

Berlin, den 14.08.2024

**Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur
Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB)**

I. Einleitung

Laut Koalitionsvertrag soll das Baugesetzbuch (BauGB) mit dem Ziel reformiert werden, die *„Instrumente noch effektiver und unkomplizierter anwenden zu können, Klimaschutz und -anpassung, Gemeinwohlorientierung und die Innenentwicklung zu stärken sowie zusätzliche Bauflächen zu mobilisieren und weitere Beschleunigungen der Planungs- und Genehmigungsverfahren vorzunehmen. Wir werden die entsprechenden Regelungen im Baulandmobilisierungsgesetz entfristen und die rechtlichen Grundlagen für eine vollständige Digitalisierung der Bauleitplanverfahren schaffen. Wir werden prüfen, ob sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in Gebieten einer Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt. Wir wollen die Bauforschung stärken“*¹.

Diesem Auftrag kommt das zuständige Bauministerium im vorliegenden Referentenentwurf zur Novellierung des BauGB nur teilweise nach. Zwar wird die zeitliche Befristung von Instrumenten wie § 201a BauGB zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt aufgehoben, dagegen werden andere Regelungen wie § 250 BauGB zum Schutz vor Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen lediglich um zwei weitere Jahre verlängert. Dem Anspruch zur Prüfung des Urteils zum gemeindlichen Vorkaufsrecht wird der vorliegende Referentenentwurf leider nicht gerecht, im Gegenteil, es finden sich keinerlei Hinweise auf die konkrete Auseinandersetzung mit diesem Thema. Vor dem Hintergrund, dass seit mehr als zwei Jahren ein [ausgearbeiteter Entwurf](#) zur Wiederherstellung des gemeindlichen Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten aus dem Bauministerium vorliegt, eine politische Entscheidung.

Der Deutsche Mieterbund (DMB) fordert daher Änderungen am Referentenentwurf, die insbesondere dazu führen, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten wieder möglich ist und der Schutz vor Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen dauerhaft entfristet wird. Auffällig ist, dass der sog. „[Bau-Turbo](#)“ ebenfalls kein Bestandteil der Novelle des BauGB ist, da es auch hier keinen Konsens innerhalb der Bundesregierung gibt. Der DMB hatte die Ausgestaltung des „Bau-Turbos“ aufgrund mangelnder Sozialverträglichkeit kritisiert und umfangreiche Änderungen gefordert. Insgesamt geht der vorliegende Referentenentwurf an vielen Stellen in die richtige Richtung, bleibt aber im Ergebnis zu kleinteilig, um die Probleme des Wohnungsmarktes perspektivisch zu lösen. So fehlt es an einer umfassenden Strategie zur Bereitstellung von bezahlbarem Bauland, z.B. durch die Einrichtung kommunaler Bodenfonds und einer strategischen Bodenbevorratung.

¹ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, [Link](#).

Der vorliegende Referentenentwurf soll im September 2024 im Kabinett beschlossen und das Gesetzgebungsverfahren bis Ende 2024 abgeschlossen sein.

II. Bewertung des Referentenentwurfs

§ 250 BauGB: Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten

Das Instrument zum besseren Schutz vor Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen nach § 250 BauGB soll um weitere **zwei Jahre bis Dezember 2027 verlängert** werden. Der Paragraph besagt, dass in Wohngebäuden ab fünf Wohneinheiten² die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen genehmigungspflichtig ist, wenn die Landesregierung das Gebiet als angespannten Wohnungsmarkt ausgewiesen hat. Der DMB begrüßt die Verlängerung, bewertet die geringfügige Zeitspanne von zwei Jahren aber als unverhältnismäßig kurz und als **nicht sachgerecht**. Das Bauministerium verzichtet an dieser Stelle auf eine langfristige Verlängerung oder analoge Regelung zu § 201a BauGB, obwohl im Koalitionsvertrag eine Entfristung für gemeinwohlorientierte Instrumente des BauGB vorgesehen ist. Insbesondere § 250 BauGB hatte seit seiner Einführung 2021 deutlich sichtbare und nachhaltige Effekte auf angespannte Wohnungsmärkte. So wurden z.B. in Berlin seit 2015 fast 120.000 Mietwohnungen umgewandelt, pro Jahr durchschnittlich 17.000. In den Innenstadtbezirken wie etwa Friedrichshain-Kreuzberg sind knapp die Hälfte aller Bestandswohnungen mittlerweile Eigentumswohnungen. Wurden 2021 in Berlin noch 28.783 Mietwohnungen in Eigentum umgewandelt – sank die Zahl nach Umsetzung von § 250 BauGB auf zuletzt 337 Wohnungen³ jährlich. Demnach wirkt § 250 BauGB effektiv gegen Gentrifizierung und Verdrängung – das ist besonders in angespannten Wohnungsmärkten wichtig für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und damit in wahrsten Sinnen des Wortes **gemeinwohlorientiert**. Der DMB fordert daher gemäß des Koalitionsvertrages eine **Entfristung von § 250 BauGB** und eine angepasste Regelung, die es allen Kommunen mit angespannter Wohnungsmarktlage ermöglicht, vom Genehmigungsvorbehalt entsprechend Gebrauch zu machen. Zudem müssen bestehende Schlupflöcher geschlossen und eine Genehmigung zur Umwandlung nur noch in Ausnahmefällen für die Kernfamilie ermöglicht werden.

² Das Genehmigungserfordernis gilt nicht, wenn sich in dem Wohngebäude nicht mehr als fünf Wohnungen befinden – diese Spanne dürfen die Länder auf „drei bis 15 Wohnungen“ festlegen.

³ Vgl. Tagesspiegel, 2022, [Link](#).

§ 201a: Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt

Der DMB begrüßt die geplanten Änderungen zur Entfristung von § 201a BauGB. Bisher war die Regelung zur Ausweisung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt bis 31. Dezember 2026 befristet. Auf Grundlage dieses Paragraphs können Kommunen ihre Vorkaufsrechte nutzen oder Baugebote erlassen, daher ist eine Entfristung wichtig. Zukünftig soll lediglich die Geltungsdauer der von Ländern erlassenen Rechtsverordnung auf fünf Jahre beschränkt werden. Der DMB bewertet diese Anpassungen auch vor dem Hintergrund der Formulierungen im Koalitionsvertrag als **sachgerecht**, da damit sichergestellt ist, dass nach entsprechender Begründung die Rechtsverordnung von den Ländern erneut ausgewiesen werden kann. Entscheidend für die Umsetzung sind neben den Kommunen auch die Landesregierungen, die die Ermächtigung zunächst an die Gemeinden übertragen müssen.

Der DMB weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch mit den vorgesehenen Änderungen in § 201a BauGB nach wie vor nicht sichergestellt ist, dass die Kommunen die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten voll ausschöpfen. Der DMB fordert daher, dass Instrumente wie das Vorkaufsrecht oder **Baugebote nicht auf bestimmte Gebiete begrenzt bleiben, sondern bundesweit gelten**. Auch dürfen einzelne Kommunen mit den Begründungsanforderungen an die Ausweisung eines angespannten Wohnungsmarktes nicht überfordert werden. In der Praxis wirken z.B. die aktuellen Genehmigungsvorbehalte zum Schutz vor Umwandlung aus dem Baugesetzbuch nur regional begrenzt, da bisher nur wenige Bundesländer von der sich auf § 201a BauGB beziehenden Ermächtigung Gebrauch machen. Durch diese komplizierte Kompetenzaufteilung werden effektive Mieterschutzinstrumente nicht überall da genutzt, wo sie gebraucht werden.

Kommunales Vorkaufsrecht

Der Referentenentwurf enthält einige zu begrüßende Erweiterungen des kommunalen Vorkaufsrechts, **sieht aber nicht die Wiederherstellung des Instruments in Milieuschutzgebieten vor**. Das [Bundesverwaltungsgericht](#) hatte Anfang November 2021 die gängige Praxis der Kommunen, Häuser in Milieuschutzgebieten vorab zu kaufen, um somit eine drohende Verdrängung der Mieterschaft aus ihren Wohnungen zu verhindern, gestoppt. Die Richter argumentierten mit dem Wortlaut der entsprechenden Norm im BauGB, insbesondere mit [§ 26 Nr. 4 BauGB](#). Danach ist das Vorkaufsrecht ausgeschlossen, solange das Grundstück entsprechend der Festsetzungen des Bebauungsplans oder der Ziele und Zwecke der städtebaulichen Maßnahmen bebaut bzw. genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel aufweist. Mit anderen Worten: Die Gemeinde darf das Vorkaufsrecht im Milieuschutzgebiet nur geltend machen, wenn es sich um eine

zweckentfremdete Schrottimmoblie handelt. Das Vorkaufsrecht als Instrument zum Schutz vor Verdrängung von Mieterinnen und Mietern wurde dadurch ausgehöhlt und nutzlos.

Gerade in den großen Städten mit angespanntem Mietmarkt wurde das Vorkaufsrecht regelmäßig und über viele Jahrzehnte genutzt: In Frankfurt am Main bislang insgesamt neunmal, in Hamburg 35 mal, in München 63 mal und in Berlin sogar 96 mal. Seit dem Urteilsspruch können auch bereits beschlossene Käufe nicht mehr abgeschlossen und Mieterinnen und Mieter nicht vor Verdrängung geschützt werden, allein in München betrifft dies 15 Häuser⁴. In Berlin wurden nach dem Urteil Ende 2021 ganze 50 Prüfverfahren gestoppt, in zwölf Fällen, in denen das Vorkaufsrecht bereits ausgesprochen wurde, musste es zurückgenommen werden, eine Zumutung für die betroffenen Mieterinnen und Mieter. Mittlerweile haben sich zahlreiche Akteure für eine schnelle Wiedereinführung des Vorkaufsrechts ausgesprochen - darunter Mietervereine, die regierenden Bürgermeister von Berlin, Hamburg und München, Bauminister aus 15 Bundesländern sowie die Mehrheit des Bundesrates⁵.

Dem Anspruch des Koalitionsvertrages zur Prüfung des Urteils zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten wird der vorliegende Referentenentwurf nicht gerecht, im Gegenteil, es finden sich keinerlei Hinweise auf die konkrete Auseinandersetzung mit diesem Thema. Vor dem Hintergrund, dass seit mehr als zwei Jahren ein [ausgearbeiteter Entwurf](#) zur Wiederherstellung des gemeindlichen Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten aus dem Bauministerium vorliegt, ist dies offensichtlich eine politische Entscheidung. Das Bauministerium konnte offenbar seine eigenen Vorschläge nicht in die Novelle des BauGB einbringen, da im vorliegenden Entwurf die entsprechenden §§ 26, 27 und 27a BauGB unberührt bleiben. Demnach kann das Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten weiterhin nur bei sogenannten ‚Schrottimmobilien‘ ausgeübt werden. Der DMB bewertet dies als **nicht sachgerecht** und als **Verstoß gegen den Koalitionsvertrag**. Es sind deshalb dringend Änderungen am Referentenentwurf notwendig, die insbesondere dazu führen, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten wieder möglich ist.

Der **DMB begrüßt ausdrücklich** die Umsetzung seiner [politischen Forderung](#), die Anwendung von kommunalen Vorkaufsrechten auch auf Verkäufe von Immobilienanteilen mittels sog. „**Share Deals**“ auszuweiten. Solche Praktiken zur Steuervermeidung werden insbesondere beim Kauf großer Wohnungsbestände angewandt, wodurch die Konzentration von Immobilienportfolios im Besitz weniger Unternehmen unterstützt wird. Dies wirkt sich

⁴ Vgl. SZ, Wohnen in München: Bangen um die Mietwohnung, 2022, [Link](#).

⁵ Vgl. u.a. [138. Bauministerkonferenz](#) (18./19. November 2021), Votum mit 15:1 Stimmen für Fortführung des Vorkaufsrechts, die [gemeinsame Initiative](#) zur Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts Berlin, Hamburg und München und Beschluss des [Bundesrates](#) vom 8.4.2022.

wiederum preistreibend auf Mieten und Immobilienwerte aus. Bei „Share Deals“⁶ werden anstatt ganzer Grundstücke nur Anteile an Gesellschaften mit Immobilienbesitz verkauft. Das kommunale Vorkaufsrecht wird dabei in der Praxis umgangen, weil es nur bei Angabe eines Eigentümerwechsels im Grundbuch angewendet werden kann. Da bei dieser Art der Transaktion keine Änderung der Grundbucheintragung erforderlich ist, greift das kommunale Vorkaufsrecht hier nicht. „Share Deals“ kommen gerade in sozialen Erhaltungsgebieten zum Einsatz und werden oft von internationalen Immobilienkonzernen angewendet. Laut Referentenentwurf werden mit dem neuen § 24 Absatz 2a BauGB das Einbringen von Grundstücken in eine Gesellschaft dem Grundstückserwerb gleichgestellt und das Vorkaufsrecht damit anwendbar gemacht. Der DMB bewertet **jedoch kritisch**, dass die Ausweitung des Vorkaufsrechts auf „Share Deals“ in Milieuschutzgebieten aufgrund der bereits ausgeführten Punkte (s.o.) nur bei Schrottimmobilien möglich ist. Positiv hingegen wird bewertet, dass die kommunalen Vorkaufsrechte nach BauGB zukünftig auch dann ausgeübt werden können, wenn ein in Eigentumswohnungen geteiltes Gebäude als Ganzes veräußert wird.

§ 58a: Sozialer Flächenbeitrag in Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt

Der DMB begrüßt ausdrücklich die geplante Erleichterung beim sozialen Wohnungsbau durch eine Flächenabgabe im Rahmen des Ausgleichs von Wertsteigerungen bei Grundstücken im geplanten § 58a. Damit sollen laut Bundesbauministerium mehr Flächen für den sozialen Wohnungsbau ausgewiesen werden, indem Gemeinden Grundstücke entsprechend der Vorgaben eines Bebauungsplans und nach Maßgaben des BauGB neu gestalten oder vorbereiten können. Ergibt sich demnach in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt nach einer Baulandumlegung ein Anspruch der Gemeinde gegen die Eigentümer auf Wertausgleich, soll die Gemeinde statt einer finanziellen Entschädigung eine Fläche verlangen können mit der Verpflichtung, auf dieser Fläche sozialen Wohnungsbau zu errichten. Dies ist aus Sicht des DMB ein positiver Ansatz, um Bauland zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum bereitzustellen.

Aufstockungen

In Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt soll es laut Referentenentwurf künftig möglich sein, auch quartiersweise oder stadtweit Gebäude aufzustocken und zu erweitern, ohne dass der Bebauungsplan geändert wird. Bisher war das nur in Einzelfällen und mit besonderer Begründung möglich. Der DMB bewertet die Erleichterungen von Dachaufstockungen in angespannten Wohnungsmärkten, welche durch die Anpassungen in

⁶ Derzeit gilt: Werden weniger als 90 Prozent dieser Anteile erworben, fällt keine Grunderwerbsteuer an. Nach zehn Jahren können die restlichen Anteile gekauft werden, ebenfalls steuerfrei.

§ 31 Absatz 3 BauGB vorgesehen sind, vor dem Hintergrund des Wohnraummangels und der vorhandenen Potentiale gerade in angespannten Wohnungsmärkten als sachgerecht.

Der DMB geht davon aus, dass der kommunale Genehmigungsvorbehalt in Milieuschutzgebiet davon nicht unterlaufen wird, denn die Bezahlbarkeit für alle Mieterparteien eines Gebäudes muss gewährleistet bleiben. Ein klassisches Beispiel für steigende Mieten sind energetische Sanierungen bzw. deren Umlagemöglichkeiten durch die Modernisierungsumlage, die oft im Zuge von Dachaufstockungen in Anspruch genommen werden. In der Regel steht ein Dachgeschossausbau bzw. eine Aufstockung in solchen Gebieten unter Genehmigungsvorbehalt und betrifft alle Mieterinnen und Mieter des Gebäudes, z.B. im Rahmen des Anbaus eines Aufzugs oder der Installation von verstärkten Steigleitungen. Beide Maßnahmen sind umlagefähig und führen zu Mietsteigerungen gemäß § 559 BGB. Daher müssen Aufstockungen unter sozialen Gesichtspunkten auch kritisch bewertet werden und dürfen nicht zu Verdrängung und Mietsteigerungen im Quartier führen.

Innenentwicklung

Der DMB begrüßt die Intention des Referentenentwurfs, die Innenentwicklung zu stärken und zukünftig dichter zu bauen. Nachverdichtung ist vor dem Hintergrund des akuten Wohnraummangels ein wichtiges Instrument, städtebauliche Aspekte wie der Charakter eines Quartiers dürfen diesem Ziel nicht grundsätzlich entgegenstehen.

III. Forderungen

Bauland war in Deutschland noch nie so teuer wie heute und verschlingt einen immer größeren Anteil an den Baukosten. Boden ist eine wichtige und nicht vermehrbare Ressource, die überwiegend dem freien Markt entzogen werden muss, um das Menschenrecht auf Wohnen und die Bereitstellung sozialer Infrastruktur gewährleisten zu können. Ein Schlüssel hierzu ist es, kommunales Eigentum an Grund und Boden zu erhöhen, unter anderem durch:

- die **Einrichtung kommunaler Bodenfonds und strategische Bodenbevorratung**: Hierzu braucht es eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen, um diese in die Lage zu versetzen, Grundstücke strategisch anzukaufen. Hierbei müssen haushaltsrechtliche Einschränkungen für kommunale Bodenfonds durch Bund und Länder aufgehoben werden.
- die Umsetzung von **Baulücken- und Leerstandskatastern** durch Kommunen, um spekulativen Leerstand, nicht genutzte bauliche Anlagen oder

Innenentwicklungspotenziale besser zu identifizieren. So kann zusätzliche Transparenz darüber geschaffen werden, wo sich freie Wohnungen und Flächen vor Ort befinden, die sich für die Wiedervermietung, den Wohnungsbau oder als Ersatzflächen eignen.

- Grundstücke im Besitz der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (**BIImA**) sollen preislimitiert und vorrangig an Kommunen übertragen werden.
- Die Vergabe von öffentlichen Grundstücken darf nicht mehr nach dem Höchstpreisprinzip erfolgen, sondern nach Konzept, vorrangig für den Bau von Sozial- bzw. bezahlbaren Mietwohnungen. Das **Konzeptvergabeverfahren** soll nicht mit einem Verkauf der Fläche einhergehen, sondern in der Regel über das Instrument des **Erbbaurechts** erfolgen. Gemeinnützigen Wohnungsbauträgern könnte der Erwerb in Volleigentum ermöglicht werden, sofern die zeitnahe Verwendung des Grundstücks für sozialen und bezahlbaren Wohnungsbau und dessen dauerhafter Verbleib in einer gemeinnützigen Trägerform vertraglich gesichert wird.
- Das **kommunale Vorkaufsrecht** muss dringend reaktiviert, streng preislimitiert und für alle Grundstücke eingeführt werden, um Bodenspekulation einzudämmen und um den Bestand kommunaler Grundstücke zu erhöhen. Der Verkehrswert nach §194 BauGB sollte durch den sozialen Ertragswert - einen an Gemeinwohl-Bewirtschaftung orientierten Wert - bestimmt werden. Baugenehmigungen sind zeitlich zu begrenzen, Baugebote auszusprechen, Spekulationsgewinne abzuschöpfen. Das im Koalitionsvertrag beschlossene Schließen von steuerlichen Schlupflöchern beim Immobilienerwerb von Konzernen (Share Deals) muss umgehend umgesetzt werden.
- **Umwandlungen** von Miet- in Eigentumswohnungen führen in aller Regel zu einer Verdrängung von Mieterinnen bzw. zu enormen Preissteigerungen. Die aktuellen Genehmigungsvorbehalte zum Schutz vor Umwandlung aus dem Baugesetzbuch wirken nur sehr begrenzt, weil nur wenige Bundesländer bislang von der Ermächtigung Gebrauch gemacht haben. Der DMB fordert daher, dass Instrumente wie das Vorkaufsrecht und die Baugebote nicht auf bestimmte Gebiete begrenzt bleiben, sondern bundesweit gelten. Der Bund muss neben der geplanten Entfristung der Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB auch die zeitliche Befristung von § 250 BauGB aufheben. Die Kommunen müssen die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten voll ausschöpfen, eine Genehmigung für eine Umwandlung darf es nur noch in engen Ausnahmefällen für die Kernfamilie geben.