

THOMAS WEIGELT

Die wachsende Stadt
als Herausforderung
für das Recht

*Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht*

26

Mohr Siebeck

Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht

Band 26



Thomas Weigelt

Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht

Rechtliche Instrumente zum Erhalt
und zur Schaffung heterogener Bevölkerungsstrukturen
in der Innenstadt

Mohr Siebeck

Thomas Weigelt, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg, Bratislava und Wien; 2012 bis 2014 Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Prof. em. Dr. Michael Kloepfer an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin; 2014 bis 2015 LL.M. Studium am King's College London; 2015 Promotion an der Universität Hamburg; seit November 2015 Referendar am Kammergericht in Berlin.

Gedruckt mit Unterstützung der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung, Hamburg.

e-ISBN PDF 978-3-16-154629-7

ISBN 978-3-16-154564-1

ISSN 1867-8912 (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

in memoriam
Prof. Dr. *Arndt Schmehl*
(*17. Mai 1970 † 24. Oktober 2015)

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Januar 2015 bei der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg eingereicht und im Oktober 2015 von dieser als Dissertation angenommen. Sie ist im Wesentlichen während meiner Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin entstanden. Sachstand, Literatur und Rechtsprechung konnte ich bis November 2015 weitestgehend berücksichtigen.

Mein tiefster Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Arndt Schmehl*, der die Vollendung dieses Werks leider nicht mehr erlebt hat. Er war nicht nur ein fachkundiger und zugewandter Betreuer, sondern seit Beginn meines Studiums auch ein steter Mentor, der mich durch meine juristische Ausbildung mit Rat und Unterstützung begleitet hat. Mit seinem viel zu frühen Tod verliert die Rechtswissenschaft nicht nur einen exzellenten Wissenschaftler, sondern auch einen besonders engagierten Lehrenden.

Herrn Prof. em. Dr. *Michael Kloepfer* danke ich für eine lehrreiche, spannende und abwechslungsreiche Zeit am Forschungszentrum Katastrophenrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er bot nicht nur stete Gelegenheit zum wissenschaftlichen Austausch, sondern gewährte mir auch einen tiefen Einblick in die Wissenschaft.

Herr Prof. Dr. *Ivo Appel* übernahm in einer schwierigen Situation die Anfertigung des Erstgutachtens mit Hingabe und Einsatz. Dafür gilt ihm mein großer Dank. Herrn Prof. Dr. *Reinhard Bork* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Meine Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl bereicherten die Arbeit mit ihren Ideen und ihren kritischen Kommentaren und Anmerkungen. Sie trugen mit der kurzweiligen und kollegialen Atmosphäre sehr zum Gelingen der Arbeit bei. Dafür danke ich Herrn Dr. *Henrik Gartz*, der das Manuskript kritisch kommentiert und dadurch die Arbeit sehr bereichert hat, Herrn *Norman Reich*, Frau *Antonia Folgmann*, Herrn *Rico David Neugärtner*, Frau *Eva Dittes*, Herrn *Hrvoje Šantek*, Herrn *Eike Ehlert* und Herrn Prof. Dr. *Kai von Lewinski*. Herr Dr. *Florian Schärdel* bot mir die Möglichkeit einen tiefen Einblick in die Praxis des Baurechts zu gewinnen. Dafür danke ich ihm. Für die kritische Begleitung des Entstehungsprozesses und die vielen bereichernden Hinweise danke ich Herrn *Sebastian Leuschner* und Herrn Dr. *Thomas Michael Schmidt*.

Für die Korrektur des Manuskripts in sprachlicher Hinsicht danke ich *Lea Eismann, Mirus Fitzner, Daniel Hirsch, Antje Mock, Peter Peschke* und *Klaus Röhlk*.

Für die stete Begleitung und liebevolle Unterstützung danke ich *Sabine, Jürgen, Bianca, Kai* und *Olaf*.

Ohne die großzügige Förderung der Drucklegung durch die *Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung*, Hamburg, wäre eine Veröffentlichung dieses Werkes nicht möglich gewesen. Dafür danke ich sehr.

Berlin, im Februar 2016

Thomas Weigelt

Inhaltsübersicht

| | |
|---|-----------|
| Vorwort..... | VII |
| Kapitel 1: Einführung | 1 |
| Kapitel 2: Heterogene Bevölkerungsstrukturen als Zielgröße .5 | |
| <i>A. Kategorien der städtischen Bevölkerungsmischung</i> | <i>5</i> |
| <i>B. Probleme der empirischen Betrachtung</i> | <i>7</i> |
| <i>C. Folgen einer homogenen Bevölkerungsstruktur</i> | <i>9</i> |
| <i>D. Schlussfolgerungen</i> | <i>24</i> |
| Kapitel 3: Betrachtungsgebiet und Fragestellung | 30 |
| <i>A. Berliner Mietwohnungsmarkt als Betrachtungsgegenstand</i> | <i>30</i> |
| <i>B. Rechtliche Probleme und daraus folgende Fragestellungen</i> | <i>49</i> |
| <i>C. Mögliche Schlussfolgerungen.....</i> | <i>54</i> |
| Kapitel 4: Verfassungsrechtliche Begründungstopoi..... | 57 |
| <i>A. Fragestellung</i> | <i>57</i> |
| <i>B. Sozialstaatsprinzip</i> | <i>57</i> |
| <i>C. Eigentum und seine Sozialbindung.....</i> | <i>63</i> |

| | |
|--|-----|
| D. Sozialer Gehalt der Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 13 I GG..... | 80 |
| E. Zusammenfassung der Konfliktlage..... | 82 |
| Kapitel 5: Bauplanungsrecht – Planung..... | 84 |
| A. Allgemeines..... | 84 |
| B. Erster Schritt: Informelle Planung..... | 87 |
| C. Zwischenschritt: Raumordnung..... | 88 |
| D. Zweiter Schritt: Flächennutzungsplanung..... | 88 |
| E. Dritter Schritt: Bebauungsplan..... | 91 |
| F. Umfassende Instrumente: Das besondere Städtebaurecht..... | 158 |
| Kapitel 6: Bauplanungsrecht – Plansicherung | 204 |
| A. Vorkaufsrecht, §§ 24ff. BauGB..... | 204 |
| B. Enteignung, §§ 85ff. BauGB..... | 228 |
| C. Städtebauliche Gebote, §§ 175ff. BauGB | 244 |
| Kapitel 7: Bauordnungsrecht und sonstige öffentlich-rechtliche Instrumente..... | 252 |
| A. Berliner Bauordnung..... | 252 |
| B. Berliner Wohnungsaufsichtsgesetz..... | 254 |
| C. Berliner Zweckentfremdungsverbot-Gesetz..... | 258 |
| Kapitel 8: Zivilrechtliche Regelungen..... | 268 |
| A. Allgemeines..... | 268 |

| | |
|---|-----|
| <i>B. Begründung des Mietverhältnisses</i> | 268 |
| <i>C. Vollzug des Mietverhältnisses</i> | 305 |
| <i>D. Beendigung des Mietverhältnisses</i> | 311 |
| Kapitel 9: Strafrechtliche Regelungen und das Recht der Ordnungswidrigkeiten | 317 |
| <i>A. Allgemeines</i> | 317 |
| <i>B. § 5 Wirtschaftsstrafgesetz</i> | 318 |
| <i>C. Mietwucher, § 291 I 1 Nr. 1 StGB</i> | 331 |
| Kapitel 10: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen | 334 |
| <i>A. Fragestellung</i> | 334 |
| <i>B. De lege lata</i> | 334 |
| <i>C. De lege ferenda?</i> | 347 |
| Literaturverzeichnis | 365 |
| Sachregister | 385 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Vorwort..... | VII |
| Kapitel 1: Einführung..... | 1 |
| Kapitel 2: Heterogene Bevölkerungsstrukturen als Zielgröße .5 | |
| <i>A. Kategorien der städtischen Bevölkerungsmischung</i> | 5 |
| <i>B. Probleme der empirischen Betrachtung</i> | 7 |
| <i>C. Folgen einer homogenen Bevölkerungsstruktur</i> | 9 |
| I. Quartiere mit einer sozial benachteiligten Bevölkerung..... | 9 |
| 1. Kontexteffekte..... | 9 |
| 2. Einfluss der Quartiere auf die Sozialisation..... | 10 |
| 3. Selbstverstärkender Effekt durch Anpassung..... | 11 |
| 4. Steigende soziale Ungleichheit als Einflussfaktor..... | 14 |
| 5. Demographische Homogenität..... | 15 |
| 6. Einfluss der Bausubstanz..... | 15 |
| II. Stadtteile mit sozial bessergestellter Bevölkerung..... | 15 |
| III. Heterogene Bevölkerungsstrukturen als Zielgröße..... | 16 |
| 1. Soziale Heterogenität als Beitrag zur Resilienz..... | 16 |
| 2. Heterogenität als Beitrag zur Ermöglichung von freier Entfaltung..... | 17 |
| 3. Bauliche Heterogenität..... | 18 |
| IV. Gegenthesen zur Benachteiligung durch Segregation..... | 19 |
| 1. Quartiere mit homogenen Bevölkerungsstrukturen als Schutzräume..... | 19 |
| 2. Raumüberwindungstechnologien..... | 20 |
| 3. Homogenität als Grundbedingung des Zusammenlebens nach Gans..... | 21 |
| <i>D. Schlussfolgerungen</i> | 24 |

| | |
|---|----|
| Kapitel 3: Betrachtungsgebiet und Fragestellung | 30 |
| <i>A. Berliner Mietwohnungsmarkt als Betrachtungsgegenstand</i> | 30 |
| I. Auswahl des räumlichen Betrachtungsgebietes | 30 |
| 1. Grundsätzliches | 30 |
| 2. Mietanstieg | 31 |
| 3. Stagnation des Angebots | 31 |
| 4. Anstieg der Nachfrage | 32 |
| a) Abschwächung der Suburbanisierung | 32 |
| b) Anziehungskraft der Ballungszentren | 35 |
| c) Ungleiche Verteilung dieser Effekte | 36 |
| 5. Fluktuationsrate | 36 |
| 6. Besonderheiten Berlins | 41 |
| II. Begrenzung auf den Mietwohnungsmarkt | 44 |
| III. Verhältnis Neubau und Bestand | 47 |
| <i>B. Rechtliche Probleme und daraus folgende Fragestellungen</i> | 49 |
| I. Zu betrachtende Instrumente | 49 |
| II. Forschungsfragen | 54 |
| <i>C. Mögliche Schlussfolgerungen</i> | 54 |
| Kapitel 4: Verfassungsrechtliche Begründungstopoi | 57 |
| <i>A. Fragestellung</i> | 57 |
| <i>B. Sozialstaatsprinzip</i> | 57 |
| I. Verteilungsgerechter Staat | 58 |
| II. Chancengleichheit im Sozialstaat | 59 |
| III. Aktualität des Sozialstaats | 61 |
| IV. Sozialstaat und Schutz der körperlichen Unversehrtheit | 61 |
| V. Sozialstaat und freie Entfaltung der Persönlichkeit | 61 |
| VI. Eingriffe zu Gunsten des Einen als Belastung des Anderen | 62 |
| VII. Fazit | 63 |
| <i>C. Eigentum und seine Sozialbindung</i> | 63 |
| I. Allgemeines | 63 |
| II. Sozialpflichtigkeit bei fehlender finanzieller Unterstützung durch den Staat | 65 |

| | |
|---|----|
| III. Kritik an der sozialpolitischen Aufladung | 66 |
| 1. Argumente | 66 |
| 2. Stellungnahme | 67 |
| IV. Konkrete Ausgestaltung | 70 |
| 1. Verhältnis Vermieter – Mieter (– Mietinteressent) | 70 |
| 2. Planung und Enteignung | 72 |
| a) Allgemeines | 72 |
| b) Duldungspflichten aufgrund der Einbindung des Grundstücks in seine Umgebung | 73 |
| c) „Quasi-Synallagma“ | 75 |
| d) Begrenzung auf „baunahe“ Gründe | 77 |
| e) Dauerhaftigkeit der Verflechtung | 78 |
| f) Staatliche Investitionen als Bedingung für einen Wertzuwachs | 78 |
| g) Verhältnismäßigkeit bei der Objektwahl | 79 |
| h) Sicherung der Privatnützigkeit des Eigentums | 79 |
| i) Zwischenergebnis | 80 |
| D. Sozialer Gehalt der Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 13 I GG..... | 80 |
| E. Zusammenfassung der Konfliktlage..... | 82 |
| Kapitel 5: Bauplanungsrecht – Planung..... | 84 |
| A. Allgemeines | 84 |
| B. Erster Schritt: Informelle Planung..... | 87 |
| C. Zwischenschritt: Raumordnung..... | 88 |
| D. Zweiter Schritt: Flächennutzungsplanung..... | 88 |
| I. Funktionsweise | 88 |
| II. Einsatzmöglichkeit im Rahmen der Fragestellung..... | 89 |
| 1. Vorbereitungsfunktion | 89 |
| 2. Informationsfunktion | 90 |
| E. Dritter Schritt: Bebauungsplan..... | 91 |
| I. Allgemeines | 92 |
| II. Festsetzungsmöglichkeiten, § 9 I BauGB..... | 94 |
| 1. Art der baulichen Nutzung, § 9 I Nr. 1 1. Alt. BauGB | 94 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| a) | Besondere Wohngebiete, § 1 II Nr. 4 i. V. m. | |
| § 4a BauNVO | | 95 |
| aa) | Allgemeines | 95 |
| bb) | Dynamik als Alleinstellungsmerkmal | 97 |
| cc) | Besondere Instrumente des § 4a IV BauNVO | 98 |
| dd) | Voraussetzungen | 99 |
| (1) | Exklusivität | 100 |
| (2) | Besondere Eigenart als subjektives Element | 103 |
| (3) | Zusammenfassung | 106 |
| ee) | Festsetzungsmöglichkeiten | 106 |
| (1) | Voraussetzungen | 106 |
| (2) | Wirkung | 108 |
| ff) | Zusammenfassung | 109 |
| b) | Andere Baugebietstypen | 110 |
| c) | Instrumente des § 1 V bis X BauNVO | 110 |
| aa) | Ausschluss von Nutzungen, § 1 V BauNVO | 110 |
| bb) | Vertikale Aufteilung der zulässigen Nutzung, § 1 VII BauNVO | 111 |
| cc) | Räumliche Feinsteuerung durch § 1 VIII BauNVO | 111 |
| dd) | Qualitative Feinsteuerung durch § 1 IX BauNVO | 111 |
| 2. | Maß der baulichen Nutzung, § 9 I Nr. 1 2. Alt. BauGB | 112 |
| a) | Allgemeines | 112 |
| b) | Grenzwerte, § 17 BauNVO | 113 |
| c) | Mindestmaß, § 16 IV 1 BauNVO | 118 |
| d) | Flexibilisierungen | 119 |
| 3. | Anordnung auf dem Grundstück und dessen Maße, §§ 22f. BauNVO und § 9 I Nr. 3 BauGB | 119 |
| a) | Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche, §§ 22f. BauGB | 119 |
| b) | Festsetzung der Mindestgrößen und Höchstmaße für Baugrundstücke, § 9 I Nr. 3 BauGB | 120 |
| 4. | Begrenzung durch Festsetzung der Wohnungsanzahl, § 9 I Nr. 6 BauGB | 123 |
| 5. | Flächen für Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, § 9 I Nr. 7 BauGB | 126 |
| III. | Kooperative Verfahren i. S. d. §§ 11f. BauGB | 129 |
| 1. | Möglicher Regelungsgehalt von städtebaulichen Verträgen | 130 |
| a) | Zielsetzungen | 130 |
| b) | Mittel | 133 |
| 2. | Grenzen | 136 |
| a) | Kopplungsverbot, § 11 II 2 BauGB | 136 |

| | |
|---|------------|
| aa) Ausschluss aufgrund bestehenden Anspruchs, § 11 II 2 BauGB i. V. m. § 56 II VwVfG..... | 137 |
| bb) Innerer sachlicher Zusammenhang von Leistung und Gegenleistung..... | 138 |
| b) Angemessenheit..... | 141 |
| aa) Ausgewogenes Verhältnis von Leistung und Gegenleistung | 142 |
| (1) Allgemeines | 142 |
| (2) Wertsteigerung aufgrund der Planung als Kriterium..... | 143 |
| (3) Investitionssumme und Rentabilität als geeignete Kriterien | 146 |
| bb) Gleichheitsgerechte Verteilung der Lasten..... | 149 |
| 3. Zusammenfassung..... | 150 |
| IV. Besonderheiten bei der Bebauungsplanung in der Innenentwicklung | 152 |
| 1. Relevanz | 152 |
| 2. Voraussetzungen | 152 |
| 3. Rechtsfolgen | 153 |
| 4. Zusammenfassung..... | 157 |
| <i>F. Umfassende Instrumente: Das besondere Städtebaurecht.....</i> | <i>158</i> |
| I. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 159 |
| 1. Allgemeines | 159 |
| 2. Sachliche Voraussetzungen, § 136 II BauGB | 160 |
| a) Städtebaulicher Missstand als zentraler Begriff..... | 160 |
| b) Auswirkungen der vorhandenen Mischung aus Wohn- und Arbeitsstätten, § 136 III Nr. 1 lit. d) BauGB | 162 |
| c) Bauliche Beschaffenheit, § 136 III Nr. 1 lit. b) BauGB | 162 |
| d) Funktionsmangel, § 136 II 2 Nr. 2 BauGB | 163 |
| 3. Ziele und Zwecke der Sanierung, § 140 Nr. 3 BauGB..... | 164 |
| 4. Genehmigungsvorbehalt als Gestaltungsmöglichkeit der Gemeinde, § 144f. BauGB | 167 |
| a) Allgemeines | 167 |
| b) Möglichkeiten der Ausgestaltungen: Auflagen und städtebauliche Verträge | 168 |
| c) Praktische Probleme bei Auflagen..... | 169 |
| d) Vorzüge des städtebaulichen Vertrages | 170 |
| e) Ausschluss von kleinen Vorhaben | 170 |
| f) Begründung von Wohnungseigentum..... | 171 |
| g) Mögliche Regelungsgegenstände..... | 171 |
| aa) Allgemeines | 171 |

| | |
|--|-----|
| bb) Mietobergrenzen | 172 |
| h) Zusammenfassung | 174 |
| II. Erhaltungssatzungen, § 172 BauGB | 175 |
| 1. Erste Ebene: Voraussetzungen für den Erlass | 176 |
| a) Materielle Voraussetzungen | 176 |
| aa) Städtebauliche Gründe | 177 |
| (1) Besondere Verbindung von Bevölkerung und baulicher Struktur | 178 |
| (2) Verdrängung von angestammter, sozial benachteiligter Bewohnerschaft | 178 |
| (3) Unerheblichkeit der regionalen Verortung der Folgen | 181 |
| bb) Zusammenfassung | 181 |
| b) Verfahren | 182 |
| aa) Allgemeines | 182 |
| bb) Vorbereitende Untersuchungen | 183 |
| cc) Rationalisierung der Entscheidung durch Materialsammlung | 185 |
| dd) Begründung von Erhaltungssatzungen nach § 172 I 1 1. Var. BauGB | 186 |
| ee) Methodik | 186 |
| ff) Organisation des Verwaltungsverfahrens | 187 |
| 2. Zweite Ebene: Überprüfung des konkreten Vorhabens | 187 |
| a) Allgemeines | 187 |
| b) Vorbildwirkung | 188 |
| c) Hilfsindikatoren zur Feststellung der Gefahr | 189 |
| d) Einbeziehung von selbstgenutztem Wohneigentum | 190 |
| e) Nebenbestimmungen | 190 |
| f) Nutzungsänderungen | 191 |
| g) Schaffung von Wohnraum | 192 |
| h) Genehmigungsanspruch nach § 172 IV 2 BauGB | 192 |
| i) Genehmigungsanspruch nach § 172 IV 3 Nr. 1 BauGB | 196 |
| aa) Allgemeines | 196 |
| bb) Bauordnungsrechtliche Mindestanforderungen | 197 |
| cc) Ausstattungsstandard | 198 |
| 3. Schwäche des Erhaltungsrechts durch Vollzugsdefizite | 201 |
| 4. Vorkaufsrecht, Umwandlung und Enteignung im Erhaltungsgebiet | 203 |
| 5. Zusammenfassung | 203 |

| | |
|--|-----|
| Kapitel 6: Bauplanungsrecht – Plansicherung | 204 |
| A. Vorkaufsrecht, §§ 24ff. BauGB | 204 |
| I. Voraussetzungen | 205 |
| 1. Lokale Voraussetzungen | 205 |
| a) Allgemeines | 205 |
| b) Sanierungs- und Erhaltungsgebiete | 205 |
| c) Unbebaute Grundstücke für den Bau von Wohngebäuden, § 24 I Nr. 6 BauGB | 206 |
| aa) Fehlende Bebauung als Tatbestandsmerkmal | 206 |
| bb) Bebaubarkeit mit Wohngebäuden | 208 |
| d) Besonderes Vorkaufsrecht, § 25 BauGB | 210 |
| 2. Sonstige Voraussetzungen | 212 |
| a) Kaufvertrag | 212 |
| b) Wohl der Allgemeinheit | 213 |
| c) Ziele städtebaulicher Maßnahmen | 214 |
| d) Wohnungswirtschaftliche Gründe und § 24 III BauGB | 216 |
| aa) Allgemeines | 216 |
| bb) Wohl der Allgemeinheit in Milieuschutzgebieten | 217 |
| cc) Fehlende Rechtfertigung bei § 172 IV 2 Nr. 1 BauGB | 218 |
| dd) Darlegungspflicht der Gemeinde in Fällen des § 24 I 1 Nr. 4 2. Var. BauGB | 219 |
| II. Abwendungsvereinbarungen, § 27 BauGB | 219 |
| 1. Allgemeines | 219 |
| 2. Anforderungen | 220 |
| 3. Besonderheiten in Milieuschutzgebieten | 221 |
| 4. Haushälterische Vorsorge | 223 |
| 5. Direkterwerb zugunsten Dritter, § 27a I 1 Nr. 1 BauGB | 225 |
| III. Zusammenfassung | 227 |
| B. Enteignung, §§ 85ff. BauGB | 228 |
| I. Verfahren | 228 |
| II. Gemeinwohlerfordernis, § 87 I BauGB | 229 |
| III. Enteignungen in einem Erhaltungsgebiet, § 85 I Nr. 6 BauGB | 230 |
| IV. Planakzessorische Enteignung, § 85 I Nr. 1 BauGB | 233 |
| 1. Notwendige Festsetzungen | 233 |
| 2. Gemeinwohlerfordernis bei planakzessorischen Enteignungen, § 87 I BauGB | 235 |
| V. Enteignung im unbeplanten Innenbereich, § 85 I Nr. 2 BauGB | 238 |
| 1. Allgemeines | 238 |
| 2. Gemeinwohlerfordernis im Konkreten | 239 |
| 3. Nutzungskonzepte | 241 |

| | |
|---|---------|
| VI. Zusammenfassung | 243 |
| C. Städtebauliche Gebote, §§ 175ff. BauGB | 244 |
| I. Allgemeines | 244 |
| II. Ähnlichkeiten zu anderen planungsrechtlichen Instrumenten | 245 |
| III. Typen von Baugeboten | 245 |
| IV. Voraussetzungen | 247 |
| 1. Allgemeines | 247 |
| 2. Wohnen als eine der möglichen Nutzungen | 248 |
| 3. Wohnnutzung als einzige mögliche Nutzung | 249 |
| 4. Erörterung, § 175 I 2 BauGB | 250 |
| V. Übernahmeanspruch, § 176 IV BauGB | 251 |
| VI. Zusammenfassung | 251 |
| Kapitel 7: Bauordnungsrecht und sonstige öffentlich-rechtliche Instrumente | 252 |
| A. Berliner Bauordnung | 252 |
| B. Berliner Wohnungsaufsichtsgesetz | 254 |
| I. Allgemeines | 254 |
| II. Zuführung unbewohnter Wohnungen zum Wohnungsmarkt | 255 |
| III. Konkurrenz zwischen Wohnungsaufsichtsgesetz und Bauordnungsrecht | 255 |
| IV. Tatbestände | 256 |
| V. Leerstand | 257 |
| VI. Zusammenfassung | 258 |
| C. Berliner Zweckentfremdungsverbot-Gesetz | 258 |
| I. Lückenfüllfunktion | 259 |
| II. Regelungsstruktur | 260 |
| 1. Regionalität | 260 |
| 2. Voraussetzungen für den Erlass der Verordnung | 262 |
| 3. Leerstand als Zweckentfremdung | 263 |
| 4. Prüfung der konkreten Nutzungsänderung | 264 |
| 5. Anspruch auf Genehmigung aus § 3 IV 1. Alt. ZwVbG Bln | 264 |
| III. Wirkung | 266 |

| | |
|--|-----|
| Kapitel 8: Zivilrechtliche Regelungen | 268 |
| A. Allgemeines | 268 |
| B. Begründung des Mietverhältnisses | 268 |
| I. Mieterauswahl | 269 |
| 1. Erhebung von Daten | 269 |
| 2. Auswahl | 272 |
| a) Anwendbarkeit | 272 |
| b) Ungleichbehandlung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, § 19 II i. V. m. §§ 2 I Nr. 8, 1 AGG | 273 |
| c) Ungleichbehandlung aus anderen Gründen | 273 |
| d) Zusammenfassung | 276 |
| e) Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen durch § 19 III AGG | 277 |
| aa) Konzeption von § 19 III AGG | 277 |
| bb) Legitime Ziele i. S. v. § 19 III AGG | 280 |
| cc) Schaffung und Erhalt sozial stabiler Bewohnerstrukturen, § 19 III 1. Alt. AGG | 281 |
| f) Zusammenfassung | 283 |
| aa) Probleme | 283 |
| bb) Ausgestaltung eines schlüssigen wohnungspolitischen Konzepts | 284 |
| II. Miethöhe | 285 |
| 1. Verordnung nach § 556d II BGB | 286 |
| 2. Begrenzung der Neuvertragsmiete, § 556d I BGB | 289 |
| a) Allgemeines | 289 |
| b) Auseinanderfallen von Angebotsmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete außerhalb von §§ 556d ff. BGB | 290 |
| c) Stärkung des Mietspiegels | 291 |
| d) Ausnahmen durch § 556f BGB | 292 |
| III. Probleme | 294 |
| 1. Umgehungsmöglichkeiten | 294 |
| a) Zwischenvermietungen | 294 |
| b) „Flucht“ in das Wohnungseigentum | 295 |
| c) Marktteilung | 296 |
| d) Abstandszahlungen | 296 |
| e) Modernisierung im Bestand, § 556e II BGB | 297 |
| f) Fehlende Kostendeckung bei „neuem“ Altbau | 298 |
| 2. Umsetzungsprobleme | 300 |
| a) Fehlende ortsübliche Vergleichsmiete | 300 |

| | |
|---|---------|
| b) Tatsächliche und prozessuale Umsetzung des § 556g BGB | 301 |
| IV. Zwischenergebnis | 302 |
| C. <i>Vollzug des Mietverhältnisses</i> | 305 |
| I. Mieterhöhungen zur ortsüblichen Vergleichsmiete, § 558 BGB | 305 |
| II. Mieterhöhungen nach Modernisierungen, § 559 BGB | 307 |
| 1. Allgemeines | 307 |
| 2. Funktionen | 308 |
| 3. Parallelen zwischen § 559 IV 2 Nr. 1 BGB und § 172 IV 3 Nr. 1 BauGB | 309 |
| 4. Zwischenergebnis | 310 |
| D. <i>Beendigung des Mietverhältnisses</i> | 311 |
| I. Beendigung durch den Mieter | 311 |
| II. Beendigung durch den Vermieter | 312 |
| 1. Allgemeines | 312 |
| 2. Wirtschaftliche Interessen des Vermieters | 312 |
| 3. Übergeordnetes Interesse an einer anderen Verteilung | 314 |
| 4. Zusammenfassung | 316 |
| Kapitel 9: Strafrechtliche Regelungen und das Recht der Ordnungswidrigkeiten | 317 |
| A. <i>Allgemeines</i> | 317 |
| B. <i>§ 5 Wirtschaftsstrafgesetz</i> | 318 |
| I. Allgemeines | 318 |
| II. Objektiver Tatbestand | 319 |
| 1. Nachfrageüberhang | 319 |
| 2. Teilmärkte | 320 |
| 3. Örtlicher Bezugsrahmen | 321 |
| III. Subjektiver Tatbestand | 324 |
| 1. Tatbestandsmerkmal „Ausnutzen“ | 324 |
| 2. Kenntnis der Kausalität zwischen Nachfrageüberhang und Zustimmung zur Mietpreisvereinbarung | 325 |
| 3. Indizwirkung des objektiven Tatbestands | 327 |
| IV. Zusammenfassung | 330 |

| | |
|---|------------|
| C. Mietwucher, § 291 I 1 Nr. 1 StGB | 331 |
| Kapitel 10: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen | 334 |
| A. Fragestellung | 334 |
| B. De lege lata | 334 |
| I. Ermöglichung von Wohnungsneubau | 334 |
| II. „Hinkende“ Regelungssysteme | 337 |
| III. Mehrebenensystem | 338 |
| IV. Vorkaufsrecht | 341 |
| V. Milieuschutzrecht | 343 |
| VI. Städtebauliche Verträge, §§ 11f. BauGB | 344 |
| VII. Immissionsschutzrechtliche Konfliktbewältigung | 345 |
| C. De lege ferenda? | 347 |
| I. Allgemeines | 347 |
| 1. Gestaltungsformen der Gesetzesgrundlage | 348 |
| 2. Einzubeziehende Rechtsgebiete | 348 |
| 3. Anreizsetzung oder Steuerung durch Befehl | 350 |
| II. Im Neubau | 351 |
| 1. Städtebauliche Verträge, §§ 11f. BauGB | 351 |
| 2. Besonderes Veränderungsgebiet | 353 |
| a) Konstruktion | 353 |
| b) Maßstab des Art. 14 I 1 GG | 356 |
| c) Gesetzgebungskompetenz und Durchgriffverbot, Art. 84 I 7 GG | 357 |
| III. Im Bestand | 359 |
| 1. Anreize zur Entwicklung schlüssiger wohnungspolitischer Konzepte | 361 |
| 2. Eigentümer einzelner Wohnungen als Adressaten von rechtlichen Verpflichtungen | 361 |
| 3. Belegungsrechte als untaugliche Lösung | 363 |
| Literaturverzeichnis | 365 |
| Sachregister | 385 |

Kapitel 1

Einführung

In den deutschen Großstädten wohnt ein Großteil der Bevölkerung zur Miete. So sind es in Berlin über 85 %¹, in Hamburg sind ca. 78 % der Wohneinheiten Mietwohnungen² und der überwiegende Teil davon (in Hamburg ca. 94 %) in Geschosswohngebäuden³.

Wohnraum ist ein Grundbedürfnis, auf dessen Befriedigung nicht verzichtet werden kann.⁴ Es kann nicht durch ein Ersatzgut substituiert werden.⁵ Gleichzeitig ist es vielen Menschen aufgrund der hohen Kosten nicht möglich, dieses Grundbedürfnis durch eigenes Eigentum zu befriedigen. Sie sind auf fremdes Eigentum durch die Anmietung von Wohnraum angewiesen. Während der Vermieter⁶ mit der Miete Einkommen erzielt, welches er auch von einem anderen Mieter erhalten würde, erhält der Mieter ein Gut, dessen Erhalt er (im Regelfall) sehr anstrebt und das er in dieser konkreten Form nur von diesem Vermieter erhalten kann. Der Vermieter ist folglich viel weniger auf den einzelnen Mieter als der Mieter auf den einzelnen Vermieter angewiesen.⁷

Der Mieter ist bei der Wahl des Wohnraums einer Vielzahl von Restriktionen unterworfen: Die monatliche Belastung durch die Miete verbietet häufig die Anmietung von zwei Wohnungen gleichzeitig. Auf der anderen Seite kann der Mensch nicht auf Wohnraum verzichten, sodass bei einem Wohnungswechsel beispielsweise die zeitliche Passgenauigkeit von hoher Bedeutung ist.

¹ Abgeordnetenhaus-Drs. 17/14227, S. 3 in der die *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt* die Daten des Zensus 2011 ausgewertet hat; *Investitionsbank Berlin*, IBB Wohnungsmarktbericht 2009, S. 10.

² *HmbBürgerschafts-Drs.* 19/2995, S. 3.

³ *HmbBürgerschafts-Drs.* 19/2995, S. 3.

⁴ *Kofner*, Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, 2004, S. 2, 32; *Mehring*, Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, 1992, S. 1; *Wissenschaftlicher Beirat für Fragen der Bodenbewertung beim Bundesminister für Wohnungsbau*, Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, 1958, S. 27.

⁵ *Barner*, Wohnungsproblematik in Deutschland, 1999, S. 31.

⁶ Werden Personenbezeichnungen lediglich in der männlichen oder in der weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht ein.

⁷ *Lau*, WuM 1978, 61 (61); dies verkennend *Picker*, DWW 2004, 212 (213).

Die Lage des Wohnraums hat für den Einzelnen oder die Einzelne große Bedeutung⁸: Arbeits- und Ausbildungsstätte, soziales Netz, Infrastruktureinrichtungen und der Wohnort der anderen Familienmitglieder bilden Faktoren, die bestimmen, wo Wohnraum gesucht und bezogen werden kann. Auch die Lebensumstände, wie Kinder, Krankheit oder Alter, bestimmen, welche Wohnung in Frage kommt und welche nicht. Ein Umzug kann Einfluss auf viele Bereiche des Lebens des Bewohners haben. Der Umzug kann einen Schulwechsel der Kinder erforderlich machen, zu einem Abbruch von Freundschaften, zu einer Unzumutbarkeit des täglichen Anfahrtsweges zur Arbeitsstätte u. v. m. führen. Die Lage der Wohnung hat Auswirkungen auf das Sozialleben, die Bildungs- und Berufschancen. Ein Umzug ist mit hohen Kosten verbunden. Ein Wechsel der Wohnung stellt folglich eine hohe Hürde dar.⁹ Die Kosten für einen Umzug sorgen dafür, dass die Umzugsentscheidung einer zukunftsgerichteten Investitionsentscheidung gleichkommt, die sich auf langfristige Erwartungen (bezüglich der Einkommenssituation, der Mietentwicklung etc.) stützt.¹⁰ Zu den direkten Umzugskosten treten noch spezifische Investitionen des Mieters in seine Wohnung, für die es keine Drittverwendung geben kann (Kenntnis der Umgebung und Nachbarn, Auswahl der bevorzugten Geschäfte des täglichen Bedarfs etc.). Diese Investitionen gehen bei einem Umzug verloren und müssen neu getätigt werden.¹¹

Das Gut Wohnung weist ein komplexes und mehrdimensionales Bündel an Gütereigenschaften (Standort, Größe, Ausstattung und bauliche Beschaffenheit) auf.¹² Die Gewichtung der Gütereigenschaften bei der Bewertung der Miethöhe nimmt jeder Nutzer unterschiedlich vor,¹³ sodass die Einschätzung über die angemessene Höhe je nach Nutzer unterschiedlich ausfallen wird.

Sowohl auf Angebots- als auch auf Nachfrageseite gibt es nicht „die“ Wohnung. Auf dem Wohnungsmarkt werden eine Vielzahl von unterschiedlichen Wohnungen angeboten, die sich in einer Vielzahl an Faktoren unterscheiden und nicht untereinander austauschbar sind: So entfallen für den gehbehinderten Wohnungssuchenden alle Wohnungen ohne Aufzug ab dem ersten Obergeschoss auf der Angebotsseite. Für eine Familie mit vier Kindern kommen keine Wohnungen unter drei Zimmer realistischerweise in Betracht. Es existiert kein singulärer Wohnungsmarkt, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher, sich für jeden Wohnungssuchenden anders darstellender Woh-

⁸ Zum Einfluss subjektiver Faktoren bei der Bestimmung des Wertes einer Wohnung s. *Eekhoff*, Wohnungs- und Bodenmarkt, 2. Auflage 2006, S. 265f.

⁹ *Eekhoff*, Wohnungs- und Bodenmarkt, 2. Auflage 2006, S. 17; *Barner*, Wohnungsproblematik in Deutschland, 1999, S. 33.

¹⁰ *Kofner*, Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, 2004, S. 36.

¹¹ *Sotelo*, Ökonomische Grundlagen der Wohnungspolitik, 2001, S. 96.

¹² *Kofner*, Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, 2004, S. 21; *Sotelo*, Ökonomische Grundlagen der Wohnungspolitik, 2001, S. 40ff.

¹³ *Kofner*, Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, 2004, S. 21.

nungsmärkte. Für jeden dieser Teilmärkte sind Substitutionen nur in beschränktem Umfang möglich. Dadurch werden die Preissenkungsspielräume und der Wettbewerb der einzelnen Untermieter mitunter (deutlich) begrenzt.¹⁴ Die Fungibilität ist in diesem Markt gering.¹⁵

Auf der Seite des Vermieters kann die Wohnimmobilie Altersvorsorge, aber auch „nur“ Objekt zur Erzielung einer Rendite sein. Der Wert der Immobilie und der erzielbare Mietzins bestimmt sich zu großen Teilen aus externen Faktoren: die Qualität der Umgebung, der Zustand der umliegenden Gebäude, die Nahverkehrserschließung, die Kriminalitätsbelastung des Stadtteils, die anderen Bewohner etc.¹⁶ Das Gut Wohnung ist immobil und regionale Faktoren haben Einfluss auf dieses Gut.¹⁷ Viele dieser werterhöhenden Faktoren werden durch den Staat mit Steuermitteln bereitgestellt, der Gewinn verbleibt jedoch beim einzelnen Immobilieneigentümer.¹⁸ Auf Seiten des Eigentümers kann das persönliche Näheverhältnis im Vertragsverhältnis aber auch dazu führen, dass dieser auf eine mögliche Rendite verzichtet, da ihm am Fortbestand des bisherigen Mietverhältnisses liegt – umgekehrt können außerhalb des Vertragsverhältnis liegende Gründe (z. B. Streit mit dem Mieter) dazu führen, dass der Vermieter eine Beendigung des Mietverhältnisses anstrebt.¹⁹

Der Wohnungsmarkt ist auch in einer anderen Hinsicht besonders: Die Ressource Wohnraum ist begrenzt, da das Angebot an Fläche unelastisch ist und nur in engen Grenzen vermehrt werden kann.²⁰ Der darauf befindliche Wohnraum kann nur durch Verdichtung erhöht werden. In bereits verdichteten Innenstädten kann aus tatsächlichen Gründen kaum weiterer Wohnraum geschaffen werden. Auch dem „Bauen in die Höhe“ sind dabei Grenzen gesetzt, soweit der Charakter der deutschen Städte nicht völlig umgestaltet werden soll. So zeigen die Beispiele von Wohnhochhausbauten in Deutschland (z. B. die ostdeutschen Trabantsiedlungen in Plattenbauweise oder die westdeutschen Neubauprojekte der sechziger und siebziger Jahre) auch eindrucksvoll die Probleme einer solchen Bauweise. Sie haben daher für die städtebauliche Entwicklung der Innenstädte nicht als Vorbild gedient.

Zwei Faktoren bestimmen, wie sich die Bevölkerung eines Stadtteils zusammensetzt: zum einen aus der Tatsache der räumlichen Verteilung von Wohnraum, zum anderen, wer in diesem Wohnraum wohnt. Die staatlichen Regeln haben Einfluss auf beide Bereiche: Für den ersten Faktor sind die

¹⁴ *Eckhoff*, Wohnungs- und Bodenmarkt, 2. Auflage 2006, S. 13.

¹⁵ *Barner*, Wohnungsproblematik in Deutschland, 1999, S. 36.

¹⁶ *Eckhoff*, Wohnungs- und Bodenmarkt, 2. Auflage 2006, S. 18, 48ff.

¹⁷ *Barner*, Wohnungsproblematik in Deutschland, 1999, S. 33f.

¹⁸ *Barner*, Wohnungsproblematik in Deutschland, 1999, S. 115f.

¹⁹ *Eckhoff*, Wohnungs- und Bodenmarkt, 2. Auflage 2006, S. 14ff.

²⁰ *Thiel*, Strategisches Flächenmanagement und Eigentumspolitik, 2004, S. 27; *Eckhoff*, Wohnungs- und Bodenmarkt, 2. Auflage 2006, S. 185.

Flächenvergabe und die jeweilige Bebaubarkeit die relevanten rechtlich Vorgaben. Für den zweiten Faktor sind das Vorhandensein von staatlichen Zwängen und rechtlichen Anreizen sowie die Ausgestaltung des Mietrechts maßgeblich.

Die räumliche Verteilung von Haushalten ist die Folge der Summe aller einzelnen Standortentscheidungen der Haushalte²¹ im Zusammenspiel mit der Summe der Investitionsentscheidungen aller Grundeigentümer. Anzustreben ist eine heterogene Bevölkerungsstruktur (siehe dazu das 2. Kapitel). Zu betrachten wird sein, welche rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten zur Herstellung einer heterogenen Bevölkerungsstruktur existieren.

Die Untersuchung soll jedoch zwei Einschränkungen in ihrer Breite erfahren, die einer Erläuterung bedürfen: Zum einen wird als Bezugsgebiet Berlin gewählt, zum anderen wird lediglich der Mietwohnungsmarkt betrachtet (siehe dazu das 3. Kapitel).

²¹ Häußermann/Siebel, Stadtsoziologie – Eine Einführung, 2004, S. 154.

Kapitel 2

Heterogene Bevölkerungsstrukturen als Zielgröße

Bevor die rechtlichen Instrumente untersucht werden sollen, gebietet sich ein Blick auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Auswirkung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung auf die Bewohner. Es gilt zu untersuchen, welche Argumente für und welche gegen eine Pflicht zur Schaffung und Erhaltung von Heterogenität¹ der Wohnbevölkerung sprechen.

Die Untersuchung wird zeigen, dass es sich bei der Schaffung und Erhaltung von Heterogenität nicht um ein lediglich sozialpolitisches, sondern auch um ein städtebauliches Ziel handelt. Daher kann es u. a. auch als Zielsetzung von städtebaulichen Verträgen und dem Erlass von Erhaltungssatzungen dienen (vgl. zur Übertragung dieser Erkenntnis auf die einzelnen Tatbestände 5. Kapitel, E. III. 1. a) und F. II.).

Wenn im Folgenden von Heterogenität gesprochen wird, ist vornehmlich die soziale Heterogenität gemeint. Da andere Einflussfaktoren, wie unterschiedliche Familienentwürfe (z. B. Alleinerziehende oder Doppelverdiener ohne Kinder) aber direkten Einfluss auf den sozialen Status haben, kann Heterogenität immer nur als Heterogenität in einer Vielzahl von Dimensionen verstanden werden.

A. Kategorien der städtischen Bevölkerungsmischung

Die heutige Gesellschaft ist differenziert und produziert aus sich heraus eine Vielzahl an Lebensentwürfen.² Diese Vielzahl an Lebensentwürfe produziert Fremdheit, die zur externen Fremdheit durch Zuwanderung hinzutritt.³ Auch tragen (neben der Zuwanderung) u. a. die Arbeitsteilung, die Verselbstständigung der gesellschaftlichen Teilsysteme wie Wirtschaft, Politik und Wissenschaft und die Ausdifferenzierung der ökonomischen Chancen der Individuen dazu bei.⁴ Die entstehende Fremdheit erfordert Mechanismen, die helfen, diese zu bewältigen.⁵ *Häußermann, Läßle* und *Siebel* identifizieren dabei drei prä-

¹ Zur Geschichte dieser Idee in der Stadtplanung s. bspw. *Häußermann/Siebel*, *Stadtsoziologie – Eine Einführung*, 2004, S. 109f.

² *Häußermann/Läßle/Siebel*, *Stadtpolitik*, 2008, S. 320.

³ *Häußermann/Läßle/Siebel*, *Stadtpolitik*, 2008, S. 320.

⁴ *Häußermann/Läßle/Siebel*, *Stadtpolitik*, 2008, S. 323.

⁵ *Häußermann/Läßle/Siebel*, *Stadtpolitik*, 2008, S. 320.