



AK Stadtentwicklung und Wohnungsbau Positionspapier – Handlungsbedarf im Bereich Stadtentwicklung und Wohnen auf Bundesebene

Die Wohnraumversorgung kann, jedenfalls in den städtischen Ballungsräumen, nicht mehr dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden. Grund und Boden sind kein beliebig vermehrbares Gut. Wegen des hier bestehenden Marktversagens, muß der Staat hier regulierend eingreifen.

Der AK Stadtentwicklung und Wohnen hat in der Sitzung am 28.11.2017 für seine weitere Arbeit folgende Punkte zur Weiterverfolgung auf Bundesebene ins Auge gefaßt:

- Sicherstellung der Daseinsvorsorge im Bereich des Wohnungsbaus
 - o Durch Fortführung des sozialen Wohnungsbaus und der Wohnungsbauförderung des Bundes
 - o Neue Gemeinnützigkeit
- Steuerung durch **ein sozial ausgewogenes** Bodenrecht und Liegenschaftspolitik auch auf Bundesebene
 - o Bezahlbarer Wohnungsbau als Planungsziel und Abwägungsbelang in § 1 BauGB aufnehmen
 - o Sozialer Wohnungsbau als Festsetzung in § 9 BauGB verankern
 - o Steuerliche Abschöpfung des Bodenwertzuwachses und der Planungsgewinne einführen
 - o Gemeinwohlorientierte Liegenschaftspolitik fördern
 - o Allgemeines Vorkaufsrecht sowie des Enteignungs- und Entschädigungsrecht des BauGB überarbeiten
 - o Grundlegende Reform des Bodenrechts prüfen in Bezug auf Bodeneigentumsverhältnisse und Bodenpreisentwicklung
 - o Schutz des Bestandes bezahlbarer Mietwohnungen
 - o Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen einschränken
 - o Vorkaufsrecht im Falle der Erhaltungssatzung ausweiten
- Mietrecht und Mietpreisrecht
 - o Mietpreisbremse effektiv gestalten
 - o Gesetzliche Grundlagen für eine flächendeckende Mietpreisbindung in Ballungsräumen schaffen
 - o Modernisierungsumlage gem. § 559 BGB ersatzlos streichen
 - o Gesetzliche Reform der Eigenbedarfskündigung, Reform des mietrechtlichen Vorkaufsrechts mit dem Ziel, dass Mieter stärker als in bisherigem Maße Wohneigentum an den selbst genutzten Wohnräumen erwerben können.

Sicherstellung der Daseinsvorsorge im Bereich des Wohnungsbaus durch Fortführung des sozialen Wohnungsbaus und der Wohnungsbauförderung des Bundes

Heute bestehen die drängenden Wohnungsprobleme in den städtischen Ballungsräumen vor allem deshalb, weil 1988, in Zeiten neoliberaler Wohnungspolitik, die *Gemeinnützigkeit* der städtischen Wohnungsunternehmen, damit auch das Privatisierungsverbot, aufgehoben und die großen sozial gebundenen Wohnungsbestände zum großen Teil infolge der entstandenen wirtschaftlichen Zwänge verkauft werden mußten. Seitdem ist die Wohnungsbauförderung das einzige Standbein der Länder bzw. Kommunen für die Daseinsvorsorge im Wohnungswesen.

Ab 2019 wird auch die Wohnungsbauförderung des Bundes nicht mehr möglich sein, da infolge der Föderalismusreform die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hierfür fehlen. Die Voraussetzungen hierfür müssen wiederhergestellt werden, damit der Bund die Wohnungsbauförderung an die Länder weiter ausreichen kann.

Neben der Ausreichung der Finanzhilfen des Bundes für den Wohnungsbau muß auch die *Gemeinnützigkeit der Wohnungsunternehmen* wieder eingeführt werden, damit eine *nachhaltige* Wohnungsbaupolitik, insbesondere der dauerhafte Aufbau von Wohnungsbeständen, vergleichbar dem Wiener Modell, ermöglicht und die vom Gewinnerwirtschaftszwang befreiten Wohnungsunternehmen sich wieder verstärkt ihrer sozialen Verantwortung widmen können.

Die Gesamtstaatliche Verantwortung für bundesweit gleichwertige Lebensverhältnisse erfordert es, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wohnungswesen und die Kompetenz für die Ausreichung der Wohnungsbauförderung, eine Forderung auch der ASJ auf Bundesebene, wiederherzustellen.

Steuerung durch Bodenrecht und Liegenschaftspolitik auch auf Bundesebene

Der fehlende Grund und Boden ist eine Hauptursache für die bestehende Wohnungsnot. Hier sollte angesetzt werden, um die Probleme in den Griff zu bekommen durch eine gerechtere Verteilung. Die Regie über die Nutzung des Bodens muß wieder beim Staat liegen. Zudem muss ein planungsrechtliches Instrument zur Steuerung der Bodenpreisentwicklung geschaffen werden, welches auch kleinteilig anwendbar ist (LPT 2017).

Angesichts der drängenden Probleme sollten zunächst folgende Ansätze für eine steuernde Liegenschaftspolitik realisiert werden, ehe die eigentlich erforderliche, grundlegende Bodenrechtsreform erfolgt:

Bezahlbarer Wohnungsbau als Planungsziel ins BauGB

Bauleitplanung ist das zentrale Instrument zur Regelung der Bodennutzung und des Städtebaus, dessen Kern der Wohnungsbau, nämlich die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, ist. Dies wurde in letzter Zeit aus den Augen verloren, trotz des Ziels der sozialgerechten Bodennutzung, § 1 Abs.5 BauGB; statt dessen steht heute die Erleichterung und Beschleunigung des Bauens im Investoreninteresse im Vordergrund des Planungsrechts. D.h. es wird am Bedarf in der Bevölkerung vorbei gebaut; es entstehen Investitionsvorhaben, Eigentums- und Mietwohnungen, die sich die Bevölkerung zum größten Teil nicht leisten kann.

Nach der Rspr und Literatur spielt es planungsrechtlich keine Rolle, ob Luxus- oder Sozialbauwohnungen, ob Miet- oder Eigentumswohnungen entstehen; denn die Festsetzungen im Bplan müssen immer aus städtebaulichen Gründen, d.h. mit den in § 1 Abs.5 BauGB genannten Zielen, erfolgen. *Der Begriff der „städtebaulichen Gründe“ wurde im Laufe der Zeit dahin erweitert, daß der nunmehr auch Klimaschutz und Investitionsinteressen erfaßt. Erst recht muß als Planungsziel „die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum“ bzw. die „Schaffung von für alle Kreis der Bevölkerung bezahlbarem Wohnraum“ in § 1 Abs. 5*

festgelegt werden. *Und damit die Funktion der städtebaulichen Planung als Instrument gegen Gentrifizierung klargestellt werden.*

Entsprechende Beschlüsse gibt es bereits von der ASJ sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene.

Sozialer Wohnungsbau als Festsetzung in § 9 BauGB

Neben dem Planungsziel „Schaffung bezahlbaren Wohnraums“ sollte in § 9 BauGB - als mögliche Festsetzung im Bebauungsplan - „sozialer Wohnungsbau“ o.ä. vorgesehen werden. Denn § 9 BauGB regelt abschließend, was als Festsetzung in den Bebauungsplan aufgenommen werden kann. Durch die Möglichkeit einer entsprechenden Festsetzung käme das o.g. Ziel bedeutend stärker zur Geltung.

Steuerliche Abschöpfung des Bodenwertzuwachses

zur Vermeidung von Bodenspekulationen, welche die Preise hoch treiben. (so auch LPT 2017)

Eine dem Gemeinwohl entsprechende Immobilienpolitik des Bundes

d.h. die Abgabe der vom Bund nicht mehr für Gemeinwohlaufgaben benötigten Immobilien an die Länder und Kommunen zum Zwecke der Daseinsvorsorge im Wohnungsbau.

Immer wieder taucht beim Verkauf von Liegenschaften durch die öffentliche Hand, etwa dem Verkauf des Dragonerareals in Berlin durch den Bund, die Frage auf, inwieweit der Staat Grundstücke aus haushaltsrechtlichen Gründen, nämlich auf Grund des Wirtschaftlichkeitsgebotes, an den Meistbietenden verkaufen kann oder inwieweit er dem Gemeinwohl verpflichtet ist.

Der Verkauf von staatlichen Liegenschaften ist nicht aus Wirtschaftlichkeitsgründen geboten, selbst wenn diese derzeit nicht dringend benötigt werden. Ein solcher Verkauf verletzt vielmehr das für jedes Handeln der öffentlichen Hand geltende Wirtschaftlichkeitsgebot aus Art. 114 Abs. 2 GG. Für diesen Wirtschaftlichkeitsbegriff ist nicht die Erwirtschaftung eines materiellen Gewinns, nicht die Höhe des finanziellen Ertrages im Verhältnis zu dem veräußerten Gut, entscheidend. Maßgeblich ist der Nutzen, den die Allgemeinheit im Rahmen der Erfüllung staatlicher Aufgaben erlangt. Der gemeinwohlorientierte Wirtschaftlichkeitsbegriff ist der Liegenschaftspolitik des Bundes und der Länder zugrunde zu legen. Wegen der großen Bedeutung der Liegenschaften für die Erfüllung von staatlichen Aufgaben, wegen ihrer Funktion als Steuerungsinstrument für die städtebauliche Entwicklung und ihrer vorgeschriebenen Nutzung im Interesse des Gemeinwohls ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Vorhaltung von staatlichem Grundeigentum eher im öffentlichen Interesse liegt als deren Verkauf. Ohnehin ist die Erzielung von Einnahmen kein Grund für einen Verkauf von staatlichen Liegenschaften, selbst wenn diese nicht mehr dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen sind; denn der Staat hat seine Aufgaben aus Steuereinnahmen zu finanzieren.

Daher ist im Zweifel von der Unwirtschaftlichkeit des Verkaufs von öffentlichem Grundeigentum auszugehen, da dieses endgültig dem staatlichen Einfluss entzogen wird und als Mittel zur Realisierung des Gemeinwohls entfällt. Beim Liegenschaftsverkauf ist das von besonderer Tragweite, da diese Grundstücke nur begrenzt vorhanden sind und für wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge, wie öffentlicher Wohnungsbau, Verkehrsflächen, Verwaltungsbauten, benötigt werden und vorzuhalten sind.

Der gemeinwohlorientierte Wirtschaftlichkeitsbegriff gilt auch auf Bundesebene und steht auch bei dem Finanzvermögen zuzurechnenden Liegenschaften einer Veräußerung mit dem Ziel der maximalen Gewinnerzielung entgegen: So können Grundstücke, die auf Bun-

desebene für öffentliche Zwecke nicht mehr benötigt werden, auf Ebene des Landes oder der Kommunen für öffentliche Zwecke dringend gebraucht werden. Es kann nicht im Gemeinwohl liegen, wenn diese Liegenschaften vom Bund zur Gewinnerzielung verkauft werden; denn das Gemeinwohl ist nicht teilbar. Liegenschaften in Staatseigentum sind oftmals mithilfe von Enteignung in dieses Eigentum gelangt. Ihnen haftet dann seit dem Entzug des Privateigentums zugunsten vordringlicher Gemeinwohlinteressen eine besondere Gemeinwohlverantwortung an, die das öffentliche Eigentum dauerhaft prägt und berücksichtigt werden muss.

Überarbeitung des allgemeinen Vorkaufsrechts des BauGB

Die Prüfung einer grundlegenden Reform des Bodenrechts, welche insbesondere den sozialen Wohnbedürfnissen der Bevölkerung und dem Erfordernis des Erhaltens der landwirtschaftlichen Flächen für die Ernährung der Bevölkerung Rechnung trägt.

Schutz des Bestandes bezahlbarer Mietwohnungen

- **Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen**

Nach § 172 BauGB kann die Landesregierung in Milieuschutzgebieten durch Rechtsverordnung bestimmen, daß die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen einer Genehmigung bedarf.

Für dieses Umwandlungsverbot sieht § 172 BauGB eine Befristung von 5 Jahren und zahlreiche Ausnahmen vor, so daß in der Praxis 80% aller Anträge bewilligt werden müssen. Diese Einschränkungen sind, soweit verfassungsrechtlich zulässig, aufzuheben, um dem Umwandlungsverbot zur Geltung zu verhelfen.

Außerdem sollte ein Umwandlungsverbot über § 172 BauGB hinaus, also auch außerhalb von Milieuschutzgebieten, etwa im WEG, verankert werden, für den Fall, daß dringende öffentliche Interessen einer Umwandlung entgegen stehen, etwas wenn die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum gefährdet ist.

- **Vorkaufsrecht im Falle der Erhaltungssatzung**

Mietrecht und Mietpreisrecht

- **Mietpreisbremse oder Mietpreisbindung in Ballungsräumen**

In den städtischen Ballungsgebieten reichen die Instrumente Mietenspiegel und Mietpreisbremse zum Schutz vor überzogenen Mieterhöhungen nicht mehr aus. Das System der ortsüblichen Vergleichsmiete, der Kappungsgrenze und der Mietpreisbremse ist unübersichtlich und mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden, wie die große Anzahl von Prozessen mit grundsätzlicher Bedeutung zeigt. Gerade in den städtischen Ballungsräumen, wo das aktive Baugeschehen und die hohen Bodenpreise bei Neubauten zu sehr hohen Mieten führen, wo die Modernisierung und Umwandlung von Wohnungen zu einer Explosion der Mieten und einer Verknappung von bezahlbarem Mietwohnraum führt, zeigen die o.g. Instrumente sich zunehmend als stumpfe Waffen. Daher wird u.a. von SPD Bln und DMB gefordert, die Wirksamkeit dieser Instrumente zu erhöhen:

Forderungen des LPT zum Mietspiegel: Der qualifizierte Mietspiegel muss als Instrument gestärkt werden. Ein wesentlicher Punkt dabei ist die Verlängerung des Bezugszeitraumes auf mindestens 10 Jahre. Konkretisierung der Anforderungen an Mietspiegel, vor allem durch eine Mietspiegelverordnung der Bundesregierung, in der insbesondere für qualifizierte Mietspiegel Grundsätze aufgestellt werden. *Nach Lucas Siebenkotten vom DMB zum Mietspiegel* muss die Kappungsgrenzenregelung verschärft werden, um allzu drastische Mietsteige-

rungen zu verhindern. Innerhalb von 3 Jahren sollten die Mieten höchstens um insgesamt 10%, in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf höchstens 6% steigen dürfen (statt nach § 558 Abs.3 BGB 20% bzw. 15%). Zudem funktionieren die gesetzl. Regelungen zur Mietpreisbremse nicht wie erwartet und gewünscht, und müssen nachgebessert werden.

Die zahlreichen Verbesserungsforderungen drohen allerdings, die ohnehin schwer überschaubare Materie weiter zu verkomplizieren und für den Mieter noch schwerer handhabbar zu machen. Angesichts des in den städtischen Ballungsräumen bestehenden Marktversagens können die Mieten nicht dem freien Markt überlassen werden. Für die städtischen Ballungszentren ist daher ein staatliches Instrument zu fordern, welches geeignet ist, dem Mietwohnungsmarkt den wachsenden Druck infolge der rasant steigenden Mieten durch Neuvermietungen und Luxusanierungen zu nehmen.

Zu denken ist daher an eine *Mietpreisbindung*, wie sie lange Zeit, nämlich seit 1914, bestanden hat; erst zum 1.1.1988 ist die Mietpreisbindung, zuletzt in Berlin, durch Einführung des sog. Weißen Kreises weggefallen.

Die Mietpreisbindung würde als öffentlich-rechtliche Bindung für alle verbindlich und ohne Spielraum gelten und brächte eine große Rechtssicherheit mit sich. Wegen der Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit wäre die Mietpreisbindung für alle Bürger verständlich und böte mehr Schutz vor Mißbrauch. „Schleichende“ Mieterhöhungen wären nicht möglich. Verstöße könnten als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden.

- **Modernisierungsumlage, § 559 BGB**

Mieterhöhungen nach Modernisierungsmaßnahmen müssen begrenzt werden, damit Wohnen bezahlbar bleibt. Die Tragung der gesamten Kosten für Modernisierungsmaßnahmen allein durch Mieterinnen und Mieter ist durch Streichung des § 559 BGB zu beenden.

Es wird gefordert, dass das Mietrecht in den Paragraphen 536, 555b sowie 559 BGB so verändert wird, dass Kosten für Modernisierungsmaßnahmen nicht mehr allein von den Mieterinnen und Mietern, sondern von den Vermietern getragen werden, die hierfür eine Wertsteigerung ihres Eigentums sowie die Möglichkeit der Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 BGB erhalten.(LPT 2017)

- **Eigenbedarfskündigung**

Infolge der Verknappung des Wohnraums und der steigenden Mieten kommt es ohnehin vermehrt zu Eigenbedarfskündigungen. Nach den Beobachtungen des LG Berlin und auf Grund der Rspr. des BGH wird das Instrument der Eigenbedarfskündigung vermehrt mißbräuchlich eingesetzt, etwa durch Berufung auf den angeblichen Bedarf von entfernteren Angehörigen, um eine einträglichere Neuvermietung zu erreichen. Es sollte daran gedacht werden, durch Gesetz den Eigenbedarf in einer Weise einzugrenzen, die diesen Mißbrauch erschwert. Dabei ist daran zu denken, den Eigenbedarf auf Familienangehörige 1. Grades zu beschränken und die Wirksamkeit der Kündigung von der Zurverfügungstellung von Ersatzwohnraum abhängig zu machen.

Bei Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen ist der Schutz vor Eigenbedarfskündigungen besonders wichtig.¹ Er umfaßt in Berlin auf Grund Rechtsverordnung nach § 577a BGB 10 Jahre.

¹ Er beträgt 3 Jahre, § 577a BGB, kann aber durch Rechtsverordnung auf bis zu 10 Jahre verlängert werden, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.