

Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Vorschläge zur Reform des Baugesetzbuches

06.12.2023

Das BMWSB hat angekündigt, noch im Jahr 2023 einen Referentenentwurf für eine Reform des Baugesetzbuches vorzulegen. Die letzte Reform liegt mehr als zwei Jahre zurück. Seitdem hat sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt weiter verschärft. In Großstädten und dem Umland von Metropolen ist es für Normalverdiener*innen kaum mehr möglich, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Um die Wohnungskrise zu bekämpfen, muss an vielen Stellschrauben gedreht werden. Das Baugesetzbuch ist ein wichtiges Instrument, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erweitern und den Bau von bezahlbarem Wohnraum zu ermöglichen. Aus Sicht des DGB sind die unten genannten Punkte bei der geplanten BauGB Novelle dringend umzusetzen. Um die hohen Bodenpreise als Kostentreiber des Wohnungsbaus einzuhegen sind darüber hinaus weitere Eingriffe notwendig, die über eine Novelle des BauGB hinausgehen.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Dr. Maximilian Fuhrmann
Referatleiter
Wohnungs- und Verbraucherpolitik

maximilian.fuhrmann@dgb.de

Telefon: +49 30 24060-237
Mobil: +49 160 843 99 62

Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Reformvorschläge des DGB

- Planungssicherheit schaffen, Befristungen aufheben:
In der letzten BauGB Novelle wurden sektorale Bebauungspläne (§ 9 Abs. 2 d) und ein kommunaler Vorbehalt gegen die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen (§ 250) befristet eingeführt. Der Umwandlungsvorbehalt hat in besonders betroffenen Kommunen bereits nachweisbar die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen vermindert¹. Die sektoralen Bebauungspläne können ihre Wirkung erst mittelfristig entfalten. Zudem sind alle Instrumente, die nach § 201 per Verordnung in angespannten Wohnungsmärkten eingeführt werden können (s. u.), bis zum 31.12.2026 befristet. Die genannten Befristungen sind aufzuheben, da sie wichtige Instrumente einschränken und deren Anwendung durch die Kommunen erschweren. Kommunen brauchen auch hinsichtlich ihrer eigenen Steuerungsmöglichkeiten auf lokalen Immobilien- und Wohnungsmärkten Planungssicherheit. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag bereits angekündigt, einige Instrumente zu entfristen. Der DGB fordert die Entfristung bei allen genannten Paragrafen.

¹ Für Berlin: <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/SchrAnfr/S19-15273.pdf>



- Beschränkte Geltungsbereiche aufheben:

Das besondere Vorkaufsrecht (§ 25), die Befreiung vom Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus (§ 31) und erweiterte Baugebote zugunsten des Vorkaufsrechts (§ 176) können von den Kommunen nur angewendet werden, wenn das Land eine entsprechende Satzung für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt erlassen hat (siehe § 201 a). Das Gleiche gilt für den Umwandelungsvorbehalt nach § 250. Eine Analyse des DGB zeigt, dass die Länder mit ihrer Verantwortung sehr unterschiedlich umgehen und in vielen Fällen den Kommunen Handlungsspielräume verwehren, obgleich vor Ort ein angespannter Wohnungsmarkt festgestellt wurde (<https://www.dgb.de/-/Tlv>). Die Einschränkung des Geltungsbereichs führt zu einem planungspolitischen Flickenteppich und ist zudem nicht sachgerecht. Denn Kommunen, die keine Notwendigkeit sehen, erweiterte Instrumente anzuwenden, werden dies schlichtweg nicht tun.² Deswegen soll die räumliche Beschränkung auf angespannte Wohnungsmärkte bei den genannten Instrumenten entfallen.

- Baulandmodelle auch bei älteren B-Plänen ermöglichen:

Mit der Möglichkeit, städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB zu vereinbaren, können Kommunen bei Neubauvorhaben u. a. ergänzende Zielbindungen wie z. B. eine bestimmte Quote an gefördertem Wohnraum mit den Vorhabenträgern vereinbaren. Dies ist die Grundlage von inzwischen vielerorts erfolgreich praktizierten Baulandmodellen. Beim Bauen im Bestand bzw. im Geltungsbereich bestehender Bebauungspläne besteht diese Möglichkeit indes nicht. Gleichzeitig werden bei Bauvorhaben im Geltungsbereich älterer B-Pläne häufig Befreiungen von deren Vorgaben genehmigt, u. a. um eine dichtere Bebauung zu ermöglichen. Mangels kommunaler Einflussmöglichkeiten entsteht bei solchen Vorhaben dann aber nur selten preisgünstiger Wohnraum. Der DGB fordert, diese Anwendungslücke zu schließen und Kommunen zu ermöglichen, die Genehmigung von Ausnahmen nach § 31 Abs. 3 rechtssicher über einfache Durchführungsverträge entsprechend § 9 Abs 2 d Satz 1 Nr. 3 an die Errichtung von förderfähigem und gefördertem bzw. preisgedämpftem Wohnraum zu knüpfen.

- Anwendbarkeit von Baugeboten sicherstellen:

Aufgrund der hohen rechtlichen und administrativen Voraussetzungen werden Baugebote kaum angewendet. So kann weiter mit brachliegenden Baugrundstücken spekuliert werden. Durch die Erleichterung der städtebaulichen Begründung (z. B. im Rahmen des kommunalen Flächenmanagements), die Einführung eines einheitlichen und objektiven Wirtschaftlichkeitsnachweises und die Reduktion der Abwendungsmöglichkeiten würden Baugebote sehr viel praxistauglicher.

² Dem Einwand, dass mögliche Eingriffe ins Eigentumsrecht solche Beschränkungen erforderlich machen, ist zu entgegnen, dass das Bundesverfassungsgericht bereits 1967 urteilte:

„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“



- Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme (IEM):
Eine IEM ermöglicht es Kommunen, fehl- oder ungenutzte Gebiete zu aktivieren und Eigentümer*innen anzuhalten, die Flächen zu bebauen. Es stellt insofern eine Erweiterung des Baugebots dar. Baulücken könnten so leichter geschlossen werden, was wohnungspolitisch und klimapolitisch wünschenswert ist. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, die Einführung einer IEM zu prüfen. Bereits 2018 wurde der IEM in einem Planspiel unter Leitung des BBSR Tauglichkeit bescheinigt (BBSR 2018), weswegen der DGB eine umgehende Einführung fordert.

- § 13 b ersatzlos auslaufen lassen:
Der § 13 b ermöglicht ein beschleunigtes Verfahren im Außenbereich. Dadurch werden die Zersiedelung der Landschaft sowie die Zunahme von Pendelverkehren befördert, was mit dem Ziel den Flächenverbrauch einzudämmen und die Emissionen im Verkehrssektor zu senken, nicht zu vereinbaren ist. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag bereits angekündigt, den Paragraphen auslaufen zu lassen. Instrumente mit einem ähnlichen Ziel hält der DGB nicht für angezeigt.

- Wiederherstellung des Vorkaufrechts in Milieuschutzgebieten:
Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.11.2021 ist das Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten nur noch sehr limitiert anwendbar. Es ist dringend notwendig, dass durch eine Anpassung der Gesetzeslage den Kommunen dieses wichtige Instrument zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums wieder zur Verfügung gestellt wird. Dafür ist eine Klarstellung nötig, dass bei der Prüfung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde auch die künftig zu erwartende Nutzung des Grundstücks durch den/die Erwerber/in in Betracht zu ziehen ist.

- Stärkung und Ausweitung des allgemeinen Vorkaufrechts:
Um eine sozial und ökologisch verträgliche Stadt- und Siedlungsentwicklung zu erreichen, fordert der DGB, den Anwendungsbereich des allgemeinen Vorkaufrechts deutlich zu erweitern. Insbesondere sollte der Anwendungsbereich des § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB auch um geringfügig bebaute Grundstücke erweitert werden. Auch sollte die Vorschrift für alle Grundstücke gelten, auf denen Wohngebäude zulässigerweise errichtet werden dürfen und nicht nur in Gebieten, in denen vorrangig Wohngebäude errichtet werden. Ebenso muss eine mögliche Umgehung des Vorkaufrechts bei Grundstücksübertragungen mittels Share Deals unterbunden werden. Dazu sollte eine Klarstellung in § 24 BauGB ausdrücklich bestimmen, dass auch solche Vertragsgestaltungen dem gemeindlichen Vorkauf unterfallen, die bei wirtschaftlicher Betrachtung dem Verkauf eines Grundstücks entsprechen.



Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern ein preislimitiertes Vorkaufsrecht, sodass die Kommunen spekulative Preisüberhöhungen der letzten Jahre nicht mitfinanzieren müssen. Notwendig wäre eine generelle Preislimitierung des Vorkaufsrechts in Höhe des Verkehrswertes und in Regionen mit extremen Preissteigerungen in Höhe eines nutzungsbezogenen Ertragswertes. Dabei muss garantiert werden, dass die Kommune das so erworbene Grundstück dauerhaft einer sozialen Nutzung zuführt.

- Erweiterte Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB:³

Es soll für die Gemeinden die allgemeine Möglichkeit geschaffen werden, in einem Bebauungsplan festzusetzen, dass nur Gebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, und bei denen sich der Vorhabenträger zusätzlich an die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung bindet. Die Einhaltung dieser Verpflichtung muss dabei in geeigneter Weise sichergestellt werden.

³ Siehe dazu auch die Bundesratsinitiative von Hamburg: ([Microsoft Word - 646-22vor \(bundesrat.de\)](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/Initiativen/DE/2023/06/23_00010.html))