



Bayerischer
Städtetag

Grundbegriffe des sozialen Wohnungsbaus

Herausgeber:
Bayerischer Städtetag
Prannerstraße 7
80333 München
Telefon: 089 290087-0
post@bay-staedtetag.de
www.bay-staedtetag.de

Verantwortlich für den Inhalt:
Bernd Buckenhofer
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Autor: Florian Gleich

Gestaltung: Florian Pick
wonders and sign, München

Druck: Druckerei Offprint, München

© 2016

| | |
|----|--|
| | Inhalt |
| 2 | Vorwort |
| 5 | I. Unterbringung und Wohnen |
| 6 | II. Bedeutung des Wohnens für die Teilhabe an der Gesellschaft |
| 7 | III. Wohnraumschaffung |
| 7 | III. 1. Akteure im (sozialen) Wohnungsbau |
| 10 | III. 2. Baulandmobilisierung |
| 15 | III. 3. Wohnraumförderung |
| 25 | III. 4. Städtebauförderung |
| 26 | III. 5. Schaffung bezahlbaren Wohnraums im Bestand |
| 27 | III. 6. Baukosten |
| 30 | IV. Wohnraumsicherung |
| 35 | V. Wohnformen |

Vorwort

Preiswerten Wohnraum zu schaffen und zu erhalten sind in vielen Städten und Gemeinden Bayerns die aktuell größten Herausforderungen. Angebot und Nachfrage klaffen weit auseinander. Ein Ausgleich ist nur möglich, wenn alle Hebel in einem wohnungspolitischen Gesamtkonzept bedient werden. Dafür müssen der Wohnungsneubau, der Wohnungsbestand und die Wohnungsaufsicht herangezogen werden.

Wegen der großen Zahl von Menschen, die in Bayern Schutz vor Krieg und Verfolgung suchen, bekommt die Wohnraumversorgung eine neue Dimension. Viele dieser Menschen bleiben für unbestimmte Zeit in Bayern. Sie müssen in unsere Gesellschaft integriert werden. Dies gelingt nur, wenn genügend Wohnraum zur Verfügung steht.

Die Wohnungspolitik ist ein zentraler Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge. Jedoch liegt die Verantwortung nicht allein bei den Kommunen. Die Städte und Gemeinden wenden beträchtliche Mittel auf, um die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit bezahlbarem Wohnraum sicherzustellen. Alleine können Städte und Gemeinden diese Aufgabe nicht stemmen. Bund und Freistaat müssen wesentliche Beiträge leisten. Ein spürbarer Erfolg kann nur verzeichnet werden, wenn alle Akteure auf dem Wohnungsmarkt ihre Kräfte bündeln. Städte und Gemeinden sind auf Mitwirkungsbereitschaft und Unterstützung der privaten Wohnungswirtschaft und privater Bauherren angewiesen. Bund, Freistaat und Kommunen müssen ihre Kräfte in einem „Förderpooling“ bündeln, um für den wichtigen privaten Bereich ein attraktives Investitionsklima zu schaffen. Die Rechnung ist in der Theorie einfach: Günstige Grundstücke, niedrige Baukosten und ein attraktiver Förderrahmen schaffen günstige Mieten. In der Praxis stellen sich viele Hindernisse.

Mit der Broschüre „Grundbegriffe des sozialen Wohnungsbaus“, die nicht den Anspruch auf Vollständigkeit hat, möchte der Bayerische Städtetag

seine Mitglieder bei diesem wichtigen Thema unterstützen und grundlegende Begriffe des sozialen Wohnungsbaus kompakt erklären.

München, 7. Januar 2016



Dr. Ulrich Maly
Oberbürgermeister
Vorsitzender



Bernd Buckenhofer
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied



I. Unterbringung und Wohnen _____

Unterbringung und Wohnen müssen hinsichtlich der sozialen Zweckbestimmung und den daraus resultierenden baurechtlichen Anforderungen (Lage, verkehrliche Anbindung, Gebäudetypologie und -ausstattung) und mit Blick auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Staat und Kommunen unterschieden werden. Integration erfolgt über Sprache, Wohnen und Arbeit. In der Phase der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern (bis zur Anerkennung) geht es um schnelle Lösungen. Hingegen ist nach der Anerkennung der Integrationsgedanke wesentlicher Planungsgrundsatz. Der Städtebau stellt Weichen für eine gelingende Integration, indem er Instrumente für eine ausgewogene Quartiersbildung bereit hält und für eine Durchmischung neuer Baugebiete sorgt. Nur wenn es gelingt, eine ausgewogene Durchmischung der Quartiere herzustellen, gelingt Integration. Dazu müssen genügend Wohnungen für Einheimische und Zuwanderer entstehen. Der Vorwurf an die Städte, sie nähmen Planungen zu langsam vor, verkennt, dass eine defizitäre Planung, die den Gedanken der ausgewogenen Quartiersbildung kurzfristigen Bedarfen opfert, zu Folgeproblemen in Form sozialer Spannungen und des Kippens ganzer Stadtquartiere führen kann – und zum Scheitern der Integration. Bei der Wohnraumschaffung steht der geordnete Städtebau im Vordergrund.

II. Bedeutung des Wohnens für die Teilhabe an der Gesellschaft

Die Wohnung ist Grundvoraussetzung für die Teilhabe am Leben in der Stadt und in der Gemeinde. Wer keine Wohnung hat, findet keine Arbeitsstelle, kann kein Konto eröffnen und keine Güter für die eigene Versorgung lagern. Wohnen ist kein Luxus, sondern existentielle Voraussetzung des Lebens. Wohnung bietet Schutz vor Witterung, Schutz vor Feinden, einen Rückzugsraum gegenüber staatlicher Kontrolle und eine sichere Verahrungsquelle der Besitztümer. Wohnen ist ein menschliches Grundbedürfnis.

Für anerkannte Flüchtlinge und Asylbewerber bedeutet Wohnen, in Deutschland angekommen zu sein. Wohnen ist Grundvoraussetzung, um soziale Kontakte zu knüpfen, um sich zu integrieren. Die Integration neuer Bürgerinnen und Bürger ist eine bedeutende Zukunftsaufgabe Deutschlands und bietet Chancen, demografische Entwicklungen auszugleichen.

Heute werden die Anforderungen an die „moderne Wohnung“ immer größer: Sie muss barrierefrei sein, gleichzeitig einen Beitrag zur Energiewende leisten, die Integration neuer Bürgerinnen und Bürger befördern und bezahlbar bleiben. Wohnungspolitik verknüpft vier große Baustellen der Politik: Die Knappheit bezahlbaren Wohnraums in Ballungszentren, die Integration, die Energiewende und den demografischen Wandel.

Für die Bürgerinnen und Bürger steht nach wie vor das klassische Verständnis des Wohnens im Vordergrund. Die Wohnung ist der Mittelpunkt des Lebens und trägt zur Identifikation des Menschen bei. Für die Städte und Gemeinden und für den Staat gehört es zu den wichtigsten Aufgaben, dass Wohnungen für alle zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen. Wenn ausreichender Wohnraum zu angemessenen Preisen fehlt, wächst die Gefahr sozialer Spannungen. Für die Menschen, die ihr Dasein am Existenzminimum fristen, birgt das Fehlen bezahlbaren Wohnraums die Gefahr, in die Obdachlosigkeit abzurutschen.

III. Wohnraumschaffung

1. Akteure im (sozialen) Wohnungsbau

Bund

Der Bund steht wegen der sozialpolitischen Bedeutung der Wohnungsvorsorge und wegen des erhofften Beitrags der Wohnungen zum Klimaschutz weiterhin in der Pflicht, einen maßgeblichen Beitrag zu leisten.

Freistaat

Die Länder sind seit der Föderalismusreform I zuständig für die soziale Wohnraumförderung, Art. 70 Abs. 1 GG. Nach Art. 106 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung hat jeder Bewohner Bayerns einen Anspruch auf eine angemessene Wohnung. Die Förderung des Baues billiger Volkswohnungen ist nach Art. 106 Abs. 2 BV Aufgabe des Staates und der Gemeinden.

Städte und Gemeinden

Art. 83 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung bestimmt den Wohnungsbau als eine zentrale Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge und schreibt ihn dem eigenen Wirkungskreis der Stadt oder Gemeinde zu. Inwieweit die soziale Wohnraumversorgung kommunale Pflichtaufgabe ist, ist umstritten. Die Staatsregierung misst der sozialen Wohnraumversorgung durch das kommunale Förderprogramm eine große Bedeutung zu.

Landkreise

Landkreise haben keine originäre Zuständigkeit im Bereich der Wohnraumversorgung und -förderung. Auf Antrag kreisangehöriger Gemeinden können die Landkreise deren Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, insbesondere die Versorgung mit Wohnraum, übernehmen, wenn und solange diese das Leistungsvermögen der beteiligten Gemeinden übersteigen, Art. 52 Abs. 1 LKrO. Der Beschluss bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl des Kreistags, Art. 52 Abs. 2 LKrO.

Kommunale Wohnungsunternehmen

Kommunale Wohnungsunternehmen sind wichtige Partner der Städte und Gemeinden bei der Schaffung und Erhaltung preiswerten Wohnraums, der sozialverträglichen Modernisierung und der Sicherung des sozialen Umfelds in den Quartieren. Kommunale Wohnungsunternehmen unterfallen den kommunalrechtlichen Beschränkungen, insbesondere der städtischen bzw. gemeindlichen Kontrolle, und dienen nicht in erster Linie wirtschaftlichen Interessen. Städte und Gemeinden können so auf den Wohnungsmarkt steuernd Einfluss nehmen und zu einer Dämpfung der Mietzinsen beitragen. Die Interessenvertretung der kommunalen Wohnungsunternehmen und anderer sozialorientierter Wohnungsunternehmen übernimmt der Verband bayerischer Wohnungsunternehmer (vdw Bayern) in München.

Kirchen

Die katholische wie die evangelische Kirche verfügen über Flächen, die für den Wohnungsbau geeignet sind. Kirchlich getragene Wohnungsbau-gesellschaften leisten einen wichtigen Beitrag zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums.

Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und Immobilien Frei-staat Bayern (IMBY)

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben ist eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geltungsbereich des Bundesministeriums der Finanzen. Das Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG) enthält Bestimmungen zur Arbeitsweise und Ausgestaltung der BImA. Die BImA nimmt die Verwaltung des Liegen-schaftsvermögens des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen vor. Nicht betriebsnotwendiges Vermögen veräußert sie wirtschaftlich. Nach diesen Grundsätzen verwaltet und verwertet die BImA ehemals militärisch genutzte Liegenschaften. Durch Haushaltsvermerk wurde der BImA auf-gegeben, nicht mehr benötigte Konversionsliegenschaften den Standort

kommunen in Gestalt eines Erstzugriffsrechts anzubieten und für bestimmte Zwecksetzungen verbilligt zu veräußern (Verbilligungsrichtlinien der BImA).

Die Verwaltung und Verwertung des freistaatlichen Immobilienbestands nimmt der Staatsbetrieb „Immobilien Freistaat Bayern“ wahr. Die Errichtung des Staatsbetriebs erfolgte durch Art. 9a HG 2005/2006. Innenminister Joachim Herrmann hat in jüngerer Vergangenheit wiederholt die Erwartung geäußert, dass die IMBY ihren Beitrag zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums erhöht.

BayernLabo

Als Organ der staatlichen Wohnungspolitik ist die staatliche Förderbank, die BayernLabo, für die Förderung von Wohnraum im Freistaat Bayern zuständig. Sie fördert Eigenwohnraum und Mietwohnraum sowie Heimplätze in ganz Bayern. Im Rahmen ihres Staats- und Kommunalkreditgeschäfts unterstützt die BayernLabo bayerische Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Zweckverbände bei der Finanzierung von Bauvorhaben.

Genossenschaften

Eine Wohnungsgenossenschaft hat das Ziel, ihre Mitglieder mit preisgünstigem Wohnraum zu versorgen. Wegen ihrer Mitgliederorientierung und ihrer Ortsverbundenheit gehen die Interessen der Genossenschaften oftmals mit den kommunalen Interessen konform. Genossenschaften eignen sich durch ihre speziellen Zielsetzungen besonders für integrative soziale Ansätze und können dabei die soziale Durchmischung von künftigen Siedlungsgebieten erleichtern. In der Landeshauptstadt München gibt es (Stand: Februar 2012) rund vierzig Genossenschaften mit einem Bestand von knapp 40.000 Wohneinheiten. Das sind etwa fünf Prozent des Münchener Wohnungsbestandes. In Hamburg ist der Anteil genossenschaftlicher Wohnungen über dreimal so hoch.

Private Bauherren und private Wohnungswirtschaft

Die Städte und Gemeinden werden, selbst bei Mobilisierung der Kräfte kommunaler Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, die ausreichende Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums alleine nicht schultern können. Vielmehr sind sie auf die Mitwirkungsbereitschaft und Unterstützung der privaten Wohnungswirtschaft angewiesen.

Baugemeinschaften

Eine Baugemeinschaft ist ein gemeinschaftsorientierter Zusammenschluss von bauwilligen Familien und Einzelpersonen, die eine Alternative zum „klassischen“ Erwerb von Wohneigentum im Rahmen von Angeboten gewerblicher Bauträger suchen. Mitglieder der Baugemeinschaft sollen bereits in einer frühen Phase mitplanen können. Der partizipative Ansatz soll zu einer positiven Quartiersentwicklung beitragen.

2. Baulandmobilisierung

Die Mobilisierung von geeignetem Bauland stellt in stark verdichteten Räumen eine sehr schwierige und mühevoll Aufgabe dar. Dies liegt nicht am fehlenden Willen der Städte und Gemeinden, Bauland zu schaffen, sondern teils an fehlenden Instrumenten, private Grundstücke einer Nutzung zuzuführen, teils am (steuer-)rechtlichen Rahmen, der die Mobilisierung privater Grundstücke erschwert, teils an fehlenden Reinvestitionsoptionen oder teils an der fehlenden Akzeptanz der Nachbarschaft bei der Planung und Durchführung von Nachverdichtung. Oft lässt sich eine Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit angemessenem Wohnraum nur im Zusammenwirken benachbarter Städte und Gemeinden lösen.

Bauleitplanung

Städte und Gemeinden können mit ihrer Bauleitplanung für die Bereitstellung ausreichender Wohnbauflächen zu adäquaten Konditionen für ein

breites Spektrum der Bevölkerung sorgen. § 9 Abs. 1 Nr. 7 und 8 BauGB erlauben, einzelne Flächen festzusetzen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden, errichtet werden dürfen, bzw. solche Flächen festzusetzen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind. § 9 Abs. 1 Nr. 7 ermöglicht die Festsetzung von Flächen, auf denen Vorhaben von ihrer Ausstattung her so zu errichten sind, dass ihre Förderung mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus möglich ist. Er schließt dabei eine Durchmischung mit freiem Wohnungsbau nicht aus. Unberührt bleiben weiter gehende Verpflichtungen auf Grundlage von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB. Nr. 8 bindet die Nutzung der Wohngebäude an bestimmte Bevölkerungsschichten. In der Baugenehmigung müssen konkrete Verpflichtungen für die Verwendung der Wohngebäude zu Gunsten der festgesetzten Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf vorgesehen werden. Der Wegfall der Zweckbindung stellt stets eine relevante Nutzungsänderung dar.

Städtebauliche Verträge

Bei den Verträgen des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 geht es um die konkrete Nutzung des Vertragsmodells zur Förderung und Sicherung gemeindlicher Aufgaben im Zusammenhang mit der Bauleitplanung („Planverwirklichungsverträge“, „Zielbindungsverträge“). Daneben können über § 11 Abs. 2 Nr. 3 BauGB die Investoren an den für die Planung ursächlichen Kosten (z.B. Kindergarten, Schulen, Erschließung) im Rahmen der Angemessenheit beteiligt werden. Städtebauliche Verträge werden mit den Eigentümern und Investoren parallel zum Bauleitplanverfahren verhandelt. Ziel ist die Schaffung stabiler Quartiere. Je nach Einzelfall können etwa folgende Vereinbarungen getroffen werden:

- Verpflichtung, einen bestimmten Prozentsatz der Wohneinheiten mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung zu errichten;

- Verpflichtung, bestimmte Wohnungen nur an Wohnungssuchende mit einem Wohnungsberechtigungsschein zu vergeben (Belegungsrechte);
- Vorbehalt der Gemeinde, bestimmte Wohnungen nur an von der Gemeinde benannte Wohnungssuchende zu vergeben;
- Regelungen über die Miethöhe;
- Abtretungen an und Ablösungen durch die Gemeinde.

Schließlich erlaubt § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 städtebauliche Verträge zur Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung (Einheimischenmodelle).

Beispiel: Modell der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN)

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München beschloss 1994 neben einer Verpflichtung zum anteiligen sozialen Wohnungsbau, Planungsbegünstigte an den durch die kommunale Bauleitplanung ursächlich ausgelösten Kosten und Lasten zu beteiligen („Münchner Weg“). Der § 1 Abs. 5 des Baugesetzbuchs entnommene Begriff der sozialgerechten Bodennutzung bezeichnet das Regelwerk für städtebauliche Verträge und planungsbegleitende Regelungen, die in vorhersehbarer und transparenter Weise den Planungsbegünstigten in einer den planungsbedingten Wertzuwachsen angemessenen Weise an ursächlichen Folgekosten beteiligen. Die Planungsbegünstigten sind für den Ausbau der ursächlichen Erschließungsstraßen und örtlichen Grünflächen, einschließlich der unentgeltlichen Bereitstellung der Grundstücke, verantwortlich. Ursächliche Gemeinbedarfsflächen, etwa für eine Grundschule, oder Herstellungskosten für bestimmte soziale Infrastruktureinrichtungen müssen vom Planungsbegünstigten getragen werden. Diese Verpflichtungen können durch Zahlung eines Finanzierungsbeitrags abgelöst werden. Das Modell der sozialgerechten Bodennutzung wird inzwischen auch in weiteren bayerischen Städten und Gemeinden erfolgreich praktiziert.

Veräußerung landwirtschaftlicher Betriebsflächen

Werden landwirtschaftliche Flächen veräußert und als Wohngebiet ausgewiesen und geht die Mitwirkung des Landwirts über die bloße Parzellierung der Flächen hinaus (z.B. Beteiligung an der Baulanderschließung, Herbeiführung der Baureife, nachhaltige Einflussnahme auf die künftige bauliche Nutzung der Grundstücke, Bau und Verkauf von Wohnungen), wandelt sich das durch § 6b EStG begünstigte Anlagevermögen des Landwirts in Umlaufvermögen. Gewinne aus dem Grundstücksverkauf werden voll erfasst. Außerhalb des gewerblichen Grundstückshandels erlaubt § 6b EStG unter bestimmten Voraussetzungen die Verteilung der Veräußerungsgewinne auf mehrere Jahre sowie eine steuerwirksame Reinvestition in andere Betriebe. Steuerfrei sind Verkaufsgewinne, wenn die Grundstücke zum Privatvermögen gehören und die zehnjährige Spekulationsfrist abgelaufen ist. Die steuerliche Relevanz der Entnahme von Betriebsflächen bei Landwirten führt häufig zur fehlenden Bereitschaft, Bauland an Kommunen zu veräußern.

Nachverdichtung

Nachverdichtung bezeichnet die Nutzung baulicher Potentiale, insbesondere Baulücken, Aufstocken vorhandener Bauten, Ersatzneubau mit intensiverem Nutzungsmaß oder die Errichtung weiterer Gebäude in bereits bebauten großflächigen Grundstücken. Die Nachverdichtung kann auf eine vorhandene Infrastruktur zurückgreifen und macht eine umfangreiche Neuerschließung regelmäßig entbehrlich. In kleiner werdenden Städten und Gemeinden schafft die Nachverdichtung kompaktere Siedlungsstrukturen und reduziert die Flächenneuinanspruchnahme. In stark verdichteten Räumen ist Nachverdichtung häufig die einzige Option, Bauland für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Die Nachverdichtung ist häufig schwieriger als eine Neuerschließung von Bauland, da sie regelmäßig zu Konflikten und Akzeptanzproblemen in der Nachbarschaft stößt und auch rechtliche Folgefragen, etwa die Auswirkungen auf Stellplatzanforderungen, aufwirft.

Baulücken

Baulücken sind Bereiche zwischen zwei Grundstücken, in denen eine Bebauung nicht stattgefunden hat. Baulücken eignen sich regelmäßig für eine Nachverdichtung, da die erforderliche Infrastruktur meist vorhanden ist. Innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Sinne des § 34 BauGB besteht Baurecht, wenn sich ein Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Unterbricht unbebaute Fläche den Bebauungszusammenhang, handelt es sich um einen Außenbereich, wenn nicht ein Bebauungsplan Festsetzungen zur Art und zum Maß der baulichen Nutzung enthält.

Baugebot

Das Baugebot des § 176 BauGB dient der Durchsetzung der Festsetzungen des Bebauungsplans. Unter den in § 176 Abs. 2 BauGB genannten Voraussetzungen kann ein Baugebot im unbeplanten Innenbereich angeordnet werden, insbesondere zur Schließung von Baulücken.

Baulandumlegung

Die Baulandumlegung ist ein in den §§ 45 ff. BauGB geregeltes förmliches Grundstücksflächentauschverfahren zur Schaffung von Grundstücken, die nach Lage, Form und Größe für eine bauliche Nutzung geeignet sind. Die Umlegung ist von der Gemeinde als Umlegungsstelle in eigener Verantwortung anzuordnen und durchzuführen, wenn und sobald sie zur Verwirklichung eines Bebauungsplans oder aus städtebaulichen Gründen zur Verwirklichung der innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils zulässigen Nutzung erforderlich ist. Durch eine Baulandumlegung können Wohngebiete erschlossen werden. Eine Baulandumlegung ist auch in Konsens mit den Eigentümern außerhalb eines förmlichen Verfahrens möglich („freiwillige Umlegung“).

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nach den §§ 165 ff. BauGB sollen Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Nach der Durchführung vorbereitender Untersuchungen legt die Gemeinde einen Bereich förmlich in der Entwicklungssatzung als städtebaulichen Entwicklungsbereich fest, wenn das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung erfordert, insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, wenn die angestrebten Ziele im Konsens mit den Eigentümern nicht erreicht werden können und die zügige Durchführung der Maßnahme gewährleistet ist. Die förmliche Entwicklungsmaßnahme ist ein aufwendiges und einschneidendes Instrument des Städtebaurechts, das der Gemeinde den Zugriff auf Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Wert ermöglicht. Nach der Entwicklung der Grundstücke entsprechend der in der Satzung festgelegten Ziele werden die Grundstücke veräußert. Aus dem Planungsgewinn werden die Entwicklungskosten finanziert. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann einen wichtigen Beitrag leisten, vorhandene Orte zu neuen Siedlungseinheiten zu entwickeln. Wegen der strengen Voraussetzungen des Instruments, des intensiven Eingriffs in das Eigentumsrecht und des hohen Verwaltungsaufwands wird die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme sehr zurückhaltend angewandt. Bei der Konversion ehemals militärisch genutzter Liegenschaften hat sich das Instrument als sehr wichtig erwiesen.

3. Wohnraumförderung

Freier und geförderter (sozialer) Wohnungsbau

Wird Wohnraum geschaffen, ohne staatliche oder städtische Fördermittel in Anspruch zu nehmen, besteht – mit Ausnahme der Bestimmungen des

Mietrechts des BGB und der auf dieser Grundlage erlassenen Verordnungen – keine Mietzins- und Belegungsbindung. Der freie Wohnungsbau leistet einen wichtigen Beitrag zur Wohnraumversorgung und sollte den Regelfall darstellen. Hingegen springt der geförderte (soziale) Wohnungsbau in den Fällen ein, in denen sich Bürgerinnen und Bürger aus eigenen Mitteln nicht am Markt mit Wohnraum versorgen können.

Zuständigkeiten und Kompensationszahlungen

Die Gesetzgebungszuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung liegt bei den Bundesländern, Art. 70 Abs. 1 GG. Für den Übergang der Gesetzgebungszuständigkeit im Rahmen der Föderalismusreform I leistet der Bund Kompensationszahlungen, Art. 143c GG. Seit 2006 erhalten die Länder jährlich insgesamt 518,2 Millionen Euro vom Bund. Diese Mittel wurden 2015 verdoppelt.

Viele Kommunen legen eigene Programme zur Förderung bezahlbaren Wohnraums auf (z.B. „München Modell“ für Mieter/für Käufer; „100 Häuser für 100 Familien“, Stadt Nürnberg), vgl. Art. 1 Satz 3 BayWoFG. Durch die Verknüpfung staatlicher und kommunaler Wohnraumförderung werden Anreize verstärkt. Überdies können Kommunen über die Förderkonditionen der staatlichen Wohnraumförderung hinausgehende Bedingungen verlangen, etwa eine über 25 Jahre hinausreichende Belegungsbindung.

Objekt- und Subjektförderung

Objektförderung bezeichnet Maßnahmen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung, die sich ausschließlich auf die Subventionierung des Wohnraums beziehen. Eine Subjektförderung begünstigt unmittelbar die Person der Mieterin oder des Mieters. Ein Beispiel der Subjektförderung ist das Wohngeld. Die bayerische staatliche Wohnraumförderung kombiniert Objekt- und Subjektförderung etwa bei der Einkommensorientierten Förderung (EOF).

Die jährlichen Ausgaben für die soziale Wohnraumförderung in Höhe von inzwischen einer Milliarde Euro seitens des Bundes und gut 1 Milliarde Euro seitens der Länder für die soziale Wohnraumförderung stehen in einem Missverhältnis zu den Mitteln, die für Wohngeld und Kosten der Unterkunft in Höhe von 15,5 Milliarden Euro aufgebracht werden. Hiervon müssen die Städte allein 10,5 Milliarden Euro beisteuern.

Staatliche Wohnraumförderung

Bayern hat mit dem Bayerischen Wohnraumförderungsgesetz, das zum 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist, die infolge der Föderalismusreform neu geschaffene Landeskompetenz aufgegriffen. Art. 1 Satz 1 des BayWoFG bestimmt den Zweck, Maßnahmen zur Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit angemessenem Wohnraum (Wohnraumförderung) zu fördern. Das Gesetz dient der Mietwohnraum-, der Eigenwohnraum- und der Modernisierungsförderung. Bei allen Fördermaßnahmen sind nach Art. 9 BayWoFG die wohnungswirtschaftlichen Belange der Gemeinden zu berücksichtigen. Die „zuständige Stelle“ kann bei der Förderung ein von einer Gemeinde beschlossenes Konzept zur sozialen Wohnraumversorgung zugrunde legen. Die „zuständige Stelle“ bestimmt sich nach § 1 DVWoR. Förderstellen sind die örtlich zuständigen Regierungen (Sachgebiete 35) sowie die Städte München, Nürnberg und Augsburg. Gegenstände der Förderung sind der Wohnungsbau, der Erwerb von Wohnraum, die Modernisierung sowie die Einräumung von Belegungs- und Mietbindungen an bestehendem Wohnraum, Art. 10 BayWoFG. Der Förderempfänger bestimmt sich nach Art. 10 Abs. 2 BayWoFG und bestimmter Einkommensgrenzen. Die Bestimmungen des BayWoFG werden ergänzt durch die Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) 2012.

Eine Übersicht der Wohnraumförderung in Bayern findet sich unter https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/wohnen/iic1_uebersicht_wohnraumfoerderung.pdf.

Wohnungspakt Bayern

Das Kabinett hat am 9. Oktober 2015 den Wohnungspakt Bayern beschlossen. Der Wohnungspakt sieht vor, dass bis 2019 28.000 staatlich finanzierte oder geförderte Mietwohneinheiten entstehen sollen. Dafür stehen insgesamt 2,6 Milliarden Euro bis 2019 zur Verfügung, die sich aus Bundes- und Landesmitteln sowie aus Mitteln der BayernLabo zusammensetzen. Der Wohnungspakt Bayern ruht auf drei Säulen:

Im staatlichen Sofortprogramm plant und baut der Freistaat Wohnungen für anerkannte Flüchtlinge und Asylbewerber auf staatlichen Grundstücken. Es sollen kurzfristig befristete Wohneinheiten für 3300 anerkannte Flüchtlinge und Asylbewerber mit einem Fördervolumen von 70 Millionen Euro entstehen.

Im Kommunalen Förderprogramm mit einem Fördervolumen von insgesamt 600 Millionen Euro bis 2019 sollen vor Ort insgesamt 6000 Wohneinheiten entstehen (siehe Kommunales Förderprogramm).

Die dritte Säule ist die „klassische“ staatliche (Sozial-) Wohnraumförderung (siehe EOF und AOF). Die hierfür bereitgestellten Mittel sollen jährlich um 56 Millionen Euro auf 547,1 Millionen Euro im Jahr 2019 erhöht werden. Aus den erhöhten Mitteln sollen im Jahr 2016 2500 Wohnungen für alle Sozialwohnraumberechtigten erbaut werden. Um den Anreiz der staatlichen Wohnraumförderung zu erhöhen, wurden im Wohnungspakt Bayern erstmals echte Zuschüsse in Höhe von 200 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche für alle Sozialwohnraumberechtigten gewährt. Dieser Zuschuss konnte mit der bereits bestehenden Zuschussförderung im Rahmen des Vergabevorbehalts für anerkannte Flüchtlinge und Asylbewerber in Höhe von bis zu 300 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche kombiniert werden. Mit Wirkung zum 1. Januar 2016 wurde die Differenzierung nach der Herkunft aufgegeben und ein einheitlicher Zuschuss in Höhe von 300 € pro Quadratmeter Wohnfläche gewährt.

Einkommensorientierte Förderung (EOF)

Die EOF ist das zentrale Instrument der staatlichen Wohnraumförderung. Fördergegenstand ist das Schaffen von Mietwohnraum in Mehrfamilienhäusern durch Neubau, Gebäudeänderung oder Gebäudeerweiterung. Die EOF besteht aus einer Grundförderung mit Darlehen für den Bauträger und einer Zusatzförderung mit einem laufenden Zuschuss zur Wohnkostenentlastung für den begünstigten Haushalt. Grundlegende Bestimmungen insbesondere zu den Fördervoraussetzungen, zu den förderfähigen Kosten oder zur höchstzulässigen Miete finden sich im zweiten Teil der WFB 2012. Die Grundförderung für den Bauträger enthält zwei Baudarlehen: Das objektabhängige (belegungsunabhängige) Darlehen und das belegungsabhängige Darlehen. Der Zinssatz für das objektabhängige Darlehen liegt regelmäßig deutlich unterhalb des Marktzinsses. Der Zinssatz des belegungsabhängigen Darlehens wurde im Programmjahr 2013 auf 2,75 Prozent abgesenkt. Im Gegenzug verpflichtet sich der Bauträger, mindestens 25 Jahre „Sozialmieter“ (Mieter vorher bestimmter Einkommensstufen) aufzunehmen und die ortsübliche oder zuvor vereinbarte Höchstmiete nicht zu überschreiten. Aus den Zinseinnahmen des belegungsabhängigen Darlehens wird ein einkommensabhängiger Zuschuss für Miethaushalte gewährt, der in der Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen der ortsüblichen oder vereinbarten höchstzulässigen Miete zu der für ihn nach dem (Haushalts-) Einkommen zumutbaren Miete besteht. Im Programmjahr 2016 wird ergänzend zur Regelförderung der EOF oder der AOF ein allgemeiner Zuschuss von 300 € pro Quadratmeter Wohnfläche an den Bauherrn gewährt.

Aufwendungsorientierte Förderung (AOF)

Fördergegenstand der AOF ist wie bei der EOF das Schaffen von Mietwohnraum in Mehrfamilienhäusern durch Neubau, Gebäudeänderung oder Gebäudeerweiterung. Gefördert wird im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung mit einem Darlehen zu 0,5 Prozent Zins und ein Prozent Tilgung. Die Förderhöhe liegt bei Neubauten zunächst bei einem Darlehensbetrag von 1.000 €

pro Quadratmeter Wohnfläche, bei Umbaumaßnahmen von 670 € pro Quadratmeter Wohnfläche. Der tatsächliche Mittelbedarf errechnet sich anhand einer Aufwands- und Ertragsabrechnung. Im Programmjahr 2016 wird ergänzend zur Regelförderung der EOF oder der AOF ein allgemeiner Zuschuss von 300 € pro Quadratmeter Wohnfläche an den Bauherrn gewährt. Die Bewilligungsmiete beträgt zwischen 3,50 € und 6 € je qm für die Einkommensstufe I. Nach Ablauf von fünf Jahren ab Bezugsfertigkeit bestehen Mieterhöhungsmöglichkeiten. Nach Ablauf von jeweils weiteren fünf Jahren ist eine erneute Mieterhöhung zulässig.

Vergabevorbehalt zugunsten anerkannter Flüchtlinge (eingestellt!)

Der Vergabevorbehalt wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2016 eingestellt. Erklärte sich der Bauherr mit einer Belegung des entstandenen Wohnraums mit anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern während der ersten sieben Jahre des Bindungszeitraums von insgesamt 25 Jahren bereit, wurde ergänzend zur allgemeinen Förderung der EOF oder der AOF ein Zuschuss von 300 € pro Quadratmeter Wohnfläche gewährt. Zusammen mit dem allgemeinen Zuschuss der EOF war damit ein Zuschuss von 500 € pro Quadratmeter Wohnfläche möglich.

Kommunales Förderprogramm

Der Wohnungspakt Bayern sieht als zweite Säule ein kommunales Förderprogramm vor. Mit einem Fördervolumen von insgesamt 600 Millionen Euro bis 2019 sollen vor Ort insgesamt 6000 Wohneinheiten für alle bedürftigen Bürgerinnen und Bürgern entstehen. Das kommunale Förderprogramm richtet sich ausschließlich an Städte und Gemeinden. Gefördert werden der Bau von Mietwohnungen, der Umbau zu Mietwohnungen und die Modernisierung von Mietwohnungen. Förderfähig sind auch der Erwerb von Grundstücken oder leerstehenden Gebäuden und das Freimachen von Grundstücken etwa durch Abbruchmaßnahmen, soweit sie im Zusammenhang mit den baulichen Maßnahmen stehen. Die Förderung besteht aus

einer Zuschussförderung und aus einem vergünstigten Darlehen. Bewilligungsstellen sind die örtlich zuständigen Regierungen.

Weitere Wohnraumförderprogramme des Freistaats

- Förderung des Baus und Erwerbs von Eigenwohnraum in der Form von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen;
- Förderung der Anpassung von Miet- und Eigenwohnraum an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung;
- Förderung des Baus und Erwerbs von Eigenwohnraum im Bayerischen Zinsverbilligungsprogramm;
- Bayerisches Modernisierungsprogramm: Förderung der Modernisierung von Mietwohnraum in Mehrfamilienhäusern und von zugelassenen stationären Pflegeeinrichtungen nach den §§ 71 und 72 SGB XI;
- Förderung von Ersatzneubauten von zugelassenen stationären Pflegeeinrichtungen nach den §§ 71 und 72 SGB XI;
- Förderung von Wohnraum für Studierende.

Belegungsbindung

Staatliche und kommunale Wohnraumförderung verlangen die Einräumung einer Belegungsbindung. Der Vermieter darf Wohnraum nur einem Wohnungssuchenden überlassen, dessen Wohnberechtigung sich aus einem vom Wohnungssuchenden vorgelegten Wohnberechtigungsschein oder einer Benennung durch die zuständige Stelle ergibt. Die Belegungsbindung ist in Art. 14 ff. BayWoFG geregelt und wird durch die WFB 2012 konkretisiert. Für die EOF beträgt die Dauer der Belegungsbindung 25 Jahre, Ziff. 16 WFB 2012. Die Antragsberechtigung sowie die Antragsvoraussetzungen sind in Art. 14 BayWoFG geregelt. Einkommensgrenzen ergeben sich aus Art. 11 BayWoFG. Zuständige Stellen sind nach Art. 23 BayWoFG i. V. m. § 1 Abs. 2 DVWoR kreisfreie Städte, Große Kreisstädte und „Delegationsgemeinden“

im Sinne des § 5 Abs. 1 ZustVBau (Burghausen, Feuchtwangen, Friedberg, Sulzbach-Rosenberg, Waldkraiburg, Alzenau i. UFr., Garmisch-Partenkirchen und Vaterstetten). Eine Freistellung und Entlassung aus der Bindung ist nach Maßgabe des Art. 18 BayWoFG möglich.

Mietbindung

Art.15 BayWoFG bestimmt zusammen mit den WFB 2012 und den Festlegungen in der Förderentscheidung die höchstzulässige Miete.

Mittelbare Belegung

Bei der mittelbaren Belegung werden Belegungsrechte und Mietbindungen an einer anderen als der neu geschaffenen Wohnung als Ersatz eingeräumt. Eine mittelbare Belegung ist im Rahmen der EOF und AOF möglich. Nach Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayWoFG kann die zuständige Stelle den Verfügungsberechtigten aus den Bindungen entlassen, wenn dieser an anderem Wohnraum Bindungen von insgesamt gleichem Wert einräumt. Die mittelbare Belegung kann ein Instrument sein, ausgewogene Bewohnerstrukturen zu schaffen und zu erhalten.

Mietwohnungsbau im Einkommenssteuerrecht: Abschreibungsmöglichkeiten

§ 7k EStG sieht für Wohnungen mit Sozialbindung erhöhte Abschreibungen vor. Bei Wohnungen im Sinne des Absatzes 2 können abweichend von § 7 Absätze 4 und 5 EStG im Jahr der Fertigstellung und in den folgenden vier Jahren jeweils bis zu zehn Prozent und in den folgenden fünf Jahren jeweils bis zu sieben Prozent der Herstellungs- oder Anschaffungskosten abgesetzt werden. Nach Ablauf dieser zehn Jahre sind als AfA bis zur vollen Absetzung jährlich 3,5 Prozent des Restwerts abzuziehen (degressive AfA). § 7k Abs. 2 EStG setzt insbesondere voraus, dass die Wohnung vor dem 1. Januar 1996 fertiggestellt wurde. Damit kann die erhöhte Abschreibung aktuell nicht in Anspruch genommen werden. § 7 Abs. 4 EStG sieht einen

Ansatz von jährlich zwei Prozent der Anschaffungs- oder Herstellungskosten vor. Bei Gebäuden, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (u.a.) belegen sind und die vom Steuerpflichtigen hergestellt oder bis zum Ende des Jahres der Fertigstellung angeschafft worden sind, können abhängig vom Zeitpunkt der Herstellung oder der Anschaffung und vom Nutzungszweck bis zu jeweils zehn Prozent (10/5/2,5; 5/2,5/1,25; 7/5/2/1,25; 5/2,5/1,25; 4/2,5/1,25) der Anschaffungs- oder Herstellungskosten – also weniger als im Falle des § 7k EStG – zum Ansatz gebracht werden.

„Vergünstigte“ Abgabe von kommunalen Grundstücken

Der kommunalen Wohnraumförderung sind Grenzen gesetzt. Diese ergeben sich einerseits aus angespannten Haushaltslagen, andererseits aus gesetzlichen Bestimmungen, namentlich dem Haushaltsrecht oder dem europäischen Beihilfenrecht. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 GO schreibt der Kommune vor, dass Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden dürfen. Eine Veräußerung unter Wert im Sinne der Gemeindeordnung liegt aber dann nicht vor, wenn die Differenz aus Marktwert und vergünstigtem Kaufpreis durch die Einräumung einer Belegungsbindung zugunsten einkommensschwacher Bürgerinnen und Bürger ausgeglichen wird.

Einheimischen- und Sozialmodelle

Einheimischen- und Sozialmodelle dienen der vorrangigen Deckung des Wohnbedarfs der (ortsansässigen) Bürgerinnen und Bürger, insbesondere (junger) Familien oder Alleinerziehender durch Eigentumsbildung. In Gebieten mit hohem Zuzugsdruck und hohen Grundstückspreisen stellt die Kommune sicher, dass bedürftigere Bürgerinnen und Bürger mit einem im Einzelfall unterschiedlich ausgestalteten Ortsbezug einen erleichterten Zugriff auf Bauland haben. In Gebieten mit sinkender Bevölkerungszahl können „Einheimischenmodelle“ dazu beitragen, die Ansiedlung neuer Bürgerinnen und Bürger anzustoßen, indem Grundstücke vergünstigt bisher Ortsfremden angeboten werden. Gemeinden geben eigene bebaubare

Grundstücke vorrangig und ggf. zu verbilligten Preisen an einen vorher bestimmten Personenkreis ab. Oft werden Wohnbauflächen vor der Baulandausweisung angekauft und ein bestimmter Anteil der Flächen im Einheimischenmodell veräußert. Die Kommune kann aber auch im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags mit dem Eigentümer vereinbaren, dass eine Baulandausweisung erfolge, wenn sich der Eigentümer verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz an den von der Kommune definierten Personenkreis zu veräußern. Nach aktuellen Erhebungen der Obersten Baubehörde werden weniger als ein Prozent aller Grundstücks- und Wohnungstransaktionen in einem Einheimischenmodell veräußert. Einheimischen- und Sozialmodelle sind auf Grundstücken, aber auch bei Wohnungen möglich. Seit 2009 ist ein Vertragsverletzungsverfahren u.a. gegen Deutschland wegen verschiedener Einheimischenmodelle beim Europäischen Gerichtshof anhängig. Erst die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum flämischen Immobiliendekret vom 8. Mai 2013 brachte Klarheit und bestätigte die Vereinbarkeit der Einheimischenmodelle mit europäischen Grundfreiheiten im Interesse der Sozialwohnungspolitik, wenn die Modelle auf angemessenen (zuvor bestimmten) Kriterien basieren und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung beachten. Eine Entscheidung im Vertragsverletzungsverfahren ist bislang nicht gefallen. Die kommunalen Spitzenverbände und die Oberste Baubehörde gehen aber davon aus, dass Einheimischenmodelle unter folgenden Voraussetzungen zulässig sind.

Zugangsvoraussetzungen:

- **Ortsansässigkeit:** maximal 5 Jahre;
- **Einkommen:** Bewirbt sich ein Paar oder eine Familie, darf das Gesamt-Gesamteinkommen 90.000 € zuzüglich der Kinderfreibeträge in Höhe von 7.000 € nicht überschreiten. Bei Alleinstehenden gilt die Hälfte. Liegt das Durchschnittseinkommen eines Steuerpflichtigen vor Abzügen in der Kommune darunter, ist dieses Einkommen maßgebend.

- **Vermögen:** darf den Grundstückswert der im Einheimischenmodell veräußerten Fläche nicht überschreiten.

Vergabekriterien:

Die Vergabekriterien für die Entscheidung zwischen den zugangsberechtigten Antragstellern sollen vorwiegend sozialer Natur sein (Kinderzahl, Einkommen). Auch die Dauer der Ortsansässigkeit darf – mit verhältnismäßiger Gewichtung – berücksichtigt werden.

Eine größtmögliche Rechtssicherheit kann dann erreicht werden, wenn auf das Kriterium der Ortsansässigkeit als Zugangsvoraussetzung gänzlich verzichtet wird.

Kfw-Programme

Die KfW legt verschiedene Förderprogramme durch Gewährung zinsgünstiger Darlehen auf, insbesondere zugunsten der energieeffizienten Sanierung.

4. Städtebauförderung

Die **Städtebauförderung** bietet verschiedene Programme, die (auch) dazu bestimmt sind, Wohnungsbedingungen in Städten und Gemeinden zu verbessern. Das Programm „**Soziale Stadt**“ dient der umfassenden Verbesserung der Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtteilen. Im Vordergrund stehen städtebauliche Maßnahmen in das Wohnumfeld, in die Infrastruktur und in die Qualität des Wohnens. Ziel ist die Integration aller Bevölkerungsgruppen insbesondere durch Generationengerechtigkeit und Familienfreundlichkeit. In Bayern profitierten über achtzig Städte und Gemeinden von der Förderung. Das Programm „**Stadtumbau West**“ unterstützt Kommunen bei der Bewältigung des demografischen und wirtschaft-

lichen Strukturwandels. Städte und Gemeinden sollen dabei unterstützt werden, sich frühzeitig auf die notwendigen Anpassungsprozesse einzustellen.

Trotz der Erfolge der Programme der Städtebauförderung müssen die Kommunen ständig gegen die Absenkung der Bundes- und Landesmittel der Städtebauförderung protestieren. Immerhin konnte erreicht werden, dass für 2015 gut 200 Mio. Euro Städtebaufördermittel in Bayern zur Verfügung stehen.

5. Schaffung bezahlbaren Wohnraums im Bestand

Sobald Wohnungen aus der Sozialbindung ausscheiden, steht die Tür für Mietzinserhöhungen offen. Die bislang geschützten Mieter sind oft nicht in der Lage, sich auf dem freien Markt mit Wohnraum zu versorgen. Bei einer rückläufigen Anzahl des Neubaus von Sozialwohnungen verliert die Stadt ein wichtiges Instrument, preisdämpfend auf den Mietwohnungsmarkt einzuwirken. Auch besteht die Gefahr einer Steigerung der im Mietspiegel enthaltenen ortsüblichen Vergleichsmiete. Der **Ankauf von Belegungsrechten** ist ein taugliches, aber kostspieliges Mittel, um preisdämpfend auf den Wohnungsmarkt und den Mietspiegel einzuwirken. Private Hauseigentümer oder Wohnungsunternehmen räumen der Stadt in einem Vertrag Belegungsrechte an einem Kontingent von Wohnungen zu festgeschriebenen Miethöhen für einen bestimmten Zeitraum ein, regelmäßig zwischen 15 und 25 Jahren. Je nach Vereinbarung erlaubt der Hauseigentümer der Stadt, die Wohnungen direkt, auf Vorschlag oder nach eigener Entscheidung anhand vorgegebener Einkommensobergrenzen zu belegen. Im Gegenzug erhält der Hauseigentümer einen einmaligen Betrag (in der Landeshauptstadt München zwischen 250 und 750 € je qm Wohnfläche) oder eine laufende Zahlung. Dieser Zuschuss kann etwa in die energetische Sanierung investiert werden.

6. Baukosten

Energieeinsparverordnung (EnEV)

Die Energieeinsparverordnung schreibt Bauherren bautechnische Standardanforderungen zum energieeffizienten Betriebsenergieverbrauch ihres Gebäudes vor. Dabei bestimmt sie Mindestanforderungen für den Neubau sowie für den Gebäudebestand. Für den Gebäudebestand formuliert die EnEV das „Wenn-Dann-Prinzip“, d.h. wenn eine bestimmte Maßnahme einen in der Anlage zur EnEV bestimmten Tatbestand erfüllt, muss die Maßnahme einen festgelegten Standard einhalten. Die EnEV 2014 sieht weitere Verschärfungen der Anforderungen an den Primärenergiebedarf von Neubauten in zwei Stufen (2014 und 2016) von insgesamt 25 Prozent vor, während die Anforderungen im Gebäudebestand nicht erhöht werden sollen. Der Bayerische Städtetag fordert – bislang vergeblich – wenigstens eine Aussetzung der EnEV 2016 für einige Jahre.

Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)

Das EEWärmeG möchte im Interesse des Klimaschutzes, der Schonung fossiler Ressourcen und der Minderung der Abhängigkeit von Energieimporten eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung ermöglichen und Technologien zur Erzeugung für Wärme und Kälte aus Erneuerbaren Energien fördern. Zu diesem Zwecke schreibt es in § 3 vor, dass Eigentümer der in § 4 bestimmten, neu errichteten Gebäuden den Wärme- und Kälteenergiebedarf durch die anteilige Nutzung von Erneuerbaren Energien nach Maßgabe der §§ 5 und 6 decken müssen. Nach § 1a kommt öffentlichen Gebäuden eine Vorbildfunktion zu. §§ 13 ff. enthalten Förderbestimmungen. § 11 regelt das Nachweisverfahren.

Stellplatzanforderungen

Art. 47 Abs. 1 Sätze 1 und 2 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 BayBO legen gesetzlich fest, dass bei der Errichtung von Anlagen, bei denen ein Zu- und Abfahrts-

verkehr zu erwarten ist, sowie bei Änderungen oder Nutzungsänderungen solcher Anlagen Stellplätze in der in einer Rechtsverordnung des Innenministeriums festgelegten Zahl, in einer ausreichenden Größe und in einer geeigneten Beschaffenheit herzustellen sind. Abs. 3 bestimmt, in welcher Weise diese Pflicht erfüllt werden kann. Art. 47 Abs. 1 Satz 3 BayBO sieht eine Ausnahme dann vor, wenn die Wohnraumschaffung oder -erneuerung wesentlich erschwert oder verhindert würde. Der Vorstand des Bayerischen Städtetags empfiehlt, im Einzelfall zu prüfen, ob die staatlichen Stellplatzanforderungen für den sozialen Wohnungsbau reduziert werden können. Dies ist nach Art. 47 Abs. 2 Satz 2 BayBO möglich. Dieser Artikel ermächtigt die Gemeinde, die Zahl der notwendigen Stellplätze durch eine örtliche Bauvorschrift oder im Bebauungsplan festzulegen. In diesem Fall gilt die kommunale Regelung.

Infrastrukturkosten

Die Schaffung neuen Wohnraums löst Infrastrukturkosten aus. Neben den Kosten des Anschlusses an das öffentliche Straßen- und Wegenetz sowie an das Ver- und Entsorgungsnetz der Kommune fallen Kosten für die Herstellung der sozialen Infrastruktur, etwa für Kindergärten, Kindertagesstätten und Schulen, an.

Barrierefreies Bauen

In der Bayerischen Bauordnung regelt Art. 48 die Verpflichtung zur Herstellung der Barrierefreiheit. Diese Verpflichtung greift bei neu errichteten Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen. Neben dem Anteil barrierefrei erreichbarer Wohneinheiten regelt Art. 48 BayBO grundlegende Anforderungen an die Ausgestaltung dieser Wohneinheiten. Zur Konkretisierung hat das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr die einschlägigen Planungsnormen zum barrierefreien Bauen, DIN 18040 Teile 1 und 2, als Technische Baubestimmungen eingeführt. Sie sind seit dem 1. Juli 2013 als bauordnungsrechtliche Anforderungen für öffentlich zu-

gängliche bauliche Anlagen und für barrierefreie Wohnungen verbindlich. Ziff. 22.4 WFB 2012 enthält für den geförderten Wohnungsbau darüber hinausgehende Bestimmungen.

Baukostensenkungskommission

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD hat die Große Koalition angekündigt, eine Kommission zur Senkung von Baukosten einzurichten. Die Baukostensenkungskommission ist inzwischen im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen unter dem Dach des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zusammengetreten. Sie dient der Analyse der Entwicklung der Baukosten, der Identifizierung von Kostentreibern und der Untersuchung von Ursachen für diese Entwicklungen. Daraus sollen Verbesserungsmöglichkeiten für eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Bauens aufgezeigt werden.

IV. Wohnraumsicherung

Sozialer Mieterschutz im Mietrecht

Das geltende Mietrecht enthält zahlreiche Regelungen zum sozialen Mieterschutz, die durch das Mietrechtsänderungsgesetz teilweise erweitert und teilweise zur Förderung der Investitionsbereitschaft des Vermieters, insbesondere im Interesse der energetischen Ertüchtigung des Gebäudebestands, reduziert wurden. Das BGB hat die schwierige Aufgabe, gegenläufige Interessen zu moderieren, nämlich die wirtschaftlichen Interessen des Vermieters und das Interesse des Mieters, Wohnraum zu angemessenen Bedingungen zu finden.

Mietspiegel

Ein Mietspiegel ist eine Übersicht der ortsüblichen Vergleichsmiete, soweit die Übersicht von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter gemeinsam erstellt oder anerkannt worden ist, § 558c Abs. 1 BGB (einfacher Mietspiegel). Wurde der Mietspiegel darüber hinaus nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt und wird er im Abstand von zwei Jahren der Marktentwicklung angepasst sowie nach vier Jahren neu erstellt, spricht man von einem qualifizierten Mietspiegel (vgl. § 558d BGB). § 558d Abs. 3 BGB belegt den qualifizierten Mietspiegel mit der Vermutung, dass die in ihm bezeichneten Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete wiedergeben. Der Mietspiegel stellt aber keine Durchschnittsmiete dar. Gemäß § 558 Abs. 2 BGB wird die ortsübliche Vergleichsmiete gebildet aus den üblichen Entgelten, die in der Gemeinde oder einer vergleichbaren Gemeinde für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage einschließlich der energetischen Ausstattung und Beschaffenheit in den letzten vier Jahren vereinbart oder [...] geändert worden ist. Die im Mietspiegel enthaltenen Preise übersteigen in angespannten Wohnungsmärkten die Durchschnittsmiete regelmäßig, weil die niedrigeren Altmieten nicht berücksichtigt werden. Die ortsübliche Vergleichsmiete ist ein wichtiges Datum für die Beurteilung von Mieterhöhungsverlangen (§ 558 Abs. 1 BGB) und ist Anknüpfungspunkt für Mietpreisbremse

und Kappungsgrenzenenkungsverordnung (§ 558 Abs. 3 Satz 2 BGB). Nach § 558c Abs. 4 BGB „sollen“ Gemeinden einen einfachen Mietspiegel erstellen, wenn hierfür ein Bedürfnis besteht und dies mit einem vertretbaren Aufwand möglich ist. Eine Verpflichtung, einen Mietspiegel aufzustellen, besteht nicht. Auch die Mietpreisbremseverordnung begründet keine Verpflichtung. Im Zivilprozess zwischen Vermieter und Mieter würde das Gericht einen Gutachter damit betrauen, die ortsübliche Vergleichsmiete gutachterlich zu ermitteln. Allerdings bietet regelmäßig erst der Mietspiegel Gewähr dafür, dass MieterInnen ein über zehn-prozentiges Überschreiten der ortsüblichen Vergleichsmiete erkennen und damit ihre Rechte geltend machen können. Deshalb ist die Unterhaltung eines Mietspiegels durchaus sinnvoll. Die Errichtung und ständige Pflege eines qualifizierten Mietspiegels ist aber mit erheblichem Aufwand und Kosten verbunden. Die Wirkungen eines Mietspiegels sind in der kommunalen Familie umstritten. Teils wird ein preistreibender Effekt befürchtet: Vielfach würden sich Vermieter an Mietspiegeln orientieren und diesen zum Anlass nehmen, den bestehenden Mietzins zu erhöhen. Da der Mietspiegel nur die Mietzinsveränderungen der vergangenen vier Jahre im Blick hat, würde der Mietzins in die Höhe getrieben.

Kappungsgrenzenenkungsverordnung und Mietpreisbremse

Nach § 558 Abs. 1 BGB kann der Vermieter vom Mieter die Zustimmung zu einer Erhöhung der Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen. Dabei darf sich die Miete innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als zwanzig Prozent erhöhen (Kappungsgrenze), § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB. In Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und die in der Kappungsgrenzenenkungsverordnung bezeichnet sind, wird der Prozentsatz auf 15 reduziert. Die Kappungsgrenzenenkungsverordnung gilt damit nur im Rahmen bestehender Mietverhältnisse. § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB wird ergänzt durch § 556d BGB: Wird ein Mietvertrag

über Wohnraum abgeschlossen, der in einem durch Rechtsverordnung (Mietpreisbremseverordnung) nach Absatz 2 bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt, so darf die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um zehn Prozent übersteigen. Die in der Gebietskulisse der Bayerischen Mieterschutzverordnung enthaltenen Städte und Gemeinden finden sich unter <http://www.justiz.bayern.de/media/pdf/gesetze/mieterschutzverordnung>.

Verlängerte Kündigungsfrist bei Wohnungsumwandlungen

Der Vermieter kann nur ordentlich kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat, § 573 Abs. 1 BGB. Wird am vermieteten Wohnraum nach Überlassung an den Mieter Wohneigentum begründet und veräußert, kann sich der Erwerber erst nach Ablauf von drei Jahren seit der Veräußerung auf berechnigte Interessen berufen. § 577a Abs. 2 BGB verlängert diese Frist auf zehn Jahre, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und die Gemeinde in einer Rechtsverordnung, der Wohnungsgebieteverordnung, festgelegt ist.

Erhaltungssatzungen und Vorkaufsrechte

§ 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB ermächtigt die Gemeinde zum Erlass von Erhaltungssatzungen, insbesondere mit dem Ziel, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten (Nr. 2; „Milieusatzung“). Die Erhaltungssatzung begründet einen Genehmigungsvorbehalt für den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen, § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB. § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB ermächtigt die Landesregierung, für die Grundstücke in Gebieten einer Satzung nach Satz 1 Nr. 2 („Milieusatzung“) durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Wohneigentum oder Teileigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf („Umwandlungs-

verbot“). Der Freistaat hat mit § 5 der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsrechts und des besonderen Städtebaurechts von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht. Demnach bedarf die Begründung von Wohn- und Teileigentum in Gebieten einer Erhaltungssatzung bis zum 28. Februar 2017 der Genehmigung.

Im Geltungsbereich einer (rechtsgültigen; sonst ggf. § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) Erhaltungssatzung steht der Gemeinde im Falle eines Kaufvertrags des Eigentümers mit einem Dritten ein Vorkaufsrecht zu. Es darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB) und die Ausübung nicht nach § 26 BauGB ausgeschlossen ist und vom Käufer nicht nach § 27 BauGB abgewendet wurde. Nach § 24 Abs. 2 BauGB steht das Vorkaufsrecht der Gemeinde nicht zu beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten. Diese Einschränkung begründet eine Missbrauchsgefahr: Das Vorkaufsrecht wird ausgehebelt, wenn der Eigentümer einzelne Wohnungen vor dem Verkaufsfall in Eigentumswohnungen umwandelt und sodann dieses Eigentum verkauft.

§ 577 Abs.1 Satz 1 BGB berechtigt den Mieter zum Vorkauf, wenn vermietete Wohnräume, an denen nach der Überlassung an den Mieter Wohneigentum begründet worden ist oder begründet werden soll, an einen Dritten, der nicht Familienangehöriger oder Angehöriger des Haushalts des Vermieters ist (§ 577 Abs. 1 Satz 2 BGB), verkauft. Dadurch soll der Mieter vor einer Verdrängung im Zusammenhang mit der Umwandlung in Wohneigentum, auch bei frei finanziertem Wohnraum, geschützt werden.

Verbot der Zweckentfremdung

Gemeinden mit Wohnraumangel (vgl. Art. 1 ZwEWG) können durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen, dass im Gemeindegebiet Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung anderen

Zwecken als Wohnzwecken zugeführt werden darf (Zweckentfremdung), Art. 2 Abs. 1 Satz 1 ZwEWG. Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn Wohnraum überwiegend für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird (Nr. 1), baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist (Nr. 2), nicht nur vorübergehend gewerblich oder gewerblich veranlasst für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird (Nr. 3 neu), länger als drei Monate leer steht (Nr. 4) oder beseitigt wird (Nr. 5). Das neue ZwEWG trat am 30. Juni 2013 in Kraft und ist bis zum Ablauf des 30. Juni 2017 befristet.

Wohnungsaufsichtsgesetz

Das Gesetz zur Beseitigung von Wohnungsmissständen (Wohnungsaufsichtsgesetz - WoAufG) wurde durch Gesetz vom 27. Dezember 2004 aufgehoben. Das Wohnungsaufsichtsgesetz enthielt im Wesentlichen Befugnisse für die Gemeinden hinsichtlich des Mietwohnraums

- für die Beseitigung unzureichender Wohnverhältnisse zu sorgen,
- unterlassene Instandsetzungen anzuordnen bzw. gebrauchsuntaugliche Wohnungen für unbewohnbar zu erklären,
- die Überbelegung von Wohnungen zu unterbinden,
- die Tierhaltung in Wohnungen zu kontrollieren und
- allgemein den Zustand von Gebäuden und ihren Außenanlagen zu überwachen.

Von Landespolitikern wird teilweise ein Gesetz zur Beseitigung von Wohnraummissständen gefordert. Darin sollen Mindeststandards für die Bewohnbarkeit von Wohnraum festgelegt und den Gemeinden Möglichkeiten zur Kontrolle und Behebung von Wohnraummissständen eröffnet werden. Insbesondere sollen die Gemeinden ermächtigt werden, Überbelegungen von Wohnraum zu unterbinden. Der Bayerische Städtetag steht einer räumlich differenzierten Einführung eines überarbeiteten Wohnungsaufsichtsgesetzes offen gegenüber.

V. Wohnformen

Die Bedeutung des Wohnens geht weit über die bloße Unterbringung hinaus. Wohnen leistet einen Beitrag zur Integration und Teilhabe, sei es neuer Bürgerinnen und Bürger, junger oder älterer Menschen, zur Pflege oder zur Betreuung von Kindern. Barrierefrei erreichbare Wohneinheiten erlauben älteren Menschen eine möglichst lange selbstbestimmte Form des Lebens. Gemeinschaftsbereiche ermöglichen das gesellige Zusammenkommen. Hausgemeinschaften von SeniorInnen und Alleinerziehenden ermöglichen gegenseitige Unterstützung. In Wohnanlagen integrierte Kindertagesstätten erlauben es den Alleinerziehenden und berufstätigen Eltern, einer Berufstätigkeit nachzugehen. Bereits in der Planung von Wohnanlagen müssen die Bedürfnisse der Zielgruppen beachtet werden: In einem größeren Wohnkomplex wurden in Pilotprojekten die Wohneinheiten so angeordnet, dass sich der Ess- und Küchenbereich an den Innenhof orientierte, der Spielmöglichkeiten für Kinder bot. Im Rahmen von Sanierungskonzepten und Entwicklungsmaßnahmen werden vielerorts ganze Quartiere nach den Bedürfnissen der Quartierbewohner geplant. Grünanlagen, Kindertagesstätten und Nahversorger ermöglichen kurze Wege. Bauliche Maßnahmen, die im Städtebauförderprogramm Soziale Stadt gefördert werden können, schaffen Begegnungsorte in Stadtvierteln, etwa in Form von Jugendtreffs oder Grünanlagen, und schaffen so Integration.



www.bay-staedtetag.de