

Analyse des Deutschen Gewerkschaftsbundes:

Umsetzung Baulandmobilisierungsgesetz

Wichtige Instrumente kommen nicht zur Anwendung; Länder verweigern Kommunen erweiterten Handlungsspielraum

13.02.2023

Die große Koalition hat lange um das Baulandmobilisierungsgesetz gerungen. Erst am 23. Juni 2021 und damit zum Ende der vergangenen Legislaturperiode trat die Novelle des Baugesetzbuches in Kraft. Dadurch sollte es bauplanungsrechtlich leichter werden, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zu erhalten. Umstritten war, wie stark diesbezügliche Kompetenzen der Kommunen ausgebaut werden sollten. Als Kompromiss wurden vier Instrumente (siehe 1.) auf angespannte Wohnungsmärkte begrenzt. Eine solche Begrenzung gibt es bereits im Mietrecht, bspw. bei der Mietpreisbremse. Es ist Aufgabe der Länder, Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten zu bestimmen.

Unsere Analyse zeigt, dass viele Länder ihre Hausaufgaben nicht gemacht haben, weshalb die vier auf angespannte Wohnungsmärkte beschränkte Instrumente in vielen Kommunen nicht zur Anwendung kommen. Nur vier Länder nutzen den ganzen Instrumentenkasten des Baulandmobilisierungsgesetzes, sechs Ländern sind gänzlich untätig geblieben und weitere sechs Länder setzen nur drei der vier Instrumente in Kraft.

So war im Gesetzgebungsverfahren umstritten, ob Kommunen einen Genehmigungsvorbehalt gegen die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen aussprechen dürfen. Lediglich 73 Kommunen haben aktuell die Möglichkeit dazu. Und das, obwohl die Länder bezogen auf die anderen drei Instrumente in 538 Kommunen einen angespannten Wohnungsmarkt festgestellt haben. Zum Vergleich: die Mietpreisbremse, auch beschränkt auf angespannte Wohnungsmärkte, ist in 410 Kommunen wirksam. Bundesweit gibt es 10.775 Kommunen.

Die willkürliche Umsetzung des Kriteriums angespannte Wohnungsmärkte durch die Länder ist fachlich nicht zu begründen. Wichtige wohnungspolitische Instrumente, wie der Genehmigungsvorbehalt, werden zum politischen Spielball der Landesregierungen. Deswegen fordert der DGB, entsprechende Instrumente bundesweit zur Geltung zu bringen. Die Kommunen müssen selbst entscheiden können, ob sie die vorgesehenen Instrumente anwenden.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstandverwaltung
Abteilung
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Dr. Maximilian Fuhrmann
Referatsleiter Wohnungs- und
Verbraucherpolitik

maximilian.fuhrmann@dgb.de

Telefon: +49 30 24060-237

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

1.) Diese vier Instrumente können von den Kommunen erst angewendet werden, wenn die Länder angespannte Wohnungsmärkte definieren:

Umwandlungsvorbehalt (§ 250 BauGB)

- § 250 BauGB ermöglicht es Kommunen, eine Genehmigung für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen zu versagen. Das Genehmigungserfordernis gilt nicht bei Wohngebäuden mit nicht mehr als fünf Wohnungen. Die Landesregierungen können davon abweichend allerdings auch eine Wohnungsanzahl von drei bis zu fünfzehn Wohnungen bestimmen.

Besonderes Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)

- Gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB kann die Kommune im Geltungsbereich eines Bebauungsplans an brachliegenden Grundstücken oder für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken durch Satzung ihr Vorkaufsrecht begründen, wenn diese vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Zudem muss es sich um ein nach § 201a BauGB bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handeln.

Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)

- § 31 Abs. 3 BauGB regelt, dass mit Zustimmung der Kommune im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus abgesehen werden kann, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Dies gilt für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB.

Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)

- Durch § 175 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB werden die Möglichkeiten der Gemeinde, ein Baugebot zu erlassen, erweitert. Danach kann die Kommune im Geltungsbereich eines Bebauungsplans den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind und wenn es sich um ein nach § 201a BauGB bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Dabei kann die Kommune auch ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechendes Maß der Nutzung anordnen.

2.) Umsetzung in den Ländern:

2.1) vollständige und flächendeckende Umsetzung:

Berlin:

- Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB (nur für Wohngebäude mit mindestens fünf Wohnungen)¹
- Besonderes kommunales Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)
- Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)
- Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)

Hamburg:

- Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB (nur für Wohngebäude mit mindestens sechs Wohnungen)²
- Besonderes kommunales Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)³
- Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)
- Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)

Fazit: Nur Berlin und Hamburg schöpfen alle Möglichkeiten des Baulandmobilisierungsgesetzes voll und flächendeckend aus.

2.2) vollständige Umsetzung in einigen Gebieten:

Niedersachsen:⁴

- Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB (nur für Wohngebäude mit mindestens fünf Wohnungen)
- Besonderes kommunales Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)
- Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)
- Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)

Hessen:

- Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB (nur für Wohngebäude mit mindestens sieben Wohnungen)⁵

¹ <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-%C2%A7250BauGBUmwand2VBEpAnlage>

² <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-%C2%A7250BauGBGpflVHAV1Anlage>

³ <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/15259050/2021-07-13-bsw-baulandmobilisierungsgesetz/>

⁴ https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen/bauen_wohnen/soziales_wohnungswesen/niedersachsische_verordnung_zur_bestimmung_von_gebieten_mit_einem_angespannten_wohnungsmarkt_im_sinne_des_baugesetzbuchs/niedersachsische-verordnung-zur-bestimmung-von-gebieten-mit-einem-angespannten-wohnungsmarkt-im-sinne-des-baugesetzbuchs-215684.html

⁵ <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-UmwandGVHE2022rahmen>



- Besonderes kommunales Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)
- Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)
- Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)⁶

Fazit: Zwar werden in Hessen und Niedersachsen alle vier Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes umgesetzt, aber nur in 53⁷ bzw. 18 Kommunen.

2.3) teilweise Umsetzung:

Baden-Württemberg:⁸

- Besonderes kommunales Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)
- Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)
- Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)

Bayern:⁹

- Besonderes kommunales Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)
- Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)
- Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)

Bremen:¹⁰

- Besonderes kommunales Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)
- Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)
- Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)

Nordrhein-Westfalen:¹¹

- Besonderes kommunales Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)
- Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)
- Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)

⁶ https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2021-11/mee_baulandmobilisierungsgesetz_2021_mit_ergaenzungen_hessen.pdf

⁷ <https://hessen.de/presse/land-setzt-baulandmobilisierungsgesetz-um>

⁸ https://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/j33/page/bsbawueprod.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=2&fromdoctype=yes&doc.id=jlr-AngWoMBestVBWpG2&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#jlr-AngWoM-BestVBWpG3

⁹ <https://www.verkuendung-bayern.de/baymb1/2022-507/>

¹⁰ https://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/top%204_20211207_Bestimmung_angespannter_Wohnungsmarkt.pdf

¹¹ <https://www.mhkbd.nrw/themen/bau/bau-und-kammerrecht/baulandmobilisierungs-verordnung>



Rheinland-Pfalz:¹²

- Besonderes kommunales Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)
- Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)
- Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)

Schleswig-Holstein:¹³

- Besonderes kommunales Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)
- Befreiungen vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31 BauGB)
- Erweiterte Baugebote zugunsten des Wohnungsbaus (§ 176 BauGB)

Fazit: In allen sechs Ländern gibt es zwar eine Verordnung zur Umsetzung des Baulandmobilisierungsgesetzes, alle verzichten aber auf die Einführung eines Umwandlungsvorbehalts. Die anderen drei Instrumente gelten in 89 Kommunen Baden-Württembergs¹⁴, 208 Kommunen Bayerns, 95 Kommunen in NRW, 5 Kommunen in Rheinland-Pfalz, 67 Kommunen in Schleswig-Holstein und in Bremen (nicht in Bremerhaven).

2.4) keine Umsetzung in Planung:

Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Fazit: Sechs Bundesländer sehen keinen Bedarf zur Umsetzung des Baulandmobilisierungsgesetzes. In diesen Ländern hat somit keine Kommune erweiterte Möglichkeiten zur Schaffung oder zum Erhalt bezahlbarer Wohnungen.

¹² <https://www.landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-AngWoMBestVRPV1Anlage>

¹³ https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Presse/PI/2023/230110_Gebiete_AngespannterWohnungsmarkt.html?nn=549a8fa0-66c0-4da0-9f19-70e4be245eac

¹⁴ <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/mehr-instrumente-fuer-die-kommunen-zur-schaffung-von-wohnraum-1/>



3.) Zusammenfassung:

Das Baulandmobilisierungsgesetz schreibt vor, dass vier Instrumente durch Verordnung der Länder nur in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt zur Geltung kommen sollen. Damit wird auf eine Beschränkung zurückgegriffen, die bereits im Mietrecht vor Jahren eingeführt wurde. Es ist an den Ländern, solche Gebiete festzulegen.

Einzig Berlin und Hamburg haben diese Möglichkeit vollumfänglich ausgeschöpft und alle vier Instrumente flächendeckend eingeführt. Niedersachsen und Hessen setzten die vier Instrumente zumindest in einigen Gebieten in Kraft. In Niedersachsen sind die Gebiete deckungsgleich mit der Gebietskulisse im Mietrecht. Hessen hat die Gebiete gegenüber dem mietrechtlichen Geltungsbereich leicht ausgeweitet.

Hingegen setzen Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Bremen, Schleswig-Holstein und NRW nur drei der vier Instrumente um. Das viel diskutierte Instrument des Umwandlungsvorbehalts gilt in keiner Kommune dieser sechs Bundesländer. Fachlich ist diese Politik nicht zu begründen, da für alle Instrumente das vom Bundesgesetzgeber vorgegebene Kriterium angespannter Wohnungsmarkt gleich ist.

Auch Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen handeln nicht stringent, wenn sie bezüglich des Baulandmobilisierungsgesetzes keine angespannten Wohnungsmärkte in ihren Ländern ausmachen. Denn diese vier Länder haben bzgl. mietrechtlicher Verschärfungen Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt bereits festgelegt. Besonders gravierend ist die Untätigkeit in Brandenburg, da hier der Zuzugsdruck aus Berlin anhält, die Baulandpreise in den letzten 2 Jahren laut Statistischem Bundesamt um 50 Prozent gestiegen sind und Kommunen dringend Instrumente an die Hand bräuchten, um bezahlbaren Wohnraum schaffen und erhalten zu können.

4.) DGB-Position:

Die schleppende und teils inkonsistente Umsetzung des Baulandmobilisierungsgesetzes zeigt einmal mehr, dass die Beschränkung von wohnungspolitischen Instrumenten auf angespannte Wohnungsmärkte unzureichend ist. Da sowohl im Mietrecht als auch im Baulandmobilisierungsgesetz angespannte Wohnungsmärkte nach den gleichen Kriterien festgelegt werden, sollte gelten: Liegt ein angespannter Wohnungsmarkt vor, müssen dort alle mietrechtlichen und planungsrechtlichen Instrumente eingeführt werden. Dies ist aber, wie die vorliegende Analyse zeigt, oftmals nicht der Fall. Stattdessen haben wir einen planungsrechtlichen Flickenteppich.

Für Bürgerinnen und Bürger ist es eine große Herausforderung herauszufinden, welche Regeln in ihrer Kommune gelten. Es schafft enormen Frust, wenn Gesetze nach langer Diskussion beschlossen werden, in ihrer Wirkung aber letztlich sehr begrenzt bleiben.

Der DGB fordert eine flächendeckende Einführung der mietrechtlichen und planungsrechtlichen Verschärfungen, um den bestehenden Flickenteppich aufzulösen. Hinzu kommt, dass vor allem Kommunen, in denen noch kein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt, großen Bedarf an besseren planungsrechtlichen Möglichkeiten haben. Nur so können sie frühzeitig im Sinne der Bevölkerung die oft rasant ablaufenden Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt mitgestalten. Eine Beschränkung des Wirkungsbereiches der genannten Gesetze aus dem Baulandmobilisierungsgesetz ist weder sachgerecht noch verfahrensrechtlich sinnvoll.

5.) Anhang:

Bespiele für den Geltungsbereich von Instrumenten für einen angespannten Wohnungsmarkt

| | Umwandlung (§ 250 BauGB) | 3 Instrumente nach § 201a BauGB | Mietpreisbremse (§ 558 BauGB) |
|----------|-----------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Hannover | ja | ja | ja |
| München | nein | ja | ja |
| Potsdam | nein | nein | ja |
| Kiel | nein | ja | nein |

Gesetze im Wortlaut:

§ 201a BauGB:

Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu bestimmen. Die Rechtsverordnung nach Satz 1 gilt für die Anwendung der Regelungen in § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3, § 31 Absatz 3, § 175 Absatz 2 Satz 2 und § 176 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3. Ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

§ 250 BauGB:

(1) Sofern Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne von § 201a Satz 3 und 4 vorliegen und diese Gebiete nach Satz 3 bestimmt sind, bedarf bei Wohngebäuden, die bereits am Tag des Inkrafttretens der Rechtsverordnung nach Satz 3 bestanden, die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes der Genehmigung. Das Genehmigungserfordernis nach Satz 1 gilt nicht, wenn sich in dem Wohngebäude nicht mehr als fünf Wohnungen befinden. Die Landesregierungen werden ermächtigt, die Gebiete nach Satz 1 durch Rechtsverordnung zu bestimmen, die spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft treten muss. Sie muss begründet werden. Aus der Begründung muss sich ergeben, auf Grund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. In der Rechtsverordnung nach Satz 3 kann eine von Satz 2 abweichende Anzahl an Wohnungen bestimmt werden; diese Anzahl kann zwischen drei und 15 liegen.

§ 556d BGB

(2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.