

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat für ein Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

Berlin, den 03.07.2020

I. Einleitung

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018 sieht vor, dass die Kommunen bei der Aktivierung von Bauland und zur Sicherung bezahlbaren Wohnens unterstützt werden sollen. Zu diesem Zweck hat die Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des Bauplanungsrechts erarbeitet und am 2. Juli 2019 vorgelegt. Der Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat für ein Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) soll im Wesentlichen diese Empfehlungen umsetzen, um die Handlungsoptionen der Gemeinden im Bauplanungsrecht zu verbessern.

Die bekannt gewordene Kritik der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, die geplanten Neuregelungen dienen in Teilen nicht der Förderung des Wohnungsbaus, sondern bereiten im Gegenteil Investitionshindernisse, teilen wir nicht. Das Ziel, die Schaffung bezahlbaren Wohnraums, insbesondere Mietwohnraums, zu fördern, ist ohne Steuerung durch die Gemeinden nicht zu erreichen. Die Annahme, wenn nur ausreichend gebaut werde, stelle sich aufgrund sogenannter Sickereffekte auch bezahlbarer Mietwohnraum gewissermaßen von selbst ein, ist ein theoretisches Konstrukt, das an der Realität auf den Wohnungsmärkten vorbei geht. Die Sicherung bezahlbarer Wohnens ist vielmehr nur zu gewährleisten, wenn den Gemeinden Steuerungsinstrumente an die Hand gegeben werden, diese Zielsetzung auch aktiv verfolgen zu können, wie es mit den genannten Neuregelungen geschieht.

II. Gemeindliches Vorkaufsrecht

Der Deutsche Mieterbund e.V. begrüßt die vorgeschlagenen Änderungen beim gemeindlichen Vorkaufsrecht, namentlich die Erstreckung des gesetzlichen Vorkaufsrechts auf

Problemimmobilien (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB-E), die ausdrückliche Festschreibung der Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde oder der Förderung der Innenentwicklung als die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigende Belange des Wohls der Allgemeinheit (§ 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB-E), die Einräumung eines Satzungsrechts für Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt, ein Vorkaufsrecht an brachliegenden oder unbebauten Grundstücken begründen zu können (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB-E) sowie die Verlängerung der Ausübungsfrist für das Vorkaufsrecht von zwei auf drei Monate (§ 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB-E).

Ein zentrales Problem des gemeindlichen Vorkaufsrechts lässt der Entwurf jedoch außer Acht. Das Vorkaufsrecht berechtigt die Gemeinde zum Eintritt in einen geschlossenen Kaufvertrag und führt im Falle der Ausübung dazu, dass die Gemeinde den vertraglich vereinbarten Preis zahlen muss. Bisher zahlen Kommunen in der Regel den zwischen Verkäufer und Erstkäufer vereinbarten Kaufpreis. Insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten mit hoher Nachfrage steigen die Kaufpreise aber rasant an, seit 2010 im bundesdeutschen Mittelwert um 93 Prozent für Eigentumswohnungen. In diesem Zusammenhang hat auch die Europäische Zentralbank oder die Bundesbank auf überhitzte Immobilienmärkte hingewiesen. Die Immobilienpreise werden in vielen Städten um mindestens 15 bis 30 Prozent zu hoch eingestuft. Dies zwingt Gemeinden, die bezahlbaren Wohnraum erhalten wollen, für Höchstkaufpreise öffentliche Gelder in einem Umfang ausgeben zu müssen, der diese Zielsetzung zu konterkarieren droht.

Hier muss der Gesetzgeber einschreiten, um Kommunen vor der Spekulationsblase zu schützen. Es ist deshalb dringend notwendig, dass die Maßnahmen zur Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts noch durch Regelungen im BauGB ergänzt werden, die die bei Ausübung des Vorkaufsrechts zu zahlenden Kaufpreise unabhängig von den vertraglich vereinbarten Kaufpreisen limitieren. Bisher können Gemeinden den Preis nur reduzieren, wenn festgestellt wird, dass der Kaufpreis den Verkehrswert erkennbar deutlich überschreitet (§ 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB), was bei einer Überschreitung von mehr als 25 Prozent in Betracht gezogen wird. Die Bestimmung des Verkehrswertes einer Immobilie soll im Rahmen der anstehenden Novellierung des Wertermittlungsrechts überprüft werden. Gegebenenfalls kann auch hier eine Lösung gefunden werden, die spekulative Entwicklungen berücksichtigen lässt, um Gemeinden vor überteuerten Kaufpreisen zu schützen.

III. Städtebauliche Gebote, insbesondere Baugebot

Der Deutsche Mieterbund e.V. unterstützt die vorgesehene Klarstellung, dass in Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung vorliegt, der den Erlass städtebaulicher Gebote rechtfertigt (§ 175 Abs. 2 Satz 2 BauGB-E).

Wir begrüßen ferner die Einführung der Möglichkeit zum Erlass eines Baugebots, um Baulücken in Gebieten mit gemischten Nutzungen wie Mischgebieten oder urbanen Gebieten schließen zu können, wenn in dem Gebiet ein angespannter Wohnungsmarkt besteht (§ 176 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 Nr. 2, Abs. 4 Satz 2 BauGB-E).

Soweit in diesem Zusammenhang eine neue Abwendungsbefugnis des Eigentümers eingeführt wird, wonach von dem Baugebot abzusehen ist, wenn der Eigentümer glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsbefugnis über die Nutzung des Grundstücks für seinen Ehegatten oder eine in gerader Linie verwandte Person nicht zuzumuten ist (§ 176 Abs. 3 Nr. 2 BauGB-E), vermögen wir diese Ausnahme grundsätzlich nachzuvollziehen. Wir weisen jedoch darauf hin, dass zusätzliche Vorkehrungen gegen Missbrauch erforderlich sind. Dies zeigen unsere Erfahrungen mit dem Kündigungstatbestand des Eigenbedarfs im Mietrecht. Danach kann der Vermieter eine Mietwohnung kündigen, wenn er die Räume als Wohnung für sich, seine Familienangehörigen oder Angehörige seines Haushalts benötigt (§ 573 Abs. 2 Nr. 2 BGB). Es zeigt sich, dass die mit der Kündigung behauptete Nutzungsabsicht in vielen Fällen später nicht realisiert wird, was nahe legt, dass der Nutzungswunsch vorgetäuscht wurde, um schützenswerte Bestandsinteressen von Mieterinnen und Mietern auszuhebeln und die Wohnung anderweitig verwenden zu können. Entsprechend droht im Falle des Baugebots, dass die planerisch erwünschte Nutzung durch nur vorgeschobene Absichten des Ehegatten oder enger Familienangehöriger vereitelt wird, wenn nicht noch Vorkehrungen gegen Missbrauch getroffen werden, zum Beispiel durch die Begründung strenger Anforderungen an die geforderte Glaubhaftmachung durch den Eigentümer.

IV. Zulässigkeit von Bauvorhaben (§§ 31 bis 35 BauGB), sektoraler Bebauungsplan

Der Deutsche Mieterbund e.V. unterstützt die vorgeschlagenen Erleichterungen hinsichtlich der Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB-E) wie auch die Streichung des Tatbestandsmerkmals „Einzelfall“ in § 34 Abs. 3a BauGB-E.

Wir begrüßen ferner die Einführung eines sektoralen Bebauungsplans für den unbeplanten Innenbereich, die insbesondere die Förderung des sozialen Wohnungsbaus ermöglicht (§ 9 Abs. 2d BauGB-E). Nicht nachvollziehbar ist für uns allerdings, dass die Einführung nur zeitlich befristet bis zum 31. Dezember 2024 erfolgen soll. Das Instrument sollte den Gemeinden stattdessen unbefristet zur Verfügung stehen.

Skeptisch sehen wir die den Außenbereich betreffenden Maßnahmen des Referentenentwurfs. Dies gilt zum einen hinsichtlich der vorgeschlagenen Verlängerung der Geltung des § 13b BauGB bis zum 31. Dezember 2022 (§ 13b BauGB-E). Die Vorschrift erlaubt Außenbereichsflächen mit einer Grundfläche von weniger als 10.000 Quadratmetern, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, in das vereinfachte Verfahren nach § 13a BauGB zur Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung einzubeziehen. Eine vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Jahre 2019 durchgeführte Umfrage unter den Bundesländern, abrufbar auf der Internetseite des Ministeriums unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/zusammengefasste-ergebnisse-laenderabfrage.pdf?__blob=publicationFile&v=2 ergab, dass bis Mai 2019 aufgrund dieser Regelung bisher ganz überwiegend Ein- und Zweifamilienhäuser im Außenbereich errichtet wurden, Mehrfamilienhäuser jedoch kaum. Im Hinblick auf das Ziel, die Schaffung bezahlbaren Wohnraums, insbesondere Mietwohnraums zu befördern, ist die Vorschrift danach nicht zielführend, ebenso wenig ihre Verlängerung.

Skeptisch sehen wir zum anderen auch die geplanten Erleichterungen bei § 35 BauGB, namentlich die Zahl der zulässigen Wohnungen bei der Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude von 3 auf 5 zu erhöhen (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr.1 f) BauGB-E) und den Ersatzbau auch dann zu ermöglichen, wenn der Eigentümer im Zeitpunkt des Neubaus nicht mehr in der Wohnung wohnt, aber vormals darin gewohnt hat (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 c) BauGB-E). Die Regelungen haben keinen sozialen Bezug im Sinne einer Bindung an Vorgaben des sozialen Wohnungsbaus oder Mietpreisgrenzen in sonstiger Form und sind im Hinblick auf die Schaffung bezahlbaren Wohnraums deshalb ebenfalls nicht zielführend.

V. Beschränkung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

Der Referentenentwurf sieht vor, dass zukünftig die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum bei bereits bestehenden Gebäuden in durch die Landesregierungen bestimmten Gebieten mit einem angespannten Mietwohnungsmarkt einer Genehmigung bedarf (§ 250 Abs. 1 Satz 1 BauGB-E). Diese darf (nur) versagt werden, wenn dies für die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen erforderlich ist (§ 250 Abs. 4 BauGB-E). Ungeachtet dessen muss die Genehmigung u.a. erteilt werden, wenn das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll (§ 250 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB-E).

Der Deutsche Mieterbund e.V. begrüßt die Einführung eines Genehmigungserfordernisses für die Begründung oder Teilung von Wohnungs- oder Teileigentum, um in Gebieten mit einem angespannten Mietwohnungsmarkt einen ausreichenden Bestand an Mietwohnungen zu sichern und einer Verdrängung von Mieterinnen und Mietern entgegenzuwirken.

Der vorgesehene Ausnahmetatbestand, dass eine Genehmigung erteilt werden muss, wenn es um die Veräußerung an die bisherigen Mieter geht, ist grundsätzlich nachvollziehbar, weil hier zwar Mietwohnraum verloren geht, aber die Wohnversorgung der Mieter erhalten bleibt. Allerdings ist die konkrete Ausgestaltung des Ausnahmetatbestandes unzureichend und gewährleistet Mieterinnen und Mietern keinen ausreichenden Schutz.

Dies gilt bereits deshalb, weil die Genehmigungspflicht schon bestehen soll, wenn die Veräußerung lediglich an zwei Drittel der Mieter eines Gebäudes erfolgen soll. Warum sollen in einem Gebiet mit einem angespannten Mietwohnungsmarkt bis zu ein Drittel der Mietwohnungen eines Gebäudes „vernichtet“ und deren Mieter verdrängt werden dürfen, wenn mindestens zwei Drittel der Mieterschaft Wohnungseigentümer werden sollen? Dies ist nicht nachvollziehbar. Die Zwei-Drittel-Beschränkung eröffnet dem Eigentümer die Aussicht von Drittveräußerungen, die regelmäßig deutlich ertragreicher für ihn sind als die Veräußerung an die bisherigen Mieter und schafft so einen kontraproduktiven Anreiz zur „Vernichtung“ von Mietwohnungen. Sie setzt auch einen falschen Anreiz, nicht nur ein Drittel der Mieterschaft, sondern auch die anderen Mieter aus den Wohnungen zu drängen.

Dies gilt umso mehr als die Genehmigungspflicht nicht daran geknüpft ist, dass die Mieter bereits Wohnungseigentümer oder Teileigentümer sind. § 250 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB-E formuliert ausdrücklich, dass die Genehmigung zu erteilen ist, wenn das Wohnungs- oder Teileigentum an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll. Welche Folgen es hat, wenn Genehmigungen vor der Veräußerung erteilt werden, zeigt ein Blick auf § 172 BauGB. Die Vorschrift betrifft Erhaltungsgebiete und ordnet an, dass hier die Bildung von Wohnungs- oder Teileigentum genehmigungspflichtig gemacht werden kann, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten (§ 172 Abs. 1, 4 Satz 1 BauGB). Die Genehmigung ist u.a. zu erteilen, wenn sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von 7 Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern (§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB). Die Tatsache, dass die Genehmigung unabhängig von der tatsächlichen Veräußerung erteilt wird, führt vielfach dazu, dass die Regelung missbraucht wird und die Genehmigung den Startschuss zur Verdrängung bildet, zum Beispiel, wenn die Genehmigung für Gebäude erteilt wird, deren

Mieterschaft von vornherein wirtschaftlich nicht in der Lage ist, die Wohnungen später überhaupt zu kaufen.

Entsprechendes droht für § 250 BauGB-E. Nach dem Wortlaut der Vorschrift genügt zur Erteilung der Genehmigung, dass das Wohnungs- oder Teileigentum an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll. Wie ein Erwerb durch die Mieter sichergestellt werden soll, ist für uns nicht ersichtlich. Es bedarf ergänzender Regeln, mit denen dafür Sorge getragen wird, dass ein Missbrauch des Ausnahmetatbestandes zur Verdrängung von Mietern ausgeschlossen ist.

Die Einführung des § 250 BauGB-E muss im Übrigen Anlass sein, auch § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB so zu ändern, dass eine missbräuchliche Ausnutzung der Genehmigungspflicht unterbunden wird.