

Soziale Wohnungspolitik gestalten, aber wie ?

Eberhard v. Einem

Veröffentlicht in gekürzter Fassung: Der Tagesspiegel v. 1. 4. 2019

Ohne Frage braucht der brach liegende soziale Mietwohnungsbau einen Neuanfang, nachdem die Wohnungsgemeinnützigkeit vor 20 Jahren abgeschafft wurde.

Derzeit werden in Berlin fast ausschließlich Wohnungen für Gutbetuchte gebaut, sei es als Eigentumswohnungen oder zu Mieten oberhalb von 10,00 €/qm (netto-kalt), nicht selten auch für 12,00 – 15,00 €/qm. Für die ärmere Hälfte aller Berliner Haushalte sind diese nicht bezahlbar. Was aber ist bezahlbar ?

Am 21. Sept. 2018 hatte die Bundeskanzlerin zum wohnungspolitischen Gipfelgespräch geladen, um eines der brisantesten sozialen Probleme zu entschärfen: den Mangel an bezahlbaren Wohnungen.

Auf dem Tisch lagen mehrere Gesetzesvorschläge: Verschärfung der Mietpreisbremse, Kappung der Mieterhöhungen nach Modernisierung, Baukindergeld sowie neue steuerliche Sonderabschreibungen, Regelungen, die schon in der letzten Legislaturperiode diskutiert, dann aber verschoben wurden und im Spätherbst 2018 vom Deutschen Bundestag beschlossen wurden. Aber, reichen sie an die Wurzel des Übels ? Um diese Frage zu beantworten ist an den **Maßstab** aller wohnungspolitischen Herausforderungen zu erinnern: Verhelfen die neuen Gesetze insbesondere ärmeren Haushalten zu bezahlbarem Wohnraum ?

Bei Lichte besehen erscheinen die Kritiker Recht zu haben, die die am 1. 1. 2019 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen eher als Symbolpolitik bezeichnen, denn sie ändern nichts daran, die gewaltige Lücke zu schließen, die sich im unteren Segment des Wohnungsmarktes zwischen wachsender Nachfrage und schrumpfendem Angebot weit geöffnet hat. Diese Lücke ist bekanntlich die eigentliche Ursache steigender Wohnungsmieten und sie wird schmerzlich von jenen empfunden, die auf niedrige Mieten angewiesen sind: Alleinerziehende Frauen mit Kindern, Arbeitslose, Rentner mit niedrigen Renten, HARTZ IV Empfänger, Flüchtlinge und andere gering verdienende Haushalte. Ihnen ein bezahlbares Dach über dem Kopf zu ermöglichen ist seit 1949 das primäre Ziel jeder Wohnungspolitik, die für sich das Prädikat „sozial“ beansprucht.

In den 1950er – 1990er Jahren herrschte weitgehender Konsens quer über alle Parteien, dass die Förderung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft die

gemeinschaftlichen Anstrengungen aller Bürger wert ist. Heute herrscht – quer über alle Parteien - Ratlosigkeit. Keiner der Vorschläge aus dem Justiz-, Innen- und Finanzministerium verhilft zu mehr Neubauten im Segment kostengünstiger Wohnungen. Mit Änderungen des Mietrechts, mag es gelingen, Spitzenmieten zu bremsen und Modernisierungsverdrängungen zu erschweren; aber sie lösen nicht die Probleme ärmerer Haushalte, die sich nur Wohnungen mit Mieten des sozialen Wohnungsbaus (5,00 – 6,00 €/qm netto kalt) leisten können, sprich von Haushalten mit einem monatlichen Netto-Einkommen unterhalb von 2.250 € (dies gilt statistisch als Durchschnitt für einen 4-Personen Haushalt).

Unterstellt man, dass die Wohnkosten maximal ein Drittel des Netto-Haushaltseinkommens nicht übersteigen sollten, dann bedeutet dies für Haushalte mit einem verfügbaren Einkommen von 2.250 € pro Monat - dies gilt statistisch als Armutsgrenze für einen 4-Personenhaushalt – eine tragbare Mietobergrenze von 750,00 € (brutto-warm). Nach Abzug der Betriebs- und Nebenkosten verbleiben 500,00 € (netto-kalt); d.h. benötigt werden Sozialbauwohnungen mit Mieten von 5,00 – 6,00 €/qm.

Das ist die **Messlatte** jeder Wohnungspolitik, die für sich das Prädikat „sozial“ beansprucht. Genügen die am 1. 1. 2019 in Kraft getretenen Beschlüsse der Bundesregierung, um die Probleme zahlungsschwacher Haushalte zu lindern ? Mit Änderungen des Mietrechts mag es gelingen, Spitzenmieten zu kappen und Modernisierungsverdrängungen zu erschweren. Das Baukindergeld mag Familien der Mittelschicht zu selbstgenutztem Wohneigentum verhelfen, aber bewirken diese Gesetzesänderungen auch das Schließen der Lücke, die sich im unteren Segment des Wohnungsmarktes zwischen wachsender Nachfrage einerseits und schrumpfendem Angebot andererseits weit geöffnet hat ?

Es erübrigt sich, die vielen Beschreibungen zur Situation auf den Wohnungsmärkten hier zu wiederholen: Die ungelösten Probleme sind bekannt. Viele Menschen kreiden dies der Politik an, von der sie Lösungen erwarten, nicht nur Versprechungen, dass in Zukunft alles besser werde. Das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Kommunen schwindet. Mittlerweile trauen viele keiner Partei mehr zu, tragfähige Reformen ihrer Wohnungspolitik zu planen, zu beschließen und umzusetzen. Wöchentlich zieht es frustrierte Mieter protestierend auf die Straße: die Mieten steigen, insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten; selbst Mittelstandsfamilien geraten in Bedrängnis; ebenso klettern die Bodenpreise wie auch die Roh- und Ausbaukosten. Zum einen fehlt es an baureifem Bauland, zum anderen benötigen Planungen und Genehmigungen zu viel Zeit, zudem erweist sich das Bauen als teuer und überregelt.

Die Probleme des Wohnungsmarktes haben komplexe Ursachen. Einfache Antworten verbieten sich. Reformen verlangen sorgfältige Analysen und undogmatisches Nachdenken, insbesondere der Wissenschaft.

In den 1950er – 1990er Jahren herrschte weitgehender Konsens quer über alle Parteien, dass die Förderung der gemeinnützigen sozialen Wohnungswirtschaft Anstrengungen aller Bürger wert ist. Heute herrscht – quer über alle Parteien – Ratlosigkeit, was getan werden müsste, um den Bedürftigsten wirklich zu helfen.

Seit der Verfassungsreform 2006 fällt die Wohnungspolitik in die Verantwortung der Länder. Könnte Berlin mehr tun ? Ja, die Stadt könnte nachverdichten sowie am Stadtrand Neubaugebiete planen. Sie könnte sich dabei auf das Baugesetzbuch (BauGB) stützen, das

in seinem hinteren Teil Rechtsvorschriften enthält, die ursprünglich (1971) als Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) vom Bundestag verabschiedet und 1986 ins BauGB übernommen wurden. Wie in Art. 14 GG vorgesehen, sind diese geeignet, die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie privater Eigentümer zu begrenzen, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt. Mit kleinen Änderungen gelten die Paragraphen §§ 165 ff des BauGB bis heute. Berlin stehen mithin - ebenso wie allen anderen Kommunen - städtebauliche Sonderrechte zur Verfügung, mit denen die Stadt ihre Ziele des sozialen Mietwohnungsbaus realisieren könnte. Die dort normierten Rechte weichen gravierend vom normalen Städtebaurecht ab. Sie ermöglichen es, städtebauliche Zielgebiete als Satzung „förmlich“ festzulegen und die dortigen Bodenpreise unter Kontrolle zu bringen. Senat und Bezirken stehen somit ähnliche Sonderrechte zur Verfügung, wie sie in Stadterneuerungsgebieten zur Anwendung kommen: Auskunftsrechte, Veränderungssperren, Vorkaufsrechte, Umlegungs- und Enteignungsrechte, Abriss- und Baugebote (§ 169 BauGB). Sie helfen, städtebauliche Entwicklungen umfänglich zu planen, die Bodenspekulation einzudämmen und städtebauliche Vorhaben zu steuern.

Obwohl die Klagen über die Machtlosigkeit der öffentlichen Hand gegenüber den Kräften des Marktes immer lauter werden, nutzt Berlin die bestehenden Rechte nicht. Genauer: Zwar hatte Berlin in den 1990er Jahren mehrere Entwicklungsgebiete: Spandauer Wasserstadt, Eldenaer Straße, Rummelsburger Bucht. Diese wurden jedoch nach 1996 vorzeitig unvollendet abgebrochen (Ausnahme Adlershof), ohne die dabei gesammelten Erfahrungen und Fehler hinreichend auszuwerten. Seitdem hat der Senat den Mut (und sein Gedächtnis) verloren. Heute sind die entsprechenden Paragraphen des BauGB weitgehend in Vergessenheit geraten, obwohl es sich nach wie vor um geltendes Recht handelt, das der Bundestag seinerzeit – nach hartem Ringen im Vermittlungsausschuss – mit dem ausdrücklichen Ziel verabschiedet hatte, die Rechte der Kommunen im Sinne gezielter Eingriffe in den Bodenmarkt zu stärken. Der Gesetzgeber hatte zu Beginn der 1970er Jahre die Kommunen im Blick, die den auch damals schon rapide steigenden Miet- und Bodenpreisen weitgehend hilflos ausgeliefert waren. Erklärtes Ziel war, die Kommunen mit zusätzlichen Rechten für planvolle Entwicklungsplanungen auszustatten, sei es in den Innenstädten oder am Stadtrand.

Darüber hinaus geben §§ 153/154 BauGB dem Senat das Recht, den Bodenmarkt zu kontrollieren: Genehmigungsvorbehalte bei Verkauf, Verpachtung oder Beleihung, Deckelung der Bodenpreise, Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen. Mit Anwendung dieser Paragraphen kann verhindert werden, dass private Grundstückseigentümer auf Kosten der öffentlichen Hand Wertsteigerungen für sich verbuchen, die eine Folge kommunaler Planungen, Erschließungen und Infrastrukturausbauten sind. Entscheidend allerdings ist, dass hinsichtlich der Ziele frühzeitig Konsens herrscht und die Grundstückspreise bereits zu Beginn der Planung eingefroren werden, d.h. bevor sie steigen. Zum einen hat der Senat gem. § 154 BauGB das Recht, Ausgleichbeträge zu erheben, zum anderen kann Berlin Grundstücke im Wege des Zwischenerwerbs zu Preisen vor Planungsbeginn preisreduziert ankaufen (zu Anfangswerten), um die bebaubaren Flächen später – nachdem die Grundstückszuschnitte neu geordnet und die öffentlich benötigten Flächen (Straßen, soziale Infrastruktur) herausgetrennt wurden zu veräußern oder in Erbpacht zu vergeben (Privatisierung zu Endwerten). Sie können potentielle Bauherren, Genossenschaften, kommunale Wohnungsunternehmen oder Private über Konzeptvergabeverfahren auswählen, Preisnachlässe zum Bau von Wohnungen mit sozialen Mieten vereinbaren und alles in privatrechtlichen Verträgen verbindlich

festschreiben - einschließlich Wohnungsschlüssel, Architektur und Gestaltung, Mieten und Bindungsfristen. – und dies detailgenauer und rechtssicherer, als es über Auflagen in Bebauungsplänen oder in Baugenehmigungen möglich ist. D.h. in förmlich festgelegten Stadtentwicklungsgebieten sind Senat und Bezirke in einer ungleich stärkeren Position gegenüber privaten Bauherren. Sie müssen ihre Rechte nur nutzen.

Überfordern sich Politik und Verwaltung nicht mit weiteren komplexen Steuerungsaufgaben? In der Tat: die fachlichen Anforderungen an das know how und das kommunale Management sind erheblich, denn die Rolle der Verwaltung ist eine andere. Sie muß aktiv handeln und mit Eigeninitiative herangehen; d.h. nicht nur auf Antrag oder Anweisung reagieren. Sie muss langfristige Strategien entwickeln und konsequent verfolgen sowie den politischen Willen zur Umsetzung mobilisieren; sie muss es zudem verstehen, das vorhandene gesetzliche Instrumentarium in der Praxis mit Kompetenz, Umsicht und Engagement anzuwenden. In anderen Worten: Gefragt sind aktive Managementqualitäten, Eigeninitiative und die Überwindung der Ressortegoismen, die die Kooperation der Senatsverwaltungen untereinander sowie die Zusammenarbeit mit den Bezirken nicht selten lähmen.

Weil sich nicht jede Verwaltung dazu in der Lage sieht, hat der Gesetzgeber schon 1971 die Möglichkeit kodifiziert, dass sie zu ihrer Entlastung einen Entwicklungsträger bestellen können, um diesen treuhänderisch mit der Durchführung zu beauftragen (§ 167 BauGB). Ein solcher Entwicklungsträger übernimmt - quasi als verlängerter externer Arm der Kommunalverwaltung - auf Zeit stellvertretend Aufgaben der Planung, Vorbereitung, Durchführung und Steuerung (mit Ausnahme hoheitlicher Aufgaben). Dazu bildet er ein Treuhandvermögen, das er separat vom eigenen Stammkapital zu halten hat. Er agiert unternehmerisch im eigenen Namen für öffentliche Rechnung und bewirtschaftet den erworbenen oder verwalteten Grundbesitz stellvertretend. Er kann das Treuhandvermögen beleihen, um damit sowohl Ankäufe als auch Erschließungsmaßnahmen (vor-)zu finanzieren; er steuert und überwacht die privaten Bauvorhaben. Am Ende rechnet der Treuhandträger gegenüber der öffentlichen Hand ab.

Alles nur Theorie ? Zu beklagen ist ein eklatantes Umsetzungsdefizit. Der Ruf nach neuen Gesetzen lenkt ab und trifft nicht den kritischen Punkt, denn schon auf Basis geltenden Rechts ist es möglich, kleine oder große städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen integriert zu planen, vorzubereiten und durchzuführen sowie den Bodenmarkt zu bändigen. Aktiv genutzt erleichtert das BauGB, Sozialbauwohnungen ohne Spekulation zügig und nachhaltig zu bauen.
