



Bericht

der Landesregierung

Alternative Instrumente zur Sicherung stabiler Mietpreise prüfen

Drucksache 19/1051

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

I. Bericht zur Prüfung alternativer Instrumente zur Sicherung stabiler Mietpreise

Der Landtag hat am 7. November 2018 (Drucksache 19/1051) beschlossen, die Landesregierung zu bitten, geeignetere Instrumente zur Sicherung stabiler Mietpreise zu prüfen und im ersten Quartal 2019 über die Ergebnisse der Prüfung hinsichtlich der Eignung neuer Instrumente zu berichten. Dieser Bitte wird mit diesem Bericht nachgekommen.

II. Vorbemerkung:

Die Mietpreisentwicklung auf dem schleswig-holsteinischen Wohnungsmietmarkt weist in einigen Regionen eine starke Dynamik auf und ist insbesondere in den Städten und Ballungsgebieten eine Herausforderung für die Mieterhaushalte. Die Mietpreisbremse und die Kappungsgrenze sollten insbesondere in den Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten steigenden Mietpreisen entgegenwirken. Die Erfahrungen mit diesen Instrumenten zeigen jedoch für Schleswig-Holstein, dass der durch sie angestrebte Effekt der Sicherung stabiler Mietpreise, nicht eingetreten ist. In den Oberzentren Kiel und Lübeck sowie im Hamburger Rand sind die Mieten auch seit Einführung der ordnungspolitischen Maßnahmen weiter deutlich gestiegen. Es ist auch nicht zu erwarten, dass nach den jüngsten Korrekturen an den bundesgesetzlichen Vorgaben zur Mietpreisbremse zukünftig die Mietpreise insbesondere in den Städten Schleswig-Holsteins aufgrund der Mietpreisbremse geringer steigen. Selbst die optimistischsten Wirksamkeitsstudien zu diesem Instrument zeigen, dass eine Wirkung rechnerisch nur in Regionen mit jährlichen Mietanstiegen von über 3,9% möglich ist. Diese Studien, z.B. vom DIW, gehen davon aus, dass nur unter dieser konkreten Rahmbedingung der Wirkmechanismus der Mietpreisbremse greifen kann. Eine Wirksamkeit in den großen Wohnungsmärkten Schleswig-Holsteins (Kiel, Lübeck, Hamburger Umland) ist empirisch daher nicht belegt und auch nicht belegbar¹. Um die Wohnungsmärkte

¹ Quelle: DIW Wochenbericht 7/2018

zu entspannen, bedarf es vielmehr einer Ausweitung des Wohnungsangebotes. Hierfür gilt es, Anreize mit alternativen Instrumenten zu setzen.

III. Alternativer Instrumente zur Sicherung stabiler Mietpreise:

Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration hat ein Gutachten in Auftrag gegeben, das wirksame Instrumente identifiziert hat, um die Mietpreis- und Kappungsgrenze zu ersetzen. Wesentliche Erkenntnisse des Gutachtens sind:

1. Zur Entspannung des Wohnungsmarktes sind ordnungsrechtliche Instrumente allein nicht ausreichend.
2. Die Gutachter regen an, zur mittelfristigen Entspannung auf den Wohnungsmärkten Anreize für weitere Investitionen zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums zu setzen.
3. Nach Ansicht der Gutachter bedarf es zwingend einer Kombination verschiedener Ansätze (Objektförderung + Subjektförderung + Baulandbereitstellung).

Neben den grundsätzlichen Erkenntnissen haben die Gutachter eine Vielzahl an einzelnen Instrumenten herausgearbeitet. Von den durch die Gutachter vorgeschlagenen Instrumenten wurden elf als geeignet identifiziert, um zu einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt und bei den besonders belasteten Haushalten beizutragen. Diese sind:

Instrument	Akteur
Ordnungsrechtliche Maßnahmen	
1. Neufassung des § 5 WiStrG	Neufassung durch den Bund → Bundesratsinitiative Land
Förderung von Wohneigentum als Angebotsanreiz	
2. Förderung der Eigentumsbildung	Land Auflage von Förderprogrammen

3. Veränderung Grund- erwerbsteuer	Land/ Bund Bundesratsinitiative Land ist eingebracht
4. Stärkung der Pro- gramme zur Bereitstel- lung von Eigenkapital- ersatzmitteln	Land →über IB.SH
5. „Jung kauft Alt“- Programme	Land/Kommunen Auflage von Förderprogrammen
Verminderung der haus- haltsindividuellen Wohnbelastungsquote	
6. Dynamisierung Wohn- geld	Bund →Bundesratsinitiative Land
Steigerung des Bau- landangebotes und bes- sere Ausnutzung	
7. Grundsteuer C	Neufassung durch den Bund → Unterstützung des angedachten Gesetzes durch das Land, wobei eine Konzentration auf In- nenverdichtung sichergestellt werden muss → Umsetzung durch Kommunen
8. Aufstockung und Um- nutzung von Gebäu- den	Anpassung der LBO durch das Land
9. Verdichtung durch Veränderungen des Bauordnungsrechts	Anpassung der LBO durch das Land Anpassung der Stellplatzverordnung durch Kommunen
10. Verstärkter Einsatz der städtebaulichen Ent- wicklungsmaßnahme	Kommunen/Land
11. Ausbau interkommun- aler Kooperation – Flächenpool	Umsetzung durch Kommunen → Unterstützung durch das Land (z.B. durch den LEP)

1. Ordnungsrechtliche Maßnahmen

Eine Neufassung des § 5 WiStrG wird als echte Alternative zur Mietpreis- und Kappungsgrenze gesehen, da hierdurch ein wirksames Instrument zum Schutz vor Mietpreisüberhöhungen geschaffen werden kann. Um dieses zu erreichen, kann Schleswig-Holstein jedoch nicht alleine handeln. Aus diesem Grunde wird eine Bundesratsinitiative angestoßen werden.

2. Förderung von Wohneigentumsbildung als Angebotsanreiz

Die Landesregierung schätzt die Eigentumsbildung als einen entscheidenden Baustein für den Wohnungsmarkt ein, auch unter Berücksichtigung, dass nachhaltig finanziertes Wohneigentum neben einer Entlastung der Wohnungsmärkte dazu führt, dass:

- Wohnraum in selbstverantworteten Wohnformen entsprechend der Bedarfslage entsteht,
- die Altersvorsorge durch eine Immobilie unterstützt wird,
- ein standortabhängiger Wertzuwachs erzielt werden kann,
- die Wohn-Sicherheit zunimmt,
- eine bewusstere Wertschätzung und Nutzungsintensität des gewählten Standortes und seiner Infrastruktur gefördert wird.

Mit der angestrebten Förderung sollten gerade die Einkommensgruppen erreicht werden, die bislang eine unterdurchschnittliche Eigentumsquote aufweisen. Eine Steuerung sollte zusätzlich das Ziel sein, um insbesondere angespannte Wohnungsmärkte z.B. durch Wohnen in Pendeldistanz und besonders hilfsbedürftige Gruppen mit mittleren und geringen Einkommen durch Sonderprogramme zu entlasten.

3. Veränderung der Grunderwerbsteuer

Schleswig-Holstein wird das Schließen der Gesetzeslücke bezüglich „Share Deals“ weiter vorantreiben. Die dadurch frei werdenden Mittel sollen genutzt werden, um in Schleswig-Holstein den Ersterwerb einer eigengenutzten Wohnimmobilie durch eine natürliche Person zu unterstützen, zum Beispiel in Form von Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer.

4. Stärkung der Programme zur Bereitstellung von Eigenkapitalersatzmitteln

Die Landesregierung wird unter Beachtung der vorhandenen und in Erstellung befindlichen Bundesförderung Darlehensprogramme auflegen, die Haushalten mit mittleren und geringen Einkommen nachrangiges Kapital zur Verfügung stellen und damit die Aufnahme weiterer Darlehen am Kapitalmarkt erleichtern. Für diese Nachrangdarlehen werden geringe Eigenkapitalanforderungen gelten sowie ein geringerer Zinssatz. Damit wird sichergestellt, dass gerade die Schwellenhaushalte in die Lage versetzt werden, sich Wohneigentum zu leisten. Ein Schwerpunkt dieser Programme wird damit voraussichtlich im Bestandserwerb um die Ballungsgebiete liegen.

5. Programme „Jung kauft Alt“ und „Alt baut um für Jung“

Ein Förderprogramm „Jung kauft Alt“ wird sich auf den Erwerb von Bestandswohnraum in zentralen Ortslagen insbesondere im sog. ländlichen Raum fokussieren. Dies kann ein wirksames Instrument zur Reaktivierung von Ortskernen darstellen und den Erhalt der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum unterstützen. Gleichzeitig wird das Wohnen in Pendeldistanz zu den Ballungszentren gefördert und somit die Entlastungspotentiale des ländlichen Raumes auf die urbanen Mietwohnungsmärkte genutzt.

Bei den Fördertatbeständen sollen gleichermaßen die Möglichkeiten „Alt baut um für Jung“ und der Bau von Einliegerwohnungen im Altbestand Berücksichtigung finden.

6. Verminderung der haushaltindividuellen Mietbelastung

Die Subjektförderung durch das Wohngeld stellt eine wesentliche Ergänzung der Objektförderung dar und ermöglicht es vielen Haushalten ihre Wohnbelastungsquote zumindest etwas abzusenken. Da der lange Zeitraum zwischen den Anpassungsrunden dazu führt, dass regelmäßig Haushalte aus der Berechtigung fallen, befürwortet die Landesregierung eine Dynamisierung des Wohngeldes. So wird auch bei inflationsbereinigt konstanten Einkommen ein stetiger Wohngeldbezug ermöglicht. Ferner wird vermieden, dass die Zahlen bis zur nächsten Wohngeldreform wieder kontinuierlich sinken. Die Landesregierung hat auf eine entsprechende Ausgestaltung des Wohngeldgesetzes im Rahmen der Bauminister-

konferenz mit hingewirkt und wird gegebenenfalls eine entsprechende Bundesratsinitiative vorlegen.

7. Grundsteuer C

Das Angebot an Bauland ist in vielen Städten und Ballungsgebieten äußerst knapp. Dies führt aktuell in einigen Regionen des Landes zu einem hohen Preisniveau und verteuert den Wohnungsbau zusätzlich. Gleichzeitig verfügen viele Kommunen kaum über kommunale Flächen, sodass ein kommunaler Eingriff auf den Mietwohnungsbau (Wohnungsmarkt) nur sehr begrenzt möglich ist. Die Landesregierung unterstützt daher die Ausweisung von Potenzialflächen für eine wohnungsbauliche Entwicklung, insbesondere in Kooperationen im Rahmen des interkommunalen Kooperationsansatzes im Hinblick auf den wohnungsbaulichen Entwicklungsrahmen.

Eine Möglichkeit für eine Aktivierung von bereits vorhandenem, aber brachliegendem Bauland in Ballungsregionen wäre eine Erhöhung der Haltekosten und damit ein Rückgang der erwarteten Rendite, beispielsweise durch die Grundsteuer C. Diese Maßnahme böte einen Anreiz für eine zeitnahe Entwicklung. Für eine Umsetzung wird es erforderlich sein, dass die Grundsteuer C vom Bund gesetzlich normiert und von den Kommunen umgesetzt wird.

8. Aufstockung und Umnutzung von Gebäuden

Eine bessere Ausnutzung des vorhandenen Wohnraums und der vorhandenen Grundstücke bildet einen weiteren Ansatz zur Entlastung der Wohnungsmärkte. Dieses wird möglich beispielsweise über eine Aufstockung oder Umnutzung von Gebäuden, aber auch durch die Ermöglichung einer dichteren Bebauung und damit einer Reduktion des Flächenverbrauches pro Bewohner. Die bestehenden Vorschriften der LBO bieten für diese Maßnahmen bereits den notwendigen Handlungsrahmen. Um diesen noch zu optimieren, werden entsprechende Anpassungen in der LBO erarbeitet und dem Landtag ein entsprechender Gesetzesentwurf vorgelegt.

9. Verdichtung durch Veränderung des Bauordnungsrechts

Die Landesregierung wird prüfen, ob im Sinne einer effizienteren Flächennutzung, die Landesbauordnung zumindest für Arten der im Bebauungsplan festgelegten baulichen Nutzungen (Baugebietstypen Kerngebiet und Urbanes Gebiet) unter

Beachtung der Anforderungen des Brandschutzes beispielsweise geringere Abstände zwischen Gebäuden erlaubt werden können oder weitere Effizienzgewinne erzielbar sind. Dadurch wäre eine höhere Dichte erreichbar und ein geringerer Flächenbedarf pro Einwohner verbunden. Flächen würden effizienter genutzt und es könnten mehr Wohnungen errichtet werden.

10. Verstärkter Einsatz der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Eine Maßnahme zur Aktivierung von vorhandenen Brachflächen stellt auch der § 165 Abs. 2 BauGB dar, mit dem es mit dem Instrument der Enteignung möglich ist, gegen den Willen der (ehemaligen) Eigentümer zum Wohle der Allgemeinheit städtebauliche Missstände wie Brachflächen zu beseitigen. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann dort eingesetzt werden, wo Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden sollen. Die Landesregierung wird die Kommunen bei der Umsetzung der notwendigen Maßnahmen für die Aktivierung von Brachflächen unterstützen.

11. Ausbau interkommunaler Kooperationen - Flächenpool

Für die Entwicklung neuer Flächen ist der Ausbau der interkommunalen Kooperation ein weiterer Ansatzpunkt. Der Vorteil eines Flächenpools ist, dass eine geringere Zahl von Neubaugebieten erschlossen wird und damit die Erschließungskosten gesenkt werden. Die teilnehmenden Gemeinden würden in einen solchen Pool gemeinsam Flächen eingeben.

IV. Wohnraum- und Städtebauförderung

Diese von den Gutachtern vorgeschlagenen Handlungsansätze werden durch die Landesregierung weiterführend durch die Maßnahmen der Wohnraum- und der Städtebauförderung unterstützt.

Für die Wohnraumförderung stehen in den Jahren 2019 bis 2022 insgesamt 788 Mio. € zur Verfügung.

Die Mittel werden in einem ausgewogenen Verhältnis und nachfragerecht auf Neubauten und Bestandsmaßnahmen (Sanierung, Modernisierung, Erwerb von Zweckbindungen) verteilt. In den Jahren 2019-2022 sollen im Mietwohnungsbe-

reich insgesamt rd. 6.000 Zweckbindungen gefördert werden. Zur Erfüllung dieser anspruchsvollen Zielsetzung wird das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration die Förderprogramme kontinuierlich marktgerecht fortentwickeln. Der Fokus der Fortentwicklung liegt aktuell auf der Stärkung der Wohnraumförderung im Wohnungsbestand. Das Programm zum Erwerb von Zweckbindungen wird weiterentwickelt und ein Programm zur Verlängerung auslaufender Bindungen aufgelegt.

Für die hochpreisigen Regionen werden weiterhin kommunale Förderbudgets zugewiesen, um Planungssicherheit für Investoren und Kommunen zu gewährleisten. Darüber hinaus kann in sonstigen Regionen, in denen sich ein Bedarf entwickelt, flexibel mit Fördermitteln in ausreichendem Umfang reagiert werden.

Neben der klassischen Wohnraumförderung rücken auch die Haushalte mit mittlerem Einkommen und besondere Zielgruppen vermehrt in den Fokus. Aus diesem Grunde wird das Segment des 8-Euro-Mietwohnungsbaus zukünftig speziell unterstützt, um die Wohnraumversorgung der Haushalte mit mittlerem Einkommen zu unterstützen und somit zeitgleich den Nachfragedruck auf für geringere Einkommen geeignete Bestandswohnungen zu mindern.

Auch die Mittel der Städtebauförderung stehen zur Revitalisierung von Stadt- und Ortskernen oder zur Aufwertung und Stabilisierung von Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf zur Verfügung. Die Mittel können auch zur Umnutzung von vormals militärischen sowie gewerblichen, industriellen, und verkehrlichen Brachflächen eingesetzt werden, um diese für den Wohnungsbau zu aktivieren. Die städtebauliche Aufwertung trägt so zur Entlastung des Wohnungsmarktes bei.