



Sachstand

Instrumentarien der Wohnraumpolitik

Instrumentarien der Wohnraumpolitik

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 086/19
Abschluss der Arbeit: 28. Mai 2019
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die sog. Mietpreisbremse	5
3.	Enteignung und Vergesellschaftung von Wohnraum	6
4.	Angebotsorientierte Maßnahmen	7
4.1.	Sozialer Wohnungsbau und Belegungsrechte	7
4.2.	Werkwohnungen	8
4.3.	Erbbaurechte	8
5.	Bauordnungsrechtliche Maßnahmen	9
6.	Boden- und bauplanungsrechtliche Aspekte	10
7.	Aspekte der Stadtentwicklung und des ländlichen Raums	12
8.	Fazit	13

1. Einleitung

Die Wohnraumpolitik ist in jüngster Zeit zunehmend in den Fokus der politischen Auseinandersetzung geraten. Der Wohnungsmarkt befindet sich seit 2010 im Aufschwung.¹ Dabei wird eine hohe Nachfrage nach Wohnraum in Großstädten und Ballungsgebieten registriert. Entsprechend ist die Preisentwicklung in diesen Gebieten von starker Dynamik geprägt. Ursächlich hierfür ist eine Reihe von Entwicklungen, unter anderem die verstärkte Anziehungskraft großstädtischer Areale, besonders mit Universitätsstandorten, für junge Menschen², ein allgemeiner Trend zur „Reurbanisierung“³, d.h. dem Wachstum von Kernstädten statt Umlandgemeinden, sowie wohl auch der vermehrte Zuzug von Flüchtlingen⁴ und das infolge Immigration zu verzeichnende Bevölkerungswachstum um 2,5 Millionen Menschen seit 2009.⁵ Die Anspannung auf den Immobilienmärkten wird laut Prognosen in absehbarer Zeit nicht merklich abklingen⁶, obzwar es im ersten Quartal 2019 zum ersten Rückgang der Mietpreise seit 2005 gekommen ist.⁷ Im Folgenden wird ein cursorischer Überblick über verschiedene in der Diskussion befindliche Ansätze gegeben, welche sich auf die Ausweitung des Angebots an Wohnraum, die Senkung der Nachfrage in Ballungsgebieten oder direkt auf die Preisentwicklung für Wohnungen beziehen.

-
- 1 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e. V., Evaluierung der Mietpreislage, 2018, S. 1; abrufbar unter: https://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/ForschungUndWissenschaft/MPB_Gutachten_DIW.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand dieser und aller nachfolgender Onlinequellen: 28.05.2019).
 - 2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Soziale Wohnungspolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin 2018, S. 3; abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=11.
 - 3 Wiegand/Milbert, Binnenwanderung in Deutschland – Entwicklungen nach der Wiedervereinigung, Geographische Rundschau, 3/2019, 10 (14).
 - 4 Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive vom 11.03.2016, BT-Drs 18/7825, S. 3 f.; Fabricius, Experten sehen Arbeit und Migration als Ursache für steigende Mieten, Die Welt vom 20.02.2019 (abrufbar unter <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article189134261/Mietspiegel-Index-Experten-sehen-Arbeit-und-Migration-als-Ursache-fuer-steigende-Mieten.html>); ders., „Die Flüchtlingskrise hat alles verändert“, Die Welt vom 14.01.2018 (abrufbar unter https://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article172475604/Die-Fluechtlingskrise-hat-alles-veraendert.html); Experten erklären Misere – Was Flüchtlinge mit der Wohnungsnot zu tun haben, t-online vom 10.04.2019 (abrufbar unter https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/id_85553350/wohnungsnott-in-deutschland-was-fluechtlinge-damit-zu-tun-haben.html); Zuwanderung stützt Immobilienpreise langfristig, FAZ vom 24.05.2019.
 - 5 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 3.
 - 6 So die Prognosen von Raffelhüschen und Witkowski, vgl. dazu <https://www.manager-magazin.de/finanzen/immobilien/forscher-entwickeln-immobilienmarkt-prognose-fuer-2060-a-1261255.html> und <https://www.handelsblatt.com/finanzen/immobilien/wohnungsmarkt-der-preisboom-bei-immobilien-wird-auch-in-zukunft-anhalten-aber-nicht-ueberall/23872680.html>; siehe bereits Witkowski/Ehing/Raffelhüschen, Zur Wirkung der „Flüchtlingskrise“ auf die langfristige Wohnimmobiliennachfrage in Deutschland, 2015; abrufbar unter: https://www.fwi1.uni-freiburg.de/downloads/aktuelles/Wirkung_Fl%C3%BChtlingskrise_Wohnimmobilien-nachfrage.pdf.
 - 7 Vgl. FAZ online vom 08.05.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/hoffnungsschimmer-die-mieten-fallen-wieder-16177171.html>.

2. Die sog. Mietpreisbremse

Durch das Mietrechtsnovellierungsgesetz⁸ sind erstmals Regelungen in das Bürgerliche Gesetzbuch⁹ eingefügt worden, durch welche bei Neuabschluss von Mietverträgen die Miethöhe staatlich reguliert wird.¹⁰

Eine im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz erstellte Studie kommt zu dem Schluss, dass sich der Mietpreisanstieg infolge der Mietpreisbremse verlangsamt habe.¹¹ Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie spricht dagegen von „mangelnder Wirksamkeit“.¹² Effekte gerade für die unteren Einkommensschichten seien nicht nachweisbar.¹³ Die Bundesregierung selbst konstatierte, dass die Mietpreisbremse „bislang nicht zu den erhofften Wirkungen geführt [hat]“.¹⁴ Mit dieser Begründung wurde eine weitere Reform des Mietrechts angestrebt, welche zum 01.01.2019 in Kraft getreten ist.¹⁵ Unter anderem wurde dem Mieter ein Auskunftsrecht gewährt, § 556g Abs. 1a BGB¹⁶ n.F. Im Falle von Modernisierungsmaßnahmen kann der Vermieter nur noch 8% statt 11% der Kosten in der Miete berücksichtigen, § 559 Abs. 1 BGB n.F. Zudem wurde in diesem Fall eine Kappungsgrenze in

-
- 8 Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz - MietNovG) vom 21.04.2015 (BGBl I S. 610); abrufbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*\[@attr_id=%27bgbl115s0610.pdf%27\]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s0610.pdf%27%5D_1558353143820](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*[@attr_id=%27bgbl115s0610.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s0610.pdf%27%5D_1558353143820).
 - 9 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 31.01.2019 (BGBl. I S. 54); abrufbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html>.
 - 10 Zur ersten Fassung der Mietpreisbremse wird verwiesen auf den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste (Hrsg.), Aktueller Stand der Mietpreisbremse, - WD 7 - 3000 - 090/18 -; abrufbar unter: <https://www.bundes-tag.de/resource/blob/557608/747fb772960d2b8ab1f903dd94f00e6e/WD-7-090-18-pdf-data.pdf>.
 - 11 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e. V. (oben Fn. 1), S. 40. Siehe bereits Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e. V., Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems, in: DIW-Wochenbericht 7/2018, 107 (112 f.), abrufbar unter: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.578092.de/18-7-1.pdf.
 - 12 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 9.
 - 13 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e. V. (oben Fn. 1), S. 41.
 - 14 Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 01.10.2018, BT-Drs 19/4672, S. 1; wortgleich übernehmend Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 28.11.2018, BT-Drs 19/6153, S. 2.
 - 15 Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz - MietAnpG) vom 18.12.2018 (BGBl. I S. 2648); abrufbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*\[@attr_id=%27bgbl118s2648.pdf%27\]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl118s2648.pdf%27%5D_1558353816279](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*[@attr_id=%27bgbl118s2648.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl118s2648.pdf%27%5D_1558353816279).
 - 16 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.02.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 31.01.2019 (BGBl. I S. 54); abrufbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html>.

§ 559 Abs. 3a BGB n. F. eingeführt. Ob das Mietrechtsanpassungsgesetz eine echte Effektivierung bedeutet, ist im Schrifttum angezweifelt worden.¹⁷ Teils wird die ersatzlose Abschaffung gefordert, da sie wirkungslos sei und dort, wo sie wirke, den Abbau von Wohnungsknappheit sogar behindere.¹⁸

3. Enteignung und Vergesellschaftung von Wohnraum

Teilweise wird in der öffentlichen Debatte die Enteignung¹⁹ von Wohnraum bzw. die Vergesellschaftung²⁰ des Wohnungsbestands privater Wohnungsgesellschaften gefordert.

Im Schrifttum wird darauf verwiesen, dass die Vergesellschaftung keine neuen Wohnungen schaffe, sondern eher zusätzlich zur Zurückhaltung potenzieller Investoren führe.²¹ Daher sei schon die Geeignetheit des Eingriffs in das Eigentum fraglich, jedenfalls aber die Erforderlichkeit.²² Teils wird auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bezweifelt.²³ Die Frage nach einer Rechtfertigung im Einzelfalle stelle sich aber spätestens bei der Frage der Entschädigung.²⁴

-
- 17 Artz/Börstinghaus, Das am 1.1.2019 in Kraft getretene Mietrechtsanpassungsgesetz, Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht (NZM) 2019, 12 (25); Selk, Das Mietrechtsanpassungsgesetz, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2019, 329 (334); Schuldt, Mietrechtsanpassungsgesetz – Ein effektives Instrument, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2018, 222 (225).
- 18 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 19.
- 19 Siehe die Kurzinformation der Wissenschaftlichen Dienste (Hrsg.), Zur Zulässigkeit der Enteignung brachliegender Grundstücke, - WD 7 - 3000 - 067/19 –; abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/644550/7bf420829b09d90aba1a03619b92fe29/WD-7-067-19-pdf-data.pdf>.
- 20 Siehe die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste (Hrsg.), Zur Vergesellschaftung eines privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmens nach Art. 15 GG, - WD 3 - 3000 - 445/18 –; abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/591138/56a3abe5d99481d9f72144aeae96bfce/wd-3-445-18-pdf-data.pdf>.
- 21 Schede/Schuldt, Vergesellschaftung von Grund und Boden, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2019, 78 (80).
- 22 Schede/Schuldt (oben Fn. 21), S. 80.
- 23 Haab, Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen durch Volksgesetz, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2019, 145 (147); Schede/Schuldt (oben Fn. 21), S. 80.
- 24 Ipsen, Sozialisierung und Übermaßverbot, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2019, 527 (529).

4. Angebotsorientierte Maßnahmen

4.1. Sozialer Wohnungsbau und Belegungsrechte

Die Effizienz des sozialen Wohnungsbaus als Maßnahme der Wohnungsbaupolitik wird sehr unterschiedlich bewertet. Während teilweise ein Ausbau des Fördervolumens gefordert wird²⁵, werden auch grundsätzliche Zweifel laut.²⁶ Dem Instrument des sozialen Wohnungsbaus wird entgegengehalten, dass es zu einer Fehlallokation von Subventionen führe. So liege die Fehlbelegungsquote im sozialen Wohnungsbau fast halb so hoch wie bei völlig einkommensunabhängiger Vergabe von Wohnungen.²⁷

Kritiker empfehlen einen Vorrang der Subjektförderung²⁸ und abweichende kommunale Ansätze mit Konzeptvergabe.²⁹ Sofern der soziale Wohnungsbau weitergeführt werde, solle eine Beschränkung auf bestimmte Zielgruppen mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt³⁰ oder eine konsequente Fehlbelegungsabgabe und die Auflage einer Durchmischung mit frei finanziertem Wohnungsbau im selben Wohngebiet erfolgen.³¹

Von der Frage nach der Nutzung des Instruments des sozialen Wohnungsbaus zu trennen ist die Frage, welche Wohnungsbaugesellschaften solche Bauprojekte realisieren. Etwa zwei Fünftel der Sozialwohnungen werden von genossenschaftlichen und kommunalen Unternehmen gehalten, ein Fünftel von börsennotierten privaten Unternehmen und zwei Fünftel von Privatpersonen und sonstigen privaten Unternehmen.³² Teilweise wird der Verkauf kommunaler Wohnungsbestände

-
- 25 Deutscher Städtetag, Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, 2018, S. 13; abrufbar unter: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/positionspapier_neuausrichtung_wohnungs-und_baulandpolitik_verlinkt.pdf; Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive vom 11.03.2016, BT-Drs 18/7825, S. 9; Kofner, Sozialer Wohnungsbau in Deutschland: strategische Wende erforderlich, Wohnungswirtschaft & Mietrecht (WuM) 2017, 370.
- 26 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 9, 19; Voigtländer/Henger, Setzt die Wohnungspolitik die richtigen Anreize für den Wohnungsbau? Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft, 2018, S. 19; abrufbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2018/IW-Gutachten_Bewertung_KoaV2018.pdf.
- 27 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 9; Voigtländer/Henger (oben Fn. 26), S. 19.
- 28 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 10 ff, 19; Voigtländer/Henger (oben Fn. 26), S. 19.
- 29 Voigtländer/Henger (oben Fn. 26), S. 19.
- 30 Henger, Wachsende Großstädte: Mehr Bevölkerung verlangt auch mehr Wohnungsbau, in: ifo Schnelldienst, 2018, Nr. 21, 23 (25); abrufbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2018/aufsatz-zeitschrift/scheitern-der-sozialen-wohnungspolitik-wie-bezahlbaren>.
- 31 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 19.
- 32 Kofner (oben Fn. 25), S. 372.

empfohlen.³³ Diese seien ineffizient verwaltet, zudem sei der Anteil von Geringverdienern kaum höher als bei privaten Wohnungseigentümern.³⁴ Zudem seien die Mieten nicht signifikant niedriger als bei privaten Unternehmen.³⁵ Andere Stimmen fordern dagegen, schwerpunktmäßig auf genossenschaftlichen³⁶ und kommunalen Wohnungsbau zu setzen.³⁷ Zu konstatieren sei eine „übermäßige Gewinnorientierung“.³⁸

Teilweise wird gefordert, unabhängig vom Bau von Sozialwohnungen Belegungsrechte durch die Kommunen zu erwerben.³⁹ Dem wird entgegengehalten, dass dies gerade in angespannten Wohnungsmärkten besonders teuer sei.⁴⁰

4.2. Werkwohnungen

Die Rechtsordnung sieht für mit Rücksicht auf das Bestehen eines Dienstverhältnisses vermieteten Wohnraum (Werkmietwohnungen) erleichterte Kündigungsmöglichkeiten vor, § 576 BGB. Damit soll der Werkwohnungsbau gefördert werden. Zugleich ist der Werkwohnungsbau damit Sache Privater. Rechtspolitische Vorstöße sind nicht zu verzeichnen.

4.3. Erbbaurechte

Erbbaurechte werden von einzelnen Akteuren sowohl für den langfristigen Erhalt der Steuerungsfähigkeit der Kommunen als auch für die Eigentumsbildung der Bevölkerung als sinnvolles Instrument empfohlen.⁴¹

33 Voigtländer, Argumente für den Verkauf öffentlicher Wohnungen, IW-Policy Paper 8/2018; abrufbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2018/IW-Policy-Paper_2018_08_Verkauf_oeffentlicher_Wohnungen.pdf.

34 Voigtländer (oben Fn. 33), S. 12.

35 Voigtländer (oben Fn. 33), S. 11.

36 Differenzierend hierzu Theurl, in: ifo Schnelldienst, 2018, Nr. 21, S. 20 (22): „Unter- und Überschätzung in der Politik“; abrufbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2018/aufsatz-zeitschrift/scheitern-der-sozialen-wohnungspolitik-wie-bezahlbaren>.

37 Kofner (oben Fn. 25), S. 377.

38 Kofner (oben Fn. 25), S. 377.

39 Henger (oben Fn. 30), S. 25.

40 Kritisch daher Kofner (oben Fn. 25), S. 376.

41 Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Bodenpolitische Agenda 2020-2030, 2017, S. 12; abrufbar unter: <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html>.

5. Bauordnungsrechtliche Maßnahmen

Eine Reihe von Vorschlägen betrifft materielle und verfahrensrechtliche Änderungen im Bauordnungsrecht. Erhofft wird von den Befürwortern eine Senkung der Baukosten.⁴² Im Einzelnen werden genannt die Energieeffizienzregulierung⁴³, der Brandschutz⁴⁴ und die Abstandsflächen.⁴⁵ Gefordert wird auch die Nachverdichtung durch zusätzliche Geschosse auf vorhandener Bebauung.⁴⁶ Um dies zu erleichtern, werden der genehmigungsfreie Ausbau von Dachgeschosswohnungen,⁴⁷ die Abmilderung bzw. Abschaffung der Stellplatzpflicht⁴⁸ sowie die Reduzierung der bauaufsichtlichen Hürden für Hochhäuser gefordert.⁴⁹ Umstritten ist die Relevanz seriellen Bauens und der damit einhergehenden Typengenehmigungsverfahren.⁵⁰

-
- 42 Umfassend hierzu Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts. BBSR-Online-Publikation 27/2017, Bonn, Dezember 2017; abrufbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-27-2017.html?nn=415910>; Deutscher Städtetag (oben Fn. 25), S. 16; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 16; Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive vom 11.03.2016, BT-Drs 18/7825, S. 11 f; Voigtländer/Henger (oben Fn. 26), S. 27.
- 43 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 19; Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive vom 11.03.2016, BT-Drs 18/7825, S. 13 f.
- 44 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (oben Fn. 42), S. 45.
- 45 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (oben Fn. 42), S. 45; Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., 28 Vorschläge des ZIA zur Beschleunigung bei Stadtentwicklung, Planung und Bau, Berlin 2018, S. 7; <https://www.zia-deutschland.de/positionen/planungs-und-baubeschleunigungsgesetz/>.
- 46 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (oben Fn. 42), S. 46; Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (oben Fn. 45), S. 5.
- 47 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (oben Fn. 42), S. 46.
- 48 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (oben Fn. 42), S. 46; Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (oben Fn. 45), S. 5; Für eine generelle Lockerung der Stellplatzpflicht auch Wrede, Soziale Wohnungspolitik: Grundversorgung sichern, Land effizienter nutzen und Transaktionskosten reduzieren, in: ifo Schnelldienst, 2018, Nr. 21, 9 (11); abrufbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2018/aufsatz-zeitschrift/scheitern-der-sozialen-wohnungspolitik-wie-bezahlbaren>.
- 49 Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (oben Fn. 45), S. 5.
- 50 Für Erleichterungen Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (oben Fn. 45), S. 5; Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive vom 11.03.2016, BT-Drs 18/7825, S. 12 f.; kritisch Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (oben Fn. 42), S. 46.

Gefordert wird auch eine Höchstdauer von Baugenehmigungsverfahren mit Genehmigungsfiktion.⁵¹ Auch wird die Vereinheitlichung der Landesbauordnungen bzw. die Umsetzung der Musterbauordnung angemahnt.⁵² Angesichts einer Vielzahl von fachgesetzlichen Vorgaben werden eine Stärkung des Abwägungsgebotes und ein Abbau fachrechtlicher Hindernisse gefordert.⁵³ Verfahrensrechtliche Änderungen werden dabei teils kritisch gesehen.⁵⁴ Umstritten ist auch die stärkere Beteiligung von Privaten im Projektmanagement und bei der Erstellung von Bebauungsplänen zur Qualitäts- und Effizienzsteigerung der staatlichen Baubehörden.⁵⁵

6. Boden- und bauplanungsrechtliche Aspekte

Die Möglichkeit der Anordnung eines Baugebotes (§ 176 Baugesetzbuch) stellt sich aufgrund der Anforderungen und der Einzelfallbeschränkung als eine Maßnahme dar, mit der strukturelle Probleme nur schwer und mit unverhältnismäßig großem Aufwand angegangen werden können.⁵⁶ Gefordert wird die Möglichkeit, Baugebote durch Satzung allgemein unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit zu erlassen.⁵⁷ Den Grundstückseigentümern bliebe dann nur noch die Möglichkeit, im Einzelfall nachzuweisen, dass das Bauvorhaben für sie unwirtschaftlich sei.⁵⁸

Den Kommunen sollen mehr Anreize gegeben werden, neues Bauland auszuweisen, indem sie an den planungsbedingten Wertsteigerungen stärker partizipieren können.⁵⁹ Ein solcher Planungswertausgleich würde zugleich Interessenkonflikten und Spekulation im Vorfeld der Ausweisung

51 Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (oben Fn. 45), S. 3 f.

52 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (oben Fn. 42), S. 47; Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (oben Fn. 45), S. 12; Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive vom 11.03.2016, BT-Drs 18/7825, S. 11.

53 Deutscher Städtetag (oben Fn. 25), S. 10 f.

54 Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 1.

55 Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (oben Fn. 45), S. 1 ff.; dagegen Bunzel/Niemeyer, Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2018, 743 (745).

56 Bunzel/Niemeyer (oben Fn. 55), S. 747.

57 Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung, 2019, S. 9; abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/bfr-empfehlung-siedlungsentwicklung.pdf;jsessionid=D04F3B6055402E0638F8B64221F6A887.2_cid373?__blob=publicationFile&v=1.

58 Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (oben Fn. 57), S. 9.

59 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 16, 19.

von Bauflächen vorbeugen.⁶⁰ Dagegen werden Praktikabilitätseinwände geltend gemacht.⁶¹ Im bayerischen Verfassungsrecht (Art. 161 Abs. 2 BayVer⁶²) findet sich eine solche Beteiligung der Allgemeinheit an Bodenwertzuwächsen in der Form eines Programmsatzes ohne unmittelbar Berechtigte.⁶³ In diesem Zusammenhang ist auch auf Diskussionen um die aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts⁶⁴ notwendige Reform der Grundsteuer⁶⁵ sowie die Grunderwerbsteuer⁶⁶ hinzuweisen.

Gefordert wird auch ein Paradigmenwechsel bei der Baulandvergabe. Die Konzeptqualität solle stärker berücksichtigt werden, das Höchstgebotsverfahren zugunsten sozialer, städtebaulicher, ökonomischer und ökologischer Aspekte abgelöst werden.⁶⁷

Das gemeindliche Vorkaufsrecht soll gestärkt werden.⁶⁸ Hierzu sollen auch Umgehungsgeschäfte durch sog. share deals erfasst, Fristen für die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts verlängert, Preislimitierungen erleichtert und auch die Ausübung ohne konkreten Zweck, allein zur

-
- 60 Bunzel/Niemeyer (oben Fn. 55), S. 751; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 16, 19.
- 61 Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 23 f.; Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (oben Fn. 57), S. 8.
- 62 Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), zuletzt geändert durch Gesetze vom 11.11.2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642); abrufbar unter: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.
- 63 Dazu Kment, Wohnungsnot und Verfassungsrecht, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2018, 3692 (3694).
- 64 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10.04.2018, Aktenzeichen: 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/-15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2018, 1451.
- 65 Siehe den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste (Hrsg.), Überblick zur Grundsteuerreform – WD 4 – 147/18 –; abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/579578/f7e51f2ae35ca2412c55b29f4ced640a/wd-4-147-18-pdf-data.pdf>. Reformvorschläge unter bodenrechtlicher Perspektive finden sich etwa bei: Löhr/Kempny, Zur Grundsteuerreform: Grundzüge eines Bodenwertsteuergesetzes, Deutsches Steuerrecht (DStR) 2019, 537; Voigtländer/Henger (oben Fn. 26), S. 23; Wrede (oben Fn. 48), S. 10 f.; Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 22; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 15; Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (oben Fn. 57), S. 8; Beck, Die Reform der Grundsteuer, Der Sachverständige (DS) 2019, 48.
- 66 Siehe hierzu Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 19; Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive vom 11.03.2016, BT-Drs 18/7825, S. 17; Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 3; Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (oben Fn. 57), S. 12; v. Malottki/Cischinsky, Führt eine Senkung der Grunderwerbsteuer zu niedrigeren Wohnkosten? Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2018, 284.
- 67 Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive vom 11.03.2016, BT-Drs 18/7825, S. 8. Ähnlich Kofner (oben Fn. 25), S. 378; Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 1.
- 68 Bunzel/Niemeyer (oben Fn. 55), S. 747 f.; Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 2, 15.

Schaffung einer Bodenreserve, ermöglicht werden.⁶⁹ Abweichend wird die Ausübung des Vorkaufsrechts für Fälle eines „städtebaulichen Missstands“ oder einer „bisher gehorteten Baulücke“ gefordert.⁷⁰

Für die Innenentwicklung im Innenbereich wird konstatiert, dass § 34 BauGB kein Ausnahmetatbestand sei, sondern für die Hälfte aller Baugenehmigungen bei neuen Wohnungen verantwortlich ist.⁷¹ Gefordert wird ein Pflichtanteil an gefördertem und bezahlbarem Wohnraum, hilfsweise die Zahlung einer Ausgleichsabgabe sowie die Beteiligung an Infrastrukturfolgekosten.⁷² Rechtstechnisch soll dies durch die Ermöglichung besonderer Festsetzungen entsprechend § 9 Abs. 2a ff. BauGB geschehen.⁷³ Langfristig wird ein genereller Planungsvorbehalt auch für den Innenbereich angestrebt.⁷⁴

7. Aspekte der Stadtentwicklung und des ländlichen Raums

Das Angebot von Wohnraum fällt regional unterschiedlich aus. So ist ein massiver Zuzug in die Großstädte zu beobachten. Gleichzeitig standen Ende 2016 zwei Millionen Wohnungen leer, davon 620.000 in Ostdeutschland.⁷⁵ Nicht nur in Ostdeutschland, sondern auch in westdeutschen Regionen sind Abwanderungsprozesse im Gange, während das lange deutlich negative Wanderungssaldo von Ost- nach Westdeutschland inzwischen ausgeglichen ist.⁷⁶ Das Binnenwanderungsvolumen – gerechnet über Kreisgrenzen – beträgt jährlich 2,6 Millionen Menschen.⁷⁷

Der Trend zur Verdichtung von Großstädten wird daher – auch unter ökologischen und gesundheitlichen Aspekten – kritisch hinterfragt.⁷⁸ Da neues Bauland kaum noch in Großstädten, sondern überwiegend in deren Umland entstehen kann, wird die bessere Anbindung peripherer

69 Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 2, 15.

70 Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (oben Fn. 57), S. 8.

71 Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 2; Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (oben Fn. 57), S. 10.

72 Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 18.

73 Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 18; Deutscher Städtetag (oben Fn. 25), S. 9.

74 Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 19.

75 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 4.

76 Wiegand/Milbert (oben Fn. 3), S. 14.

77 Wiegand/Milbert (oben Fn. 3), S. 11.

78 Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (oben Fn. 57), S. 17; Henger (oben Fn. 30), S. 25.

Räume durch den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und des Fernverkehrs gefordert.⁷⁹ Zur Stärkung des ländlichen Raums wird auch die Dezentralisierung von Behördenstandorten gefordert.⁸⁰ Weitere Maßnahmen für den ländlichen Raum sind eine Förderung von Dezentralisierung auch von Unternehmen sowie der Ausbau der digitalen Infrastruktur und von Kultur-, Sport- und Freizeitangeboten.⁸¹

8. Fazit

Eine wachsende Bevölkerung und Wanderungsbewegungen vom Land in die Städte und besonders einzelne Großstädte haben der Wohnungspolitik große Aufmerksamkeit verschafft. Zahlreiche Instrumente der Wohnungspolitik befinden sich in der rechtspolitischen und fachwissenschaftlichen Diskussion. Viele werden fachlich und politisch kontrovers beurteilt. So gehen einige Vorschläge in Richtung einer stärkeren Einschränkung des Eigentumsschutzes zugunsten einer Betonung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, während gerade die Ausschaltung marktwirtschaftlicher Preisbildungsmechanismen von anderen als Gefahr und kontraproduktiv angesehen wird. Diametral entgegengesetzt sind auch die Positionen zur Wirksamkeit und Notwendigkeit des sozialen Wohnungsbaus sowie zur Sinnhaftigkeit einer stärkeren Beteiligung Privater am Wohnungsbau wie an der bauplanerischen Aufgabenerfüllung der Bauämter.

Neben diesen grundsätzlichen Richtungsfragen der Wohnungsbaupolitik sind die Diskussionen um eine Deregulierung und Vereinheitlichung des Bauordnungsrechts, Reformen des Bauplanungsrechts sowie die Forderung nach einer Belebung des ländlichen Raums als Teil des Diskurses zu nennen. Gerade im Bereich des Bauordnungs- und Bauplanungsrechts finden sich teilweise stark ins Detail gehende Forderungskataloge.

79 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (oben Fn. 2), S. 19; Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (oben Fn. 41), S. 33; Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (oben Fn. 57), S. 17; Henger (oben Fn. 30), S. 25.

80 Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (oben Fn. 57), S. 15.

81 Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (oben Fn. 57), S. 17; Henger (oben Fn. 30), S. 25.