

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

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/1530

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

29. Oktober 2018

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen:

- Gesetz zur Änderung der Landesverfassung (Drs. 19/811)
- Gesetz zur Änderung der Landesverfassung (Drs. 19/813)

Sehr geehrter Frau Vorsitzende,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme herzlichen Dank. Unsere Mitgliedsunternehmen als langfristig orientierte Bestandshalter bewirtschaften 1/4 des Mietwohnungsbestandes in Schleswig-Holstein. Mit einer Durchschnittsmiete von 5,60 Euro stehen sie für gutes, bezahlbares Wohnen. Dafür investieren sie kontinuierlich hohe Summen in den Neubau und den Bestandserhalt. Zahlreiche Arbeitsplätze im regionalen Baugewerbe werden gesichert, wichtige Beiträge zur Bewältigung des Klimawandels und der demografischen Entwicklung geleistet. Der 1900 in Kiel gegründete VNW ist Unterzeichner u.a. des *Klimapakts*, der *Offensive für bezahlbares Wohnen*, *zahlreicher regionaler Wohnbündnisse*, des *Flüchtlingspaktes*, der *Breitbandstrategie SH*.

Vorbemerkung

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). Die Wohnungswirtschaft baut – wenn man sie denn lässt. 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 wohnungsbaugerechte/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 sehr 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).

Allgemein

Regionale Wohnungsknappheit sollte nicht mit Wohnungsnot verwechselt werden

Mit Verweis auf die allgemeine öffentliche Diskussion und die Landtagsdebatte vom 04. Juli 2018 werben wir einmal mehr für einen sachgerechten Sprachgebrauch. Die Wortwahl muss die reale Situation beschreiben - es darf nichts beschönigt werden. Aber Generalisierungen von der Problembeschreibung (allgemeine Wohnungsnot) bis hin zur politischen Verurteilung der Vermieter als „Spekulant“ bedienen und fördern ein destruktives gesellschaftliches Klima. Das ist kein Beitrag zur Lösung der real vorhandenen Probleme auf dem Wohnungsmarkt.

Anmerkung zum Instrument der Volksinitiative und zur Volksinitiative für bezahlbaren Wohnraum

Nach Art. 48 Abs. 1 der Landesverfassung haben *„Bürgerinnen und Bürger ... das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Einer Initiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen; ... Die Initiativen müssen von mindestens 20.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. ...“*

Festzustellen ist:

Die erste Lesung zweier durch die Politik eingebrachten Gesetzentwürfe (Drs. 19/813 identisch zur Vorlage der Volksinitiative) fand am 04. Juli 2018 statt. Das nach Art. 48 dafür erforderliche Quorum wurde erst später erreicht. De facto ist die Volksinitiative damit auch ohne das notwendige Quorum am Ziel (die Befassung des Landtages mit dem durch sie vorgelegten Art. 13 a).

Grundsätzliche Bewertung eines Rechts auf angemessenen Wohnraum

Die Vertreter der Volksinitiative wollen ein Recht auf angemessenen Wohnraum in der Landesverfassung. Angestrebt werden folgende Ziele:

- 1) *„Durch die Verankerung ... wird dem Recht auf bezahlbaren Wohnraum ... mehr Gewicht gegeben.*
- 2) *Zukünftige Entscheidungsträger ... müssen ihre Entscheidungen mit der geänderten Landesverfassung in Einklang bringen.“*

Entsprechend soll ein neuer Art. 13 a aufgenommen werden:

- 1) *„Jeder Mensch hat das Recht auf eine angemessene Wohnung. Das Land fördert die Schaffung und Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum, insbesondere durch Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, durch Mieterschutz und Mietzuschüsse.*
- 2) *Die Räumung einer Wohnung darf nur vollzogen werden, wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht. Bei einer Abwägung der Interessen ist die Bedeutung der Wohnung für die Führung eines menschenwürdigen Lebens besonders zu berücksichtigen.“*

Gegen das Ziel einer angemessenen (d.h. guten/bezahlbaren) Wohnraumversorgung kann man nicht sein - schon gar nicht als regionale Wohnungswirtschaft. Deren Kernkompetenz und Daseinszweck ist der Bau und die langfristige Erhaltung eines nachfragegerechten Wohnungsangebots. Gleichwohl halten wir ein Recht auf bezahlbaren Wohnraum in der Landesverfassung für nicht zielführend, ja problematisch. Auch stellt sich mit Blick auf Art. 13 a Abs. 2 die (technische) Frage, inwieweit Landesrecht über Bundesrecht stehen kann (Räumung vgl. ZPO, SGB II/XII).

Vertiefendes dazu unter **Stellungnahme im Einzelnen**.

Stellungnahme im Einzelnen

Die Frage ob ein Recht auf angemessenen Wohnraum Verfassungsrang haben sollte, wurde in Schleswig-Holstein schon mehrfach diskutiert (und aus guten Gründen immer wieder verworfen). Das Thema kommt immer dann auf die Tagesordnung, wenn ein quantitativ wie qualitativ nachfragegerechtes Wohnungsangebot real oder gefühlt nicht flächendeckend verfügbar ist und hinsichtlich der Konzepte zur Abhilfe die (politischen) Meinungen auseinandergehen.

Das Problem des Artikel 13 a ist das gleiche wie das der Mietbremse oder der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit:

- Es wird ein in der Sache von niemandem bestrittenes Ziel formuliert (bezahlbarer Wohnraum).
- Anstatt sich auf die Schaffung der dazu notwendigen (bekannten) Voraussetzungen zu konzentrieren, wird lieber eine neue (letztlich theoretische) Debatte eröffnet.
- Es wird nicht erklärt, warum trotz der seit Jahren bekannten Problematik und der mindestens ebenso lang bekannten Stellschrauben für mehr bezahlbaren Wohnungsbau gerade der bezahlbare Neubau nur langsam vorankommt (vgl. u.a. Ergebnisse der Baukostensenkungskommission des Bundes von 2015 und Seite 1 dieser Stellungnahme).
- Faktisch ausgeblendet wird, dass Wohnungsbau eine komplexe Angelegenheit ist, der die baubereite Wohnungswirtschaft wie private Bauherren heute vor sehr große Herausforderungen stellt (hohe, vielfältige ordnungsrechtliche Vorgaben und darüberhinausgehende Ansprüche | zahlreiche Beteiligte mit oft divergierenden Einzelinteressen/Zielkonflikten).

Stattdessen wird durch ein „Recht“ auf angemessenen Wohnraum in der Landesverfassung der Eindruck eines Versprechens vermittelt. Das kann Politik aber schon aus faktischen Gründen nicht einlösen (weder allein noch in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren).

- Ein Grund dafür ist die (zum Glück) in Art. 11 Grundgesetz garantiert Freizügigkeit. In Deutschland kann jeder frei entscheiden, wohin er geht (mit den Füßen abstimmen). Die Entscheidung für eine Stadt/Gemeinde hängt an vielen Faktoren (Jobangebot, Familie, Infrastruktur, etc.).
- Dort, wo es die Menschen hinzieht, kann aber nicht garantiert werden, dass zu jeder Zeit und unabhängig von der Zahl der Zuziehenden immer ausreichend angemessener/bezahlbarer Wohnraum verfügbar ist (scheitert schon an der nur begrenzten Grundstücksverfügbarkeit). Grundsätzlich verfügt Deutschland über genug Wohnraum, auch bezahlbaren. Nur steht der nicht zwangsläufig da, wo viele Menschen leben wollen (zum Leidwesen der Eigentümer).
- Steigt die Wohnungsnachfrage, ist es primär eine kommunalpolitische Entscheidung, ob und wie im Rahmen der Möglichkeiten darauf reagiert werden kann (hier also ist Politik gefordert):
 - Bleiben, wie man ist - also defensive Stadtentwicklung mit wenig bis keinem Neubau oder
 - Zuzug als Chance - also aktive Stadtentwicklung, Flächenausweisungen, Infrastrukturausbau.

Menschen stimmen mit den Füßen ab.

Nur ein Beispiel für das Auf und Ab von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt:

- Kiel hat Jahre mit sprunghaftem Einwohnerzuwachs erlebt - aber auch Abwanderung.
- Anfang der 1990-er bis Anfang der 2000-er Jahre hat Kiel 17.000 Einwohner verloren (- 7%). Seit Mitte der 1970-er summiert sich der Verlust auf 34.000 (- 13%). Aktuell ist der Stand von Anfang der 1980-er wieder erreicht.
- Gleichwohl ist der Wohnungsbestand gewachsen (120.000 Mitte 1980-er | 134.350 heute).
- Der sinkenden Einwohnerzahl geschuldet waren nennenswerte Leerstände zu verzeichnen. Auch die Zahl der jährlichen Mieterwechsel (Fluktuation) war mit mehr als 15% sehr hoch.
- Entsprechend stagnierten die Mieten. Laut der Kieler Mietspiegel zwischen 2000/2014 lag die Mietenentwicklung unter dem Strich bei NULL (5,81 bzw. 5,78 EURO). Und das trotz steigender Bewirtschaftungskosten und hoher Investitionen insbesondere in den Gebäudebestand).

Unter **ALLGEMEIN** haben wir als Vertretung der regionalen Wohnungswirtschaft festgestellt, dass Schleswig-Holstein Wohnraum braucht – in ausreichender Quantität, in guter Qualität und vor allem bezahlbar. Hier herrscht nicht nur allgemeiner Konsens – es wird vielfach auch danach gehandelt:

- **In der langfristig orientierten/bestandshaltenden Wohnungswirtschaft sowieso.** Allein die schleswig-holsteinischen Mitgliedsunternehmen des VNW haben in der letzten Dekade über 3 Mrd. Euro für Instandhaltung, Modernisierung und den Neubau von 10.000 bezahlbaren Wohnungen ausgegeben. Investiert wird konjunkturunabhängig, mit und ohne Förderunterstützung. Traditionell zeichnen unsere Mitglieder für den Großteil des sozialen Wohnungsbaus im Land verantwortlich.
- **Das Land bekennt sich ungeachtet wechselnder Regierungen zum Ziel einer angemessenen Wohnraumversorgung.** Im Koalitionsvertrag heißt es: „*Wohnen muss für alle Menschen verfügbar und bezahlbar sein.*“ Das Land stellt im Rahmen der Objektförderung mit hoher Kontinuität Programme der sozialen Wohnraumförderung auf. Eine Förderperiode mit gesicherter Finanzausstattung umfasst jeweils vier Jahre (Planungssicherheit). Die Konditionen werden, wenn notwendig, auch innerhalb einer laufenden Förderperiode angepasst (etwa als Reaktion auf Baukostensteigerungen). Das Wohnungsbauzweckvermögen bei der Investitionsbank versetzt Schleswig-Holstein in die Lage, Programme unabhängig vom Landeshaushalt aufzustellen (im Gegensatz zu anderen Bundesländern). Kompensationszahlungen des Bundes für den Wohnungsbau fließen vollständig/zweckgebunden in die Landesförderung (im Gegensatz zur bisherigen Praxis anderer Bundesländer). An die Förderung sind mit 35 Jahren langfristige Zweckbindungen gekoppelt (im Gegensatz zu anderen Ländern mit 10-15 Jahren).
- **Der Bund stellt u.a. im Rahmen der Subjektförderung Wohngeld zur Verfügung.** Zusammen mit den Kommunen werden die Kosten der Unterkunft für Transferleistungsbezieher finanziert (SGB II/XII). Im Rahmen der Objektförderung fließen auch künftig Kompensationsmittel des Bundes zur Wohnraumförderung an die Länder. Auch die KfW stellt Wohnungsbaufördermittel in erheblichem Umfang bereit.

Klar ist: Im Rahmen ihrer Kompetenzen engagieren sich viele Akteure für eine bedarfsgerechte/bezahlbare Wohnraumversorgung. **Ebenso klar ist:** Wohnungsbau ist aufgrund zahlreicher Anforderungen komplex, teuer und zeitintensiv. Das stellt insbesondere auch die Wohnungswirtschaft vor Herausforderungen (ob genossenschaftlich, kommunal oder privat). **Daraus folgt:** Die Deckung des Bedarfs, insbesondere des vglw. kurzfristig durch Nachfrageverschiebungen entstehenden (verstärkter Zuzug in die Zentren), braucht Zeit. Ebenso braucht es aber einen (politischen) Konsens darüber, dass der Wunsch nach angemessenem Wohnraum nicht in ein „Recht“ auf diesen in einer zu den individuellen Wünschen/Anforderungen passenden Stadt/Gemeinde umzudeuten ist.

„**Viele ... Bundesländer, darunter Bayern, Berlin, ... haben das Recht auf angemessenes Wohnen bereits mit Verfassungsrang ausgestattet.**“ Der Hinweis der Volksinitiative ist richtig, allerdings kein Argument zur Aufnahme des Art. 13 a in die Landesverfassung Schleswig-Holstein. Gründe:

- In den genannten Bundesländern (wie auch den nicht genannten, die seit vielen Jahren ein entsprechendes Staatsziel in ihren Verfassungen festgeschrieben haben), wird dieselbe Diskussion wie in Schleswig-Holstein geführt (Grund: das tlw. unzureichende Wohnungsangebot).
- Im Gegensatz zu den genannten Bundesländern verfügt Schleswig-Holstein über das im Investitionsbankgesetz abgesicherte Zweckvermögen Wohnungsbau, das kontinuierlich und haushaltsunabhängig Investitionen in den sozialen Wohnungsbau sichert.
- Im Gegensatz zu Berlin, Bremen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen (die ein Recht auf angemessenen Wohnraum in ihren Verfassungen festgeschrieben haben) hat Schleswig-Holstein Kompensationszahlungen des Bundes für die Wohnraumförderungen stets vollständig und zweckgebunden für die Landesförderung verwendet.
- Im Gegensatz zu Berlin hat Schleswig-Holstein sich nie der Verantwortung für bezahlbaren Wohnraum entzogen (Berlin hat 2003 den Wegfall der Anschlussförderung für 12.000 Sozialwohnungen beschlossen – mit der Folge deutlich steigender Mieten).

Fazit

1. Die grundsätzliche Stoßrichtung sowohl der Volksinitiative als auch der vorliegenden Gesetzentwürfe ist nachvollziehbar. Das dahinterstehende Ziel verfolgt auch die regionale Wohnungswirtschaft (Wohnraum ist eine der wichtigsten Infrastrukturen - eine in Quantität, Qualität und Bezahlbarkeit angemessene Wohnraumversorgung daher eine andauernde Aufgabe/Herausforderung).
2. Ziele setzen, ist wichtig - und eine vornehme Aufgabe von Politik. Ebenso ist es auch Aufgabe von Politik, im Rahmen ihrer Kompetenzen die zur Zielerreichung notwendigen Voraussetzungen/Rahmenbedingungen zu schaffen. Das Ziel einer guten/bezahlbaren Wohnraumversorgung ist u.a. in der Offensive für bezahlbares Wohnen und in etlichen Bündnissen auf kommunaler Ebene festgeschrieben. Gleichwohl liegt es in der Natur des Planens und Bauens, dass auf veränderte Wohnungsmarktlagen erst mit zeitlichem Verzug geantwortet werden kann. Nicht, weil es von der Wohnungswirtschaft so gewollt ist. Sondern weil faktische wie rechtliche Rahmenbedingungen und unterschiedliche Zuständigkeiten/konkurrierende Einzelinteressen es so erzwingen (z.B. die Themen Grundstücksverfügbarkeit, Baurechtschaffung, Bürgerbeteiligung, Umweltschutz, etc.).
3. Die Aufnahme eines „Rechts“ auf bezahlbaren Wohnraum in die Landesverfassung trägt nichts zur Lösung der mit dem Wohnungsbau und der langfristigen Wohnungsbewirtschaftung verbundenen Probleme bei. Eher werden nicht erfüllbare Erwartungen geweckt.
4. Zudem ist die Frage, was angemessenen Wohnraum ausmacht, letztlich der individuellen Betrachtung unterworfen. Das Verständnis einer angemessenen Wohnung im Hinblick auf Lage, Qualität und Bezahlbarkeit ist höchst unterschiedlich. Mit jedem Bürger, der glaubt, sein (Verfassungs)„Recht“ auf eine angemessene Wohnung sei nicht erfüllt, wächst das Potenzial politisch frustrierter Wähler (da Politik ja ihrem „Verfassungsauftrag“ nicht gerecht wird). Wünschenswert ist das nicht. Politik hat hier auch die Aufgabe und Verantwortung den Menschen das Machbare zu erklären.
5. Dringend geboten und effektiv wäre es, an der Beseitigung der unter **ALLGEMEIN** beschriebenen Hindernisse zu arbeiten (konstruktive Vorschläge dazu hat der VNW immer wieder gemacht). Schließlich fehlt es nicht an bauwilligen Wohnungsbaugenossenschaften, Wohnungsgesellschaften und auch privaten Akteuren. Wo man sie lässt und wo Menschen auch leben wollen, sind diese Akteure bereit und in der Lage guten/bezahlbaren Wohnraum zu errichten und dauerhaft zu bewirtschaften.
6. Schlussendlich ist der Verweis darauf, dass andere Bundesländer über entsprechende Artikel in ihren Landesverfassungen verfügen, kein plausibles Argument zur Einführung in Schleswig-Holstein. Länder mit dem Verfassungsziel einer angemessenen Wohnraumversorgung stehen vor den gleichen Wohnungsmarktp Problemen wie Schleswig-Holstein und sind u.a. hinsichtlich ihrer Förderinstrumentarien schlechter aufgestellt.

Freundliche Grüße

Verband norddeutscher
Wohnungsunternehmen e.V.



Andreas Breitner
Verbandsdirektor

Verband norddeutscher
Wohnungsunternehmen
Landesverband Schleswig-Holstein e.V.



Marcel Sonntag
Vorsitzender