



Stellungnahme

zum Referentenentwurf des
Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat

Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

Vorbemerkung:

Der Baulandmobilisierungsgesetz-Entwurf (im Folgenden: Entwurf) stellt als Ziel die Vereinbarung von CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 12.03.2018 voran, wonach die Kommunen bei der Aktivierung von Bauland und zur Sicherung bezahlbaren Wohnens unterstützt werden sollen. Als Lösungsbeitrag wird im Entwurf eine Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden im Bauplanungsrecht vorgeschlagen. Damit wird einer von mehreren Empfehlungen der Baulandkommission („Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, 02.07.2019) aufgegriffen.

Der Zielrichtung, Mobilisierung von mehr qualitativem Bauland und Förderung bezahlbaren Wohnens schließt sich der Verband Wohneigentum (VWE) ausdrücklich an. Der vorgelegte Entwurf, der diese weitgespannte Aufgabe vor allem mit dem Instrumentarium des Bauplanungsrechts beantworten will, kann dem aber nicht genügen. Zumal hier auch Regelungen untergebracht werden, die sich auf Baulandmobilisierung nicht auswirken und die Sicherung bezahlbaren Wohnens nur einseitig und damit unzureichend aufgreifen.

Der Entwurf nimmt vorwiegend das Wohnen in Miete in den Blick und überdies offenbar das Mieten in Großwohnanlagen der privaten oder kommunalen Anbieter. Eine explizite Unterstützung von Menschen, die selbstgenutztes Wohneigentum zu bezahlbaren Preisen anstreben, sucht man im Entwurf vergeblich.

Die Kritikpunkte aus Sicht der selbstnutzenden Wohneigentümer, an Wohneigentumserwerb interessierter Menschen und privaten Kleinvermieter werden im Folgenden dargestellt.

Im Einzelnen:

1. Umwandlungsverbot von Mietwohnung zu Wohnungseigentum

Höchst bedenklich ist die Neuerung durch § 250 des Baulandmobilisierungsgesetz-Entwurfs. Um die Versorgung durch bezahlbare Mietwohnungen zu gewährleisten, soll die Kommune per Genehmigungsvorbehalt dem Verkauf von Wohnungen als Wohnungseigentum an Mieter oder Interessenten von außen unterbinden können. Aber diese Regelung zu Bestandswohnungen hat keinen Einfluss auf die Schaffung von neuem Bauland. Der Effekt ist

zunächst, dass Menschen, die sich kein Haus leisten können, auch kein günstigeres Angebot einer Wohnung aus dem Bestand wahrnehmen können. Erst recht wird hierdurch der Kauf zwecks Altersvorsorge durch Mieteinkünfte unterbunden, was angesichts der zunehmenden Notwendigkeit privater Vorsorge ansonsten eine Option wäre.

Grundsätzlich ist die Schaffung von Wohneigentum daher sinnvoll. Der beste Schutz der Mieter ist es, sie ins Eigentum zu bringen.

Der Verkauf an Eigennutzer führt nicht zu einer Verknappung von Wohnraum. Eigennutzer geben durch Umzug in eine Eigentumswohnung ihre bisherige Wohnung frei, die damit dem Markt zur Verfügung steht. Dies wird in der Diskussion um die Dynamik am Wohnungsmarkt allgemein als „Sickereffekt“ beschrieben. Und wenn der bisherige Mieter „seine“ Wohnung erwirbt, ist nicht einmal ein Umzug damit verbunden.

Um speziell der Verdrängung von Mietern aus „ihrem Kietz“ vorzubeugen, sollten eher Sonderförderungen für den Kauf der „eigenen“ Mietwohnung aufgelegt werden. Denkbar wären auch Anreize für Vermieter, die Wohnungen an ihre Mieter zu verkaufen, z.B. eine geringere Versteuerung der Gewinne aus solchen Verkäufen.

Auch wenn Eigentumswohnungen an Kleinanleger verkauft werden, führt dies nicht zu einer Verknappung von Wohnraum. Kleinanleger haben häufig ein persönlicheres Verhältnis zu ihren Mietern. Die Streuung des Immobilienbesitzes führt daher eher zu einem faireren Umgang mit Mietern. Ein Umwandlungsverbot sorgt dafür, dass es Kleinanlegern erschwert wird Immobilien zu kaufen. Es führt dazu, dass Immobilien für Privatinvestoren weniger interessant werden und sich somit noch mehr Immobilienvermögen in wenigen Händen von Großvermietern, z.B. Immobilienfonds oder reichen Family Offices, vereint. Es verhindert so z.B. die Altersvorsorge vieler Bürger, die nur schwer durch den Kauf einzelner Wohnungen Vermögen bilden können.

Die neue Regelung käme einem kompletten Umwandlungsverbot nahe, sie würde in dieser Form massiv und übermäßig in das Eigentumsrecht eingreifen und wäre damit verfassungswidrig.

Die Ziele des Mieterschutzes könnten auch mit milderem Mitteln erreicht werden. Im Referentenentwurf wird behauptet, dass die bestehenden Gesetze zum Schutz der Mieter nicht ausreichen. So reiche § 172 Absatz 1 Satz 4 BauGB nicht aus, um die bestehende Mieterstruktur zu schützen, weil er nur auf Milieuschutzgebiete anwendbar ist. § 577a Absatz 1 BGB bzw. § 577a Absatz 2 Satz 1 BGB genüßten nicht, weil sie nur für den bestehenden Mieter gelten. Dann läge es aber nahe, bei diesen bestehenden Regelungen anzusetzen, anstatt ein neues Gesetz zu erlassen, das die Schaffung von Eigentumswohnungen im Bestand generell (fast) unmöglich macht. So könnte die Anwendung des § 172 Absatz 1 Satz 4 BauGB auch auf weitere Gebiete mit angespanntem Wohnraum ausgedehnt werden. Selbst diese eine solche zusätzliche Einschränkung wäre verhältnismäßiger als die vorgesehenen Beschränkungen des § 250 des Baulandmobilisierungsgesetz-Entwurfs.

Sollte an dem § 250 des Entwurfs festgehalten werden, müssten die Ausnahmen, nach denen die Genehmigung zur Umwandlung zu erteilen ist (§ 250 Abs. 3 des Entwurfs), angemessen gefasst werden. Eine Mieterkaufquote von 2/3 ist unrealistisch, sie sollte auf maximal 1/3 herabgesetzt werden. Leere Wohnungen sollten frei verkäuflich sein, ggf. mit der Einschränkung, sie während und solange das Gesetz in Kraft ist (oder maximal 5 Jahre) nur als Erstwohnsitz zu nutzen oder zu vermieten.

2. Sektoraler Bebauungsplan

Die Erweiterung des § 9 BauGB um die Ermöglichung sektoraler Bebauungspläne entspricht wohl den Empfehlungen der Baulandkommission, doch erscheint fraglich, ob das Instrument wirklich geeignet ist. Letzten Endes wird dem Genehmigungsverfahren ein neues Planungsverfahren vorangestellt. Dies wird das Bauen weiter verzögern. In Regionen, in denen der Druck auf dem Wohnungsmarkt nicht so hoch ist, mag dies zu einer systematischeren Planung verhelfen. Einer aktuell hohen Nachfrage kann damit aber nicht begegnet werden.

3. Einbeziehung von Außenbereichen in das beschleunigte Verfahren

Die Kommunen konnten befristet bis 31.12.2019 für Wohnnutzung einen Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren nach § 13 b BauGB auch für Außenbereichsflächen von weniger als 10.000 Quadratmeter aufstellen. Der VWE begrüßt, dass diese Regelung zur Beschleunigung für den Bau von Wohngebäuden im Außenbereich um drei Jahre verlängert werden soll. Insbesondere ist dies für kleiner Bauvorhaben, insbesondere Eigenheimsiedlungen in ländlichen Räumen, geeignet. Denn auch dort ist Baugrund häufig knapp und gerade junge Familien können über eine Ausweitung des Angebots unterstützt werden. Dass die Innenentwicklung weiterhin Vorrang haben soll, wenn genügend Wohnfläche vorhanden ist, ist nicht zu beanstanden.

4. Vorkaufsrecht der Kommune

Ein Vorkaufsrecht der Kommune begrüßt der VWE grundsätzlich, da so Bevorratung von Baugrund und Gestaltungsspielraum gewonnen wird. Allerdings ist die Kommune anzuhalten, Bauland dann auch für Wohnraum freizugeben. Der Fokus des Entwurfs auf den Bau von Mietwohnungen, darunter auch Sozialen Wohnungsbau, verdrängt jedoch vollkommen die Unterstützung von selbstgenutztem Wohneigentum. Neben der Bereitstellung von Bauland für Eigenheimsiedlungen für private Bauherren, könnten etwa Erbbaurechte ausgegeben werden oder Programme wie „Einheimischen-Modelle“ (vergünstigte Angebote an Ortsbewohner, die z.B. bei Antragstellung seit fünf Jahren in der Kommune leben) realisiert werden. Soziale Aspekte kann die Kommune auch bei Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum für Schwellenhaushalte bzw. Haushalte mit Kindern verwirklichen.

5. Sozialen Wohnungsbau stärken

Für Menschen mit geringeren Einkünften und Familien in finanziell schwieriger Situation ist der Wohnraum häufig zu teuer. Sozialer Wohnungsbau kann hierauf reagieren, doch muss auf den gesamten Markt geachtet werden. Durch Vorgaben, für Mieter von Sozialwohnungen bauen zu sollen, kann der frei finanzierte Wohnungsbau zurückgedrängt werden. Zu befürchten ist, dass dadurch nicht zwingend mehr Sozialwohnungen entstehen, stattdessen jedoch weniger freie Wohnungen errichtet werden. Insofern ist das Instrument Sozialer Wohnungsbau mit Augenmaß anzuwenden.

Die direkte Unterstützung der betroffenen Menschen durch entsprechendes Wohngeld ist dem Eingriff in den Wohnungsmarkt durch Zwang zum Billigbau mit zeitlich begrenzter Wohnraumbindung vorzuziehen. Hiermit würde zudem eine gewisse Freiheit, eine Wohnung außerhalb eines „stigmatisierten“ Wohngebiets finden zu können, gestärkt und die Mischung der Bevölkerung nicht von vornherein erschwert. Dies würde der Stabilität der Gesellschaft insgesamt dienen.

Schlussbemerkung

Auffällig ist, dass das selbstgenutzte Wohneigentum als Option nicht ausdrücklich vorkommt. Die Verteuerung von Eigenheimen, ob freistehend, als Doppel- oder Reihenhauser liegt oft genug am teuren, weil knappen Baugrund. Dies trifft weniger die Wohlhabenden, sondern die Mittelschicht und erst recht die Schwellenhaushalte. Diese sind beim Wohneigentumserwerb gezielt zu fördern.

Für die Mobilisierung von Bauland ist das Bauplanungsrecht nur begrenzt geeignet. Es fehlen im Entwurf jedenfalls Ansätze, den Eigentümern von Baugrund Anreize zu geben, diesen zu bebauen. Stattdessen wird der Kommune nur das Baugebot vorgeschlagen.

Hilfreich wäre, wenn die Erteilung von Baugenehmigungen weiter vereinfacht und beschleunigt würden. Ebenso sollte Nachverdichtung, auch für Mehrgenerationen-Wohnen auf großen Grundstücken mit schwieriger Erschließung, oder der Ausbau von Dachflächen, im Rahmen des ökologischen (Kleinklima) und städtebaulichen Rahmens (Siedlungscharakter) grundlegend erleichtert werden.

Wohl können die Kommunen bei Festsetzung eines „sektoralen Bebauungsplan“ den Eigenheimbau berücksichtigen (§ 9 Abs. 2d Nr. 1 des Entwurfs: „Flächen, auf denen Wohngebäude errichtet werden dürfen“). Aber ein Stichwort zur „Bezahlbarkeit“ von Wohnraum, etwa durch Festlegung als Flächen, die im Erbbaurecht ausgegeben werden, oder durch Gebiete für so genannte „Einheimischen-Modelle“ (für Ortsbewohner, die seit z.B. fünf Jahren in der Kommune leben) wird nicht gegeben. Das übersteigt womöglich die notwendig abstrakte Struktur des Baulandmobilisierungsgesetz-Entwurfs. Andererseits wird aber der Schutz von Mietwohnungen vor Umwandlung in Wohneigentum ausführlich geregelt (im Einzelnen s. o.).

Es ist richtig, dass sich viele Mieter mangels Eigenkapital den Kauf einer Wohnung trotz Niedrigzins nicht leisten können. Genau hier muss die Politik ansetzen, durch Verlängerung des Baukindergeldes, Wegfall der Grunderwerbsteuer bei privatgenutzten Immobilien (oder entsprechend effektive Freibeträge) und die Deckelung der Notargebühren bei eigengenutzten Immobilien. Auch die Übernahme von Bürgschaften für Bankfinanzierung durch den Staat wäre eine schon länger ausstehende Option. Denkbar wären auch Anreize für Vermieter, die Wohnungen an ihre Mieter zu verkaufen, z.B. eine geringere Versteuerung der Gewinne aus solchen Verkäufen.

Ziel vieler Menschen in Deutschland ist es im Eigenheim oder in der Eigentumswohnung zu leben, dies macht krisensicher und ist die beste Altersvorsorge, nicht zuletzt, weil steigende Mieten nicht zu befürchten sind. Unabhängigkeit vom Vermieter ermöglicht auch bei der Gestaltung des Wohnens die Selbstbestimmung und trägt somit zur Zufriedenheit der Bürger und Stabilität der Gesellschaft bei. Sichtbar wurden die vielen Vorteile von Wohneigentum in den Zeiten des Corona-bedingten Shutdown.

Der VWE ist bereit, seine Vorstellungen und praktischen Erfahrungen im Wohn- und Wohnungseigentum im weiteren Gesetzgebungsverfahren einzubringen.