

BEZAHLBAHRER WOHNRAUM – PER ENTEIGNUNG?

07.05.2019

Kaufen, Bauen, Sanieren in Berlin – geht das noch?

In Berlin – und nicht nur dort – wird bezahlbarer Wohnraum dringend benötigt, das ist lange bekannt. Neu ist die Diskussion, ob derartige Probleme auf dem freien Wohnungsmarkt durch die Enteignung privater Wohnungsbauunternehmen gelöst werden können. Ungeachtet der politischen Debatte ist die rechtliche Zulässigkeit von Enteignungen – dem Wortlaut des Art. 15 GG nach „Vergesellschaftungen“ – ungeklärt. Rechtsprechung hierzu existiert mangels praktischer Anwendungsfälle nicht. Auch deshalb kommen die u. a. vom BBU und der Senatsverwaltung eingeholten Gutachten und rechtlichen Stellungnahmen zu unterschiedlichen, teils nur vorläufigen Ergebnissen.

Eines aber sollte feststehen: Eine Enteignung ist ein Grundrechtseingriff, der nur die „ultima ratio“ sein kann. Es dürfen keine gleich geeigneten, milderen Mittel vorhanden sein, um das verfolgte Ziel zu erreichen. Soweit sich Kritiker der Enteignungspläne einig sind, dass bezahlbarer Wohnraum vor allem durch Neubauten geschaffen werden kann, stellen sich damit mehrere Fragen: Hat Berlin schon alles dafür getan? Waren die bisherigen Maßnahmen ausreichend? Sind diese Maßnahmen hierfür überhaupt geeignet oder führen sie eher zur (Bau-)Verhinderung und damit zum gegenteiligen Ergebnis? Folgende rechtliche städtebaulichen Regelungen in Berlin stehen dabei auf dem Prüfstand:

- Soziale Erhaltungsverordnungen gem. § 172 Abs. 1 S. 2 BauGB (sog. „Milieuschutzverordnungen“) sollen das angestammte Milieu vor Veränderungen und Verdrängung durch Luxussanierung schützen und stellen bauliche Veränderungen, auch Modernisierungs-/Sanierungsmaßnahmen (u. a. Grundrissänderungen, Anbau von Zweibalkonen, den Anbau von Aufzügen etc.) unter einen Genehmigungsvorbehalt.
- Manche Bezirke machen die Erteilung der Genehmigung von der Einhaltung von sog. Abwendungsvereinbarung zu den Bedingungen der öffentlichen Hand abgeschlossen wird.
- Verordnungen sind abhängig, ohne dass eine gesetzliche Grundlage dafür ersichtlich ist.
- Die Umwandlungsverbotsverordnung stellt in den Milieuschutzgebieten für die Aufteilung in Wohneigentum ein Genehmigungserfordernis auf.
- Bezirke können u. a. in Milieuschutzgebieten ein Vorkaufsrecht gem. § 24 BauGB ausüben, falls nicht eine Abwendungsvereinbarung zu den Bedingungen der öffentlichen Hand abgeschlossen wird.
- Das Zweckentfremdungsverbotsgesetz erlaubt keine kurzfristige Vermietung, keinen längeren Leerstand, keinen auflagenfreien Abriss von Wohnraum, nur mit grundbuchrechtlich abgesicherten Mietobergrenzen, bei Verstößen droht Übernahme durch Treuhänder und die Verhängung von Bußgeldern.
- In Sanierungsgebieten gem. §§ 144 ff. BauGB stehen bauliche Veränderungen ebenfalls unter Genehmigungsvorbehalt, dies gilt auch für die Eintragung von Grundschulden jeglicher Art, bspw. für die Sicherung der Finanzierung von Bauvorhaben.
- Das „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung“ verpflichtet zu sozialem Wohnungsbau (30 %) in Bebauungsplangebieten.
- Die Mietpreisbremse soll Mieter vor Wuchermieten schützen.
- Der in West-Berlin noch geltende Baunutzungsplan von 1958 oder steckengebliebene Bebauungspläne verhindern Nachverdichtung und Neubaumaßnahmen u. a. durch Begrenzung des Maßes der baulichen Nutzung, eine aktuelle Anpassung ist nicht beabsichtigt.

Hinzukommen verfahrensrechtliche Probleme. Bauvorbescheids- und Baugenehmigungsverfahren dauern immer länger und enden oft mit erheblichen und teuren Auflagen. Zudem wurden Beteiligungsrechte von Nachbarn verbessert (§ 70 BauO Bln), das Risiko von Nachbarwidersprüchen ist gestiegen. Auch Rechtsmittelverfahren nach Widerspruchseinlegung und Klageeinreichung zur Durchsetzung des Baurechts dauern mitunter Jahre. Entsprechendes gilt für die Aufstellung von Bebauungs- sowie Vorhaben- und Erschließungsplänen mit Abschluss von Durchführungsverträgen. Derartige Verfahren können ebenfalls Jahre in Anspruch nehmen und letztlich dennoch mangels (oder zwischenzeitlich geänderten) politischem Willen noch scheitern.

Was in der aktuellen Enteignungsdebatte übersehen wird: Auch die vorbenannten städtebaulichen Instrumente bedeuten bereits faktische Eingriffe in Eigentumsrechte, auch wenn sie i. d. R. der Sozialpflichtigkeit des Eigentums untergeordnet werden und keine Entschädigungsansprüche auslösen. Juristisch stellt sich aber die Frage: Ist nicht inzwischen schon längst das sog. Übermaßverbot verletzt? Wäre die Vergesellschaftung von Immobilien nicht schon deshalb unverhältnismäßig? Überspitzt dargestellt: Hat es ein Bauherr erst mal bis zur Baugenehmigung geschafft, muss er nun noch die Enteignung seiner Immobilie fürchten und dies zu einer Entschädigung, die unter dem Verkehrswert liegen soll. Es spricht Einiges dafür, dass ein solcher Eingriff unzulässig ist. Bis zu einer verbindlichen (höchstrichterlichen) Klärung dürften dennoch wiederum Jahre mit zahlreichen Rechtsstreitigkeiten vergehen. Damit ist keinem geholfen, erst recht nicht dem Wohnungsmarkt.

Zu hoffen ist daher, dass die angestoßene Diskussion dazu führt, Überlegungen in andere Richtungen anzustellen: Bauherren benötigen mehr Planungs- und Kostensicherheit und schnelleres Baurecht. Die Verwaltungsverfahren müssten verschlankt, behördliche Kapazitäten erhöht und die o. g. städtebaulichen Maßnahmen dereguliert sowie zeitgemäße Bebauungspläne in überschaubaren zeitlichen Rahmen aufgestellt und Bau(neben-)kosten gesenkt werden. Gleichzeitig könnten unerwünschte Spekulationsmöglichkeiten mit (Vorrats-)Genehmigungen durch Verkürzung der Geltungsdauer einer Baugenehmigung eingedämmt werden. Es gäbe zahlreiche weitere Ideen, die noch nicht erprobt wurden. Die sich hierzu stellenden Fragen müssten in der aktuellen Enteignungsdebatte ohnehin geklärt werden. Man sollte hierfür nicht erst die ersten Gerichtverfahren abwarten.