

6. Mai 2021

Baulandmobilisierungsgesetz: Einschätzung und Forderungen für Nachbesserungen des Gesetzentwurfes mit den letzten Änderungen vom 05.05.2021

Das sogenannte „Baulandmobilisierungsgesetz“ hatte ursprünglich die Intention, Kommunen mehr Möglichkeit zur Mobilisierung von Bauland zu geben und die Empfehlung der Baulandkommission umzusetzen. Darüber hinaus sollte der Gesetzentwurf Verabredungen des Wohn Gipfels von 2018 zur Einschränkung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen umsetzen. Darum wurde bis zuletzt in der Koalition hart gerungen.

Bereits die Ergebnisse der Baulandkommission sowie den Referentenentwurf des Gesetzes aus dem Sommer haben wir als unzureichend kritisiert, um die Bodenpreisexplosion zu stoppen, günstigen Mietwohnraum zu erhalten und ausreichend Bauland für den sozialen Wohnungsbau zu mobilisieren. Mit dem enttäuschenden Gesetzentwurf verpasst die Koalition die Chance einer notwendigen, umfassenden Bodenrechtsreform und verstrickt sich im Klein-Klein.

Durch das Eingreifen der Unionsfraktion im parlamentarischen Verfahren wurde das Gesetz noch zusätzlich aufgeweicht und verschlechtert. Der einzigen greifbaren Verbesserung – die preislimitierte Ausübung des Vorkaufsrechts zum Verkehrswert – stehen eine Vielzahl von kleineren und größeren Verschlechterungen gegenüber. Besonders schwer wiegt, dass die neuen Umwandlungseinschränkungen bewusst bürokratisch und kompliziert gehalten sind, erheblichen Aufwand bei Ländern und Kommunen erzeugen, zusätzliche Ausnahmen enthalten, ohnehin nur bis 2025 gelten und den Umwandelungsschutz in Milieuschutzgebieten sogar noch verschlechtern. Die erweiterten Vorkaufsrechte und Baugebote brauchen jetzt auch eine Länderverordnung, sind für weniger Gebiete anwendbar und auf fünf Jahre befristet. Die Preislimitierung beim Vorkaufsrecht auf den Verkehrswert löst das Problem der aufgerufenen Spekulationspreise nicht. Nötig ist stattdessen die Begrenzung auf einen sozialverträglichen Ertragswert, der die Kommunen nicht zu Mieterhöhungen zwingt. Vorkaufsrechte müssen außerdem auf das gesamte Gemeindegebiet ausgedehnt und die Wahrnehmungsfrist auf sechs Monate verlängert werden, damit das Vorkaufsrecht wirksam angewendet werden kann. Die Deregulierungen bei Nachverdichtungen und im Außenbereich bleiben, zulasten von Umwelt und Beteiligung der Bürger*innen.

Unter dem Strich bleibt festzuhalten, dass die Koalition einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, der seinen Namen nicht verdient. Wie schon damals bei der Mietpreisbremse ist die BauGB-Reform Stückwerk mit großzügigen Schlupflöchern für Investor*innen. Die Mieter*innen haben das Nachsehen. Nicht zuletzt fehlen dem Gesetzentwurf wichtige Instrumente zur Begrenzung der Bodenpreise, ein Planungswertausgleich oder ein Privatisierungsstopp, um die notwendigen Schritte zu einer sozial gerechten Bodenordnung zu machen. Es braucht dringend Nachbesserungen im Gesetz. Umwandlungsverbot und Vorkaufsrecht müssen wirksam ausgestaltet werden. Zudem braucht es einen bundesweiten Bodenpreisdeckel sowie öffentliche Rückkaufprogramme für Bauland.

Vor dem Hintergrund des weitgehend enttäuschenden Gesetzentwurfs fordern wir folgende Nachbesserungen:

1) Kommunales Vorkaufsrecht ausweiten (§§ 24, 25 und 28 BauGB)

Forderung: Ausweitung des Vorkaufsrechts auf das gesamte Gemeindegebiet,
Ausweitung des Vorkaufsrechts auf Share Deals,
Verlängerung der Wahrnehmungsfrist von drei auf sechs Monate,
Einführung eines „preislimitierten sozialverträglichen Ertragswerts“ für die Preisfestsetzung beim Vorkauf,
Preislimitierte Vorkaufsrechte auch für Hausgemeinschaften von Mieter*innen.

Begründung: Der Entwurf sieht die Ausweitung des Vorkaufsrechts auf sog. „Schrottimmobili-
en“ (§24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB) und auf unbebaute bzw. brachliegende
Grundstücke (§25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB) vor. Letzteres aber nur, wenn die
Länder per Verordnung angespannte Wohnungsmärkte feststellen. Außerdem
soll die gesetzliche Frist zur Ausübung von Vorkaufsrechten von zwei auf drei
Monate verlängert werden (§28 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Wenn der Kaufpreis den
Verkehrswert übersteigt, soll jetzt auch die preislimitierte Ausübung des Vor-
kaufsrechts zum Verkehrswert möglich sein.

Die aktuelle Bodenpreisentwicklung und die Schwierigkeiten der Kommunen,
Flächen für den sozialen Wohnungsbau und für Einrichtungen der Daseinsvor-
sorge zu finden, ist auch eine Folge davon, dass Kommunen selbst über zu we-
nige Grundstücke verfügen. Um eine langfristig angelegte, aktive Bodenpolitik
zu erleichtern, sollte das Vorkaufsrecht auf alle Grundstücke im gesamten Ge-
meindegebiet sowie auf Share Deals ausgeweitet werden. Für die aufwendige
und komplexe Anwendung ist außerdem mehr Zeit nötig als die vorgeschlagen-
en drei Monate. Wirklich anwendbar für die kommunale Daseinsvorsorge wird
das Vorkaufsrecht aber erst, wenn die Kommunen nicht spekulative Kaufpreise
zahlen müssen, sondern es preislimitiert auf Grundlage eines sozialverträgli-
chen Ertragswerts ziehen könnten. Die Preislimitierung auf den Verkehrswert
reicht dafür nicht aus. Wenn Kommunen ihr preislimitiertes Vorkaufsrecht
nicht ziehen, sollen das Hausgemeinschaften von Mieter*innen tun können,
wenn sie sich zu Genossenschaften oder anderen gemeinwohlorientierten Trä-
gern zusammenschließen und eine soziale Bewirtschaftung garantieren.

2) Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen wirksam einschränken (§ 250 BauGB)

Forderung: Streichung der Umsetzung der Regelungen durch Länderverordnungen,
Streichung der zeitlichen Befristung des Umwandlungsverbots,
Streichung der Ausnahmeregelung für Mieterverkäufe sowie der General-Aus-
nahmeklauseln bei „Nicht-Zumutbarkeit“ und „ausreichender Versorgung mit
Mietwohnungen“,
Streichung der sog. 7-Jahres-Regel als zentrales Schlupfloch beim bestehen-
den Umwandlungsverbot in Milieuschutzgebieten, Milieuschutz muss vorrangig
bleiben
Ausnahmsloses Verbot von Umwandlungen in Gebieten mit sozialen Erhal-
tungssatzungen (Milieuschutz) und in bereits festgelegten Gebieten mit ange-
spannten Wohnungsmärkten.

Begründung: Die beim Wohngipfel 2018 angekündigte Einschränkung der Umwandlungen bleibt weit hinter den Erwartungen zurück. Umwandlungen werden nicht verboten, sondern nur für einzelnen Gebieten genehmigungspflichtig, und auch nur dann, wenn das Bundesland dies per Länderverordnung festgesetzt hat. Diese unzureichende Regelung gilt nur bis Ende 2025. Außerdem sieht der Entwurf großzügige Ausnahmen vor: etwa bei Verkauf von mindestens 2/3 der Wohnungen an die Mieter*innen, bei „Nicht-Zumutbarkeit“ oder wenn keine ausreichende Versorgung mit Mietwohnungen festgestellt werden kann. Der Umwandelungsschutz in Milieuschutzgebieten kann sich dadurch sogar verschlechtern.

Die Erfahrung in Milieuschutzgebieten zeigt, dass die vorgeschlagenen Ausnahmeregelungen, die dort schon im Wesentlichen in Kraft sind, vor allem als Schlupflöcher dienen, um Umwandlungseinschränkungen zu umgehen. Dort würde der Gesetzentwurf sogar zu Verschlechterungen führen. Denn in Milieuschutzgebieten verbietet die sog. 7-Jahres-Regel zumindest für diesen Zeitraum den Verkauf umgewandelter Wohnungen an andere als die Mieter*innen. Nun soll ermöglicht werden, dass umgewandelt und ein Drittel der Wohnungen sofort verkauft werden können, wenn die Eigentümer*innen bloß ankündigen, dass sie die restlichen Wohnungen nur an die Mieter*innen verkaufen. Die Kommune kann den sofortigen Verkauf durch einen zusätzlichen Genehmigungsvorbehalt verhindern, muss es aber nicht. Nach viereinhalb Jahren läuft die Regelung – und damit auch die Verpflichtung zum Verkauf an die Mieter*innen – ohnehin aus.

Um die Verwandlung oft bezahlbarer Mietwohnungen in Kapitalanlagen zu unterbinden, ist ein ausnahmsloses Umwandlungsverbot in allen Gebieten nötig, in denen schon nachweislich hoher Verdrängungsdruck herrscht: in den „angespannten Wohnungsmärkten“, in denen die Mietpreisbremse und die abgesenkte Kappungsgrenze gelten, sowie in allen Milieuschutzgebieten. Dafür muss die sogenannte 7-Jahres-Regel gestrichen werden. Die Kommunen sollten darüber hinaus aber auch selbstständig Gebiete festlegen dürfen, in denen Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen nur ausnahmsweise erlaubt werden. Die Klausel für Mieter-Verkäufe wollen wir durch eine Verkaufsklausel für Hausgemeinschaften ersetzen, die das Haus z.B. in eine Genossenschaft oder ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen überführen wollen.

3) Unbefristete Einführung sektoraler Bebauungspläne (§9 Abs. 2dBauGB)

Forderung: Streichung der Befristung bis Ende 2024.

Begründung: Das neue Instrument ermöglicht es den Kommunen in § 34-Gebieten, auf die sie vorher kaum planerischen Zugriff hatten, Flächen für den Bau von Wohnungen und von Sozialwohnungen festzusetzen. Eine solche Eingriffsmöglichkeit ist grundsätzlich zu begrüßen und sollte deshalb nicht befristet werden. Langfristig müssen jedoch flächendeckende Baupläne über das gesamte Gemeindegebiet gelegt werden. Dadurch können Kommunen soziale Vorgaben für die Bebauung in der gesamten Gemeinde zu tätigen. Hierzu bedarf es eine bessere Personalausstattung in den Planungsbehörden, die vom Bund zu unterstützen ist.

4) Keine Verlängerung des § 13 b – erleichterte Bebauung im Außenbereich

Forderung: Streichung des Paragraphen 13 b.

Begründung: Die Schleifung von Umwelt- und Beteiligungsaufgaben bei der Bebauung im Außenbereich war schon bei der Einführung 2017 ein schlimmer Fehler, der nun nicht verlängert werden sollte. Der §13b läuft den Zielen der Innenentwicklung und eines geringeren Flächenverbrauchs ebenso wie einer besseren Beteiligung der Bewohner*innen vollkommen entgegen.

5) Stärkung des Baugebots (§ 175 Abs. 2, §176 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 3 BauGB)

Forderung: Ausweitung der Anwendbarkeit des Baugebots auf das gesamte Gemeindegebiet, Dringlicher Wohnbedarf auch als Tatbestand für die Ausübung des Modernisierungs- und Instandhaltungsgebots festlegen, Abschaffung des Ausnahmetatbestands bei Weitergabe an Verwandte, Übernahmemöglichkeit der Gemeinde zu sozialverträglichem Ertragswert einführen, Umkehrung der Beweislast bei wirtschaftlicher Nicht-Zumutbarkeit, Streichung der nötigen Länderverordnung für verschärfte Baugebote.

Begründung: Grundsätzlich ist die Ausweitung des Baugebots (verbesserte Anwendbarkeit des Baugebots in angespannten Wohnungsmärkten, die allerdings erst durch eine neue Länderverordnung festgestellt werden müssen) zu begrüßen, jedoch drohen auch hier die Einschränkungen die Wirksamkeit des Instruments auszuhöhlen. In den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes kann ein Baugebot nicht durchgesetzt werden, wenn Eigentümer eine künftige Weitergabe an Verwandte ersten Grades glaubhaft machen. Diese Ausnahmeregelungen drohen das Baugebot weitgehend auszuhöhlen.

Die Durchsetzung der Baugebote hängt letztlich an der glaubhaften Drohung der Kommunen, die Grundstücke zu kaufen. Ohne eine Preislimitierung wird dies für die Kommunen jedoch kaum möglich sein. Zudem soll der Eigentümer selbst nachweisen müssen, dass ihm die Bebauung wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Im Referentenentwurf war zudem vorgesehen, dass Modernisierungs- und Instandhaltungsgebot auch bei vorliegendem dringendem Wohnbedarf der Bevölkerung anwenden zu können. Diese Ergänzung des §175 Abs. 2 nicht im Gesetzentwurf enthalten, ist jedoch ein sinnvolles Instrument und muss ergänzt werden. Darüber hinaus muss das sinnvolle Instrument des Baugebots im gesamten Gemeindegebiet angewendet werden können.

6) Planungswertausgleich einführen

Forderung: Das Instrument des Planungswertausgleichs wird in einer Höhe von 70% der planungsbedingten Wertsteigerungen eingeführt.

Begründung: Durch Planungsleistungen der Kommune erfahren Grundstücke oftmals einen großen Wertzuwachs. Obwohl die Eigentümer*innen dazu keinen Beitrag leisten, profitieren sie als einzige von den Wertsteigerungen. Das Instrument des Planungswertausgleichs schöpft einen Teil der Planungswertgewinne ab. Dieses

Geld fließt den Kommunen zu. Als einen Teilschritt hin zu einer sozial gerechten Bodenordnung fordern wir einen Planungswertausgleich in Höhe von 70% der planungsbedingten Wertsteigerungen.

7) Kulturschutzgebiete einrichten, Kleingewerbe schützen und Freiräume erhalten!

Forderung: Kulturschutzgebiete sollen geschaffen werden. Der Schutz von Kultureinrichtungen, wie Clubs, muss Teil als Teil der Erhaltungsordnung (§172 BauGB) werden,

Auch Kleingewebe ist vor Verdrängung zu schützen. Auch sie können in die sozialen Erhaltungssatzungen integriert werden,

Ausweisung von „Experimentierflächen“ für alternatives Kulturleben ermöglichen.

Begründung: Der von allen demokratischen Fraktionen getragene Entschließungsantrag fordert die Anerkennung von Clubs als Kulturstätten in der Baunutzungsverordnung und die Einführung der auch von den Ländern geforderten Experimentierklausel Lärmschutz. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung, um Clubs und Livespielstätten vor der Verdrängung zu schützen. Abzuwarten bleibt ob es auch tatsächlich von der Regierung umgesetzt wird – die Legislatur neigt sich dem Ende zu.

Uneingelöst bleibt die Forderung, existierende Kultureinrichtungen auch durch die Einbeziehung in die Erhaltungsordnung § 172 BauGB im Bestand geschützt werden. Das gleiche gilt für Kleingewerbe und alteingesessene Läden, die ebenfalls verdrängt werden. Damit ohne bürokratische Hürden alternative Kulturveranstaltungen unter freiem Himmel stattfinden und die wenige noch verbliebenen Wagenburgen weiter bestehen können, muss der Gesetzgeber den Rahmen für die Ausweisung von Experimentierflächen schaffen, damit die Kommunen mehr Freiräume haben, Orte für Open Airs, Wagenburgen etc. zu legalisieren.