

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Barbara Ostmeier
Vorsitzende
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/1244

Ansprechpartner
Christoph Kostka
Tel. 040/520 11-225
E-Mail: kostka@vnw.de

15. August 2018

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen:

- **Gesetz zum Schutz und zur Sicherung von Wohnraum (Drs. 19/721)**
- **Änderungsantrag der Fraktion der SPD (Drs. 19/1143 - neu)**

Sehr geehrter Frau Vorsitzende,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme herzlichen Dank. Unsere Mitgliedsunternehmen als langfristig orientierte Bestandhalter bewirtschaften 1/4 des Mietwohnungsbestandes in Schleswig-Holstein. Mit einer Durchschnittsmiete von 5 Euro stehen sie für bezahlbares Wohnen. In der letzten Dekade haben sie in Schleswig-Holstein über 3 Mrd. Euro in Instandhaltung, Modernisierung sowie in den Neubau tausender Wohnungen investiert. Zahlreiche Arbeitsplätze im regionalen Baugewerbe wurden gesichert und wichtige Beiträge zur Bewältigung des Klimawandels und der demografischen Entwicklung geleistet. Der VNW ist Unterzeichner des *Klimapakts*, der *Offensive für bezahlbares Wohnen* und des *Flüchtlingspaktes*.

Allgemein

Auch Schleswig-Holstein braucht dringend mehr Wohnraum - in guter Qualität und vor allem bezahlbar. Dazu gibt es einen breiten Konsens. Tatsächlich findet wieder mehr Neubau statt – bezahlbarer Wohnungsneubau gerade auch durch unsere Mitglieder (darunter viele Sozialwohnungen). Gleichwohl ist das Land von einer Bedarfsdeckung deutlich entfernt (gemessen am selbst prognostizierten Bedarf). Die Gründe dafür sind so vielfältig wie bekannt.

- Zu geringe Neubauzahlen in der Vergangenheit (Folge einer lange primär an der demografischen Entwicklung und sinkenden Bevölkerungsprognosen ausgerichteten Wohnungspolitik).
- Fehlende wohnungsbaueignete/baureife/bezahlbare Grundstücke (ohne Grundstück kein Wohnungsbau, auf teuren Grundstücken kein bezahlbarer Wohnungsbau).
- Fehlende Kapazitäten in Ämtern/Behörden (Ergebnis jahrelanger Sparpolitik) und in der Folge oft langwierige Bauleitplanungs-/Baugenehmigungsverfahren.
- Die vielfach kommunal(politische) Zurückhaltung, soweit es um die Genehmigung von Wohnungsneubauten geht (mit Verweis auf Ablehnung durch bereits wohnende Bürger bzw. Folgekosten u.a. für den Infrastrukturausbau).
- Hohe/wachsende bauliche Anforderungen/Vorgaben von Bund/Land/Kommunen, die in der Summe zu den heute sehr hohen Baukosten geführt haben (was sich in Mieten/Verkaufspreisen widerspiegelt).
- Fehlende Kapazitäten beim bauausführenden Baugewerbe und Handwerk (in der Folge erheblich längere Projektzeiten, deutlichen Preissteigerungen für Material/Bauausführung – was nicht mit höheren Standards/Qualitäten begründet werden kann, Zunahme von Baumängeln).

Ziel des Gesetzentwurfes

§ 535 BGB erlegt Vermietern bereits Pflichten auf, die auch mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgt werden (Nutzungsüberlassung/vertragsgemäße Instandhaltung). Das allerdings im Zusammenhang mit einem bestehenden Mietvertrag. Preis-/belegungsgebundener Wohnraum unterliegt darüber hinaus seit jeher weitreichenden Regulierungen, die u.a. die dauerhafte zweckgebundene Erhaltung/Nutzung sicherstellen (Gegenstand der Wohnraumförderungsgesetzgebung).

Der Gesetzentwurf zielt also auf Eigentümer/Vermieter von bindungsfreiem Wohnraum, die diesen ungeachtet vorhandener Nachfrage leer stehen, zweckentfremden bzw. durch unterlassene Instandhaltung verwahrlosen lassen und darüber dem Markt entziehen. Es soll erreicht werden, dass dieser Wohnraum entsprechend seiner Zweckbestimmung nutzbar ist (also als Angebot zur Deckung der Wohnungsnachfrage zur Verfügung steht). Unterbunden werden soll eine Überbelegung von Wohnraum, wie sie in einigen Fällen im Zusammenhang mit osteuropäischer Migration zu verzeichnen ist.

Grundsätzliche Bewertung

Gegen diese *grundsätzlichen* Zielsetzungen und den Wunsch, Städten/Gemeinden ein Instrument zum Umgang mit den wenigen tatsächlich existierenden „Schwarzen Schafen“ auf dem Wohnungsmarkt an die Hand zu geben, haben wir keine Einwände. Allerdings haben wir deutliche Einwände gegen etliche Einzelregelungen, die im Ergebnis über das Ziel hinausschießen und gerade für regionale/langfristig orientierte Akteure (Wohnungswirtschaft wie Private) zu mehr Rechtsunsicherheit und Bürokratie führen. Dazu mehr unter **Stellungnahme im Einzelnen**.

Im Übrigen haben wir Zweifel, ob der Gesetzentwurf irgendeinen messbaren Beitrag zur Erreichung des Grundziels leistet (bessere Wohnraumverfügbarkeit). Dringend geboten und weit effektiver wäre es, an der wenigstens teilweisen Beseitigung der unter **Allgemein** beschriebenen Hindernisse zu arbeiten. An bauwilligen Wohnungsbaugenossenschaften, Wohnungsgesellschaften und auch privaten Akteuren herrscht kein Mangel. Wo man sie lässt und wo die Menschen auch hinwollen, sind diese Akteure bereit und in der Lage guten/bezahlbaren Wohnraum zu errichten und über Jahrzehnte zu bewirtschaften.

Der Gesetzentwurf enthält zudem eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe und bürokratischer Auflagen (u.a. Genehmigungstatbestände/Ausgleichsregelungen), die es auch den für die Gesetzesanwendung zuständigen Kommunen sehr erschweren werden, zu einer einheitlichen/sachgerechten Auslegung zu kommen. Auch wird eine Ermächtigung zur Aufstellung von den geltenden Regelungen ggf. abweichender Wohnflächenberechnungen durch das Land erteilt – warum?

Der Gesetzentwurf formuliert grundsätzliche politische Ziele - für die sich daraus ergebenden Aufgaben werden Städte/Gemeinden in die Pflicht genommen. Es stellt sich die Frage, mit welchen Ressourcen Städte/Gemeinden über die Einhaltung wachen sollen. Problematisch ist auch, dass es sich bei den Eigentümern entsprechender Immobilien meist nicht um regionale/ansprechbare „Player“ handelt. Die Adressierung und Durchsetzung der Ansprüche aus dem Gesetzentwurf macht das nicht einfacher. Anders als in Hamburg ergeben sich in Schleswig-Holstein zudem Konnexitätsfragen.

Insbesondere gibt es in der Praxis der langfristig bestandshaltenden Wohnungswirtschaft Situationen, die begründet dazu führen, dass vorhandene Wohnungen oder ganze Wohngebäude ggf. längere Zeit dem Markt nicht zur Verfügung stehen - so im Rahmen von Quartiersemeruerungen mit umfassenden Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen. Der Komplexität solcher Projekte geschuldet, kann der Vorlauf bis zum Beginn der eigentlichen Baumaßnahmen leicht einige Jahre in Anspruch nehmen. Zeit, die u.a. dazu gebraucht wird, um Bestandsmieter schrittweise in Ersatzwohnungen umzuziehen. Im Interesse eines dauerhaft zeitgemäßen/nachfragegerechten Wohnungsangebots (und damit der Bestandssicherung der Wohnungsunternehmen) müssen derartige Maßnahmen auch künftig und ohne zusätzliche regulatorischen Pflichten möglich sein. Unsere Mitgliedsunternehmen begleiten diese auch für die Mieter sehr anstrengenden Prozesse durch intensive Kommunikation und ein umfassendes Umzugs-/Rückkehrmanagement.

Ebenso sind weitreichende Beschränkungen grundgesetzlicher Rechte zu finden (Eigentumsrecht/Unverletzlichkeit der Wohnung). Hier sollte eingehend überprüft werden, ob das verhältnismäßig ist zur realen Größe des Problems, dass das Gesetz lösen will.

Stellungnahme im Einzelnen

Erster Abschnitt

Laut § 1 muss Wohnraum sich zu jeder Zeit in einem Zustand befinden, der seinen Gebrauch zu Wohnzwecken ohne erhebliche Beeinträchtigungen zulässt. Er muss so benutzt werden, dass Bewohner und Nachbarn nicht gefährdet werden.

- Das mit Satz 1 verfolgte Ziel ist klar, im Zusammenhang mit § 2 aber unbestimmt. Lt. § 2 ist Wohnraum jeder einzelne Raum, der zu Wohnzwecken objektiv geeignet und subjektiv bestimmt ist. Durch Verweis auf jeden einzelnen Raum wird vom Wohnungsbegriff abgewichen. Der setzt die objektive Eignung voraus. Dazu gehört als Mindestausstattung ein Kochraum mit Entlüftungsmöglichkeit, eine Wasserzapfstelle, ein Spülbecken und Anschlussmöglichkeit für Gas- oder Elektroherd, eine Toilette und ein Bad. Die subjektive Bestimmung wäre aus dem Inhalt des Bauantrags bzw. der dazu erteilten Baugenehmigung ablesbar. Einzelne Räume können lediglich Teil eines entsprechend ausgestatteten Wohnraums sein. Hier wäre der Gesetzentwurf zur präzisieren.
- Satz 2 ist zumindest missverständlich (angesichts des Verfügungsberechtigten als Hauptadressaten): Bei vermietetem Wohnraum hat regelmäßig allein der Bewohner Einfluss auf die Art und Weise der Nutzung. Der Vermieter/Verfügungsberechtigte überlässt regelmäßig Raum zur Wohnnutzung. Das in einem vertragsgemäßen Zustand, der die Verkehrssicherheit einschließt. Gefahren, die sich aus der folgenden (ggf. missbräuchlichen) Benutzung durch den Bewohner ergeben, hat allein dieser zu verantworten.
- Auf die im Gesetz benannte Zuständigkeit der Städte/Gemeinden und die Themen Kapazität und Konnexität sei noch mal hingewiesen.

Zweiter Abschnitt

§ 3 nennt Mindestanforderungen, die sich an o.g. Definition der objektiven Eignung orientieren.

- Klarheit herrscht, soweit ein bestimmtes Ausstattungsmerkmal fehlt. Unbestimmt wird es aber durch das Adjektiv ungenügend. Das Ziel ist klar - unklar ist, was unter ungenügend zu verstehen ist. Praktische Bedeutung bekommt die Frage z.B. dann, wenn es um Zahl und Leistung der anschließbaren elektrischen Beleuchtungen bzw. Geräte geht.
- In § 3 Abs. 2 S. 3 werden (abweichend von der Wohnraum-Formulierung im 1. Abschnitt -) die Begriffe Raum und Wohnung verwendet. Dem Verständnis und damit der praktischen Anwendbarkeit täte es gut, wenn eindeutige, bereits durch Gesetz bzw. Rechtsprechung eingeführte Termini Verwendung finden würden.
- Satz 5 fordert, dass wenigstens ein zum Wohnen bestimmter Raum ausreichend belüftbar oder durch Tageslicht beleuchtet ist. Wohnräume/Aufenthaltsräume im Sinne der LBO-SH setzen (zurecht) beides voraus – ausreichende Belichtung und Belüftung. Im Umkehrschluss verleiht der Gesetzentwurf Baulichkeiten, die die dort genannten Mindestanforderungen gerade erfüllen einen „Wohnraum-Status“. Das ist aus Sicht der bestandshaltenden Wohnungswirtschaft ein fatales Signal an die Adresse von Spekulanten, die mit Schrottimmobilien auf dem Rücken der Schwächsten am Wohnungsmarkt kurzfristig hohe Gewinne machen wollen.

§ 4 ermöglicht Städten/Gemeinden die Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen, wenn der Gebrauch zu Wohnzwecken erheblich beeinträchtigt ist oder die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung besteht.

- Es bleibt offen, ab wann die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung anzunehmen ist. Zudem unterliegen Feuerstätten/Heizungsanlagen der regelmäßigen Kontrolle durch den Schornsteinfeger (inkl. Duldungspflicht). Erhebliche Mängel führen ggf. zur Anlagenstilllegung.

§ 5 erlaubt Ausnahmen von den Anordnungen nach §§ 3 und 4.

- Nach Satz 1 kann von Anordnungen für die Dauer eines Jahres unter Voraussetzungen abgesehen werden. Dazu der schon unter **Grundsätzliche Bemerkungen** gegebene Hinweis auf die Praxis der langfristig bestandshaltenden Wohnungswirtschaft im Zusammenhang mit Quartierserneuerungen, die begründet dazu führen, dass vorhandene Wohnungen oder ganze Wohngebäude längere Zeit dem Markt nicht zur Verfügung stehen. Im Interesse eines dauerhaft zeitgemäßen/nachfragegerechten Wohnungsangebots (und damit der Bestandssicherung der Wohnungsunternehmen) müssen derartige Maßnahmen auch künftig und ohne zusätzliche regulatorischen Pflichten möglich sein.

§ 7 versucht (zurecht) die Überbelegung von Wohnraum zu unterbinden, wie sie in einigen Fällen z.B. im Zusammenhang mit osteuropäischer Migration zu verzeichnen ist.

- Diese Fälle sind klar zu trennen von der notwendigen „Mehrbelegung“, wie sie auf Bitte einiger Kommunen angesichts sehr hoher Flüchtlingszahlen und des daraus resultierenden kurzfristigen Unterbringungsbedarfs praktiziert wurde.
- Schwierig stellen wir uns die praktische Umsetzung des § 7 vor. Die Feststellung einer Überbelegung setzt die Kenntnis eines genauen Grundrissplans und der Zahl der tatsächlichen Wohnungsnutzer voraus. Der Mietvertrag bzw. das Melderegister liefern bei missbräuchlicher Wohnungsüberlassung jedenfalls keine belastbaren Erkenntnisse. Auch die im vierten Abschnitt genannten Auskunftspflichten bringen hier nicht weiter.

Dritter Abschnitt (Verbot der Zweckentfremdung)

§ 9 Abs. 2 regelt u.a. das Leerstehenlassen von Wohnraum über einen Zeitraum von länger als vier Monaten. Abs. 3 nimmt den Verfügungsberechtigten (also Vermieter) in die Pflicht, Zweckentfremdungen abzuwenden. Zudem wird der Abschluss von Zeitmietverträgen zur Zwischenvermietung zwecks Abwendung der Zweckentfremdung durch Leerstehenlassen als zumutbar angesehen. Eine Zwischenvermietung soll aber insbesondere dann nicht zumutbar sein, wenn Belange der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen entgegenstehen. Die entsprechenden Sachverhalte muss sich der Verfügungsberechtigte durch die jeweilige Stadt/Gemeinde genehmigen lassen. § 10 nennt dazu Genehmigungsgründe. § 11 enthält Regelungen über Ausgleichsleistungen/Zahlungen, die den „Schaden“ kompensieren sollen, der dem Wohnungsmarkt durch Zweckentfremdung entsteht.

- Auf die zeitlichen Dimensionen u.a. von Quartierserneuerungen und die Hintergründe sind wir vorstehend schon eingegangen. Nach jetziger Lesart führt der Gesetzentwurf dazu, dass entsprechende Projekte regelmäßig den Tatbestand der Zweckentfremdung durch Leerstand erfüllen. Zur Abwendung müsste im lfd. Projekt zwischenvermietet bzw. die Unzumutbarkeit belegt werden. Im Ergebnis würde das die ohnehin sehr hohe Komplexität solcher Projekte weiter steigern. Zusätzliche erhebliche Unsicherheiten würden sich für den Projektablauf ergeben (Zeitraumen/Fristen/Termine/Kosten).

- § 9 Abs. 2 benennt als Zweckentfremdung insbesondere auch die Überlassung von Wohnraum an wechselnde Nutzer zum Zweck des nicht auf Dauer angelegten Gebrauchs. Gezielt wird auf Airbnb & Co. Gleichwohl steht das und die in § 11 zu findenden Ausgleichsregelungen im harten Widerspruch zur langjährigen (genehmigten) Praxis vieler Wohnungsgenossenschaften, die ihren Mitgliedern Gästewohnungen zur temporären Nutzung anbieten. Das dahinterstehende Konzept hat nichts mit Hotellerie zu tun (die Zahl der so dem allgemeinen Markt nicht zur Verfügung stehenden Wohnungen ist klein) berücksichtigt aber, dass Genossenschaftsmitglieder aus unterschiedlichen Gründen Gästewohnungen nutzen (zur Unterbringung Angehöriger in Betreuungsfällen, als Ausweichraum in Renovierungsfällen, im Rahmen von Besuchen/Feiern etc.): Gästewohnungen sind (ebenso wie Gemeinschaftsräume/Mietertreffs) Teil von Quartierskonzepten. Hier darf es keine Beschränkungen geben.
- § 9 Abs. 3 setzt voraus, dass Verfügungsberechtigte/Vermieter Kenntnis von einer Zweckentfremdung haben. Im Mietvertrag wird regelmäßig allein auf die zweckentsprechende Wohnnutzung Bezug genommen – über den konkreten Gebrauch der Wohnung durch den Mieter im Einzelfall hat der Vermieter keine Kenntnis.
- § 10 erkennt ein berechtigtes Interesse des Verfügungsberechtigten, Wohnraum bis zum Beginn einer Baumaßnahme leerstehenzulassen, erst, wenn eine Zwischennutzung unzumutbar ist. Wann dies der Fall ist, bleibt offen.
- § 11 ermöglicht die Forderung von Ausgleichszahlungen, die den „Schaden“ kompensieren sollen, der dem Wohnungsmarkt durch Zweckentfremdung entsteht. Wie ein solcher „Schaden“ zu begründen/zur ermitteln ist, bleibt offen.

Fazit

Der Gesetzentwurf erstreckt sich noch über einen vierten und fünften Abschnitt, auf die wir aus Zeit- und Platzgründen nicht vertiefend eingehen. In Summe stellen wir aber folgendes fest:

1. Die *grundsätzliche* Stoßrichtung ist nachvollziehbar (Vermeidung von Wohnraumentzug durch Verwahrlosung/Zweckentfremdung inkl. spekulativem Leerstand/Vermeidung von Überbelegung).
2. Das Vorliegende schießt aber deutlich über das Ziel hinaus, ist durch viele Unschärfen/unbestimmte Rechtsbegriffe und damit einen erheblichen Ermessensspielraum geprägt. Nach unserer Erfahrung führt das in aller Regel dazu, dass Verwaltung aus Angst vor „Fehlern“ sich eher für eine restriktive Handhabung entscheidet.
3. In jedem Fall ist die Folge ein Zuwachs an Unsicherheit/Bürokratie auch für die große Mehrheit der seriösen Wohnungsmarktakeure. Sie müssen bereits mit einer Vielzahl an Gesetzen/Verordnungen umgehen.
4. Im Übrigen bleibt die Frage, welchen konkreten Beitrag das Gesetz zur Ausweitung des Wohnungsangebots überhaupt leisten könnte. Hier wäre von allgemeinem Interesse, wie hoch das Potenzial der aktuell durch Verwahrlosung/Zweckentfremdung etc. dem Markt entzogenen Wohnungen ist.
5. Schlussendlich ist der Verweis darauf, dass auch andere Länder über entsprechende Gesetze verfügen, kein plausibles Argument zur Einführung in Schleswig-Holstein.

Freundliche Grüße

Verband norddeutscher
Wohnungsunternehmen e.V.



Andreas Breitner
Verbandsdirektor

Verband norddeutscher
Wohnungsunternehmen
Landesverband Schleswig-Holstein e.V.



Marcel Sonntag
Vorsitzender