

GARRP Seminar für (angehende) Kommunalpolitikerinnen  
Schwerpunkt „Bauen und Wohnen“  
12. April 2019 in Speyer

# Die besonderen Herausforderungen beim „Sozialen Wohnungsbau“ - Gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung

Rechtsanwältin Iris Behr

Institut Wohnen und Umwelt GmbH (IWU), Darmstadt

## **1. Sozialer Wohnungsbau – Faktencheck**

Bund - Land – Kommune: wer hat welche Aufgaben und Möglichkeiten?

## **2. Gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung (GWOSE)**

Vision der GRÜNEN – Wo können wir ansetzen?

## **3. Sozial gerechter Bau und Vergabe von Wohnraum**

„Sozial gerechte Bodenordnung“ Sozialquote (10%, 20%, 30% etc.)

Was bringt sie? Wie kann sie umgesetzt werden?

## **4. Bodenvorratspolitik und Baulandmobilisierung**

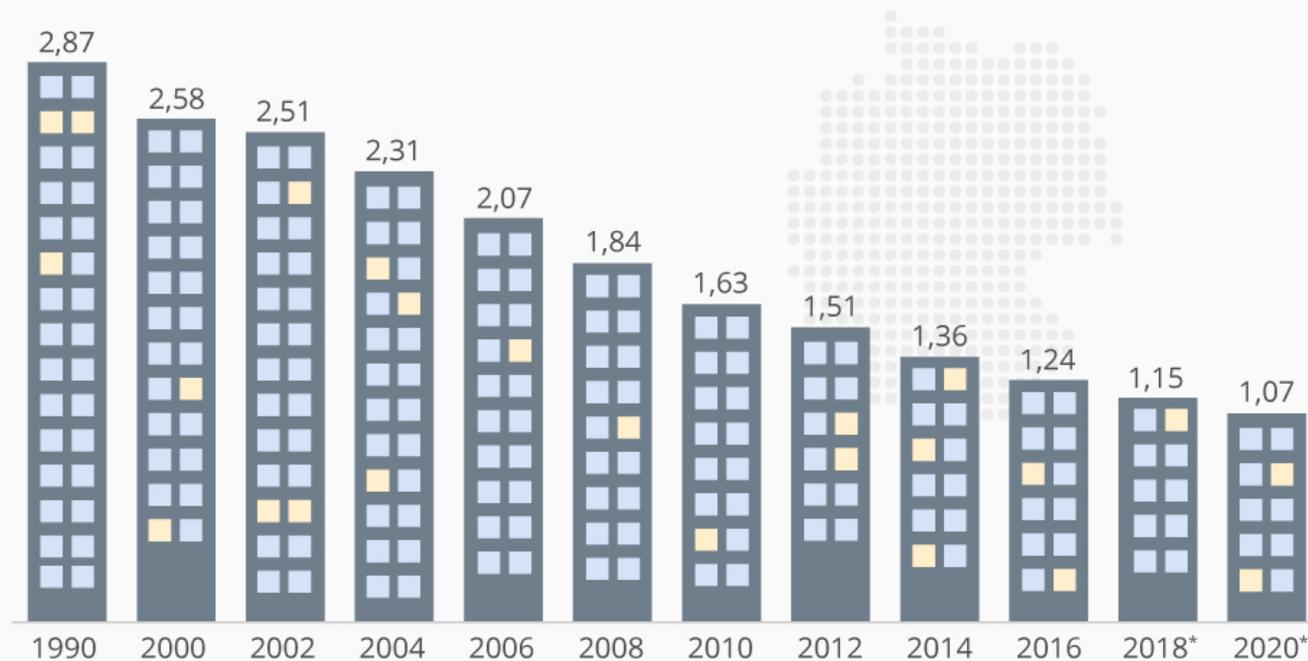
Was ist das? Was ist möglich und was bringt sie uns?

## **5. GRÜNE wollen oft alles:**

Klimafreundlich, Barriere arm, Umweltschutz, Energiestandards bei gleichzeitig bezahlbaren Mieten. Geht das überhaupt? Miete und Nebenkosten – wie sind die Gesamtkosten besser zu erkennen und wie kann auf sie eingewirkt werden?

## Immer weniger sozialer Wohnraum in Deutschland

Anzahl belegungsgebundener Sozialwohnungen in Deutschland (in Mio.)



## Warum gibt es immer weniger Sozialwohnungen?

- Reguläre Darlehensrückzahlung/frühzeitiges Zurückzahlen der Förderung
  - Auslaufen der Belegungsbindungen (i. d. R. nach 20-30 Jahren)
  - Wegfall der Mietpreisbindung
- Systemwechsel in der Wohnraumförderung
  - **Objektförderung:** Darlehen und Zuschüsse zur Senkung der Kapitalkosten des sozialen Mietwohnungsbaus zur
  - **Subjektförderung:** durch Wohngeld mittels individuell berechneter Mietzuschüsse auf dem freien Wohnungsmarkt eine angemessene Wohnung zu bezahlbaren Bedingungen zu finden

*(Wohnungspolitische Kommission 1994 beriet Bundesregierung zur Zukunft des sozialen Wohnungsbaus)*

- vermeintlich „fehlbelegte“ Sozialwohnungen
- Blick auf energetische Bestandsverbesserung statt Neubau bei „entspannten“ Wohnungsmärkten in den 90er Jahren
- Privatisierung von Sozialwohnungen durch Bund, Länder, finanzschwache Gemeinden zur kurzfristigen Haushaltskonsolidierung
- Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte wird (noch) nicht als Aufgabe der Daseinsvorsorge erkannt
- Kommunale Belastungen durch die Kosten der Unterkunft

- 3% Verschuldensbegrenzung aus dem Maastrichter EU Vertrag  
→ Primat der Haushaltskonsolidierung vor Infrastrukturinvestitionen
- Schuldenbremse und Schutzschirm Regelungen  
→ betonen kommunalen Schuldenabbau
- Sparpolitik trifft sozialen Wohnungsbau  
→ Neubau : hochpreisiger Miet- und Eigentumswohnungen
- Föderale Verfassungsreform (2006)  
→ Länderzuständigkeit für den sozialen Wohnungsbau ab 2019

**Wohngipfel 21.09.2018: 2018-2022 p.a. 1 Mrd. für den sozialen Wohnungsbau zweckgebundener Einsatz durch die Länder**

- Bundes Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen
- Bundesförderung 2014 – 2019: 514 Mio. € pro Jahr
- Bis: Verkauf von bundeseigenen Grundstücken an Kommunen
  - 25 000€ Rabatt pro neugeschaffener Sozialwohnung WE\*
- Kommunale Förderprogramme: Zuschüsse, Darlehen, Bürgschaften, vergünstigte Grundstücke

## Maßnahmen

- Belegungs- und Mietpreisbindung  
→ lange Laufzeiten vereinbaren: 20 - 40 Jahre im Neubau
- „Ankauf“ von Belegungsbindungen
- Gründung kommunaler Wohnungsbaugesellschaften
- **Neue Wohnungsgemeinnützigkeit**

**ABER:** Verlust der gebundenen Wohnungen lässt sich nicht kompensieren

- Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen Rheinland Pfalz 2015
- 2018: 300 Mio. € für sozialen Wohnungsbau
- Zuschussförderung für investitionsvorbereitende Maßnahmen von Gemeinden
- Kooperationsvereinbarung mit den Gemeinden zur Stärkung des geförderten Mietwohnungsbaus
- Finanzierungspartner Investitions-und Strukturbank Rheinland Pfalz

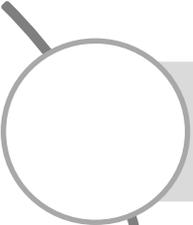
## Investitions-und Strukturbank gewährt (seit 08/18) Tilgungszuschüsse für:

*(bei 15-25 Jahren Mietpreis- und Belegungsbindungen)*

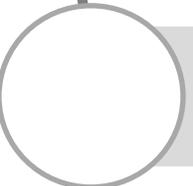
- Bau von:  
Mietwohnungen, Gemeinschaftswohnungen, Studierendenwohnheimen
- Modernisierung von:  
Mietwohnraum, Herrichtung von Wohnraum für Flüchtlinge und Asylbegehrende
- Schaffung/Modernisierung von selbst genutztem Wohnraum
- Zinsverbilligung und Tilgungszuschuss für Wohneigentum\*
- Förderung von Genossenschaftsanteilen (seit 02/2018)
- Wohngruppen und Wohngemeinschaften (seit 01/ 2017)

## Vision „Europäische Stadt“

Kompakte, funktional und soziokulturell gemischte Stadt strebt die gesellschaftliche Teilhabe **aller Menschen** an lokalen Arbeitsmärkten und sozialen Netzen an  
→ kulturelle Heterogenität



**Befund:** Undurchlässigkeit benachteiligter Viertel und soziale Segregation nehmen zu  
→ Teilhabechancen in der Gesellschaft nehmen ab



**Vision:** „Recht auf Stadt“ – eine Stadt für alle  
→ europäische Stadt prägende Mischung = geht zur Zeit verloren



**Vision:** „Recht auf Wohnen“

## Vision „Europäische Stadt“

Kompakte, funktional und soziokulturell gemischte Stadt strebt die gesellschaftliche Teilhabe **aller Menschen** an lokalen Arbeitsmärkten und sozialen Netzen an  
→ kulturelle Heterogenität

### Strategien gegen:

- Verdrängung aus innenstadtnahen Wohnquartieren
- Konzentration einkommensschwacher Bevölkerungsschichten
- Geflüchteten Menschen in Quartieren der „Ausgegrenzten“

### Durch:

- Angebotsausweitung und Wohnraumsicherung
- Finanzierung und Regulierung

## Mit konsistenten politischen Festlegungen

- Zur Wohnungspolitik (bezahlbarer Neubau, Bestandssicherung, Wohnraumversorgungskonzepte, Bodenvergabe, etc.)
- Zur Mobilitätsentwicklung
- Zur Energieversorgung

## Vision : regenerativ und dezentral → Mieterstrom

- **Doppelte Innenentwicklung**
- Klimaschutz- und Klimaanpassung

## Visionen: Suffizienz: weniger Flächenverbrauch, mehr teilen

- Zielkonflikte in Wachstumsräumen erkennen
- Politischen Mut, ordnungsrechtliche Instrumente anzuwenden
- Personelle und finanzielle Ressourcen für das Verwaltungshandeln

- Keine feste Definition für bezahlbares Wohnen
- EU-Maßstab: ‚housing cost overburden‘
  - Wohnkostenanteil am Nettohaushaltseinkommen über 40 %  
„Wohnkostenüberlastung“ \*
- Fundus für bezahlbare Wohnungen:
  - Sozialwohnungen
  - Teilmodernisiert Altbestände
  - Wohnungen öffentlicher WU, Mieten: unteres Ende der Mietspiegel
- Bestandssicherung und Neubau von bezahlbaren Wohnungen

# GWOSE – Zuständigkeiten für bezahlbaren Wohnraum

„Bezahlbarer Wohnraum für alle“ bewegt sich im föderalen **Mehrebenensystem**

Rechtliche Regulierung durch:

- **Bund:** Mietrecht, Förderrecht, Steuerrecht, Baugesetzbuch
- **Länder:** Wohnraumzweckentfremdung, Wohnungsaufsicht, Fehlsubventionierung
- **Kommunen:** Originäre Instrumente der Kommunen:  
Boden(vorrats-)politik, Erbbaurecht, Bodenfonds, Konzeptvergabe  
B-plan & städtebaulicher Vertrag, Vorkaufsrecht, Milieuschutzsatzung

# Sozialgerechte Bodennutzung

## Bau und Vergabe von Wohnungen (1)

### Bezahlbarer Neubau beginnt beim Grundstückspreis

- **Konzeptvergabe\*** mit (politisch) gesetzten Vorgaben: Anteil geförderter WEs, Mietpreisbindung für alle Wohnungen am Mietspiegel orientiert, Energieeffizienz, Mobilitätskonzept etc.
- **Maßstab:** mehr WEs im unteren /mittleren Segment, doppelte Innenentwicklung, Klimaanpassung
- **Zielkonflikt:** Auflagen für bezahlbaren Wohnraum senken Bodenpreise und Einnahmen für den kommunalen Haushalt

\* Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten

\*\* Masterplan Wohnen Hessen

# Sozialgerechte Bodennutzung

## Bau und Vergabe von Wohnungen (2)

**Städtebaulicher Vertrag (§ 11 BauGB) zur sozial gerechten Bodennutzung i.V.  
mit B-Plan Aufstellung**

→ **In bebauten Gebieten §34 BauGB nicht anwendbar!**

- Verpflichtung für Grundstücksentwickler: **Quoten** für geförderte Wohnungen (..)
- Sicherung der vertraglichen Pflichten: Grundschuld, Dienstbarkeiten (Grundbuch), Bürgschaften
- B-Plan nur bei Abschluss des städtebaulichen Vertrages (kommunalpolitischer Beschluss erforderlich)
- Auswahl der Investoren: gemeinwohlorientierte Unternehmen, städtische und Landesunternehmen
- **GRÜNE Idee: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit**

# Sozialgerechte Bodennutzung

## Kommunale Beispiele - Resümée (1)\*

- Bauverpflichtung von **Miet**wohnungen mit bestimmten Standard
- Sozial gebundene Grundstücksverkäufe zu Preisen unter Marktwert an Genossenschaften oder Bauträger
- Quoten für Sozialen Wohnungsbau und mittlere Einkommen bis zu 40%-50%
- 20-/40-/60-jährige Bindung und Verbot der Umwandlung in ETW
- Verbot der Eigenbedarfskündigung
- Begrenzung der Erst-und Wiedervermietungsmiete auf Mietspiegelniveau
- Innerhalb der ersten 5 Jahre keine Mieterhöhung

# Sozialgerechte Bodennutzung

## Kommunale Beispiele - Resümée (2)\*

- Eingangsmieten abgesenkt durch Darlehen oder Zuschüsse
- Mietenzuschlag bei KfW-Effizienzhaus 55 oder besser
- Wohnflächenobergrenzen (Suffizienz)
- Grundstücksverbilligung: Grunderwerb zu lageunabhängigen Preisen in Abhängigkeit des Einkommens
- Kostenkontrolle bei Weiterveräußerung
- 20 Jahre Bindungsdauer
- Ökologischer Kriterienkatalog für Miet- und ETW

## Soziale Erhaltungssatzung “Milieuschutzsatzung“ (§ 172 I 1 Nr. 2 BauGB)

*... zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung*

- Auf Quartiersebene zur Vermeidung negativer städtebaulicher Folgen von Aufwertungs- u. Verdrängungsprozessen
- Hochwertige Modernisierungsmaßnahmen genehmigungspflichtig
- Vorkaufsrecht → Verkehrswert (§§24, 28 III 1 BauGB)
- Rechtsverordnung **Landesregierung:**
  - Genehmigungspflichtige Umwandlung von Miet- in ETW (§ 172 (1) 4 BauGB)
  - Verlängerung der Kündigungsfristen auf 10 Jahre (§ 577 a BGB)

## Soziale Erhaltungssatzung “Milieuschutzsatzung“ (§ 172 I 1 Nr. 2 BauGB)

*... zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung*

- Handicap:
  - Hoher Verwaltungsaufwand für Datenermittlung
  - detaillierte Voruntersuchungen
  - gute Begründungen, um Satzung gerichtsfest zu machen

**Kein direkter Einfluss auf Mieterhöhung** sondern Begrenzung von baulichen Veränderungen, Struktur des Gebietes wird geschützt

## Verbot der Wohnraumzweckentfremdung

- Zweckentfremdung: Leerstand zu spekulativen Zwecken, Umnutzung von Wohnraum zur Beherbergung (oder zu Büroraum)
- Zweckentfremdung heute: tage- und wochenweise Vermietung als Gästewohnung lukrativer als dauerhafte Vermietung
- Zielerreichung / Sicherung von Wohnraum - schwer zu fassen
- Nutzung als Zeitwohnung, Ferienwohnung ist keine Zweckentfremdung
- Landesverordnung

## Zweitwohnungssteuer (kommunale Kompetenz)

- Beteiligung der Nutzer\*innen von Zweitwohnsitzen an den kommunalen Lasten
- Beherbergungsstätten haben andere bauordnungsrechtliche Standards einzuhalten

Bezahlbarer Neubau beginnt beim Grundstückspreis  
(-70 % der Kosten einer ETW)

**Erbbaurecht\*** statt Verkauf:

- Gemeinde behält das Eigentum und die Wertzuwächse
- Gemeinde definiert Nutzungsanforderungen
- Trägt durch Erbbauzinsfestsetzung zur Baukostensenkung bei
- Als kommunaler Ko-Finanzierungsanteil bei Landesförderung

**Zielkonflikt:** Auflagen für bezahlbaren Wohnraum senken Bodenpreise und Einnahmen für den kommunalen Haushalt

## Kommunale Bodenfonds für sozialen Wohnungsbau

- Sondervermögen mit Zweckbindung – haushaltsfest
- Herauslösen aus dem allgemeinen Haushalt
- Verwendung nur als Deckungsmittel für definierte Ausgaben
- Beispiel Land Hessen: Liegenschaften vergünstigt und gebunden zur Verfügung stellen\*
- Revolvierender Bodenfonds Ludwigsburg\*\*

**Vision:** Grundsteuer (Kommune) oder Grunderwerbsteuer (Land) für den Fonds

\* Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten , Masterplan Wohnen Hessen

\*\*Albert Geiger, Bodenpolitische Instrumente für bezahlbares Wohnen, PlanerIn 4/2017

### Preisdämpfende Wirkung bei langfristiger Bodenvorratspolitik

- Freihändiger Erwerb oder Tausch von Grundstücken
- Kein Bauland wenn die Stadt nicht Eigentümerin ist (Ludwigsburg, Münster)
- **Vorkaufsrechte** §§24, 25 BauGB : Satzungen zum Ankauf vor der Schaffung von Bauland

### GRÜNE Vision:

- preislimitiertes Vorkaufsrecht für geförderten Mietwohnungsbau ermöglichen – Basis ist der Verkehrswert (§28 III S.1 BauGB)
- Umgehung durch Verkauf von share deals statt Grundstück abschaffen
- Boden gerecht und nach aktuellen Werten besteuern → Bodenwertsteuer

## Instrumente sind notwendig, aber nicht hinreichend

- Kommunale Querschnittsaufgabe: ämterübergreifende, innerhalb und außerhalb der Verwaltung angesiedelte Aufgaben müssen koordiniert und kommuniziert werden
- Kommunale Kompetenzen bündeln: Zusammenarbeit mit verlässlichen gemeinwohlorientierten Partnern (Wohnungsunternehmen, Energiedienstleistern)
- Wohnungspolitische Gesamtstrategie: kommunaler Grundkonsens
- Erklärung und Begründung in der Stadtgesellschaft
- Zusammenarbeit von Kommune und (Wohnungs-)Initiativen
- Finanzielle Ausstattung sichern: kommunale, Landes- und Bundesmittel
- Politischer Mut und langen Atem über eine Wahlperiode hinaus

# Grüne wollen oft alles.....was geht?

- Umweltschutz und Klimafreundlich
- Barriere arm
- Hohe Energiestandards
- gleichzeitig bezahlbare Mieten
- Nebenkosten – (wie) können sie beeinflusst werden?

Und :

- Nachverdichtung und soziale Infrastruktur
- Mobilität Fuß-/Rad-/Autoverkehr
- Welche Art von Parkplätzen?
- doppelte Innenentwicklung:

*→ bauliche Nutzung und Nachverdichtung gehen einher mit der Sicherung und Entwicklung von GRÜNEN Qualitäten in der Quartiersentwicklung*

- Arnt von Bodelschwingh und Astrid Gilewski: Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung in: Eberhard von Einem(Hrsg.) Wohnen. Markt in Schiefelage- Politik in Not, Berlin 2016
- Iris Behr, Klaus Habermann-Nisse: Zusammenhalt stärken durch eine aktive kommunale Wohnungspolitik in: Geteilte Räume Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt, Bericht der Fachkommission räumliche Ungleichheit der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 2017
- DIFU Deutsches Institut für Urbanistik/VHW Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. Bodenpolitische Agenda 2020 – 2030 Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen, Roadmap Bodenpolitik, Oktober 2017
- Thomas Eberhardt-Köster/Wolfgang Pohl/Mike Nagler u. a. Wohnen ist ein Menschenrecht Fortschrittliche Wohnungspolitik und was Kommunen dazu beitragen können, Attac-Basistexte 52, Hamburg 2018
- Eberhard von Einem: Wohnungspolitik in Not, aaO
- Masterplan Wohnen in Hessen HMUKLV 2017
- PLANERIN Bodennutzung sozialgerecht und gemeinwohlorientiert, SRL 4/2017
- Guido Spars: Kommunale Investitionen und Finanzen in : Geteilte Räume Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt, Bericht der Fachkommission räumliche Ungleichheit der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2017
- VHW Schwerpunkt Gemeinwohlorientierung in der Bodenpolitik 3/2018
- VHW Schwerpunkt Renaissance der kommunalen Wohnungswirtschaft 2/2016

Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit

Iris Behr

[i.behr@iwu.de](mailto:i.behr@iwu.de)