob der Wohnungsbestand bestimmter Wohnungsunternehmen ein Gegenstand der Vergesellschaftung sein kann. Zulässige Gegenstände der Vergesellschaftung

¹²⁰ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 Rn. 4.

¹²¹ Vgl. Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 2; Bryde, in: v. Münch/Kunig, Art. 15 Rn. 3.

¹²² Vgl. BVerfGE 12, 354 (364).

¹²³ Vgl. Badura, Seite 226 Rn. 87; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15. Rn. 1; Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 3.

sind Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel. Zwar besteht Einigkeit darüber, dass diese Aufzählung abschließend ist¹²⁴, jedoch ist in der Literatur umstritten, welche Reichweite der Begriff der Produktionsmittel besitzt.

Auf der einen Seite wird die Auffassung vertreten, dass sich die Vergesellschaftung von Produktionsmitteln lediglich auf Betriebe erstreckt, die der Gütererzeugung dienen. Damit wird der Begriff beschränkt auf die in einem Betrieb der Gewinnung und Herstellung wirtschaftlicher Erzeugnisse dienenden Gegenstände und Rechtstitel. Dazu gehören sowohl jene Betriebsanlagen, die unmittelbar der Produktion dienen, als auch die für die Produktion genutzten Betriebsmittel. Zudem umfasst der Begriff die eingesetzten Urheberrechte.¹²⁵ Betriebe, die nicht der Gewinnung und Herstellung wirtschaftlicher Erzeugnisse dienen, werden somit von einer Sozialisierung ausgeschlossen.

Nach anderer Meinung wird eine weite Auffassung des Begriffes als angemessen gesehen. Damit können die Produktionsmittel auch erweitert werden auf den volkswirtschaftlichen Begriff der Produktion. Eingeschlossen wären damit alle Wirtschaftsunternehmen, unabhängig davon, ob eine Gütererzeugung stattfindet oder nicht. Die Bezeichnung würde somit auch Handels- und Dienstleistungsunternehmen umfassen.¹²⁶

Die restriktive und enge Auslegung des Begriffes scheint dahingehend vertretbar, da Art. 15 GG sich in seinem Wortlaut an den zentralen Begriffen des Art. 156 WRV orientiert. So wurden die Begriffe der Vergesellschaftung, Überführung in Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft in das GG übernommen. Ein weiteres zentrales Element des Art. 156 WRV, die privatwirtschaftlichen Unternehmungen, findet sich im Wortlaut des Art. 15 GG jedoch nicht wider. Dies deutet daraufhin, dass das GG im Vergleich zur WRV eine engere Auslegung des Begriffes der Produktionsmittel vorsieht und somit nicht grundsätzlich alle Wirtschaftsunternehmen einschließt.¹²⁷

Der andere Teil des Schrifttums weist daraufhin, dass eine solch enge Auslegung mit dem Zwecke der Entstehungsgeschichte des GG, eine gemeinwirtschaftliche Alternative zur bestehenden Wirtschaftsordnung offen zu halten, nicht vereinbar ist. Sie berufen sich auf den wirtschaftswissenschaftlichen Sprachgebrauch des Begriffes und die Tatsache, dass auch hinsichtlich eines Dienstleistungsunternehmens ein denkbare Sozialisierungsbedürfnis vorliegt.¹²⁸ Da es gerade Dienstleistungsbetriebe sind, die in der

¹²⁴ Vgl. Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 7; Depenheuer, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 15 Rn. 30; Antoni, in: Hömig/Wolff, Art. 15 Rn. 3.

¹²⁵ Vgl. Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 9; Maunz, in: Maunz/Dürig 1991, Art. 15 Rn. 14f.; Huber, Seite 163 ff..

¹²⁶ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 Rn. 2; Sodan 2015, Art. 15 Rn. 5; Bryde, in: v. Münch/Kunig, Art. 15 Rn. 18; Antoni, in: Hömig/Wolff, Art. 25 Rn. 3.

¹²⁷ Vgl. Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 12; Beckmann, Seite 9.

¹²⁸ Vgl. Bryde, in: v. Münch/Kunig, Art. 15 Rn. 18; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 Rn. 2; Sodan 2015, Art. 15 Rn. 5.

Wirtschaftsordnung eine Schlüsselfunktion wahrnehmen, ist sich dieser Auffassung anzuschließen. Damit wären also auch Wohnungsunternehmen als Dienstleistungsbetriebe vom Begriff der Produktionsmittel erfasst.

Diese Frage kann jedoch insoweit offenbleiben, weil Art. 15 GG zudem die Begriffe von Grund und Boden benennt, die in diesem Fall als Gegenstand für eine Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen in Frage kommen könnten. Auf diese Begriffe stützen sich auch die Intentionen der Berliner Initiative. Sie benennen in ihrem Volksbegehren die Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum.¹²⁹

Vom Begriffspaar Grund und Boden werden dabei nicht nur die Grundstücke erfasst, sondern auch deren wesentliche Bestandteile. Dies ergibt sich aus der Regelung des § 94 BGB. Demnach gehören zu den wesentlichen Bestandteilen eines Grundstücks die mit dem Grund und Boden fest verbundenen Sachen, insbesondere Gebäude. Somit erfasst die Vergesellschaftung von Grund und Boden grundsätzlich auch die auf den betroffenen Grundstücken befindlichen Gebäude.¹³⁰

Nach einer auf Ernst Rudolf Huber zurückgehenden Auffassung, soll dies jedoch nur auf solche Unternehmen zutreffen, die selbst als Unternehmen vom Sozialisierungsgegenstand des Art. 15 GG umfasst sind, mithin also lediglich auf sozialisierbare Unternehmen.¹³¹ Folgt man also der restriktiven Auslegung des Begriffes der Produktionsmittel, wären die Gebäude von Wohnungsunternehmen auch nicht vom Begriffspaar Grund und Boden erfasst. Dies wird jedoch von anderen Teilen des Schrifttums wiederum gegensätzlich beurteilt.¹³² Für diese Auffassung spricht, dass keine rechtlichen oder tatsächlichen Anhaltspunkte für eine solche Beurteilung vorliegen. Vielmehr ist keine Verknüpfung zwischen den Begriffen Grund und Boden auf der einen Seite und Produktionsmittel auf der anderen Seite erkennbar. Der Wortlaut zielt hingegen auf eine Unterscheidung der Begriffe ab.¹³³

Es kann somit davon ausgegangen werden, dass unter die Begriffe Grund und Boden auch die Wohnimmobilien sowie Grundstücke von Wohnungsunternehmen zu subsumieren sind. Zum gleichen Ergebnis würde man kommen, wenn man sich der weiten Auslegung des Begriffes der Produktionsmittel anschließt. Ausschließlich bei einer restriktiven Auffassung beider Begriffe würde eine Vergesellschaftung ausscheiden.

¹²⁹ Vgl. Deutsche Wohnen & Co enteignen 2018.

¹³⁰ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 Rn. 2; Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 7; Bryde, in: v. Münch/Kunig, Art. 15 Rn. 16.

¹³¹ Vgl. Huber, Seite 162; Depenheuer, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Art. 15 Rn. 31.

¹³² Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 Rn. 2; Sodan 2015, Art. 15 Rn. 5; Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 13.

¹³³ Vgl. Wieland, Seite 18; Beckmann, Seite 11.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Wohnungsbestände privater Wohnungsunternehmen durchaus als sozialisierungsfähige Gegenstände im Sinne des Art. 15 GG in Betracht kommen und somit einer Vergesellschaftung grundsätzlich zugänglich wären.

4.2.3 Überführung in Gemeineigentum

Durch Art. 15 Abs. 1 Satz 1 GG wird also die Möglichkeit der Überführung von Grund und Boden in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft eröffnet. Dies muss zum Zwecke der Vergesellschaftung erfolgen.

Vergesellschaftung bedeutet, dass das Handeln mit der Absicht der Gewinnerzielung abgelöst wird durch eine andere Form der wirtschaftlichen Betätigung, die auf die gesellschaftliche Bedarfsdeckung oder die Verfolgung sonstiger Gemeinwohlziele ausgerichtet ist.¹³⁴ Im Unterschied zur Privatwirtschaft ist die Bedarfsdeckung in der Gemeinwirtschaft nicht nur das sekundäre Ziel, sondern wird zum unmittelbaren, primären Ziel der Tätigkeit.¹³⁵ Das Handeln ist also gemeinnützig orientiert und bemüht sich um eine Bedarfsdeckung ohne den zusätzlichen Anreiz der Gewinnorientierung. Als eine Form der Gemeinwirtschaft benennt Art. 15 GG das Gemeineigentum. Unter Gemeineigentum ist die Überführung des Eigentumsrechts auf öffentlich-rechtliche oder andere gemeinnützige Träger zu verstehen.¹³⁶ Dies umfasst insbesondere den Staat im engeren Sinne, also Gemeinden und Selbstverwaltungseinrichtungen¹³⁷, kann jedoch auch durch Genossenschaften oder ähnliche Organisationsformen¹³⁸ umgesetzt werden. Eine Umverteilung von Eigentum unter Privaten ist durch Art. 15 GG nicht gedeckt.¹³⁹ Auch eine bloße formale Überführung von Privateigentum in öffentliches Eigentum fällt nicht unter den Geltungsbereich des Art. 15 GG. Vielmehr muss mit dem Eigentümerwechsel auch eine Veränderung des Wirtschaftens einhergehen. Die Betätigung der öffentlichen Hand darf somit nicht nur rein erwerbswirtschaftlich sein.¹⁴⁰

Alternativ kommen zudem andere Formen der Gemeinwirtschaft in Betracht. Zu diesem Zwecke könnte das Eigentum formal dem Eigentümer belassen werden. Die öffentliche Hand oder andere gesellschaftliche Gruppen müssten jedoch einen dominierenden

¹³⁴ Vgl. Bryde, in: v. Münch/Kunig, Art. 15 Rn 11; Depenheuer, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 15 Rn. 16; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 Rn. 5; Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 5.

¹³⁵ Vgl. Sodan 2015, Art. 15 Rn. 2.

¹³⁶ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 Rn. 5; Durner, in: Maunz/Dürig 2019, Art. 15 Rn. 44 f.; Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 5.; Sodan 2015, Art. 15 Rn. 2.

¹³⁷ Ebd.

¹³⁸ Vgl. Antoni, in: Hömig/Wolf, Art. 15 Rn. 2.

¹³⁹ Vgl. Sodan 2015, Art. 15 Rn. 3; Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 5.

¹⁴⁰ Vgl. Bryde, in: v. Münch/Kunig, Art. 15 Rn. 12; Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 5.

Einfluss auf dessen Nutzung haben, um eine Gewinnorientierung durch Privatnützigkeit zu beseitigen.¹⁴¹

Durch das geplante Gesetz müssten also die betroffenen Wohnungen in Gemeineigentum oder in andere Form der Gemeinwirtschaft überführt werden. Der Gesetzgeber stünde damit vor der Aufgabe, eine entsprechende Form zur Verwaltung des entstandenen Gemeineigentums zu entwickeln. Nach Meinung der Initiative ist dafür die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieter und Verwaltungspersonal erforderlich. Eine solche Anstalt würde die Voraussetzung der Trägerschaft durch die öffentliche Hand erfüllen. Ihr Handeln müsste der Deckung eines gesellschaftlichen Bedarfes dienen, also durch einen gemeinwirtschaftlichen Zweck legitimiert sein. Dafür stützt die Initiative sich auf Art. 28 der Verfassung von Berlin (VvB). Demnach hat jeder Mensch das Recht auf angemessenen Wohnraum. Es ist zudem gesetzlich fixiert, dass das Land die Schaffung und den Erhalt von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen sowie die Bildung von Wohneigentum fördert. Die Kernaufgabe einer solchen Anstalt wäre durch eine solche Form der Wohnraumversorgung gekennzeichnet. Die Schaffung von Wohnraum ist somit nicht nur grundsätzlich zur Deckung gesellschaftlichen Bedarfes als gemeinwirtschaftliches Ziel zulässig. Vielmehr ist es ein verfassungsrechtlich geschütztes Ziel der VvB und entfaltet damit noch höhere Relevanz im Bereich der Daseinsvorsorge.

Die Überführung in Gemeineigentum und das damit verbundene am Gemeinwohl orientierte Handeln ist für eine Anstalt öffentlichen Rechts im Bereich der Wohnraumversorgung folglich als unproblematisch zu betrachten und wird durch Art. 15 GG gedeckt.

4.2.4 Vergesellschaftungsreife

Als ungeschriebene Voraussetzung für die Durchführung einer Vergesellschaftung gilt die sogenannte Sozialisierungsreife des Objekts. Darunter versteht man, dass die Gegenstände, die von der Vergesellschaftung betroffen sind, ein gewisses wirtschaftliches Gewicht besitzen müssen.¹⁴² Dies ist erforderlich, um das beabsichtigte Ziel der Vergesellschaftung überhaupt erreichen zu können. Es wird davon ausgegangen, dass bei Schlüsselindustrien oder wirtschaftlichen Großunternehmen diese Voraussetzung in der Regel erfüllt ist.¹⁴³

Es wäre somit zu prüfen, ob die von der Initiative vorgeschlagene Gesellschaftungsreife von 3000 Wohnungen pro Unternehmen diese Voraussetzung erfüllt bzw. ab welcher

¹⁴¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 Rn. 5; Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 6.

¹⁴² Vgl. Depenheuer, in: v. Mangoldt/Starck/Klein, Art. 15 Rn. 40; Vgl. Antoni, in: Hömig/Wolf, Art. 15 Rn. 3; Sodan 2015, Art. 15 Rn. 8; Bryde, in: v. Münch/Kunig, Art. 15 Rn. 19.

¹⁴³ Vgl. Depenheuer, in: v. Mangoldt/Starck/Klein, Art. 15 Rn. 40.

Größe eine entsprechende Reife erreicht wäre. Durch das Gesetz würden alle Grundstücke, die solchen Unternehmen gehören, in Gemeineigentum überführt werden. So dan geht in seinem Rechtsgutachten davon aus, dass bei dieser aufgestellten Schwelle von einer Sozialisierung ca. 243.000 Wohnungen betroffen wären.¹⁴⁴ Auch die Berliner Senatsverwaltung bestätigte durch ihre Recherchen diese Annahme. Sie kam zum Ergebnis, dass mindestens 10 Unternehmen die Vergesellschaftungsreife erfüllen.¹⁴⁵ Dieser Wert entspricht einem Anteil von ca. 15 Prozent am Berliner Mietwohnungsmarkt. Es kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei diesen Unternehmen um wirtschaftliche Großunternehmen handelt. Somit besteht durchaus die Möglichkeit, dass mit dieser Gesamtheit des überführten Wohnraums das Ziel der Vergesellschaftung erreicht werden kann. Im Vergleich zum gesamten Berliner Mietwohnungsmarkt besitzen sie ein gewisses Gewicht. Ihnen ist also insoweit eine hinreichende wirtschaftliche Bedeutung zuzumessen. Die Tatsache, dass es sich bei diesem Schwellenwert um eine willkürlich festgesetzte Grenze handelt, ist für das Vorliegen der Vergesellschaftungsreife unproblematisch, sondern wird vielmehr seine Berücksichtigung unter dem Prüfungspunkt der Gleichbehandlung finden.

Dem vorgeschlagenen Wohnungsbestand von 3000 Wohnungen pro Unternehmen kann somit die Sozialisierungsreife zugesprochen werden.

4.2.5 Verhältnismäßigkeit

Neben den dargelegten tatbestandlichen Vorgaben könnte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine weitere Schranke des Art. 15 GG darstellen. Diese Frage ist jedoch umstritten und der Prüfungsschritt wird in der Literatur zum Teil abgelehnt.¹⁴⁶ So wird dargelegt, die Ermächtigung zur Sozialisierung finde ihre materiellen Grenzen bereits im Katalog der sozialisierungsfähigen Güter und dem Ziel der Vergesellschaftung zum Zwecke der Gemeinwirtschaft.¹⁴⁷

Gegenauffassungen hingegen sehen durch Art. 15 GG keine Entbindung vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.¹⁴⁸ Sie berufen sich unter anderem darauf, dass das Gebot der Erforderlichkeit als auch der Angemessenheit zu anderen Beurteilungsmodalitäten führen können.¹⁴⁹ Sowohl die Tatsache, dass eine mildere wirksamere Alternative statt der Vergesellschaftung zu Verfügung steht, als auch die Abwägung der Intensität von verschiedenen Eingriffsmöglichkeiten können die Zulässigkeit einer Vergesellschaftung in

¹⁴⁴ Vgl. Sodan 2019, Seite 46.

¹⁴⁵ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen 2019.

¹⁴⁶ Vgl. Bryde, in: Münch/Kunig, Art. 15 Rn. 10; Berkemann, in: Umbach/Thomas, Art. 15 Rn. 91.

¹⁴⁷ Vgl. Bryde, in: Münch/Kunig, Art. 15 Rn. 10.

¹⁴⁸ Vgl. Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 14; Sodan 2015 Art. 15 Rn. 9; Depenheuer, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 15 Rn. 40.

¹⁴⁹ Vgl. Sodan 2015, Art. 15 Rn. 9.

besonderem Maße beeinflussen. Es scheint daher problematisch, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als wichtigen Aspekt des Rechtsstaatsprinzipes nicht zu berücksichtigen.¹⁵⁰ Die Auffassung, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten ist, scheint daher zutreffend und wird im Folgenden genauer untersucht. Er ist gekennzeichnet durch einen dreistufigen Aufbau, der sich mit der Frage der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit einer Maßnahme beschäftigt. Vorangestellt wird die Prüfung der Verfolgung eines legitimen Zweckes.¹⁵¹

Legitimer Zweck

Ist durch ein Gesetz ein Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts gegeben, so muss durch den Gesetzgeber damit ein legitimer Zweck verfolgt werden.¹⁵² Die Maßnahme darf also nur im Interesse des Gemeinwohls erfolgen und keine sachfremden Ziele verfolgen.¹⁵³

Wie bereits erläutert wurde, soll mit dem durch die Initiative geforderten Gesetz die soziale Wohnraumversorgung in Berlin gewährleistet werden. Dies hat zum Ziel, auch für einkommensschwächere Haushalte den Zugang zu angemessenem Wohnraum sicherzustellen. Darüber hinaus könnte das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden durch die Begrenzung des Anstiegs der Mieten oder gar deren Senkung ein Gemeinwohlinteresse verfolgen. Diese Ziele werden aufgrund ihrer Verankerung in der VvB zusätzlich verfassungsrechtlich legitimiert.

Die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum ist eine Maßnahme im Interesse des Gemeinwohls. Der Gesetzgeber verfolgt damit also einen legitimen Zweck.

Geeignetheit

Zudem müsste ein solches Gesetz geeignet sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen und den gewünschten Erfolg zumindest zu fördern.¹⁵⁴ Das Mittel muss dabei nicht optimal, aber zumindest zweckdienlich sein.¹⁵⁵

Die vorgeschlagene zu errichtende Anstalt öffentlichen Rechts handelt in erster Linie nicht gewinnorientiert, sondern sieht ihre Aufgabe vielmehr in der Deckung des Wohnungsbedarfes. Ihr kann daher durchaus zugeschrieben werden, dass sie den angestrebten Zweck der sozialen Wohnraumversorgung erreichen kann. Eine

¹⁵⁰ Vgl. Sodan 2015, Vorb. Art. 1 Rn. 60 ff.; Sachs, Vor. Art. 1 Rn. 109.

¹⁵¹ Vgl. Sodan 2015, Vorb. Art. 1 Rn. 62; Badura, Seite 116 Rn. 28.

¹⁵² Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Vorb. vor Art. 1 Rn. 46; Sodan 2015, Vorb. Art. 1 Rn. 62.

¹⁵³ Vgl. v. Münch, in: v. Münch/Kunig, Vorb. Art. 1 – 19, Rn. 55.

¹⁵⁴ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 118; BVerfGE 134, 204 Rn. 79; BVerfGE 30, 292 (316).

¹⁵⁵ Vgl. Sodan 2015, Vorb. Art. 1 Rn. 64.

Vergesellschaftung ist somit zur Förderung des genannten legitimen Zwecks grundsätzlich als geeignetes Mittel anzusehen.

Erforderlichkeit

Die Erforderlichkeit eines Mittels im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist gegeben, wenn der angestrebte Zweck nicht durch ein anderes, gleichermaßen wirksames Mittel erreicht werden kann, durch welches das betroffene Grundrecht weniger stark eingeschränkt wird.¹⁵⁶

Für das Land Berlin gelten mehrere gesetzliche Regelungen des Mietordnungsrechts, die überwiegend dem gleichen Zweck dienen. Sie sind ausgerichtet auf das Recht auf angemessenen Wohnraum nach Art. 28 VvB. Dazu zählen beispielsweise die bereits erläuterte Mietpreisbremse oder auch die Ausübung gesetzlicher Vorkaufsrechte nach §§ 24 bis 28 BauGB.

Im Gegensatz zu einer Vergesellschaftung lösen sie keine Entschädigungspflichten aus. Die Initiative geht jedoch davon aus, dass diese Instrumente das Recht auf angemessenen Wohnraum nicht hinreichend sicherstellen können und somit kein geeignetes Mittel sind, um dieses Ziel zu verfolgen.¹⁵⁷ Es bleibt dahingestellt, wie die Wirkung dieser Regulierungsmaßnahmen letztlich bewertet wird. Vielmehr gilt, dass eine Vergesellschaftung nicht einer ultima ratio gleichkommen muss. Es bedeutet daher nicht, dass alle anderen Mittel zur Erreichung des Ziels wirkungslos oder fehlgeschlagen sein müssen.¹⁵⁸ Hinzu kommt, dass insbesondere mit der Mietpreisbremse lediglich den steigenden Wiedervermietungen begegnet wird. Diese Maßnahmen wirken sich also im Gegensatz zur Vergesellschaftung nicht auf bereits bestehende hohe Mieten aus.

Fraglich ist, ob das aktuell geplante Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin, der sogenannte Mietendeckel, ein gleichermaßen wirksames Mittel darstellen könnte. Kern des Gesetzes ist die öffentlich-rechtliche Begrenzung der Mieten in Berlin für fünf Jahre. Aus diesem Grund verbietet das Gesetz für bestehende Mietverhältnisse höhere Mieten zu fordern, als sie zum Stichtag 18. Juni 2019 vereinbart waren.¹⁵⁹ Es greift damit nicht nur für Neuvermietungen, sondern soll auch das Steigen von Bestandsmieten erheblich verlangsamen. Das Gesetz wurde schließlich nach langer Diskussion am 30. Januar 2020 beschlossen und trat zum 23. Februar 2020 in Kraft. Ob dieser Eingriff in den Markt einer gerichtlichen Überprüfung standhält und letztlich für verfassungskonform erklärt wird, ist noch fraglich. Fakt ist jedoch, dass das Gesetz zwar auf den Schutz vor Mieterhöhungen ausgerichtet ist, aber keine Veränderung der

¹⁵⁶ Vgl. BVerfGE 30, 292 (316); 135, 90 Rn. 70; 136, 136 Rn. 142.

¹⁵⁷ Vgl. Deutsche Wohnen & Co enteignen 2018.

¹⁵⁸ Vgl. Geulen, Seite 14.

¹⁵⁹ Vgl. Abghs-Drs. 18/2347, Seite 4.

Marktstruktur des Berliner Wohnungsmarktes bewirken würde, wie es durch eine mögliche Vergesellschaftung der Fall wäre. Das Ziel der Vergesellschaftung, das Problem der rein gewinnorientierten Wohnraumbewirtschaftung zu bekämpfen, kann in diesem Maß nur durch eine Veränderung der Anbieterstruktur auf dem Wohnungsmarkt erreicht werden.

Die bisherigen und geplanten Maßnahmen zur gesetzgeberischen Einflussnahme auf die Mieten stellen somit gemessen am politischen Ziel der Initiative keine gleichermaßen wirksamen Mittel dar. Eine Vergesellschaftung wäre daher als erforderlich im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anzusehen.

Angemessenheit

Weiterhin wäre zu prüfen, ob die Angemessenheit der Maßnahme gegeben ist. Dies ist dann der Fall, wenn bei einer Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und der Bedeutung, der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird.¹⁶⁰ Die Belastungen der Wohnungsunternehmen müssten in einem vernünftigen Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sich für die Allgemeinheit daraus ergeben.

Einer Vergesellschaftung nach Art. 15 GG steht insbesondere der Schutz des Privateigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG gegenüber.

Das Verhältnis dieser Normen zueinander ist nicht abschließend geklärt und umstritten. Umstritten ist besonders die Frage, ob in diesem Fall das Wesentlichkeitsgebot des Art. 19 Abs. 2 GG zur Anwendung kommt.¹⁶¹ Demnach darf in keinem Falle der Wesensgehalt eines Grundrechtes angetastet werden. Da durch Art. 15 GG jedoch ohnehin im Wortlaut die Sozialisierung von Grund und Boden zugelassen wird, ist nicht davon auszugehen, dass der Wesensgehalt des Art. 14 GG verletzt wird, da dies sonst von vornherein einen Widerspruch zwischen den beiden Vorschriften begründen würde.¹⁶²

Dennoch stellt der Entzug des Eigentums den denkbar schwersten Eingriff dieses Grundrechts dar. Durch diesen Entzug wird einem Eigentümer die Befugnis genommen, mit seinem Eigentum innerhalb der gesetzlichen Grenzen nach Belieben zu verfahren.¹⁶³ Für die betroffenen Wohnungsunternehmen würde es bedeuten, dass ihnen der Gegenstand ihrer wirtschaftlichen Betätigung entzogen wird. Grundsätzliche Gründe für ein Vergesellschaftungsverbot sind daraus jedoch nicht abzuleiten.¹⁶⁴ Hinzu kommt eine

¹⁶⁰ Vgl. BVerfGE 118, 168 (195); 126, 112 (152); 68, 272 (282); 61, 291 (312).

¹⁶¹ Vgl. Bryde, in: Münch/Kunig, Art. 15 Rn. 10.

¹⁶² Vgl. Beckmann, Seite 23.

¹⁶³ Vgl. Sodan 2019, Seite 57.

¹⁶⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst Abgeordnetenhaus Berlin, Seite 12.

weitere Absicherung dieser Zumutbarkeit durch die zwingend zu zahlende Entschädigung.¹⁶⁵

Von den Begünstigungen einer Vergesellschaftung würden insbesondere die Mieter profitieren. Zwar sind die genauen Auswirkungen einer Vergesellschaftung nicht explizit beurteilbar, in jedem Fall könnten die Mieter jedoch effektiv vor Mietsteigerungen und Verdrängung geschützt werden. Nach Auffassung der Initiative würde durch den staatlichen Eingriff zudem der Spekulation am Wohnungsmarkt Einhalt geboten werden, was fallende Grundstücks- und Immobilienpreise zur Folge haben könnte.¹⁶⁶ Die Tatsache, dass die zu vergesellschaftenden Immobilien auch Grundstücke umfassen, die Möglichkeiten zum sozialen Wohnungsbau eröffnen, unterstützt zusätzlich das verfassungsrechtlich geschützte Ziel auf angemessenen Wohnraum. Träten diese bezweckten Ziele mit der Vergesellschaftung ein, so wäre der Nutzen für den Wohnungsmarkt und somit die Mieter von enormer Bedeutung und würde damit besonders ins Gewicht fallen. Geht man von diesen Überlegungen aus, so käme man zu dem Ergebnis, dass die Belastungen der Wohnungsunternehmen in einem vernünftigen Verhältnis zu den Vorteilen der Allgemeinheit stehen. Ein mögliches Gesetz wäre somit auch angemessen und würde der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne entsprechen.

Eine abschließende Klärung dieser vorbezeichneten Fragen ist jedoch aufgrund der bisher praktisch geringen Bedeutung kaum möglich. Die eindeutige Beurteilung bedarf in jedem Fall weitergehender wirtschaftlicher Gutachten. Festzuhalten bleibt, dass dem Gesetzgeber ein weiter Ermessensspielraum zusteht. Geht man hingegen davon aus, dass die dargelegten politischen Zielsetzungen geteilt werden, so wäre es durchaus möglich, dass die Vergesellschaftung auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht werden würde.

4.2.6 Gleichheitsgrundsatz

Der Gesetzgeber unterliegt zudem der Bindung des Gleichheitsgrundsatzes. Dieser findet sich sowohl in Art. 3 GG als auch zu wesentlich gleichen Teilen in den jeweiligen Landesverfassungen wieder. Zu verstehen ist diese Gleichbehandlung als ein Verbot von Ungleichbehandlungen ohne hinreichenden Grund, mithin also das Verbot von staatlicher Willkür.¹⁶⁷ Konkret soll damit sichergestellt werden, dass bei einem Sozialisierungsgesetz keine willkürliche Auswahl der Wohnungsunternehmen vorgenommen wird.

¹⁶⁵ Vgl. Durner, in: Maunz/Dürig 2019, Art. 15 Rn. 95.

¹⁶⁶ Vgl. Deutsche Wohnen&Co enteignen 2018.

¹⁶⁷ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 3 Rn. 18; Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 3 Rn. 84 ff.; Sodan 2015, Art. 3 Rn. 13 ff..

Eine Differenzierung erfolgt bei einem möglichen Gesetz zur Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen in mehreren Hinsichten.

Zum einen wird auf die Gewinnerzielungsabsicht eines Unternehmens abgezielt. Nicht berücksichtigt werden Unternehmen im öffentlichen oder kollektiven Besitz der Mieter oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen. Es stellt sich somit die Frage, ob diese Differenzierung durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt werden kann. Betroffen wären von der Ausnahme des öffentlichen Besitzes die Wohnungsbaugesellschaften des Landes Berlin. Betrachtet man die rechtlichen Vorgaben dieser Unternehmen, die im Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen fixiert sind, so wird bereits durch § 1 deutlich, dass ihre Aufgaben vorwiegend in der Sicherung und Erweiterung preisgünstigen Mietwohnraumes bestehen. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass Mietpreise nach sozialverträglichen Aspekten ausgerichtet werden. Gegenauffassungen machen jedoch deutlich, dass staatliche Unternehmen grundsätzlich durchaus gewinnorientiert und privatwirtschaftlich arbeiten können.¹⁶⁸ Gegen diese Ansicht spricht jedoch, dass eine rein erwerbswirtschaftliche Zielsetzung staatlichen Handelns nicht gerechtfertigt wird.¹⁶⁹ So gilt als Ausgangspunkt jeder wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune die Rechtfertigung eines öffentlichen Zweckes. Dies verlangt in jedem Fall eine Bindung an das Gemeinwohl. Zwar können kommunale Unternehmen durchaus Gewinne erwirtschaften, bloße Gewinnerzielungsabsichten würden diesem Prinzip jedoch zuwiderlaufen. Eine solche Gewinnerzielungsabsicht ist aufgrund der rechtlichen Vorgaben der landeseigenen Wohnungsunternehmen von diesen nicht zu erwarten. Aus diesem Grund scheint ein hinreichender sachlicher Differenzierungsgrund in Bezug auf private Wohnungsunternehmen gegeben.

Eine weitere Differenzierung findet hinsichtlich gemeinwirtschaftlich verwalteter Unternehmen statt. Dadurch bleiben Baugenossenschaften, die den Regelungen des Genossenschaftsgesetzes (GenG) unterliegen, bei einer Vergesellschaftung unberücksichtigt. Mieter einer Genossenschaftswohnung werden durch ihr Mietverhältnis zu Mitgliedern der Genossenschaft. Das Wesen der Genossenschaft ist dabei besonders darauf ausgerichtet, die Interessen und wirtschaftlichen Belange ihrer Mitglieder zu fördern (§ 1 GenG). Da sowohl der Vorstand, als auch der Aufsichtsrat gemäß §§ 24,36 GenG von der Generalversammlung der Mitglieder gewählt werden, ist davon auszugehen, dass auch bei Genossenschaften eine sozialverträgliche Gestaltung der Mietpreise gewährleistet wird. Somit ist auch in diesem Fall eine Differenzierung gegenüber privaten, gewinnorientierten Wohnungsunternehmen sachlich gerechtfertigt.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Vgl. Geulen, Seite 11.

¹⁶⁹ Vgl. Katz, Seite 25 Rn. 54; Cronauge, Seite 347 Rn. 413.

¹⁷⁰ Vgl. Beckmann, Seite 21.

Da gerade der Grundgedanke der Vergesellschaftung das Ablösen eines Handelns mit Gewinnerzielungsabsicht durch ein gemeinwohlorientiertes Handeln ist, ist ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG für diese Differenzierung nicht ersichtlich.

Die Initiative fordert zudem eine Differenzierung nach der Anzahl von Wohnungen. Unternehmen mit einem Wohnungsbestand von mehr als 3000 Wohnungen sollen vergesellschaftet werden, während Unternehmen, die unter diesem Schwellenwert liegen, von einer Vergesellschaftung nicht erfasst sind. Als sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung wird die Vergesellschaftungsreife betrachtet. Da die Gegenstände, die von einer Vergesellschaftung betroffen sind, ein gewisses wirtschaftliches Gewicht besitzen müssen, ist an dieser Stelle das Festsetzen einer Grenze zwingend erforderlich. Anhaltspunkte, die eine unsachliche, willkürliche Festsetzung dieser Grenze vermuten ließen, sind nicht ersichtlich. Wie bereits dargelegt, wären von diesem Wert ca. 15 Prozent der Mietwohnungen am Berliner Wohnungsmarkt betroffen, die im Besitz von 10 Unternehmen sind. Dieser Anteil ist einerseits als hinreichend groß anzusehen, um das angestrebte Ziel, die Bekämpfung der rein gewinnorientierten Wohnraumbewirtschaftung, zu verfolgen. Es kann erwartet werden, dass auf diese Weise gemeinwirtschaftliche Effekte erzielt werden können. Andererseits werden hiermit private Wohnungsunternehmen nicht gänzlich vom Markt verdrängt, so dass der Wohnungsmarkt seinen privatrechtlichen Charakter nicht ausnahmslos verliert.¹⁷¹ Somit kann darin durchaus ein sachlicher Grund für eine Differenzierung gesehen werden.

Festzustellen ist somit, dass das mit dem Volksbegehren angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung auch mit dem Allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist.

4.3 Grundsätze der Entschädigung

Das Sozialisierungsgesetz muss zudem Regelungen zu Art und Ausmaß der Entschädigung enthalten. Diesbezüglich verweist Art. 15 Satz 2 GG auf Art. 14 Abs. 3 Sätze 3 und 4 GG. Danach hängt die Höhe der Entschädigung von einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten ab. Die Verweisung wird jedoch begrenzt durch das Wort „entsprechend“. Nach herrschender Meinung handelt es sich dabei um eine bloße Rechtsfolgenverweisung.¹⁷² Für die Höhe der Entschädigung bei einer Vergesellschaftung gelten damit die gleichen Regelungen wie für eine Enteignung.

Zu beachten ist jedoch, dass eine Entschädigung nicht gleichzusetzen ist mit einem Schadensersatz für die Betroffenen. Schadensersatz ist darauf ausgerichtet, dass der

¹⁷¹ Vgl. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst Abgeordnetenhaus Berlin, Seite 33.

¹⁷² Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 Rn. 5; Vgl. Wendt, in: Sachs, Art. 15 Rn. 17, Durner, in: Maunz/Dürig 2019, Art. 15 Rn. 98; Sodan 2019, Seite 93.

Zustand wiederhergestellt wird, der bestünde, wenn das schadensverursachende Ereignis nicht eingetreten wäre (§ 249 BGB). Eine Entschädigung hingegen beruht auf einer rechtmäßigen Entscheidung, nicht auf einer solchen Rechtsverletzung.¹⁷³ Die Höhe der Entschädigung bestimmt sich deshalb nicht nach einer hypothetischen Vermögensentwicklung, so dass beispielsweise ein entgangener Gewinn von einer Entschädigung nicht erfasst wird.¹⁷⁴ Vielmehr ist eine Abwägung der Interessen der Allgemeinheit mit den Interessen der Beteiligten vorzunehmen. Dafür ist ein gerechter Ausgleich der Interessen anzustreben.¹⁷⁵ Es wird deutlich, dass die Entschädigung im Ergebnis einen Interessenausgleich darstellen soll und „nicht die einseitige Anerkennung der Interessen des Betroffenen, aber auch nicht der Allgemeinheit“¹⁷⁶.

Sie orientiert sich nach den Regelungen des BauGB grundsätzlich am Verkehrswert des entzogenen Eigentums.¹⁷⁷ Fraglich ist jedoch, ob es sich dabei um den gesetzlichen Mindeststandard handelt oder ob sich der Gesetzgeber auch an weiteren Kriterien orientieren kann, die unter Umständen zu einer anderen Höhe der Entschädigung führen. Sowohl die Literatur¹⁷⁸, als auch die Rechtsprechung¹⁷⁹ zu Art. 14 Satz 2 GG kommen dabei zu dem Ergebnis, dass auch eine geringere Entschädigung festgelegt werden kann, wenn dies einer sachgerechten Interessenabwägung entspricht. Eine „starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung“¹⁸⁰ sei dem Grundgesetz fremd. Dem Gesetzgeber ermöglicht das Abwägungsgebot vielmehr, dass er auf die konkreten Umstände und Besonderheiten des Sachverhaltes Rücksicht nimmt.¹⁸¹ Ihm wird deshalb ein relativ großer Entscheidungsspielraum zuerkannt, der je nach den Umständen auch eine unter dem Verkehrswert liegende Entschädigung bestimmen kann.¹⁸²

In welcher Höhe die zu sozialisierenden Unternehmen konkret entschädigt werden müssen, steht somit grundsätzlich im Ermessensspielraum des Gesetzgebers. Eine konkrete Höhe konnte bislang noch nicht abschließend ermittelt werden. Vielmehr existiert lediglich eine Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen¹⁸³, auf die sich die im öffentlichen Diskurs kursierenden Zahlen zur Höhe der Entschädigung überwiegend berufen. In dieser Kostenschätzung werden zu Beginn die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Entschädigung skizziert, wo unter anderem gleichermaßen auf das Abwägungsgebot der Interessen hingewiesen wird. Auch die Senatsverwaltung

¹⁷³ Vgl. Geulen, Seite 17.

¹⁷⁴ Vgl. Axer, in: Epping/Hillgruber, Art. 14 Rn. 127.

¹⁷⁵ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 Rn. 4.

¹⁷⁶ BVerfGE 24, 367 (421).

¹⁷⁷ Vgl. Durner, in: Maunz/Dürig 2019, Art. 15 Rn. 103.

¹⁷⁸ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 14 Rn. 96; Bryde, in: v. Münch/Kunig, Art. 15 Rn. 22.

¹⁷⁹ Vgl. BVerfGE 46, 268 (285); BVerfGE 24, 367 (421).

¹⁸⁰ Vgl. BVerfGE 24, 367 (421).

¹⁸¹ Ebd.

¹⁸² BVerfGE 24, 367 (421).

¹⁸³ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.

kommt zum Ergebnis, dass der Verkehrswert der Immobilien die Obergrenze darstelle, eine Unterschreitung dieser Schwelle aber durchaus möglich ist. Damit übernimmt sie die Rechtsauffassung der herrschenden Meinung in Literatur und Rechtsprechung.

Aufgrund der Ermittlungen und Schätzungen ergibt sich als Obergrenze des Entschädigungswertes für insgesamt 243.000 Wohnungen ein Verkehrswert von rund 36 Milliarden Euro. Zur Unterschreitung des Verkehrswertes sollen Werterhöhungen unberücksichtigt bleiben, die nicht auf Eigenleistungen der Grundstückseigentümer beruhen. Insgesamt wird aus diesem Grund von Abschlägen in Höhe von ca. 20 Prozent ausgegangen, womit die reduzierte Höhe der Entschädigung bei rund 28,8 Milliarden Euro liegt.¹⁸⁴

Die Initiative hingegen kritisiert diese Kostenschätzung und fordert höhere Abzüge vom Verkehrswert. Sie berufen sich unter anderem auf das Rechtsgutachten von Dr. Geulen, der darlegt, dass Eigentum, was auf Finanzmärkten erworben wurden ist, eine deutlich stärkere Reduzierung des Verkehrswertes zur Folge hätte.¹⁸⁵ Der Ansatz der Initiative würde zu einer Entschädigung von 18,1 Milliarden Euro führen.¹⁸⁶

Doch unabhängig davon, welcher Auffassung der Gesetzgeber letztlich folgen würde und in welcher Höhe die Entschädigung damit ausfällt. Fakt ist, dass es sich dabei um Summen in Milliardenhöhe handelt. Würde man dieses Geld in den Neubau entsprechender Mietwohnungen stecken, so könnten auf diese Weise nach einer Schätzung des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen etwa 167.000 neue Wohnungen entstehen.¹⁸⁷ Diese Wohnungen würden dem Wohnungsmarkt zugutekommen und somit zu einer deutlichen Erhöhung des Angebotes führen, was wiederum den Nachfrageüberhang zumindest stellenweise befriedigen könnte. Damit würde folglich eine Entlastung des angespannten Wohnungsmarkts einhergehen.¹⁸⁸ Eine Realisierung dieses Wohnungsneubaus könnte beispielsweise durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen erfolgen. Wie eine solche staatliche bzw. kommunale Beteiligung am Wohnungsmarkt ausgestaltet werden kann, soll im folgenden Kapitel genauer untersucht werden.

4.4 Zwischenfazit

Die Vergesellschaftung von Wohnraum wirft verschiedene Rechtsfragen auf, die aufgrund der praktisch geringen Bedeutung des Art. 15 GG nur schwierig zu beantworten sind. Die rechtliche Würdigung des von der Initiative geforderten Gesetzes führt dabei zu folgendem Ergebnis:

¹⁸⁴ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Seite 6.

¹⁸⁵ Vgl. Geulen, Seite 18 ff..

¹⁸⁶ Vgl. Deutsche Wohnen & Co enteignen 2019, Anmerkungen zur Kostenschätzung des Senats, Seite 1.

¹⁸⁷ Vgl. GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen 2019.

¹⁸⁸ Ebd.

- I. Art. 15 GG sieht vor, dass unter anderem Grund und Boden sowie Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden können. Der Wohnungsbestand privater Wohnungsunternehmen als „Grund und Boden“ zählt zum sozialisierungsfähigen Gegenstand im Sinne des 15 GG. Die Tatsache, dass die betroffenen Wohnungen keine Produktionsmittel darstellen, steht einer Sozialisierung nicht entgegen.
- II. Für die Entscheidung über die Verhältnismäßigkeit fällt das politische Ermessen des Gesetzgebers besonders ins Gewicht. Bei dieser Ausübung hat er besonders das Grundrecht auf Schutz des Privateigentums aus Art. 14 GG zu beachten. Ein generelles Entgegenstehen dieses Grundrechts ist jedoch nicht ersichtlich. Zudem ist das Gesetz dahingehend zu prüfen, ob das Ziel der Vergesellschaftung durch ein anderes, gleichermaßen wirksames Mittel erreicht werden kann. Dies ist insbesondere in Bezug auf das aktuell geplante Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin, dem sogenannten Mietendeckel, aufgrund des politischen Zieles der Initiative abzulehnen.
- III. Ein Vergesellschaftungsgesetz hätte zudem den Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten. Im vorliegenden Fall ist kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG ersichtlich. Eine Differenzierung von öffentlichen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen im Vergleich zu privaten Unternehmen erscheint sachlich gerechtfertigt. Ebenso lässt die Grenze von 3000 Wohnungen keine willkürliche Festsetzung erkennen.
- IV. Eine Entschädigung der betroffenen Unternehmen müsste unter der Maßgabe von Art. 14 Abs. 2 Satz 3 GG erfolgen. Sie hängt von einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten ab. Zu einer Entschädigung in Höhe des Verkehrswertes ist der Gesetzgeber aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht verpflichtet. Die festzulegende Entschädigung kann den Verkehrswert somit auch unterschreiten. In jedem Fall handelt es sich jedoch um Ausgaben in Milliardenhöhe, die auch Alternativen zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme eröffnen.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass eine Vergesellschaftung des Wohnungsbestandes von Immobilienunternehmen in Berlin, die über mindestens 3000 Wohnungen verfügen, auf der Grundlage von Art. 15 GG grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig wäre. Die praktische Umsetzung gestaltet sich jedoch auf Grund der zu zahlenden Entschädigung eher schwierig.

5 Kommunale Beteiligung am Wohnungsmarkt

Es wurde bereits deutlich, dass Kommunen die Möglichkeit haben, im Bereich der Wohnungswirtschaft als Anbieter am Markt aufzutreten. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit dieser kommunalen Beteiligung am Wohnungsmarkt. Dafür werden zunächst die Gründe einer solchen Beteiligung untersucht. Anschließend wird auf die gestalterischen Möglichkeiten bezüglich der Rechtsformwahl eingegangen. Schwerpunktmäßig wird dabei die Anstalt öffentlichen Rechts betrachtet. Dabei handelt es sich um jene Organisationsform, die auch von der Berliner Initiative zur Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Wohnungsbestände vorgeschlagen wurde.

5.1 Gründe für die Beteiligung

Die Beteiligung von kommunalen Unternehmen ist aufgrund der aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt von wachsender Bedeutung. Der Aufgabe der Wohnraumversorgung als Teil der Daseinsvorsorge widmen sich kommunale Unternehmen schon seit langer Zeit. Besonders in der Nachkriegszeit waren die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt geprägt durch kommunale Akteure, die sich den durch Kriegsschäden verbundenen Herausforderungen annahmen und somit dem staatlichen Versorgungsauftrag gerecht wurden.¹⁸⁹ Sie galten damit als wichtiger Bestandteil zur Überwindung der allgemeinen Wohnungsnot. Nachdem sich die Marktlage stabilisierte, war diese Beteiligung von staatlichen Akteuren am Wohnungsmarkt insbesondere nach der Jahrtausendwende einem enormen Wandel ausgesetzt. Ihre Beteiligung hat in vielerlei Hinsicht an Bedeutung verloren.¹⁹⁰ Dies zeigt sich vor allem in der Privatisierung von großen Wohnungsbeständen. Diese sollten zumindest in der Theorie der schlechten Haushaltslage in Kommunen entgegenwirken. In den meisten Fällen konnte dieser einmalige Geldzufluss die öffentlichen Haushalte jedoch nicht langfristig ausgleichen.¹⁹¹ Die Folgen wurden oftmals falsch eingeschätzt. So auch in Dresden, wo sich der Stadtrat nach dem Verkauf der WOBA Dresden GmbH erneut zur Gründung einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft im Jahre 2017 entschloss. Grund für diese Entscheidung waren vor allem die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, denen mit Hilfe der neuen Wohnungsbaugesellschaft entgegengewirkt werden sollte. Dies macht bereits deutlich, dass kommunale Wohnungsunternehmen ein entscheidendes Entwicklungsinstrument für die Herausforderungen des Wohnungsmarktes darstellen.

Die Chancen und Ziele einer kommunalen Beteiligung sind dabei vielfältig. In erster Linie kann die Sicherstellung von bezahlbarem Wohnraum gewährleistet werden. Dieser

¹⁸⁹ Vgl. Mändle/Galonska, Seite 497.

¹⁹⁰ Vgl. Lieberknecht, Seite 79; Montanari/Wiest, Seite 309.

¹⁹¹ Vgl. GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen 2018, Rn. 30; Lieberknecht, Seite 79.

staatliche Auftrag zählt zu den wichtigsten Aspekten der Daseinsvorsorge. Im Gegensatz zu privaten und insbesondere börsennotierten Unternehmen, steht bei einem kommunalen Unternehmen nicht allein die betriebswirtschaftliche Rendite im Vordergrund. Vielmehr können durch kommunale Wohnungsunternehmen auch sozialpolitische Absichten verfolgt werden. Dies spiegelt sich vor allem in der Sicherstellung von preisgünstigem Wohnraum und einer sozial ausgerichteten Vergabe von Wohnungen wider. Damit können breite Teile der Bevölkerung mit Wohnraum versorgt werden, ohne diejenigen vom Markt auszuschließen, die sich aufgrund eines geringen Einkommens nur schwer am Wohnungsmarkt behaupten können.¹⁹² Zudem kommt kommunalen Wohnungsunternehmen bei der Integration von sozialen Randgruppen, wie Geflüchteten oder Obdachlosen, deren Chancen auf dem Wohnungsmarkt geringer sind, eine besondere Bedeutung zu. Dies hat insgesamt einen marktregulierenden Einfluss zur Folge, durch den Kommunen eine preisdämpfende Funktion auf dem Markt wahrnehmen.¹⁹³

Jedoch wird durch die Kommunen nicht nur eine soziale Ausrichtung der Wohnungspolitik sichergestellt. Vielmehr wird ebenfalls eine sogenannte Stadttrendite erwirtschaftet. Darunter versteht man eine zusätzliche Wohlfahrt, die durch Leistungen aus dem städtebaulichen, ökologischen oder kulturellen Bereich zustande kommt und somit die Lebensqualität in einer Stadt verbessert.¹⁹⁴ Sie kann somit als strategische Steuerung und Beteiligung einer Kommune angesehen werden. Als Bestandteile der Stadttrendite gelten eine Vielzahl von Maßnahmen und Auswirkungen. An dieser Stelle sei beispielhaft auf eine mögliche Aufwertung und Entwicklung neuer Stadtquartiere verwiesen. Zentrale Fragen der Stadtplanung oder Raumordnung können so in enger Abstimmung mit anderen örtlichen Entscheidungsträgern angegangen und gelöst werden.¹⁹⁵ Dies ist vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation und somit fehlender Investitionsbereitschaft von privaten Investoren wichtig. Die Kommunen können in diesen Situationen Neubau- und Modernisierungsmaßnahmen erfüllen, die zur allgemeinen Stadterneuerung beitragen und damit den Stadtumbau direkt beeinflussen.¹⁹⁶

Auch Anreize im Bereich der alters- und familiengerechten Gestaltung von Wohnhäusern haben unmittelbaren Einfluss auf die Stadttrendite.¹⁹⁷ Zudem können kommunale Unternehmen nachhaltige und ökologische Maßnahmen positiv beeinflussen. Durch energetische und ressourcenschonende Neubau- und Modernisierungsmaßnahmen, die Nutzung umweltfreundlicher Heiztechniken oder den Einsatz von Photovoltaikanlagen

¹⁹² Vgl. Montanari/Wiest, Seite 309 f..

¹⁹³ Vgl. Lieberknecht, Seite 79; Montanari/Wiest, Seite 309.

¹⁹⁴ Vgl. Spars/Heinze, Seite 69; Lieberknecht, Seite 79.

¹⁹⁵ Vgl. Lieberknecht, Seite 80.

¹⁹⁶ Vgl. Junge-Reyer, Seite 23.

¹⁹⁷ Vgl. Montanari/Wiest, Seite 309; Kiepe, Seite 12.

kann eine nachhaltige und zukunftsorientierte Stadtentwicklungspolitik sichergestellt werden.¹⁹⁸

Damit wird deutlich, dass kommunale Wohnungsunternehmen für eine Kommune nicht nur Vermögenswerte darstellen. Neben einer Absicherung des Bedarfes an Wohnraum als Teil der Daseinsvorsorge werden durch die Wohnungsunternehmen auch Möglichkeiten für andere kommunale Aufgabenfelder eröffnet. So kann mit diesem Instrument nicht nur eine sozial ausgerichtete Wohnungspolitik umgesetzt werden, sondern auch eine ökologische Nachhaltigkeit und Stadtentwicklung sichergestellt werden.

5.2 Wahl der Rechtsform

Erfolgte schließlich durch die Kommune die Entscheidung, die Aufgabe der Wohnraumversorgung einem kommunalen Unternehmen zu übertragen, so steht es ihr im Rahmen ihrer Organisationshoheit als Teil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Zweckmäßigkeitkriterien offen, die Organisationsform für dieses Unternehmen frei zu wählen.¹⁹⁹ Demnach wird der Kommune in diesem Bereich ein vielfältiger Gestaltungsspielraum eingeräumt.

5.2.1 Kriterien für die Rechtsformentscheidung

Welche Rechtsform für die konkrete Aufgabe der Kommune die effektivste und vorteilhafteste ist, hängt von einer Reihe von Kriterien ab. Die Motive sind dabei vielfältig und müssen stets unter Abwägung der konkreten Aufgabe und Rahmenbedingungen der Kommune untersucht werden.²⁰⁰ Nachfolgend werden exemplarisch jene Grundsatzziele der Rechtsformentscheidung genauer erläutert, die für die Aufgabe der Wohnraumversorgung von besonderer Bedeutung sind.

Dazu zählt in erster Linie die Steuerung durch die Verwaltungsorganisation. Es muss sichergestellt werden, dass durch die demokratisch legitimierten Kommunalorgane eine Funktion der Steuerung und Kontrolle gewährleistet werden kann.²⁰¹ Eine Verselbstständigung der Aufgabe, also die Auslagerung aus der unmittelbaren Verwaltung, hat immer eine Reduzierung der Steuerungsmöglichkeiten durch die Kommune zur Folge.²⁰² So vermitteln auch die einzelnen Organisationsformen unterschiedliche Steuerungsansätze. Je mehr Eigenständigkeit die Rechtsform aufweist, desto mehr nimmt die Einflussnahme durch die Kommune ab.²⁰³ Somit werden die Kompetenzen des Gemeinderates und damit verbunden auch die der Gesellschaft eingeschränkt. Deshalb ist es für

¹⁹⁸ Vgl. Heitel, Seite 11.

¹⁹⁹ Vgl. Katz, Seite 41 Rn. 80; Cronauge, Seite 41 f. Rn. 20.

²⁰⁰ Vgl. Katz, Seite 55 Rn. 113.

²⁰¹ Vgl. Katz, Seite 56 Rn. 115; Blessing, Seite 62.

²⁰² Vgl. Blessing, Seite 62.

²⁰³ Vgl. Blessing, Seite 62; Cronauge, Seite 150 Rn. 136.

die Errichtung eines kommunalen Unternehmens zwingend erforderlich, dass für die Kommune angemessene Einfluss- und Einwirkungsrechte eingeräumt sind.²⁰⁴

Weiterhin kommt der Rechtsformentscheidung eine Wirtschaftlichkeitsfunktion zu. Die Aufgabe „muss effizient, effektiv sowie möglichst sparsam und wirtschaftlich erledigt werden“²⁰⁵. Maßgeblich dafür sind zudem finanzielle Kriterien, die es für die jeweiligen Organisationsformen zu bewerten gilt. Dazu zählen unter anderem Überlegungen hinsichtlich der steuerlichen Auswirkungen, da Unterschiede in der Besteuerung zwischen den Rechtsformen zu verzeichnen sind.²⁰⁶ Dies findet sich in der Praxis vor allem in einer unterschiedlichen Behandlung von privaten und öffentlichen Rechtsformen in den meisten Steuerrechtsgebieten wieder. So unterliegen beispielsweise gesellschaftsrechtliche Rechtsformen als Gewerbebetrieb automatisch neben der Körperschaftssteuer auch der Gewerbesteuerpflicht. Bei öffentlich rechtlichen Rechtsformen hingegen wird die Möglichkeit der Differenzierung eröffnet.²⁰⁷ Handelt es sich um einen Betrieb, der überwiegend der Ausübung hoheitlicher Gewalt dient, unterliegt dieser nicht der Körperschaftsteuerpflicht und ist zudem von der Umsatzsteuerpflicht ausgenommen.²⁰⁸ Für Unternehmen der Wohnungswirtschaft sind solche Überlegungen weiterhin entscheidend für den Bereich der Grunderwerbssteuer. Dies zeigte sich beispielsweise bei der Entscheidung der Rechtsform für die Wohnbaugesellschaft der Landeshauptstadt Dresden, bei der sich unter anderem wegen grunderwerblicher Gründe für eine GmbH & Co.KG im Vergleich zur GmbH entschieden wurde.²⁰⁹

Im Vordergrund dieser Überlegungen steht jedoch die Tatsache, dass eine möglichst optimale Aufgabenerfüllung gewährleistet werden muss. Dies ist vor allem für den Bereich der Wohnraumversorgung das wichtigste und entscheidendste Kriterium bei der Rechtsformwahl. Kommunalen Unternehmen muss eine besondere gesellschaftliche Verantwortung zugeschrieben werden.²¹⁰ Wie bereits unter Kapitel 5.1 dargestellt, sind die Gründe für eine Beteiligung der Kommune im Bereich der Wohnungswirtschaft keine reinen Renditeerwägungen. Hauptziel hingegen ist die Gewährleistung eines bedarfsgerechten und bezahlbaren Wohnens für eine möglichst breite Bevölkerungsschicht unter besonderer Berücksichtigung von Haushalten mit geringem Einkommen. Diese politische Verantwortung muss in besonderem Maße berücksichtigt werden und darf nicht zu Lasten anderer Kriterien vernachlässigt werden. Bei der Wahl einer geeigneten

²⁰⁴ Vgl. Katz, Seite 61 Rn. 130.

²⁰⁵ Katz, Seite 56 Rn. 116.

²⁰⁶ Vgl. Katz, Seite 57 Rn. 120.

²⁰⁷ Vgl. Blessing, Seite 70.

²⁰⁸ Vgl. Blessing, Seite 68 f.; Cronauge, Seite 152 Rn. 140.

²⁰⁹ Lepique/Schmidt/Fischer/Ehmer, Seite 10.

²¹⁰ Vgl. Cronauge, Seite 152 Rn. 142.

Rechtsform für ein kommunales Unternehmen im Bereich der Wohnungswirtschaft steht daher im Vordergrund, diese kommunalpolitischen Ziele und Zwecke optimal umzusetzen.

5.2.2 Rechtliche Möglichkeiten in Sachsen

Zwar wird der Kommune hinsichtlich der Wahl der Organisationsform ein vielfältiger Gestaltungsspielraum eingeräumt, jedoch ergeben sich Grenzen aus den rechtlichen Bestimmungen, welche vornehmlich aus den jeweiligen Kommunalverfassungen abzuleiten sind.²¹¹ Üblicherweise gilt dabei die Vorgabe, dass Gemeinden keine Unternehmen ohne Haftungsbeschränkung gründen dürfen, weshalb in der Regel die GbR, OHG und KG nicht als Rechtsformen in Betracht kommen. Die Einbindung einer Komplementär GmbH würde wegen der eingeschränkten Kommanditistenhaftung diese Vorgabe zur Haftungsbeschränkung zwar erfüllen, soll aber an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben. Des Weiteren gilt das Subsidiaritätsprinzip bezüglich der Aktiengesellschaft. Diese kann nur zur Anwendung kommen, wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso durch eine andere Rechtsform erfüllt werden kann. In Sachsen spielen somit der Eigenbetrieb und die GmbH eine entscheidende Rolle und werden daher aufgrund ihrer praktischen Relevanz genauer betrachtet.

Eigenbetrieb

Die Rechtsform des Eigenbetriebes als öffentlich-rechtliche Organisationsform ist eine klassisch vorgesehene Form für die wirtschaftliche Betätigung in Kommunen.²¹² Er ist ein rechtlich unselbstständiger Teil der Kommunalverwaltung, der jedoch im Vergleich zum Regiebetrieb über organisatorische und finanzwirtschaftliche Selbstständigkeit verfügt. Das Fehlen dieser eigenen Rechtspersönlichkeit unterscheidet ihn dabei besonders von der GmbH. Der Eigenbetrieb wird als Sondervermögen der Kommune geführt, was ihm unter anderem eine eigene Kassen- und Kreditwirtschaft sowie Vermögens- und Finanzplanung ermöglicht.²¹³ Die organisatorische Selbstständigkeit hingegen spiegelt sich am Vorhandensein eigener Organe, der Betriebsleitung und dem Betriebsausschuss, wider.²¹⁴

Der Eigenbetrieb ist somit „zwischen Regiebetrieb und GmbH als »Mittelösung« angesiedelt“²¹⁵. Einerseits wird eine Unternehmensführung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ermöglicht. Betriebsabläufe können flexibler gestaltet und optimiert werden und somit effektivere Entscheidungen erbracht werden.²¹⁶ Die enge Verbindung

²¹¹ Vgl. Cronauge, Seite 153 Rn. 144.

²¹² Vgl. Katz, Seite 42 Rn. 83; Cronauge, Seite 157 Rn. 147.

²¹³ Vgl. Katz, Seite 42 Rn. 83; Dau, in: Bolsenkötter/Dau/Zuschlag, Seite 30 Rn. 57.

²¹⁴ Vgl. § 95a Abs. 2 Satz 1 SächsGemO; § 6 SächsEigBVO.

²¹⁵ Katz, Seite 44 Rn. 87.

²¹⁶ Vgl. Katz, Seite 44 Rn. 86 f.; Cronauge, Seite 158 Rn. 147.

zwischen Eigenbetrieb und Kommune gewährleistet jedoch trotzdem den Einfluss der Verwaltung und somit eine Sicherstellung von Steuerung und Kontrolle.²¹⁷ Dies ist als besonderer Vorteil für öffentlich-rechtliche Organisationsformen anzusehen.

Die Bedeutung der Eigenbetriebe ist allerdings in den vergangenen Jahren erheblich gesunken. Durch seine rechtliche Unselbstständigkeit ist es dem Eigenbetrieb nicht möglich, gleichermaßen am Markt aufzutreten und mit anderen Unternehmen in den Wettbewerb zu treten.²¹⁸ Der Kommune ist es mit einem Eigenbetrieb kaum realisierbar, gleichberechtigt in den Wettbewerb einzugreifen. Dies gilt auch für den Bereich der Wohnungswirtschaft. Ein Eigenbetrieb als kommunales Unternehmen wird nicht ausreichen, um neben privaten Großunternehmen marktgerecht am Mietwohnungsmarkt aufzutreten und insoweit in den Wettbewerb eingreifen zu können. Aus diesem Grund ist die Auswahl einer Organisationsform des Privatrechts für eine kommunale Beteiligung am Wohnungsmarkt zu bevorzugen.

Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Die GmbH ist die am meisten gewählte Organisationsform in der kommunalen Praxis.²¹⁹ Dies begründet sich nicht zuletzt durch die weite Freiheit in Bezug auf die Ausgestaltung der GmbH.²²⁰ Zudem ist sie universell einsetzbar, da sie zu jedem zulässigen Zweck gegründet werden kann.²²¹ Die zwingend vorgesehenen Organe der GmbH sind die Gesellschafterversammlung „als das oberste Willensbildungsorgan“²²² sowie die Geschäftsführer. Hinzu kommt die grundsätzlich fakultative Bildung eines Aufsichtsrates, es sei denn die gesetzlichen Mitbestimmungsvorschriften nach dem Drittbeteiligungs-gesetz oder dem Mitbestimmungsgesetz verlangen eine zwingende Aufsichtsratsbildung.²²³

In den Kommunalverfassungen und so auch in der SächsGemO werden jedoch Voraussetzungen festgesetzt, die es für kommunale GmbHs zu beachten gilt.²²⁴ Dies betrifft in erster Linie die Sicherstellung des öffentlichen Zweckes, welcher zwingend im Gesellschaftsvertrag zu verankern ist. Für ein Unternehmen der Wohnungswirtschaft wäre dies beispielsweise die „sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung vorrangig für besondere Bedarfsgruppen“²²⁵. Zudem muss die Haftung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt werden. Da die GmbH gemäß

²¹⁷ Vgl. Katz, Seite 44 Rn. 86 f.; Cronauge, Seite 158 Rn. 147.

²¹⁸ Vgl. Cronauge, Seite 158 Rn. 147.

²¹⁹ Vgl. Katz, Seite 50 Rn. 101; Cronauge, Seite 158 Rn. 147.

²²⁰ Vgl. §§ 45 ff. GmbHG.

²²¹ Vgl. § 1 GmbHG.

²²² Katz, Seite 51 Rn. 104.

²²³ Vgl. § 52 GmbHG.

²²⁴ Vgl. § 96 Abs 1 SächsGemO.

²²⁵ Vgl. Landeshauptstadt Dresden 2017.

§ 13 Abs. 2 GmbHG in ihrer Haftung auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt ist, bestehen gegen die Erfüllung dieser Voraussetzung kaum Bedenken.

Problematisch hingegen scheint die Sicherstellung des kommunalen Einflusses in der GmbH. Damit betriebswirtschaftlichen und gewinnorientierten Erwägungen im Vergleich zur Erfüllung des öffentlichen Zweckes nicht der Vorzug gewährt wird, ist es erforderlich, dass die Gemeinde über eine angemessene Einflussicherung verfügt. Aus diesem Grund schreibt § 95 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO die Bildung eines Aufsichtsrates zwingend vor. Außerdem kann die Gemeinde ihren Einfluss durch die Gesellschafterversammlung unmittelbar geltend machen. Hierbei ergibt sich allerdings das Problem der sich zum Teil widersprechenden Regelungen des Gesellschafts- und Kommunalrechtes, weshalb es schwierig ist, beide Rechtsregime miteinander zu vereinbaren. So hat das Gesellschaftsrecht mit seiner Pflicht zur Verschwiegenheit Kraft Art. 31 GG grundsätzlich Vorrang gegenüber dem Kommunalrecht.²²⁶ Daraus folgt, dass gesellschaftsinterne Entscheidungsprozesse weniger transparent sind. Dieser Vorrang gilt auch für Unternehmensinteressen im Vergleich zu den Interessen der entsendenden Vertreter der Kommune. Dadurch könnte die demokratische Legitimation und somit die Verfolgung des öffentlichen Zweckes gefährdet werden. Besonders für Wohnungsunternehmen wäre diese Konfliktlage problematisch, da somit die Versorgung am Markt benachteiligter Wohnungsnachfrager bedroht werden kann.

Im Gegensatz zu einem Eigenbetrieb ist es einer kommunalen GmbH durchaus möglich, gleichberechtigt zu privaten Unternehmen am Markt aufzutreten. Auch die Flexibilität und die weiten Entscheidungsspielräume sprechen vorteilhaft für eine GmbH.²²⁷ Unter den Gesichtspunkten der Einflussnahme und Transparenz weist sie jedoch nicht zu vernachlässigende Nachteile und Defizite auf, was insbesondere für den Bereich der Wohnungswirtschaft nicht unberücksichtigt bleiben darf.

5.3 Anstalt öffentlichen Rechts

Eine vorteilhafte Alternative gegenüber den problematisierten Organisationsformen könnte die Anstalt öffentlichen Rechts darstellen. Die Bezeichnung für diese Rechtsform variiert in den einzelnen Bundesländern. So wird sie beispielsweise in Bayern, Sachsen-Anhalt und Schleswig Holstein „Kommunalunternehmen“ genannt. In den nachfolgenden Ausführungen werden daher die Begriffe AöR und Kommunalunternehmen synonym verwendet.

²²⁶ Vgl. Schüler, Seite 313.

²²⁷ Vgl. Katz, Seite 51 Rn. 104; Cronauge, Seite 169 Rn. 162.

Die Möglichkeit für eine Kommune, die Rechtsform der AöR für ihre Unternehmen zu wählen, ist verhältnismäßig relativ neu.²²⁸ Sie kann von den Kommunen nur durch Gesetz oder aufgrund eines speziellen Gesetzes gebildet werden.²²⁹ Abgesehen von den Stadtstaaten Berlin und Hamburg wurde sie erstmals im Jahr 1995 in Bayern²³⁰ durch entsprechende Änderungen in der Gemeindeordnung eingeführt. Schon bald folgten weitere Bundesländer diesem Vorbild.²³¹ In Sachsen fehlt bis heute eine entsprechende Regelung. Für sächsische Kommunen besteht also bislang nicht die Möglichkeit, sich der AöR als Organisationsform für ihre kommunalen Unternehmen zu bedienen.

Nachfolgend sollen die Rechtsnatur und Organisationsstruktur einer AöR untersucht werden. Anhand dieser Überlegungen soll anschließend bewertet werden, ob sich die Organisationsform der AöR für ein kommunales Wohnungsunternehmen eignet.

5.3.1 Rechtsnatur

Die AöR ist eine Rechtsform des öffentlichen Rechts. Vom Eigenbetrieb unterscheidet sie sich insbesondere, da sie Träger von Rechten und Pflichten sein kann, also eine selbstständige juristische Person ist.²³² Damit kann sie unter anderem selbst Eigentum erwerben und ist im Prozess parteifähig.²³³ Dieses Element ist maßgeblich für die Charakteristik einer AöR.²³⁴ Die Rechtsverhältnisse und nähere Ausgestaltung der AöR werden neben den Gemeindeordnungen in erster Linie durch eine Satzung geregelt. Kommunalunternehmen verfügen zudem über ein eigenes Vermögen, ein eigenes Rechnungswesen und einen eigenen Haushalt. Sie sind also haushaltsrechtlich abgesondert.²³⁵

Einer Anstalt können durch die Gemeinde einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben übertragen werden. Für diesen Aufgabenbereich tritt sie in die Pflichtenstellung der Gemeinde ein²³⁶ und wird „berechtigt und verpflichtet, die ihr übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen“²³⁷. Dieser Kreis der wahrnehmbaren Aufgabe kann grundsätzlich nicht begrenzt werden. Vielmehr steht die AöR allen öffentlichen Dienstleistungen und somit auch denen der Daseinsvorsorge, unter anderem im Bereich von Bildung, Gesundheit oder Kultur offen.²³⁸ Auch in der Praxis zeigt sich ein sehr vielfältiger Bereich der Aufgabenerfüllung. So liegt die

²²⁸ Vgl. Dau, in: Bolsenkötter/Dau/Zuschlag, Seite 603 Rn. 1.

²²⁹ Vgl. Cronauge, Seite 159 Rn. 149.

²³⁰ Vgl. Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts.

²³¹ Vgl. z. B. § 3 Satz 1 AnstG LSA; § 114a Abs. 3 Satz 1 GO NW; § 86a Abs. 3 Satz 1 GemO RP.

²³² Vgl. Dau, in: Bolsenkötter/Dau/Zuschlag, Seite 604 Rn. 3; Katz, Seite 45 Rn. 89; Cronauge, Seite 159 Rn. 149.

²³³ Vgl. Schraml, in: Mann/Püttner, Seite 177, Rn. 5.

²³⁴ Vgl. Wolf, Seite 92; Maurer, § 23 Rn. 53.

²³⁵ Vgl. Bohn, Seite 83.

²³⁶ Vgl. Dau, in: Bolsenkötter/Dau/Zuschlag, Seite 605 Rn. 5.

²³⁷ Katz, Seite 45 Rn. 90.

²³⁸ Vgl. Eichhorn/Schulz, Seite 187.

Kernaufgabe der Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts (WVB) beispielsweise in der Unterstützung des Landes Berlin bei der Steuerung der landeseigenen Wohnungsunternehmen. Dazu soll sie insbesondere politische Leitlinien über den Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrag und die Mietermitbestimmung entwickeln.²³⁹

Da eine AöR in direkte Leistungsbeziehungen mit den Nutzern tritt, wird ihr zudem ein Satzungs- und Entgelterhebungsrecht eingeräumt.²⁴⁰ Dadurch können ihr auch hoheitliche Aufgaben wie die Festsetzung von Verwaltungsakten oder die Gebührenerhebung übertragen werden. Weiterhin besteht die Möglichkeit, dass die Gemeinde einen Anschluss- und Benutzungszwang zugunsten der Anstalt regelt. So ordnet z. B. in Berlin § 3 Abs. 1 BerlBG unmittelbar einen Anschluss- und Benutzungszwang für die als AöR organisierten Stadtreinigungsbetriebe und Berliner Wasserwerke an.

Träger der AöR ist die errichtende Gemeinde. Auch Landkreise oder Zweckverbände können Anstaltsträger sein.²⁴¹ Im Unterschied zu privatrechtlichen Gesellschaften ist der Anstaltsträger jedoch nicht Gesellschafter der Anstalt, sondern „derjenige Rechtsträger, dessen Aufgaben die selbstständige Anstalt wahrnimmt.“²⁴² Damit ergibt sich für die Kommune eine besondere Verantwortung, welche vorwiegend davon geprägt ist, in strategischen Fragen kontrollierend und steuernd eingreifen zu können.²⁴³ Für die Gewährleistung der effektiven Erfüllung dieser Aufgabe ist es daher erforderlich, dass der Anstaltsträger in einem entsprechenden Organ der Anstalt die erforderliche Einflussnahme ausüben kann.

Obwohl die Zuständigkeit und Finanzierung einer übertragenen Aufgabe grundsätzlich der Anstalt selbst obliegen, können sich für die Kommunen kommunalrechtliche Verpflichtungen in Form der Gewährträgerhaftung und Anstaltslast ergeben. Unter der Gewährträgerhaftung versteht man dabei die unbeschränkte Haftung der Gemeinde für Verbindlichkeiten der AöR, soweit nicht Befriedigung aus deren Vermögen zu erlangen ist. Derartige Regelungen finden sich neben den Kommunalgesetzen von Bayern (Art. 89 Abs. 4 GO Bay) oder Nordrhein-Westfalen (§ 114 a Abs. 5 GO NW) auch in Berlin. Durch § 5 BerlBG wird das Land Berlin zum Gewährträger der Anstalt.

Zudem besteht im Innenverhältnis zwischen der Trägerkommune und dem Kommunalunternehmen die Verpflichtung zur Anstaltslast.²⁴⁴ Demnach hat die Kommune sicherzustellen, dass die AöR ihre Aufgaben nachhaltig erfüllen kann. Dazu zählt vor allem die

²³⁹ Vgl. Wohnraumversorgung Berlin Anstalt öffentlichen Rechts.

²⁴⁰ Ebd.

²⁴¹ Vgl. Dau, in: Bolsenkötter/Dau/Zuschlag, Seite 612 Rn. 28.

²⁴² Schraml, in: Mann/Püttner, Seite 177, Rn. 6.

²⁴³ Schraml, in: Mann/Püttner, Seite 199, Rn. 101.

²⁴⁴ Vgl. Cronauge, Seite 228 Rn. 247.

Ausstattung mit den nötigen finanziellen Mitteln. Der Anstaltsträger sichert also die wirtschaftliche Basis und damit die Existenz einer Anstalt.²⁴⁵

Jedoch ist an dieser Stelle auf die europarechtlichen Regelungen zu den Beihilfen hinzuweisen, die in diesem Zusammenhang an Relevanz gewinnen. Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie diesen beeinträchtigen. Eine solche Begünstigung in Form eines ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteils wurde zumindest den kommunalen Sparkassen von den europäischen Wettbewerbsbehörden zugeschrieben. Aus diesem Grund einigte sich die Bundesrepublik Deutschland mit der Europäischen Kommission auf die Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für diese Bereiche.²⁴⁶ Diese Übereinkunft entfaltete auch Ausstrahlungswirkung auf andere öffentlich rechtliche Gebiete. So wird beispielsweise im niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Kommunalrecht eine Gewährträgerhaftung bereits ausdrücklich verneint.²⁴⁷ Auch bezüglich der Anstaltslast kommt es hier zu Einschränkungen. Zu beachten ist jedoch, dass eine Beihilferelevanz gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV erst angenommen werden muss, wenn die Gewährung kommunaler Mittel den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird. Damit ergeben sich im Allgemeinen erhebliche Unterschiede „zum international verflochtenen Finanzsektor“²⁴⁸. Hinzu kommt die durch den AEUV selbst geregelte Ausnahme des Art. 106 Abs. 2 für den Bereich der Daseinsvorsorge. Aus diesem Grund ist die Beihilferelevanz für den Bereich regionaler Wohnungsmärkte eher als unproblematisch einzustufen. Für die Wohnraumversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge dürfte damit die Gewährträgerhaftung und Anstaltslast weiterhin Bestand haben.

5.3.2 Organisationsstruktur

Die innere Organisation einer AöR richtet sich nach dem Vorbild des Gesellschaftsrechts und folgt den Strukturen von GmbH und AG.²⁴⁹ Daher existiert auch in der AöR ein Leitungs- und ein Aufsichtsorgan. Diese werden durch den Vorstand und den Verwaltungsrat verkörpert.

²⁴⁵ Schraml, in: Mann/Püttner, Seite 199, Rn. 101.

²⁴⁶ Vgl. Cronauge, Seite 229 Rn. 248.

²⁴⁷ Vgl. § 113 d Abs. 2 NGO; § 9 KUVO SH.

²⁴⁸ Vgl. Schraml, in: Mann/Püttner, Seite 179, Rn. 13.

²⁴⁹ Vgl. Katz, Seite 46 Rn. 91; Blessing, Seite 47.

Vorstand

Der Vorstand ist das Geschäftsführungs- und Vertretungsorgan der AöR.²⁵⁰ Er leitet die Anstalt in eigener Verantwortung, wovon alle rechtsgeschäftlichen und tatsächlichen Handlungen erfasst sind, die zur Führung des Unternehmens erforderlich sind. Zudem ist der Vorstand das Organ, das die Anstalt nach außen vertritt.

Seine Mitglieder werden vom Verwaltungsrat bestellt.²⁵¹ Der Vorstand befindet sich somit in einer eher unabhängigen Position und die Kommune hat keinen direkten Einfluss auf dessen personelle Besetzung. Es besteht für die Kommune jedoch die Möglichkeit, bestimmte Regelungen in die Satzung der AöR aufzunehmen. Diese können von einem unverbindlichen Vorschlagsrecht bis hin zu einer Weisungsbefugnis gegenüber dem Verwaltungsrat für die Benennung der Vorstandsmitglieder reichen.²⁵² Die Bestellung erfolgt in den meisten Bundesländern für die Dauer von höchstens fünf Jahren, wobei eine erneute Bestellung zulässig ist.²⁵³ Dem Vorstand obliegt eine Auskunft- und Berichtspflicht gegenüber dem Verwaltungsrat und dem Anstaltsträger.²⁵⁴ Dies bezieht sich beispielsweise auf relevante Fragen der Planung, der Geschäftsentwicklung, der Risikolage und des Risikomanagements des Unternehmens.²⁵⁵

Der Vorstand gilt als das zentrale Organ der AöR. Dies ist vor allem durch seine unabhängige und eigenverantwortliche Leitungsposition gekennzeichnet, was ihn mit dem Vorstand einer AG vergleichbar macht. Beschränkt und konkretisiert werden seine Befugnisse lediglich durch das Gesetz oder die Satzung der AöR. Ansonsten unterliegt der Vorstand lediglich der Kontrolle des Verwaltungsrates und handelt im Übrigen eigenverantwortlich.²⁵⁶ Jedoch besteht auch an dieser Stelle für die Kommune wieder ein Gestaltungsspielraum, um ihren Einfluss zu gewährleisten. So kann die Ausgestaltung der Kompetenzen des Vorstandes in der Satzung der AöR geregelt werden. In dieser kann die Kommune bestimmen, dass bestimmte Aufgaben vom Vorstand auf den Verwaltungsrat übertragen werden. Damit wird der Kommune schließlich durch die im Verwaltungsrat vertretenen Mitglieder die direkte Einflussnahme auf unternehmerische Entscheidungen eröffnet.²⁵⁷ Dies ermöglicht ein Gleichgewicht zwischen der Eigenverantwortlichkeit des Vorstandes und der Einflussnahme durch die Kommune.

²⁵⁰ Vgl. z. B. §§ 7,8 BerlBG; Art. 90 Abs. 1 GO Bay; § 114a Abs. 6 GO NW.

²⁵¹ Vgl. z. B. Art. 90 Abs. 2 GO Bay; § 114a Abs. 7 GO NW; § 5 Abs. 3 AnstG LSA.

²⁵² Vgl. Schraml, in: Mann/Püttner, Seite 192, Rn. 66; Cronauge, Seite 160 Rn. 149.

²⁵³ Vgl. z. B. § 7 Abs. 4 BerlBG; Art. 90 Abs. 2 S. 2 GO Bay; § 113e NGO.

²⁵⁴ Vgl. Schraml, in: Mann/Püttner, Seite 193, Rn. 72.

²⁵⁵ Vgl. z. B. § 8 Abs. 3 BerlBG.

²⁵⁶ Vgl. Schraml, in: Mann/Püttner, Seite 194, Rn. 75.

²⁵⁷ Ebd.

Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das Überwachungsorgan der Anstalt. Seine Aufgaben und Kompetenzen sind ebenfalls angelehnt an gesellschaftsrechtliche Bestimmungen.²⁵⁸ Wie bereits dargelegt obliegt ihm die Kontrollfunktion des Vorstandes. Er ist zudem für strategische Entscheidungen zuständig.²⁵⁹ Zu seinen Aufgaben gehört dabei insbesondere die Bestellung der Mitglieder des Vorstandes und die Überwachung dessen Geschäftsführung²⁶⁰.

Der Verwaltungsrat ist kollegial strukturiert. Seine Zusammensetzung und die Bestellung seiner Mitglieder folgen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlichen Regelungen. In den meisten Fällen führt den Vorsitz im Verwaltungsrat der jeweilige Bürgermeister des Anstaltsträger oder eine mit seiner Zustimmung beauftragte Person.²⁶¹ Die übrigen Verwaltungsratsmitglieder werden vom jeweiligen Kollegialgremium des Anstaltsträgers, mithin also dem Stadt- oder Gemeinderat, bestellt. Der Unterschied zu den Organen von Regie- und Eigenbetrieben ergibt sich dabei vor allem aus der Tatsache, dass auch Personen bestellt werden können, die nicht dem Kollegialgremium des Anstaltsträgers angehören.²⁶² Die entsprechende Ausgestaltung des Verwaltungsrates ist mithin den Gemeinden in ihrer Eigenverantwortung überlassen und ermöglicht eine Anpassung an die konkreten Bedürfnisse und Bedingungen, denen das Unternehmen gegenübersteht. So wird unter anderem die Bestellung von sachkundigen Personen und Fachleuten eröffnet. Zudem wird eine Beteiligung von Personen ermöglicht, die unmittelbar von den Entscheidungsprozessen und Handlungen des Unternehmens betroffen sind. So ist es sinnvoll, in den Verwaltungsrat eines Wohnungsunternehmens auch Mieter oder Vertreter der Stadtgesellschaft einzubeziehen. Dies ermöglicht eine Interessenvertretung und demokratische Mitwirkung von allen Beteiligten. Im Gegensatz zur personellen Besetzung des Vorstandes ist der Verwaltungsrat somit unmittelbar durch die Entscheidung des Gemeinderates demokratisch legitimiert.

Er stellt folglich das Organ dar, durch welches die Kommune die Möglichkeit hat, kontrollierend und steuernd in den Angelegenheiten der AÖR mitzuwirken.

5.4 Bewertung

Durch eine Beteiligung am Wohnungsmarkt ergeben sich für eine Kommune eine Reihe von Chancen und Möglichkeiten. Mit einem kommunalen Unternehmen kann nicht nur preisdämpfend auf den Mietwohnungsmarkt eingewirkt werden, sondern auch

²⁵⁸ Vgl. Krieger/Dau, in: Bolsenkötter/Dau/Zuschlag, Seite 610 Rn. 21.

²⁵⁹ Vgl. Cronauge, Seite 46 Rn. 91.

²⁶⁰ Vgl. z. B. § 11 Abs. 5 BerlBG; Art. 90 Abs. 2 GO Bay; § 114a Abs. 7 GO NW.

²⁶¹ Vgl. Schraml, in: Mann/Püttner, Seite 195, Rn. 80.

²⁶² Ebd.

strategisch die Stadtentwicklung beeinflusst werden. Für die Wahl der Rechtsform eines kommunalen Wohnungsunternehmens spielen dabei verschiedene Kriterien eine Rolle. Fakt ist jedoch, dass die optimale Aufgabenerfüllung, also die bestmögliche Wohnraumversorgung der Bevölkerung, Vorrang vor eventuellen Renditeerwägungen haben muss. Auch wenn einer Kommune aufgrund ihrer Organisationshoheit als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltung ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Wahl der Rechtsform eröffnet wird, so sind in Sachsen letztlich nur der Eigenbetrieb und die GmbH von praktischer Relevanz. Ein Eigenbetrieb ist als kommunales Wohnungsunternehmen nur bedingt geeignet. Durch seine rechtliche Unselbstständigkeit kann er nicht gleichermaßen wie andere Wohnungsunternehmen am Markt auftreten. Seine Wirkung auf den Mietwohnungsmarkt wäre daher eher gering. In Sachsen wäre daher bevorzugt die privatrechtliche Form der GmbH zu wählen. Besonders unter den Gesichtspunkten von Transparenz und kommunaler Einflussnahme weist sie jedoch erhebliche Defizite auf.

Aus diesem Grund hat deshalb in anderen Bundesländern die gängige Organisationsform der AöR eine zunehmende praktische Bedeutung. Sie gewährt eine größere Selbstständigkeit als ein Eigenbetrieb und kann deshalb als konkurrierende Rechtsform zur GmbH angesehen werden.²⁶³ Die AöR gewährt auf der einen Seite die öffentlich-rechtlichen Vorteile eines Eigenbetriebes. Andererseits kann sie jedoch durch die Anlehnung ihrer inneren Struktur an gesellschaftsrechtliche Vorgaben auch die einer GmbH zuzuschreibende größere Flexibilität für sich in Anspruch nehmen. Da der Vorstand als Leitungsorgan in einer AöR eigenverantwortlicher und freier agieren kann, können die Leistungen einer Anstalt schneller und flexibler an veränderte Umstände angepasst werden.

Damit wird sowohl den Nachteilen einer zu engen öffentlichen Bindung von Eigenbetrieben entgegengewirkt, als auch die zu große privatrechtliche Entbindung von der Kommune vermieden.²⁶⁴ Als weiterer Grund für den Rückgriff auf diese Organisationsform ist vor allem die Gewährleistung angemessener Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten durch die Kommune zu sehen. Dies ergibt sich zum einen aus der umfassenden demokratischen Legitimation des Verwaltungsrates. Zudem können grundlegende Entscheidungen, wie die Bestellung der Vorstandsmitglieder, mit gemeindlichen Zustimmungsvorbehalten versehen werden. Aber nicht nur der Einfluss der Trägergemeinde, auch der von verschiedenen Interessenvertretungen, kann problemlos in den Organisationsstrukturen der AöR berücksichtigt werden. Dies macht nicht nur die Strukturen für die Öffentlichkeit überschaubarer und durchsichtiger, sondern führt auch insgesamt zu mehr Transparenz für alle Beteiligten.

²⁶³ Vgl. Dau, in: Bolsenkötter/Dau/Zuschlag, Seite 604 Rn. 3.

²⁶⁴ Vgl. Eichhorn/Schulz, Seite 187.

Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass die AöR für eine wirtschaftliche Betätigung der Kommune insoweit eine adäquate Rechtsform darstellt.²⁶⁵ Besonders für eine kommunale Beteiligung am Wohnungsmarkt bietet sich diese Organisationsform an, da das kommunale Unternehmen so nicht nur wettbewerbsrechtlich am Mietwohnungsmarkt agieren kann, sondern auch die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten von Kommune und Interessenvertretung unmittelbar gewährleistet werden. Vor allem die Interessenvertretung von Mietern und Stadtgesellschaft im Verwaltungsrat eröffnen hier erhebliche Vorteile.

²⁶⁵ Vgl. Katz, Seite 45 Rn. 89.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Wohnungspolitik in Sachsen

Auf Grundlage der erzielten Erkenntnisse werden schließlich Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Wohnungspolitik in Sachsen gegeben. In erster Linie wurde deutlich, dass die Entwicklung der Mietpreise in Deutschland je nach Region sehr unterschiedlich verläuft. Diese Widersprüchlichkeit zeigte sich auch für die Wohnungsmärkte in Sachsen. Vor allem die Städte Dresden und Leipzig haben mit stetig steigenden Mieten zu kämpfen, während ländliche Regionen von hohen Leerstandsquoten geprägt sind. Diese Komplexität und Vielschichtigkeit der Wohnungsmärkte macht es daher erforderlich, mit Maßnahmen zu reagieren, die dem jeweiligen Charakter des Wohnungsmarktes gerecht werden. Besonderes Augenvermerk wurde auf die Situation in deutschen Großstädten gelegt, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum nicht flächendeckend gewährleistet werden kann.

Einen radikalen Eingriff in den Wohnungsmarkt stellt die Vergesellschaftung bestimmter Wohnungsunternehmen dar. Die politische Zielsetzung eines solchen Eingriffes umfasst neben der mietpreisdämpfenden Wirkung vor allem eine grundlegende Änderung der Anbieterstruktur auf dem Wohnungsmarkt, um ausschließlich gewinnorientierten Unternehmen Einhalt zu bieten. Die Maßnahme wirft verschiedene Rechtsfragen auf, die durch diese Arbeit untersucht wurden. Es ließ sich feststellen, dass sich eine abschließende Beurteilung aufgrund der bisher fehlenden praktischen Bedeutung eher schwierig gestaltet. In jedem Fall ist dem Gesetzgeber ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt. Nutzt er diesen Spielraum, so wäre eine Vergesellschaftung des Wohnungsbestandes von Immobilienunternehmen in Berlin, die über mindestens 3000 Wohnungen verfügen, auf der Grundlage von Art. 15 GG durchaus verfassungsrechtlich zulässig. Aufgrund der hohen, zu zahlenden Entschädigung scheint ihre Umsetzung jedoch unzweckmäßig.

In Sachsen ist eine solche Vergesellschaftung eher unwahrscheinlich. Vielmehr empfiehlt es sich für sächsische Wohnungsmärkte, auf bereits bestehende Regulierungsmaßnahmen zurückzugreifen. Dafür wurden die Mietpreisbremse und der soziale Wohnungsbau identifiziert. Für die Einführung einer Mietpreisbremse für entsprechende Gebiete ist es erforderlich, dass die Landesregierungen diese Gebiete als angespannte Wohnungsmärkte ausweisen. Von dieser Ermächtigung haben die meisten Bundesländer Gebrauch gemacht. Lediglich in Sachsen, Sachsen-Anhalt und dem Saarland gilt die Mietpreisbremse bis heute nicht. Begründet wird diese Entscheidung von der sächsischen Regierung dahingehend, da die Mietbelastung bisher noch keinen staatlichen Eingriff rechtfertige. Zwar wurde festgestellt, dass die Entwicklungen in Sachsen noch nicht ein solches Niveau erreicht haben wie in Städten wie Berlin oder München. Jedoch ist dieser Trend auch in den ostdeutschen Städten beobachtbar. So hat gerade Leipzig im

bundesdeutschen Vergleich den größten Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen, womit folglich auch ein dynamischer Anstieg der Wohnungsnachfrage einhergeht. Ähnliches gilt auch für Dresden, wobei hier das Problem vor allem darin liegt, dass Wohnungsneubau mit preiswerten oder mittelpreisigen Mietniveau nahezu nicht zu finden ist. So ist die Entscheidung der Landesregierung bezüglich des Verzichtes auf die Mietpreisbremse eher kritisch zu betrachten. Es empfiehlt sich daher, der Auffassung und Forderung diverser Politiker²⁶⁶ zu folgen und von der Ermächtigung Gebrauch zu machen, damit die Regelungen zur Begrenzung der Mietpreise auch in Dresden und Leipzig Anwendung finden können.

Ähnliches gilt für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Quoten für sozialen Wohnungsbau, die in vielen deutschen Städten Normalität sind, existieren in Sachsen nicht. Vielmehr schneidet Sachsen bei der Anzahl an Sozialwohnungen im bundesdeutschen Vergleich bislang eher schlecht ab. Diesen Wert gilt es dringend zu verbessern. Ein Anfang dafür ist die im Jahr 2016 durch das Sächsische Staatsministeriums des Innern erlassene Richtlinie zur Förderung der Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Mietwohnraum. Diese gewährt Zuschüsse an Vermieter, sofern sie neu geschaffenen Wohnraum 15 Jahre lang Mietern mit einem Wohnberechtigungsschein für eine deutlich reduzierte Miete zur Verfügung stellen. Die Landeshauptstadt Dresden hat in diesem Bereich bereits einen wichtigen Schritt durch ihre neu gegründete städtische Wohnungsbaugesellschaft geschaffen. Diese soll langfristig einen Mietwohnungsbestand im preiswerten Segment aufbauen und somit besonders gefährdete Bedarfsgruppen mit bezahlbarem Wohnraum versorgen.

Dass eine solche kommunale Beteiligung am Wohnungsmarkt viele Vorteile und Chancen mit sich bringt, wurde in Kapitel 5 deutlich. Neben einer Absicherung des Bedarfes an Wohnraum als Teil der Daseinsvorsorge werden durch die Wohnungsunternehmen auch Möglichkeiten für andere kommunale Aufgabenfelder eröffnet. So können kommunale Unternehmen nicht nur preisdämpfend auf den Markt einwirken, sondern auch eine ökologische Nachhaltigkeit und strategische Stadtentwicklung sicherstellen. Einer sächsischen Kommune stehen dabei als mögliche Organisationsform insbesondere der Eigenbetrieb und die GmbH zur Verfügung. Jedoch wurden für beide Rechtsformen nicht zu vernachlässigende Defizite in ihrer Rechtsnatur und Organisationsstruktur identifiziert. Diesen Nachteilen wird hingegen eine Anstalt öffentlichen Rechts gerecht. Sie stellt, vor allem im Bereich der Wohnraumversorgung, eine adäquate Rechtsform für die wirtschaftliche Betätigung einer Kommune dar. Für sächsische Kommunen besteht jedoch bislang nicht die Möglichkeit, sich der AöR als Organisationsform für ihre

²⁶⁶ Vgl. Pallas; DIE LINKE A0066/15, Seite 1 f.; Günther.

kommunalen Unternehmen zu bedienen. Aus diesem Grund wird empfohlen, durch entsprechende Änderungen der SächsGemO, diese Perspektive auch für sächsische Städte und Gemeinden zu eröffnen.

Kernsätze

1. Der Wohnungsmarkt ist durch unterschiedliche Probleme gekennzeichnet, wobei in Sachsen ähnliche Entwicklungen wie im bundesdeutschen Vergleich zu beobachten sind. Während Großstädte und Ballungszentren geprägt sind durch stetig steigende Mieten, so haben ländliche Regionen vermehrt mit Wohnungsleerständen aufgrund sinkender Nachfrage zu kämpfen.
2. Die derzeit zentralen bestehenden Regulierungsmaßnahmen im Bereich der Wohnungspolitik bilden die Mietpreisbremse und der soziale Wohnungsbau. Beide Instrumentarien erreichen dabei keine ausreichende Wirkung, um gegen Wohnraumangel und dynamisch steigende Mieten vorzugehen.
3. Eine Vergesellschaftung des Wohnungsbestandes von Immobilienunternehmen in Berlin, die über mindestens 3000 Wohnungen verfügen, wäre auf der Grundlage des Art. 15 GG grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig.
4. Eine kommunale Beteiligung am Wohnungsmarkt ist aufgrund der daraus resultierenden Chancen dringend geboten. Als Organisationsform bietet sich dafür vor allem die Anstalt öffentlichen Rechts an.
5. Als staatliche Maßnahmen für die Wohnungsmärkte in Sachsen empfiehlt sich die Einführung der Mietpreisbremse für die Städte Dresden und Leipzig und die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus. Zudem könnte es sich als erfolgreich erweisen, die Anstalt öffentlichen Rechts durch entsprechende Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung einzuführen.

Literaturverzeichnis

<p>Abgeordnetenhaus Berlin: Drucksache 18/2347, <i>Vorlage zur Beschlussfassung, Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung</i>. Berlin, 2019.</p>
<p>Badura, Peter: <i>Staatsrecht Systematische Erläuterung des Grundgesetzes</i>. 3. Auflage, München, 2003.</p>
<p>Beckmann, Dr. Jörg: <i>Rechtliche Zulässigkeit einer Vergesellschaftung bzw. Sozialisierung von Wohnimmobilien in Berlin</i>. Berlin, 2018.</p>
<p>Blank, Hubert; Börstinghaus, Ulf: <i>Miete: Kommentar</i>. 5., völlig neu bearbeitete Auflage, München, 2017.</p>
<p>Blessing, Matthias: <i>Öffentlich-rechtliche Anstalten unter Beteiligung Privater Verwaltungsorganisationsrecht, Gesellschaftsrecht und bundesstaatliche Kompetenzordnung</i>. 1. Auflage, Baden-Baden, 2008.</p>
<p>Bohn, Ulf Jürgen: <i>Die Anstalt des öffentlichen Rechts unter Berücksichtigung des Wandels der Anstalt durch die Beteiligung Dritter</i>. Tübingen, 2005.</p>
<p>Bolsenkötter, Dr. Heinz; Dau, Dr. Horst; Zuschlag; Dr. Eckhard: <i>Gemeindliche Eigenbetriebe und Anstalten Länderübergreifende Darstellung</i>. 5., vollkommen überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart, 2004.</p>
<p>Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung: <i>Hintergrundpapier – Aktuelle Mietentwicklung und ortsübliche Vergleichsmiete: Liegen die erzielbaren Mietpreise mittlerweile deutlich über dem örtlichen Bestandsniveau?</i>. Bonn, 2012.</p>
<p>Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung: <i>Wohnungsmarktprognose 2030</i>. Bonn, 2015.</p>
<p>Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung: <i>Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland</i>. Bonn, 2016.</p>
<p>Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung: <i>Wohnungsleerstände nehmen in vielen ländlichen Räumen zu</i>. Bonn, 2019, verfügbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/Wohnungsleerstand/wohnungsleerstand.html [Zugriff: 04.02.2020].</p>
<p>Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: <i>Soziale Wohnraumförderung</i>. Berlin, verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html [Zugriff: 12.03.2020].</p>
<p>Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: <i>Soziale Wohnungspolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie</i>. Berlin, 2018.</p>
<p>Cezanne, Dr. Wolfgang: <i>Allgemeine Volkswirtschaftslehre</i>. 6., überarbeitete Auflage, München, 2005.</p>
<p>Cronauge, Ulrich: <i>Kommunale Unternehmen</i>. 6., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage, Berlin, 2016.</p>

<p>Deschermeier, Philipp: <i>Die Großstädte im Wachstumsmodus. Stochastische Bevölkerungsprognosen für Berlin, München und Frankfurt am Main bis 2035.</i> IW-Report 39/2016, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 2016.</p>
<p>Deschermeier, Philipp; Haas, Heide; Hude, Marcel; Voigtländer, Michael: <i>Die Folgen der Mietpreisbremse Eine Analyse am Beispiel der Wohnungsmärkte in Köln und Berlin.</i> IW-Policy Paper Nr. 17, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 2014.</p>
<p>Deschermeier, Philipp; Kochskämper, Susanna; Schier, Michael; Voigtländer, Michael: <i>Der Wohnungsmarkt 2030 - Wie und wo die Generation 65+ leben wird.</i> Köln, 2015.</p>
<p>Deschermeier, Philipp; Seipelt, Björn; Voigtländer, Michael: <i>Evaluation der Mietpreisbremse.</i> IW Policy Paper No. 5/2017, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 2017.</p>
<p>Deutsche Wohnen & Co enteignen!: <i>Beschlusstext für unseren Volksentscheid.</i> Berlin, 2018, verfügbar unter: https://www.dwenteignen.de/2018/11/beschlusstext-fuer-unseren-volksentscheid/ [Zugriff: 15.02.2020].</p>
<p>Deutsche Wohnen & Co enteignen!: <i>Anmerkungen zur Kostenschätzung des Senats von der Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“.</i> Berlin, 2019, verfügbar unter: http://www.dwenteignen.de/wp-content/uploads/2019/12/DW-Enteignen-Anmerkungen-zur-Kostensch%C3%A4tzung-des-Senats-2.pdf [Zugriff: 11.03.2020].</p>
<p>Deutsche Wohnen & Co enteignen!: <i>Unterschreiben.</i> Berlin, 2019, verfügbar unter: https://www.dwenteignen.de/unterschreiben/ [Zugriff: 15.02.2020].</p>
<p>Deutscher Bundestag Drucksache 18/3121: <i>Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Besteller Prinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG).</i> Berlin, 2014.</p>
<p>Deutscher Bundestag: Drucksache 18/11403 <i>Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Herbert Behrens, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.</i> Berlin, 2017.</p>
<p>Deutscher Bundestag Drucksache 19/4672: <i>Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpGBerlin).</i> Berlin, 2018.</p>
<p>Deutscher Bundestag: Drucksache 19/12234 <i>Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 5. August 2019 eingegangenen Antworten der Bundesregierung.</i> Berlin, 2019.</p>
<p>Deutscher Mieterbund: <i>Mietpreisbremse wirkt nicht wie erhofft.</i> 2016, verfügbar unter https://www.mieterbund.de/startseite/news/article/36845-mietpreisbremse-wirkt-sie-oder-wirkt-sie-nicht.html?cHash=0991d675d336bfb6aa93ecacc3af0751 [Zugriff: 05.01.2020].</p>
<p>Deutscher Städtetag: <i>Neuausrichtung der Wohnungs- und Städtepolitik Positionspapier des deutschen Städtetages.</i> Berlin und Köln, 2017.</p>
<p>Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e. V.: <i>Evaluierung der Mietpreisbremse Endbericht – Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietpreisanstieges auf angespannten Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse).</i> Berlin, 2018.</p>
<p>DIE LINKE Fraktion im Dresdner Stadtrat: <i>Antrag A0066/15 Gegenstand: Mietpreisbremse für Dresden.</i> Dresden. 2015 verfügbar unter: https://www.linke-fraktion-dresden.de/uploads/media/A0066_15_Antrag_LINKE_.pdf [Zugriff: 11.03.2020].</p>

Eichhorn , Peter; Schulz, Norbert: <i>Das Kommunalunternehmen AöR als attraktive Option</i> . In: ZögU Band 28, Seite 187 bis 191, 2005.
Empira Forschung und Beratung : <i>Gutachten Mietpreisbremse Sachsen Az.: 38-446/498</i> . Berlin, 2015.
Epping , Prof. Dr. Volker; Hillgruber, Prof. Dr. Christian: BeckOK Grundgesetz. 42. Edition Stand: 01.12.19, München, 2019.
Gabler Wirtschaftslexikon Online : <i>Marktstruktur</i> . Wiesbaden, 2018, verfügbar unter https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/marktstruktur-40203/version-263593 [Zugriff: 09.03.2020].
GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen : <i>Kommunale Wohnungsunternehmen sind Stabilitätsanker der Städte in Deutschland</i> . Berlin, 2018 verfügbar unter: https://www.gdw.de/pressecenter/pressemeldungen/kommunale-wohnungsunternehmen-sind-stabilitaetsanker-der-staedte-in-deutschland/ [Zugriff: 11.03.2020].
GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen : <i>Wohnungswirtschaft zu Kosten der Enteignung von Wohnungsunternehmen in Berlin</i> . Berlin, 2019 verfügbar unter: https://www.gdw.de/pressecenter/pressemeldungen/wohnungswirtschaft-zu-kosten-der-enteignung-von-wohnungsunternehmen-in-berlin/ [Zugriff: 11.03.2020].
Geulen , Dr. Reiner: <i>Rechtliche Stellungnahme Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnimmobilien in Berlin</i> . Karlsruhe, 2018.
Gramlich , Bernhard: <i>Mietrecht: Bürgerliches Gesetzbuch (§§ 535 bis 580a), Betriebskostenverordnung, Heizkostenverordnung</i> . 15., neu bearbeitete Auflage, München, 2019.
Günther , Wolfram: <i>Redebeitrag: Wir müssen ungedeckt steigenden Mieten in Ballungsräumen Einhalt gebieten – Mietpreisbremse einführen</i> . Dresden, 2015, verfügbar unter: http://wolfram-guenther.de/?p=683 [Zugriff: 11.03.2020].
Hampe , Asta: <i>Die freie Mietpreisbildung – ein Beitrag zur Theorie der Marktmiete</i> . Stuttgart, 1958.
Hans-Böckler-Stiftung : <i>Wie wirken Mietpreisbremse, Sozialer Wohnungsbau, Wohngeld? Neue Studie untersucht 77 Großstädte von Aachen bis Würzburg</i> . 2018, verfügbar unter: https://www.boeckler.de/14_115813.htm# [Zugriff: 06.02.2020].
Hans-Böckler-Stiftung : <i>Wohnungsmarkt – Unbezahlbare Mieten in Böckler-Impuls Ausgabe 07/2018</i> , 2018, verfügbar unter: https://www.boeckler.de/113665_113670.htm# [Zugriff: 06.02.2020].
Heitel , Stephanie: <i>Stadttrendite durch Wohnungsunternehmen – Analyse der Komponenten und Quantifizierungsmethoden</i> . In: Andreas Pfnür (Hrsg.), <i>Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis</i> , Band Nr. 22, Darmstadt, 2010.
Henger , Ralph; Schier, Michael; Voigtländer, Michael: <i>Wohnungsl Leerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung</i> . Köln, 2014.
Henger , Ralph; Voigtländer, Michael: <i>Wohnungsl Leerstand in Deutschland und seinen Kreisen</i> . IW-Report 23/2019, Köln, 2014.

Hömig , Dr. Dieter; Wolff, Dr., Heinrich Amadeus: <i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Handkommentar</i> . 12. Auflage, Baden-Baden, 2018.
Huber , Prof. Dr. Ernst Rudolf: <i>Wirtschaftsverwaltungsrecht</i> . Zweite, neubearbeitete und erweiterte Auflage, Tübingen, 1954.
Janson , Matthias: <i>Sozialwohnungsdichte in deutschen Bundesländern</i> . 2018, verfügbar unter: https://de.statista.com/infografik/13456/sozialwohnungsdichte-in-den-bundeslaendern/ [Zugriff: 05.02.2020].
Jarass , Dr. Hans, Pieroth; Dr. Bodo: <i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar</i> . 15. Auflage, München, 2018.
Junge-Reyer , Ingeborg: <i>Aktuelle Herausforderungen in der Wohnungspolitik des Landes Berlin</i> . In: Immobilien & Finanzierung – Der langfristige Kredit, Seite 22 bis 23, Frankfurt am Main, 2009.
Katz , Alfred: <i>Kommunale Wirtschaft Öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb</i> . Stuttgart, 2004.
Kholodilin , Konstantin; Mense, Andreas; Michelsen, Claus: <i>Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht</i> . in: DIW-Wochenbericht Vol. 83, Seite 491 bis 499, Berlin, 2016.
Kholodilin , Konstantin; Mense, Andreas; Michelsen, Claus: <i>Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems</i> . in: DIW-Wochenbericht 7/2018, Seite 107 bis 117, Berlin, 2018.
Kiepe , Folkert: <i>Ist Wohnraumversorgung noch eine kommunale Aufgabe?</i> In: Immobilien & Finanzierung – Der langfristige Kredit, Seite 12 bis 15, 2006.
Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD , <i>Deutschlands Zukunft gestalten 18. Legislaturperiode</i> . Berlin, 2014.
Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD : <i>Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land</i> , 19. Legislaturperiode. Berlin, 2018.
Koch , Uwe: <i>Mietpreispolitik in Deutschland – eine empirische Studie unter besonderer Berücksichtigung des qualifizierten Mietspiegels</i> . Augsburg, 2005.
Kofner , Prof. Dr. Stefan: <i>Grundzüge der Wohnungsbaupolitik: Immobilienwirtschaft</i> . 2. Auflage, Berlin, 2002.
Kofner , Prof. Dr. Stefan: <i>Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft</i> . München, 2004.
Kühne-Büning , Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling; Lieselotte: <i>Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft</i> . 4., überarbeitete Auflage, Hamburg, 2005.
Landeshauptstadt Dresden : <i>Beschlussausfertigung zu V1441/16, Gründung einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft GmbH & Co.KG</i> . 2017, verfügbar unter: http://ratsinfo.dresden.de/vo0050.php?__kvonr=13062&search=1 [Zugriff: 26.02.2020].
Landeshauptstadt Dresden : <i>Wohnungsmarktbericht 2018</i> . Dresden, 2018.
Landeshauptstadt Dresden : <i>Wohnkonzept der Landeshauptstadt Dresden – Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen bis 2025</i> . Dresden, 2019.

<p>Landeshauptstadt München: <i>Sozialgerechte Bodennutzung – Erfolgsmodell im Wohnungsbau.</i> München, 2015, verfügbar unter: https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html [Zugriff: 05.02.2020].</p>
<p>Lepique, Elisabeth; Schmidt, Dr. Barbara; Fischer, Dietmar; Ehmer, Judith: <i>Gründung einer Wohnungsbaugesellschaft.</i> Berlin, Leipzig, 2016.</p>
<p>Lieberknecht, Christian: <i>Renaissance der kommunalen Wohnungsunternehmen.</i> In: vhw FWS 2, März bis April 2016, Seite 78 bis 81, Berlin, 2016.</p>
<p>Loibl, Roswitha: <i>Neubauquoten: So unterschiedlich steuern die Städte den Wohnungsmarkt.</i> 2017, verfügbar unter: https://www.immobilienmanager.de/quoten-fuer-wohnungsneubau-so-unterschiedlich-steuern-die-staedte-den-neubau/150/57383/ [Zugriff: 06.02.2020].</p>
<p>Lowinski, Leonhard: <i>Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft.</i> Köln-Braunsfeld, 1964.</p>
<p>Mändle, Eduard; Galonska, Jürgen: <i>Wohnungs- und Immobilienlexikon.</i> Hamburg, 1997.</p>
<p>Mangoldt, Dr. Hermann von; Klein, Dr. Friedrich; Starck, Dr. Christian: <i>Kommentar zum Grundgesetz Band 1 Präambel, Artikel 1 bis 19. 5.,</i> vollständig neubearbeitete Auflage, München, 2005.</p>
<p>Mann, Thomas; Püttner, Günter: <i>Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2 Kommunale Wirtschaft.</i> Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin, Heidelberg, 2011.</p>
<p>Maunz, Dr. Theodor; Dürig, Dr. Günter: <i>Grundgesetz Kommentar Band II Art. 12 a–37.</i> Lieferungen 1 bis 29, München, 1991.</p>
<p>Maunz, Dr. Theodor; Dürig, Dr. Günter: <i>Grundgesetz Kommentar.</i> Loseblatt 88. Ergänzungslieferung 2019. München, 2019.</p>
<p>Maurer, Hartmut: <i>Allgemeines Verwaltungsrecht.</i> 15. Auflage, 2004.</p>
<p>Montanari, Giulia; Wiest, Karin: <i>Kommunale und genossenschaftliche Wohnungsbestände in Deutschland.</i> In: Raumforschung und Raumordnung/ 72 (2014) 4; Seite 309 bis 321, Leipzig, 2014.</p>
<p>Münc, Dr. Ingo von; Kunig, Philip: <i>Grundgesetz-Kommentar Band 1 Präambel Art. 1 – 19. 5.</i> Auflage, Berlin, 1999.</p>
<p>Ott, Alfred: <i>Grundzüge der Preistheorie.</i> Göttingen, 1968.</p>
<p>Pallas, Albrecht: <i>Sachsens Innenminister soll in Leipzig und Dresden endlich die Mietpreisbremse einführen.</i> 2019, verfügbar unter: https://www.spd-fraktion-sachsen.de/pallas-sachsens-innenminister-soll-in-leipzig-und-dresden-endlich-die-mietpreisbremse-einfuehren/ [Zugriff: 05.02.2020].</p>
<p>PWIB Wohnungs-Infobörse GmbH: <i>Mietspiegel Leipzig 2020.</i> 2020, verfügbar unter: https://www.wohnungsboerse.net/mietspiegel-Leipzig/7390 [Zugriff: 04.02.2020].</p>
<p>Sachs, Dr. Michael: <i>Grundgesetz Kommentar.</i> 8. Auflage, München, 2018.</p>

<p>Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung: <i>Sozialwohnungen- Förderung der Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Mietwohnraum.</i> verfügbar unter: https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/32422.htm [Zugriff: 05.02.2020].</p>
<p>Schach, Klaus; Schultz, Michael; Schüller, Peter: <i>BeckOK Mietrecht.</i> 15. Ed., Stand: 01.03.2019, München, 2019.</p>
<p>Schuldt, Johann-Frederik: <i>Mietpreisbremse – eine juristische und ökonomische Untersuchung der Preisregulierung für preisfreien Wohnraum.</i> 1. Auflage, Potsdam, 2016.</p>
<p>Schüler, Tracy: <i>Die Replifizierung im Rahmen kommunaler Wirtschaftstätigkeit zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben – Ein Plädoyer für die Anstalt des öffentlichen Rechts.</i> Jena, 2017.</p>
<p>Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen: <i>Welche Kosten erwarten Berlin durch den Ankauf von Wohnungen durch landeseigene Wohnungsbaugesellschaften?</i> Berlin, 2019, verfügbar unter: https://www.parlament-berlin.de/ados-service/18/Haupt/vorgang/h18-1701.A-v.pdf [Zugriff: 11.03.2020].</p>
<p>Sodan, Dr. Helge: <i>Grundgesetz.</i> 3., wesentlich überarbeitete Auflage, München, 2015.</p>
<p>Sodan, Dr. Helge: <i>Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin.</i> Berlin, 2019.</p>
<p>Spars, Dr. Guido; Heinze, Michael: <i>Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen – Chancen und Potenziale für die Stadtentwicklung.</i> In: vhw FWS 2/März bis April 2009, Seite 69 bis 74, 2009.</p>
<p>Statista Research Department: <i>10-Jahresvergleich der Mietpreise für Wohnungen in deutschen Großstädten bis 2019.</i> 2019, verfügbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/167163/umfrage/mietentwicklung-in-den-deutschen-grosstaedten/ [Zugriff: 04.02.2020].</p>
<p>Statista Research Department: <i>Anzahl der im GdW organisierten Wohnungsgenossenschaften in Deutschland in den Jahren 2005 bis 2018.</i> 2019, verfügbar unter: https://de-statista-com.wwwdb.dbod.de/statistik/daten/studie/72874/umfrage/wohnungsgenossenschaften-in-deutschland-seit-2005/ [Zugriff: 13.03.2020].</p>
<p>Statista Research Department: <i>Bestand der Sozialmietwohnungen in Deutschland in den Jahren von 2006 bis 2018.</i> 2019, verfügbar unter: https://de-statista-com.wwwdb.dbod.de/statistik/daten/studie/892789/umfrage/sozialwohnungen-in-deutschland/ [Zugriff: 22.03.2020].</p>
<p>Statista Research Department: <i>Mietbelastungsquote der privaten Haushalte in Deutschland im Jahr 2018 nach Bundesländern.</i> 2019, verfügbar unter: https://de-statista-com.wwwdb.dbod.de/statistik/daten/studie/258547/umfrage/mietbelastungsquote-von-haushalten-in-deutschland-nach-bundeslaendern/ [Zugriff: 13.03.2020].</p>
<p>Statista Research Department: <i>Städte mit den höchsten Mietpreisen in Deutschland im 4. Quartal 2019.</i> 2019, verfügbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1885/umfrage/mietpreise-in-den-groessten-staedten-deutschlands/ [Zugriff: 04.02.2020].</p>
<p>Statista Research Department: <i>Anzahl der Studierenden an Hochschulen in Deutschland in den Wintersemestern von 2002/2003 bis 2019/2020.</i> 2020, verfügbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/221/umfrage/anzahl-der-studenten-an-deutschen-hochschulen/ [Zugriff: 05.03.2020].</p>

<p>Statistisches Bundesamt: <i>Haushalte im selbst genutzten Eigentum und Mietwohnungen, 2016.</i> verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/haushaltsstruktur-frueheres-bundesgebiet-vorlage.html [Zugriff: 03.02.2020].</p>
<p>Statistisches Bundesamt: <i>Wohnungsbestand im Zeitvergleich.</i> 2017, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/liste-wohnungsbestand.html [Zugriff: 03.02.2020].</p>
<p>Statistisches Bundesamt: <i>Anteil unbewohnter Wohnungen nach Bundesländern.</i> 2019, verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/leerstandsquote.html?nn=211992 [Zugriff: 04.02.2020].</p>
<p>Statistisches Bundesamt: <i>Städte-Boom und Baustau: Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2008 – 2018.</i> 2019, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/12/PD19_N012_122.html [Zugriff 04.02.2020].</p>
<p>Umbach, Prof. Dr. Dieter; Clemens, Dr. Thomas: <i>Grundgesetz Mitarbeiterkommentar und Handbuch.</i> Heidelberg, 2002.</p>
<p>Wieland, Dr. Joachim: <i>Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum, Rechtsgutachten für die Bundestagsfraktion DIE LINKE und die Fraktion DIE LINKE im Abgeordnetenhaus Berlin.</i> Berlin, 2019.</p>
<p>Wissenschaftlicher Parlamentsdienst Abgeordnetenhaus Berlin: Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Forderungen der Initiative „Deutsche Wohnen&Co enteignen“. Berlin, 2019.</p>
<p>Wohnraumversorgung Berlin Anstalt öffentlichen Rechts: <i>Aufbau und Aufgaben.</i> Berlin, 2019, verfügbar unter: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/wvb_flyer_190625.pdf [Zugriff: 11.03.2020].</p>
<p>Wolf, Jens: <i>Anstalt öffentlichen Rechts als Wettbewerbsunternehmen.</i> Köln u. a., 2002.</p>

Rechtsprechungsverzeichnis

Bundesgerichtshof , Beschluss v. 11.02.2014, VIII ZR 220/13, NZM 2014, 349.
Bundesgerichtshof , Urteil v. 21. 10. 2009, VIII ZR 30/09, NJW 2010, 149.
Bundesgerichtshof , Urteil v. 6. 7. 2005, VIII ZR 322/04, NJW 2005, 2621.
Bundesgerichtshof , Urteil v. 20.04.2005, VIII ZR 110/04, NJW 2005, 2074.
Bundesverfassungsgericht , Urteil v. 24.06.2015, 1 BvR 1360/15, NJW 2015, 3024.
Bundesverfassungsgericht , Urteil v. 17.12.2014, 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136.
Bundesverfassungsgericht , Beschluss v. 14.01.2014, 1 BvR 2998/11, 1 BvR 236/12, BVerfGE 135, 90.
Bundesverfassungsgericht , Beschluss v. 23.10.2013, 1 BvR 1842/11, 1 BvR 1843/11, BVerfGE 134, 204.
Bundesverfassungsgericht , Urteil v. 08.06.2010, 1 BvR 2011/07, 1 BvR 2959/07, BVerfGE 126, 112.
Bundesverfassungsgericht , Urteil v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, BVerfGE 118, 168.
Bundesverfassungsgericht , Beschluss v. 28.11.1984, 1 BvL 13/81, BVerfGE 68, 272.
Bundesverfassungsgericht , Beschluss v. 03.11.1982, 1 BvL 4/78, BVerfGE 61, 291.
Bundesverfassungsgericht , Urteil v. 26.10.1977, 1 BvL 9/72, BVerfGE 46, 268.
Bundesverfassungsgericht , Urteil v. 16.03.1971, 1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66, BVerfGE 30, 292.
Bundesverfassungsgericht , Urteil v. 18.12.1968, 1 BvR 638/64, 1 BvR 673/64, 1 BvR 200/56, u.a., BVerfGE 24, 367.
Bundesverfassungsgericht , Urteil v. 17.05.1961, 1 BvR 561/60, 1 BvR 579/60, 1 BvR 114/61, BVerfGE 12, 354.
Oberlandesgericht Karlsruhe , Urteil v. 23.12.1981, 3 REMiet 9/81, NJW 1982, 890.

Rechtsquellenverzeichnis

Aktiengesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2637).
Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).
Berliner Betriebe-Gesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 2006 (GVBl. S. 827) zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.05.2018 (GVBl. S. 380).
Bürgerliches Gesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2911).
Drittelbeteiligungsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 18. Mai 2004 (BGBl. I S. 974), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642).
Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. d. F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 11. April 2019 (GV. NRW. S. 202).
Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern i. d. F. der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796), zuletzt geändert durch § 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2019 (GVBl. S. 737).
Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz i. d. F. der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 37 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448).
Genossenschaftsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 16. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2230), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541).
Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung i. d. F. der Bekanntmachung vom 20. April 1892 (RGBl. I S. 477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446).
Gesetz über die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts i. d. F. der Bekanntmachung vom 3. April 2001 (GVBl. LSA S. 136).
Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. März 2016 (GVBl. S.90).
Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts i. d. F. der Bekanntmachung vom 26. Juli 1995 (GVBl. S.376).
Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz- MietNovG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 21. April 2015 (BGBl. I S. 610).
Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung i. d. F. der Bekanntmachung vom 11. Februar 2020 (GVBl. S. 50).

<p>Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung i. d. F. der Bekanntmachung vom 4. November 1971 (BGBl. I S. 1745, 1747), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. April 2015 (BGBl. I S. 610).</p>
<p>Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung i. d. F. der Bekanntmachung vom 24. November 2015 (GVBl. S. 422).</p>
<p>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404).</p>
<p>Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechtes i. d. F. der Bekanntmachung vom 3. April 2017 (GVObI. S. 244).</p>
<p>Mitbestimmungsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 4. Mai 1976 (BGBl. I S. 1153), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642).</p>
<p>Niedersächsische Gemeindeordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 28. Oktober 2006 (GVBl. S. 473).</p>
<p>Sächsische Eigenbetriebsverordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 10. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 816).</p>
<p>Sächsische Gemeindeordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542).</p>
<p>Verfassung von Berlin i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).</p>
<p>Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union i. d. F. aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012).</p>
<p>Wohnraumförderungsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert durch Artikel 42 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626).</p>
<p>Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union i. d. F. aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012).</p>
<p>Aktiengesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2637).</p>

<p>Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).</p>
<p>Berliner Betriebe-Gesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 2006 (GVBl. S. 827) zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.05.2018 (GVBl. S. 380).</p>
<p>Bürgerliches Gesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 3631).</p>
<p>Drittelbeteiligungsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 18. Mai 2004 (BGBl. I S. 974), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642).</p>
<p>Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. d. F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 11. April 2019 (GV. NRW. S. 202).</p>
<p>Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern i. d. F. der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796), zuletzt geändert durch § 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2019 (GVBl. S. 737).</p>
<p>Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz i. d. F. der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 37 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448).</p>
<p>Genossenschaftsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 16. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2230), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541).</p>
<p>Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung i. d. F. der Bekanntmachung vom 20. April 1892 (RGBl. I S. 477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446).</p>
<p>Gesetz über die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts i. d. F. der Bekanntmachung vom 3. April 2001 (GVBl. LSA S. 136).</p>
<p>Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. März 2016 (GVBl. S.90).</p>
<p>Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz- MietNovG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 21. April 2015 (BGBl. I S. 610).</p>
<p>Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung i. d. F. der Bekanntmachung vom 11. Februar 2020 (GVBl. S. 50).</p>
<p>Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung i. d. F. der Bekanntmachung vom 4. November 1971 (BGBl. I S. 1745, 1747), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. April 2015 (BGBl. I S. 610).</p>
<p>Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung i. d. F. der Bekanntmachung vom 24. November 2015 (GVBl. S. 422).</p>

<p>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404).</p>
<p>Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechtes i. d. F. der Bekanntmachung vom 3. April 2017 (GVBl. S. 244).</p>
<p>Mitbestimmungsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 4. Mai 1976 (BGBl. I S. 1153), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642).</p>
<p>Niedersächsische Gemeindeordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 28. Oktober 2006 (GVBl. S. 473.)</p>
<p>Sächsische Gemeindeordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (Sächs-GVBl. S. 62), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542).</p>
<p>Verfassung von Berlin i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).</p>
<p>Wohnraumförderungsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert durch Artikel 42 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626).</p>
<p>Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts i. d. F. der Bekanntmachung vom 26. Juli 1995 (GVBl. S. 376).</p>

Eidesstattliche Versicherung

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden ist.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

27.03.2020
Dresden, Datum


Unterschrift