DEUTSCHER MIETERBUND

Berlin, den 28.04.2026

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen für ein Gesetz zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

Deutscher Mieterbund e. V.
Littenstraße 10
10179 Berlin

www.mieterbund.de
info@mieterbund.de

Tel.: 030 22323-0
Fax: 030 22323-100

I. Einleitung

Aktuell fehlen in Deutschland rund 1,4 Millionen Wohnungen – fast ausschließlich Sozialwohnungen und bezahlbare Wohnungen.[1] Der Bestand an Sozialwohnungen hat sich seit 2006 von 2 Mio. auf nur noch 1,07 Mio. Sozialwohnungen halbiert. Derweil steigen sowohl die Bestands- als auch die Neuvertragsmieten weiter an, seit 2010 sind die Nettokaltmieten um insgesamt 70 Prozent gestiegen, im Durchschnitt um 4,5 Prozent pro Jahr.[2] Auch im Jahr 2024 sind die Wiedervermietungsmieten bundesweit erneut stark gestiegen – um 5,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf durchschnittlich 10,92 Euro je m². Besonders dramatisch ist dabei der Anstieg in Großstädten über 500.000 Einwohnern, hier sind die Angebotsmieten um 7,4 Prozent auf durchschnittlich 14,40 Euro gestiegen.[3] Verstöße gegen die Mietpreisbremse und überhöhte Mieten sind trauriger Alltag, insbesondere in den Ballungszentren. In Berlin verstößt jede zweite Angebotsmiete gegen die Mietpreisbremse, jede dritte ist mutmaßlich Mietwucher.[4]

Inzwischen ist die **Wohnungskrise in der Mitte der Gesellschaft angekommen.** Jeder dritte Mieterhaushalt[5] ist mit seinen Wohnkosten überlastet und fast jede:r dritte Mieter:in hat Angst, sich seine Wohnung in Zukunft nicht mehr leisten zu können.[6] Denn bezahlbarer Wohnraum ist Mangelware, insbesondere in den Ballungszentren. **Der Bau und der Erhalt bezahlbaren Wohnraums spielen daher eine zentrale Rolle, um die aktuelle Wohnungskrise zu bewältigen.** Dies gilt **nicht nur, aber insbesondere auch in Milieuschutzgebieten**, in denen Kommunen mit dem Vorkaufsrecht ein wichtiges Instrument zur Verfügung steht, um eine drohende Verdrängung der Mieterschaft aus ihren Wohnungen zu verhindern. Seit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.11.2021 zum Aktenzeichen BVerwG 4 C 1.20 ist das Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten jedoch faktisch ausgehöhlt und nutzlos, so dass Mieter:innen nicht mehr vor Verdrängung geschützt sind.

Laut Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung darauf verständigt, das BauGB in zwei Schritten zu novellieren.[7] Zum zweiten Schritt heißt es dort: „*In einem zweiten Schritt werden wir eine grundlegende Reform zur Beschleunigung des Bauens vornehmen. Um eine nachteilige Ausstrahlungswirkung auf die Umgebung zu vermeiden, wird das Vorkaufsrecht für Kommunen in Milieuschutzgebieten und bei Schrottimmobilien entsprechend gestärkt, der preislimitierte Vorkauf für solche Immobilien vereinfacht und die Umgehung von kommunalen Vorkaufsrechten bei Share Deals verhindert*."

[1] Pestel-Institut (2026) Sozialer Wohn-Monitor 2026, Link.
[2] Vgl. DIW (2025), Immobilienmarkt bleibt angespannt – Mieten und Wohnungspreise steigen, Link.
[3] Vgl. BBSR Fachbeitrag 01.08.2025 „Wohnungsmieten", Link.
[4] Deutscher Mieterbund (2025), Untersuchung im Auftrag des DMB zu Angebotsmieten in Berlin und Ulm, Link.
[5] Öko-Institut (2023) Wohn- und Energiekostenbelastung von Mietenden, Link.
[6] Deutscher Mieterbund (2025) Mietenreport 2025, Link.
[7] Erster Schritt: „Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung" 2025 („Bau-Turbo")

Der Deutsche Mieterbund begrüßt ausdrücklich, dass mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts die Vereinbarungen des Koalitionsvertrags umgesetzt werden sollen.

Die vorgesehenen Änderungen beim kommunalen Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten und bei Schrottimmobilien sowie die Einführung eines Erwerbsrechts bei sog. Share Deals sind wesentliche Schritte für die Schaffung und den Erhalt bezahlbaren Wohnraums und den Schutz von Mieter:innen vor Verdrängung, wenngleich im Einzelnen Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf gesehen wird. Zu kritisieren ist insbesondere, dass die für das Vorkaufsrecht zentrale Frage einer Limitierung des Vorkaufspreises sowie die Problematik der Begrenzung von Mietsteigerungen infolge Modernisierungen, vor allem energetischer Modernisierungen in Milieuschutzgebieten, nicht in die Betrachtung einbezogen und behandelt werden.

II. Bewertung des Gesetzentwurfs

1. § 1 BauGB

a. § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB-E

Durch § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB-E wird die **Zweckbestimmung der Bauleitplanung um die Schaffung bezahlbaren Wohnraums ergänzt** und gleichzeitig zum Ausdruck gebracht, dass dabei insbesondere im Eigentum der Gemeinde stehende Grundstücke verwendet werden sollen. Vor dem Hintergrund der eingangs dargestellten vielerorts bestehenden Wohnungskrise ist die Schaffung bezahlbaren Wohnraums eine zentrale gesamtgesellschaftliche Aufgabe, bei deren Bewältigung kommunalen Wohnungsbeständen mit bezahlbaren Mieten eine wichtige preisdämpfende Rolle für die Mietenentwicklung auf den örtlichen Wohnungsmärkten zukommt. Dem trägt der Gesetzentwurf mit der vorgesehenen Änderung Rechnung, was ausdrücklich **zu begrüßen** ist.

b. § 1 Abs. 6 BauGB-E

Zu befürworten ist auch, soweit im Zuge der mit § 1 Abs. 6 BauGB-E geplanten Neuordnung der Belange, die bei einer bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen sind, die **Schaffung bezahlbaren Wohnraums** nun explizit als **zu berücksichtigender sozialer Belang** erwähnt ist.

c. § 1 Abs. 7a BauGB-E

Zu begrüßen ist ferner, dass nach § 1 Abs. 7a BauGB-E ein **überragendes öffentliches Interesse an der Schaffung von Wohnraum und ergänzender Versorgungsinfrastruktur**, z.B. für gesundheitliche, kulturelle oder soziale Zwecke, bestehen soll, wenn in einem nach

§ 201a BauGB festgelegten **Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt** ein Baugebiet ausgewiesen ist, dass zumindest auch dem Wohnen dient. In diesem Fall hat die Schaffung von Wohnraum und Infrastruktureinrichtungen dann regelmäßig Vorrang von gleichrangigen oder niederrangigeren Abwägungsbelangen.

2. § 9 Abs. 1 BauGB

a. § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB

§ 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB sieht vor, dass im Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen Flächen festgesetzt werden können, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden „könnten“. Ob die Gebäude tatsächlich mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung errichtet werden und bezahlbarer Wohnraum geschaffen wird, ist unerheblich.

Im Interesse der Schaffung bezahlbaren Wohnraums muss künftig jedoch gewährleistet sein, dass bei der Bebauungsplanung verbindlich die Schaffung bezahlbaren Wohnraums festgesetzt werden kann. Der Begriff „könnten“ ist deshalb zu streichen. Da der Entwurf insoweit bislang keine Änderung vorsieht, muss er entsprechend ergänzt werden.

Eine entsprechende Regelung sollte in § 34 BauGB auch für den unbeplanten Innenbereich geschaffen werden (siehe unten Nr. 8, Seite 10).

b. § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB

Der mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und der Wohnraumsicherung vom 27.10.2025 eingeführte § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB ermöglicht Gemeinden, im Bebauungsplan von der TA-Lärm abweichende Werte für den Schutz vor Geräuschimmissionen festzusetzen. **Nach Abs. 1 Nr. 23a-E sollen künftig auch für Beeinträchtigungen nach der Sportanlagenlärmschutzverordnung sowie für Beeinträchtigungen durch Geruchsimmissionen nach der TA-Luft abweichende Werte festgelegt werden können.**

Aus der Sicht von Mieter:innen ist § 9 Abs. 1 Nr. 23 a BauGB **ambivalent** zu betrachten. Die Vorschrift soll Gemeinden ermöglichen, im Bebauungsplan Werte zum Schutz vor Geräusch- und Geruchsimmissionen festzusetzen und hierbei in begründeten Fällen von den maßgeblichen Immissionsschutzwerten abzuweichen. Das damit verbundene Ziel, mehr Wohnungsbau in der Nähe von geräusch- bzw. geruchsintensiven Nutzungen zu ermöglichen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Aus der Perspektive von Mietenden ist jedoch kritisch zu bewerten, dass mit der neuen Regelung stärkere Immissionsbelastungen für Mieter:innen zulässig werden, die nicht nur die Wohn- und Lebensqualität einschränken, sondern auch die Gesundheit gefährden können. Insbesondere Lärmbelästigungen erhöhen das Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen,

Schlafstörungen, Depressionen, Stress und andere gesundheitliche Probleme. Mietende können die Einbuße an Lebens- und Wohnqualität nicht kompensieren und haben in der Regel keine rechtliche Handhabe dagegen. Sie sind letztlich darauf angewiesen, dass Gemeinden Lärmschutzabweichungen sachgerecht abwägen und erforderliche Schutzmaßnahmen umsetzen.

Im Hinblick auf die Tragweite möglicher Beeinträchtigungen sollte anhand von Kriterien in § 9 Abs. 1 Nr. 23 a BauGB klar definiert werden, in welchen Fällen eine Abweichung von bewährten Immissionsschutzwerten gerechtfertigt ist. Des Weiteren sollten einzuhaltende **Mindeststandards** vorgegeben werden, die bei den Abweichungen einzuhalten sind. **Der Gesundheitsschutz und die Wohnqualität von Mieter:innen müssen stets Vorrang haben.**

3. § 24 BauGB

a. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8b BauGB-E

§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8b BauGB-E erweitert den Anwendungsbereich des mit dem Baulandmobilisierungsgesetz vom 14.06.2021 eingeführten **kommunalen Vorkaufsrechts bei sog. Schrottimmobilien.** Das Vorkaufsrecht soll negative städtebauliche Auswirkungen von Schrottimmobilien sowie Spekulationen mit derartigen Immobilien und ihre negativen Auswirkungen auf Bodenmarktpreise verhindern. Sein Anwendungsbereich ist bislang nur eröffnet, wenn die Immobilie einen Missstand im Sinne des § 177 Abs. 2 BauGB aufweist. **Künftig soll das Vorkaufsrecht auch bestehen, in denen die Immobilie Mängel im Sinne des § 177 Abs. 3 BauGB hat.** Die Erweiterung ist **positiv zu beurteilen.**

Ein Missstand im Sinne des § 177 Abs. 2 BGB besteht, wenn die Immobilie nicht den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht und dies zu erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld führt. Ob dies der Fall ist, kann regelmäßig nur durch eine Begehung des Gebäudes festgestellt werden und erfordert eine Mitwirkung der Eigentümer:innen oder der Mieter:innen. Dies ist oftmals innerhalb der für die Ausübung des Vorkaufsrechts bestehenden Ausübungsfrist von drei Monaten ab Mitteilung des Kaufvertrags (§ 28 Abs. 2 BauGB) nicht zu erreichen, so dass das Vorkaufsrecht ins Leere läuft. Mängel im Sinne des § 177 Abs. 3 BauGB dagegen, die die Nutzung oder Beschaffenheit der Immobilie durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Vandalismus beeinträchtigen, sind meist von außen feststellbar, so dass eine schnelle Reaktion der vorkaufsberechtigten Gemeinde zur Ausübung des Vorkaufsrechts möglich ist.

Die mit § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8b BauGB intendierte Erweiterung des Anwendungsbereichs für den Vorkauf auf Mängel im Sinne des § 177 Abs. 3 BGB ist somit ein wesentlicher Beitrag, die

Anwendung des Vorkaufrechts bei Schrottimmobilien zu fördern und die mit dem Vorkaufsrecht verfolgten Ziele zu verwirklichen.

b. § 24 Abs. 1a BauGB-E

§ 28 Abs. 2 Satz 2 BGB verweist für die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts auf die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (§§ 463 ff. BGB). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) zu § 463 BGB ist die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht nur möglich, wenn der Eigentümer mit einem Dritten einen formellen Kaufvertrag abschließt. Vielmehr besteht das **Vorkaufsrecht bei allen Vertragsgestaltungen, die bei materieller Betrachtung einem Kauf gleichgestellt werden können**, weil sie ungeachtet der formellen Vereinbarungen darauf gerichtet sind, dass Eigentum am Vorkaufsgegenstand gegen Zahlung eines bestimmten Preises zu übertragen. Dies gilt auch bei mehreren sukzessiv abgeschlossenen, zusammenhängenden Verträgen.[8]

Mit der Einführung des § 24 Abs. 1a BGB-E soll die **Geltung dieser Rechtslage für das kommunale Vorkaufsrecht klargestellt** werden, was **zu begrüßen** ist.

c. § 24 Abs. 2 BauGB-E

Nach § 24 Abs. 2 BauGB gilt das **kommunale Vorkaufsrecht nicht, wenn das Gebäude in Wohnungseigentum aufteilt ist.** Mit dem neuen § 24 Abs. 2 Satz 2 BauGB-E soll eine **Ausnahme** für aufgeteilte Immobilien eingeführt werden, die **Schrottimmobilien** im Sinne des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8b BauGB-E darstellen, d.h., einen städtebaulichen Missstand im Sinne des § 177 Abs. 2 BauGB oder einen Mangel im Sinne des § 177 Abs. 3 BauGB aufweisen. Voraussetzung dafür soll aber sein, dass die Gemeinde dies durch eine **Satzung** für ihr Gemeindegebiet oder Teile davon festgelegt hat.

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des kommunalen Vorkaufsrechts auf Immobilien, die in Wohnungseigentum aufgeteilt sind, ist richtig, sollte nach Auffassung des Deutschen Mieterbundes aber nicht nur auf Schrottimmobilien beschränkt werden. Vielmehr sollte der Vorkauf beim Verkauf von Eigentumswohnungen generell zugelassen werden, jedenfalls dann, wenn die Immobilie nicht zur Selbstnutzung durch den Erwerber oder Familienangehörige ersten Grades, zur Auseinandersetzung einer Erbengemeinschaft oder zur Erfüllung eines Vermächtnisses bestimmt und diese Verwendung sichergestellt ist.

Das Satzungserfordernis sollte gestrichen werden, so dass das Vorkaufsrecht nicht nur als Option der Gemeinde, sondern als verbindliches Instrument im BauGB verankert ist. Der Gesetzentwurf anerkennt, dass grundsätzlich ein Bedürfnis für ein Vorkaufsrecht auch in Bezug

[8] Vgl. BGH, Urt. v. 27.01.2012 – V ZR 272/10.

auf Eigentumswohnungen besteht. Die Aufstellung einer Satzung durch die Gemeinde wird aber regelmäßig erst geschehen, wenn bereits Situationen aufgetreten sind, die haben sichtbar werden lassen, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts sinnvoll gewesen wäre. Bis dahin betroffene Mieter:innen sind schutzlos.

4. § 26 Nr. 4 BauGB

§ 26 Nr. 4 BauGB regelt, dass das kommunale **Vorkaufsrecht in** durch eine Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB bestimmten **Milieuschutzgebieten** ausgeschlossen ist, wenn das Grundstück entsprechend den satzungsgemäßen Zielen und Zwecken bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 aufweist. § 26 Nr. 4, 2. Halbsatz, 2. Alt. BauGB-E sieht nun vor, dass der **Ausschluss nicht** gelten soll, **soweit zukünftig nachteilige Ausstrahlungswirkungen auf die Umgebung im Sinne möglicher satzungswidriger Nutzungsabsichten zu erwarten sind. Diese Regelung ist ausdrücklich zu begrüßen, weil sie zur längst überfälligen Wiederherstellung der Anwendbarkeit des kommunalen Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten führt.**

Das Vorkaufsrecht der Gemeinden in Milieuschutzgebieten ist ein zentrales Instrument, um die Verdrängung von Mieterinnen und Mietern in angespannten Wohnungsmärkten aufzuhalten und der Immobilienspekulation entgegenzuwirken. Damit kann eine Kommune beim Verkauf eines bebauten oder unbebauten Grundstücks in den Kaufvertrag eintreten und das Grundstück z. B. für ein öffentliches Wohnungsunternehmen oder eine Genossenschaft erwerben. Anstatt des Erwerbs durch die Kommune kann im Zuge der Vorkaufsregelung auch eine sogenannte Abwendungsvereinbarung (§ 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB) geschlossen werden, in der sich der Käufer u.a. dazu verpflichtet, keine Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln oder auf teure Luxusmodernisierungen zu verzichten.

Bis zum Jahr 2021 wurde das Vorkaufsrecht insbesondere in den großen Städten mit angespanntem Mietmarkt regelmäßig und viele Jahrzehnte genutzt, um eine drohende Verdrängung der Mieterschaft aus ihren Wohnungen zu verhindern: In Frankfurt/Main insgesamt neunmal, in Hamburg 35-mal, in München 63-mal und in Berlin sogar 96-mal. In Berlin z.B. wurden über das Vorkaufsrecht zwischen 2015 und Dezember 2021 durch Genossenschaften und landeseigene Unternehmen 2.400 Wohnungen erworben und 9.400 Wohnungen über Abwendungsvereinbarungen gesichert.[9] Der Grund für die Ausübung des Vorkaufsrechts war dabei regelmäßig die Annahme, dass der Käufer künftige, satzungswidrige und zur Verdrängung der Bewohnerschaft führende Nutzungsabsichten verfolgen werde.

[9] Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19/22580, Link.

Mit Urteil vom 09.11.2021 zum Aktenzeichen BVerwG 4 C 1.20 entschied das Bundesverwaltungsgericht jedoch, dass das Vorkaufsrecht der Gemeinde nicht lediglich in der Annahme ausgeübt werden dürfe, dass der Käufer in Zukunft satzungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen werde. Der Ausschlussgrund nach § 26 Nr. 4 BauGB sei nach einem bisherigen Wortlaut auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über das Vorkaufsrecht bezogen.

Seitdem ist das Vorkaufsrecht nur noch in Fällen anwendbar, in denen die verkaufte Immobilie aktuell Missstände oder Mängel aufweist und damit faktisch ausgehöhlt, so dass Mieter:innen nicht mehr vor Verdrängung geschützt werden. In Berlin z.B. 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 Mieter:innen.

Die Neuregelung in § 26 Nr. 4, 2. Halbsatz, 2. Alt. BauGB-E, dass der Ausschluss nicht gelten soll, soweit zukünftig nachteilige Ausstrahlungswirkungen auf die Umgebung im Sinne möglicher satzungswidriger Nutzungsabsichten zu erwarten sind, ermöglicht die Rückkehr zur kommunalen Verwaltungspraxis vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, für die sich auch bereits zahlreiche Akteure ausgesprochen hatten - darunter Mietervereine, die regierenden Bürgermeister von Berlin, Hamburg und München, Bauminister aus 15 Bundesländern sowie die Mehrheit des Bundesrates.[10] Sie führt zur längst überfälligen Wiederherstellung der Bedeutung des kommunalen Vorkaufsrechts. Der Aufkauf von Bestandswohnungen ist ein effektives Instrument, um Mietwohnungen bezahlbar zu halten. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass der freifinanzierte Neubau auf absehbare Zeit keinen ausreichenden Effekt zur Lösung der Wohnungskrise leisten wird, wie aktuelle Beispiele in angespannten Märkten wie Berlin und Hamburg zeigen.

5. § 27 BauGB

§ 27 Abs. 2 BauGB-E bestimmt, dass die Gemeinde **in Milieuschutzgebieten zur Abwendung der Ausübung des Vorkaufsrechts die Verpflichtung des Käufers zur Nutzung entsprechend den Zielen und Zweck der Erhaltungssatzung** verlangen kann. Die Verpflichtung soll für die Geltungsdauer der Erhaltungssatzung, maximal jedoch für 20 Jahre gelten.

Für die Begrenzung auf maximal 20 Jahre besteht keine Veranlassung. Ob Erhaltungsgebiete aufrechterhalten werden müssen, muss regelmäßig durch Untersuchungen

[10] Vgl. u.a. 138. Bauministerkonferenz (18./19.11.2021), 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 08.04.2022.

belegt werden. Solange der Bedarf, die angestammte Bevölkerung vor einer Verdrängung zu schützen, besteht, ist nicht zu rechtfertigen, dass die Verpflichtungen des Käufers enden sollen. Dies gilt auch, wenn der Bedarf länger als 20 Jahre besteht. Ein anerkennenswertes Interesse des Käufers an einer Beendigung nach maximal 20 Jahren besteht somit nicht.

6. § 28 Abs. 3 BauGB

Ein zentrales Problem des kommunalen Vorkaufsrechts ist der zu zahlende Kaufpreis. Dieser muss dringend gesetzlich limitiert werden. Dem trägt der Entwurf nicht Rechnung.

Das Vorkaufsrecht berechtigt die Gemeinde, beim Verkauf eines bebauten oder unbebauten Grundstücks in den vom Eigentümer mit einem Dritten geschlossenen Kaufvertrag einzutreten und das Grundstück zu erwerben, wobei dann der vertraglich vereinbarte Kaufpreis zu zahlen ist. Abweichend hiervon sieht § 28 Abs. 3 BauGB vor, dass die Gemeinde den zu zahlenden Kaufpreis nach dem Verkehrswert des Grundstücks (§ 194 BauGB) im Zeitpunkt des Kaufs bestimmen kann, wenn der Vertragspreis über dem Verkehrswert liegt.

Damit können zwar über dem Verkehrswert liegenden Ankaufkosten vermieden werden. Aber bereits am Verkehrswert orientierte Kosten sind oftmals deutlich überhöht. Denn nach der Definition des § 194 BauGB entspricht der Verkehrswert dem Marktwert und wird durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.[11] Insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten führt ein knappes Angebot bei hoher Nachfrage zu rasant steigenden Marktpreisen, mit denen Grundstücke und Immobilien deutlich überwertet sind. Bundesweit haben sich die Preise für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen zwischen 2010 und 2022 um rund 94% verteuert.[12] Auch wenn sich die Überbewertung von Immobilienpreisen zuletzt etwas beruhigt, zeigte sich in den letzten Jahren eine Überbewertung in vielen Städten zwischen 15 – 40 Prozent.[13] In Zeiten solcher Überbewertungen sind Gemeinden, die den Verkehrswert zahlen müssen, gezwungen, bei Ausübung des Vorkaufsrechts aus öffentlichen Geldern Höchstkaufpreise in einem Umfang zu finanzieren, der die Zielsetzung des Erhalts bezahlbaren Wohnraums zu konterkarieren droht.

Das kommunale Vorkaufsrecht muss vor diesem Hintergrund streng preislimitiert und für alle Grundstücke eingeführt werden. Der Verkehrswert nach § 194 BauGB sollte durch den sozialen Ertragswert – einen an Gemeinwohl-Bewirtschaftung orientierten Wert – bestimmt werden.

---

[11] Vgl. dazu u.a. Berliner Mieterverein, Milieuschutzgebiete – Was Mieter wissen sollten, 2022, Link.
[12] Destatis, Bau- und Immobilienpreisindex, Link.
[13] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2022, Link.

7. §§ 28a und b BauGB-E

Mit § 28a BauGB-E wird Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, **durch eine Satzung ein gesetzliches Erwerbsrecht für vorkaufsbelastete Grundstücke** zu begründen, wenn diese nicht veräußert, sondern im Wege eines **Share Deals** in eine Gesellschaft eingebracht werden sollen. § 28b BauGB-E sieht für diesen Fall vor, dass Gemeinden **durch eine Satzung eine Mitteilungspflicht** des Erwerbers bzw. des Veräußerers begründen können, um über den Veräußerungsvorgang informiert zu werden. Sowohl das Erwerbsrecht als auch die Mitteilungspflicht müssen durch eine kommunale Satzung begründet

Share Deals betreffen insbesondere die Übertragung großer Wohnungsbestände durch Immobilienkonzerne. Dabei werden Gesellschaftsanteile an einer Gesellschaft mit Immobilienbesitz übertragen, so dass es nicht zu einem förmlichen Eigentümerwechsel kommt. Mit diesem Übertragungsweg lässt sich nicht nur die bei einem Verkaufsvorgang anfallende Grunderwerbssteuer vermeiden[14] und wird die Konzentration von Immobilienportfolios im Besitz weniger Unternehmen unterstützt, was die Preise für Mieten und Immobilien in die Höhe treibt. Share Deals erlauben auch die Umgehung des kommunalen Vorkaufsrechts, weil dessen Eingreifen einen Kauf mit Eigentümerwechsel voraussetzt.

Vor diesem Hintergrund ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass im Falle von Share Deals ein Erwerbsrecht sowie eine Mitteilungspflicht des Erwerbers bzw. Veräußerers über den Veräußerungsvorgang gegenüber der Gemeinde bestehen sollen.

Das Satzungserfordernis sollte jedoch gestrichen werden. Angesichts der dargestellten erheblichen Auswirkungen von Share Deals sollten Erwerbsrecht und Mitteilungspflicht nicht lediglich als Option der Gemeinde geregelt, sondern als verbindliches Instrument im BauGB verankert werden.

8. § 34 BauGB

Nach der hier vertretenen Auffassung sollte mit § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB die Möglichkeit eröffnet werden, in beplanten Gebieten verbindlich die Schaffung bezahlbaren Wohnraums festsetzen zu können (siehe oben unter 2a., Seite 4). Eine entsprechende Möglichkeit sollte den Gemeinden auch für den unbeplanten Innenbereich gegeben werden. **Dazu sollte § 34 BauGB um eine Regelung ergänzt werden, dass die Gemeinde durch eine Satzung verbindlich Flächen festsetzen können, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung errichtet werden.** Anderenfalls

[14] 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.

bestünde künftig kein Instrument, um im unbeplanten Innenbereich auch bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, da eine Verlängerung der Regelung des § 9 Nr. 2d BauGB über sektorale Bebauungspläne im Gesetzentwurf nicht vorgesehen ist.

9. § 58a BauGB-E

Der Deutsche Mieterbund begrüßt ausdrücklich die geplante Einführung eines sozialen Flächenbeitrags nach § 58a BauGB-E. Die Vorschrift regelt, dass eine Gemeinde mit angespanntem Wohnungsmarkt, wenn sich nach einer privatnützig veranlassten Baulandumlegung ein Anspruch der Gemeinde gegen den Eigentümer auf Wertausgleich ergibt, statt einer finanziellen Entschädigung eine Fläche zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau verlangen kann. Auf diese Weise erhält die Gemeinde die Möglichkeit, Flächen für den sozialen Wohnungsbau erhalten zu können. Dies ist ein positiver Ansatz, um Bauland zur Schaffung von dauerhaft bezahlbarem Wohnraum bereitzustellen.

10. § 85 BauGB

§ 85 Abs. 1 Nr. 8 BauGB-E führt einen **neuen Enteignungszweck** ein**, um den Umgang mit Schrottimmobilien zu erleichtern.** Danach kann die Gemeinde ein Grundstück, das eine Schrottimmobilie im Sinne des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB darstellt, mit dem Ziel enteignen, die Missstände oder Mängel zu beseitigen, die die negativen Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld begründen. Die Regelung ist **zu befürworten**, weil gerade Schrottimmobilien erhebliche Auswirkungen auf ihr Umfeld haben können und sich die Beseitigung von Missständen oder Mängeln in der Praxis oftmals schwierig darstellt, da sich die Eigentümer solcher Immobilie oft nicht kooperativ zeigen.

11. § 88 BauGB

§ 88 BauGB-E dient der **Einbeziehung des neuen Enteignungstatbestands des § 85 Abs. 1 Nr. 8 BauGB-E für Schrottimmobilien in den Anwendungsbereich der Vorschrift**. Danach muss die Gemeinde bei dem ernsthaften Bemühen um einen freihändigen Erwerb vor der Enteignung kein Ersatzland zur Verfügung stellen. Die damit verbundene Verfahrenserleichterung ist **zu befürworten**, weil die Beseitigung des Missstands oder der Mängel in vielen Fällen notwendig sein und keinen Aufschub dulden wird.

12. § 172 BauGB

§ 172 Abs. 4 BauGB-E regelt Ansprüche des Gebäudeeigentümers auf die **Genehmigung von baulichen Maßnahmen in Milieuschutzgebieten.**

§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BGB-E regelt den Anspruch des Eigentümers auf Genehmigung einer baulichen Änderung, die der Herstellung des in der Gemeinde zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient oder zu der der Eigentümer aufgrund öffentlich-rechtlicher Regelungen verpflichtet ist. Die Vorschrift soll eine behutsame Anhebung der Qualität von Wohnungen in Erhaltungsgebieten auf den durchschnittlichen Ausstattungszustand im Gemeindegebiet ermöglichen.

§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1a BauGB-E betrifft energetische Sanierungen und sieht vor, dass die Genehmigung zu erteilen ist, wenn die Änderung einer baulichen Anlage nicht über diejenigen baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen hinausgeht, die das Gebäudeenergiegesetz (GEG), ggf. die nach § 111 Abs. 1 GEG weiter anzuwendende Energieeinsparverordnung (EnEV), an die energetische Sanierung bestehender Gebäude stellt.

§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1b BauGB-E bestimmt, dass die Genehmigung auch dann zu erteilen ist, wenn die den Zielen des GEG dienende energetische Sanierung über die Anforderungen nach Nr. 1a hinausgeht, soweit sicherstellt ist, dass trotz dieser Änderung im Vergleich zu Änderungen nach Nr. 1a zusätzliche Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ausgeschlossen sind.

§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1c BauGB-E stellt selbstnutzende (Wohnungs-)Eigentümer von den Regelungen des Milieuschutzes frei, wenn der Eigentümer sich verpflichtet, für die Dauer des Fortbestehens des Milieuschutzgebiets die Wohnung selbst zu nutzen. Für den Fall, dass er die Selbstnutzung aufgeben und die Wohnung vermieten will, muss er sich ferner verpflichten, Maßnahmen, die über Maßnahmen nach Nr. 1 und Nr. 1a hinausgehen, im Rahmen des Mietvertrags nicht zu Lasten der Mieter in Ansatz zu bringen.

Die Genehmigung baulicher Maßnahmen in Milieuschutzgebieten begründet in besonderem Maße die Gefahr, eine Verdrängung der Bewohnerschaft zu fördern und den Zweck des Milieuschutzes zu konterkarieren. Denn nach gegenwärtiger Rechtslage sind erhebliche Mieterhöhungen möglich. Dies gilt nicht nur, aber insbesondere für energetische Sanierungsmaßnahmen, deren Vereinbarkeit mit dem Milieuschutz immer wieder diskutiert wird. Gegenstand der Diskussion ist, ob und inwieweit die notwendige Sanierung des Gebäudebestands durch Milieuschutzgebiete blockiert wird.

Die zentrale Studie zu dieser Thematik kommt vom Berliner Forschungsinstitut IÖW[15]. Die Studie zeigt, dass bereits durch wenige rechtliche Anpassungen die Bedingungen für energetische

[15] Vgl. IÖW: Energetische Sanierungen Milieuschutzgebieten: Empfehlungen zur Umsetzung ambitionierter Klimaschutzmaßnahmen in den Sozialen Erhaltungsgebieten in Berlin Arbeitsbericht Nr. 2, 2021, Link.

Sanierungen in Milieuschutzgebieten enorm verbessert werden können. Diese Verbesserungen sind dabei nicht zwingend mit den rechtlichen Regelungen von Milieuschutzgebieten oder Vorkaufsrechten zu verbinden, sondern vor dem Hintergrund der stagnierenden Sanierungstiefe und -rate auch unabhängig davon zu betrachten. Vielmehr geht es um zentrale Hebel, um die umlegbaren Kosten auf die Mieter:innen zu senken[16]. Dazu gehört zum einen der Einsatz von Fördermitteln, wie z.B. in der Studie vorgeschlagene spezifische Fördermittel für Milieuschutzgebiete oder die Ausschüttung von Fördermitteln auch für solche Maßnahmen, die gesetzlich eingehalten werden müssen und nicht nur über dem Mindestniveau liegen. Auch der Deutsche Mieterbund hat Vorschläge für eine sozial gestaffelte Förderung im Mietwohnbereich vorgelegt.[17] Zum anderen ist eine grundsätzliche Reform der Modernisierungsumlage des § 559 BGB erforderlich. Eine grundlegende Überarbeitung letzterer wird seit Jahren gefordert und ist auch im Koalitionsvertrag angemerkt. Vorschläge zur Reform der Modernisierungsumlage z.B. der Mieter- und Umweltverbände, wie das Drittelmodell, liegen seit Jahren vor.[18]

Nach Auffassung des Deutschen Mieterbundes muss die Einführung der Modernisierungstatbestände in § 172 Abs. 4 BauGB-E zwingend mit Maßnahmen zur Senkung der auf Mieter:innen umlegbaren Kosten nach einer Modernisierung verbunden werden. Der Gesetzentwurf trägt dem nicht Rechnung.

13. § 175 BauGB

a. § 175 Abs. 1 Satz 3 BauGB-E

§ 175 Abs. 1 Satz 3 BauGB regelt eine **Verfahrenserleichterung bei der Durchsetzung städtebaulicher Gebote im Fall von Schrottimmobilien.** Hier kann die Gemeinde die Betroffenen, statt den Sachverhalt mit ihnen zu erörtern und zu beraten, auch lediglich anhören, d.h. ihnen Gelegenheit zu Stellungnahme geben. Diese Verfahrensvereinfachung ist **gerechtfertigt**, weil bei Schrottimmobilien oftmals zügiges Handeln geboten ist, um die von ihnen ausgehenden Beeinträchtigungen des sozialen oder städtebaulichen Umfelds zu beseitigen.

b. § 175 Abs. 3a BauGB-E

§ 175 Abs. 3a BauGB-E bestimmt, dass **städtebauliche Gebote nach den §§ 176 bis 179 BauGB für und gegen den Rechtsnachfolger** gelten, wenn das Grundstück städtebauliche Missstände oder Mängel aufweist und dadurch negativ auf die Umgebung ausstrahlt. Die

[16] IÖW, 2021, S. 44: „Aus Sicht des Mieterschutzes ist eine Ausweitung der gesetzlichen Vorgaben – sei es über das BauGB oder das GEG – daher nur sinnvoll, wenn gleichzeitig die Modernisierungsumlage gesenkt wird und somit Anreize gesetzt werden, Fördermittel in Anspruch zu nehmen.“.
[17] DMB (2024) Förderung im Mietwohnbereich sozial ausrichten, Link.
[18] BUND & DMB (2024) Klimaschutz in Mietwohnungen. Kosten fair verteilen, Link.

Vorschrift soll den **Umgang mit Schrottimmobilien erleichtern**, deren Eigentümer sich ihrer Verantwortung oft durch Veräußerung, Insolvenz oder Zwangsversteigerung entziehen. Die Verantwortlichkeit eines Rechtsnachfolgers ist **sachgerecht**, weil der Grund für das jeweilige städtebauliche Gebot im Zustand des Grundstücks liegt, der sich durch einen Eigentümerwechsel nicht ändert.

14. § 177 BauGB

Nach § 177 Abs. 6 BauGB-E soll **§ 176 Absätze 7 bis 9 BauGB für Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote** nach Absatz 1 der Vorschrift **in Bezug auf Schrottimmobilien entsprechend** gelten. Die Vorschrift bezweckt, dass der Eigentümer einer Schrottimmobilie ein Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebot nicht dadurch behindert, dass er gegebenenfalls erforderliche Genehmigungen nicht beantragt. Dies ist im Falle von Schrottimmobilien **geboten,** weil regelmäßig dringender Handlungsbedarf gegeben ist.

III. Forderungen

➢ Das **kommunale Vorkaufsrecht** muss wie im Gesetzesentwurf vorgesehen, dringend reaktiviert werden. Es sollte jedoch **für alle Grundstücke eingeführt und streng preislimitiert** 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.

➢ **Modernisierungen** des Wohnungsbestandes müssen **sozialverträglich** erfolgen. Die auf Mieter:innen umlegbaren Kosten nach einer Modernisierung müssen gesenkt werden. Dazu ist der gezielte Einsatz von Fördermitteln wie auch eine grundlegendende Reform der Modernisierungsumlage im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) erforderlich. Ziel muss eine gerechtere Verteilung der Lasten für die Modernisierung des Wohnungsbestandes sein.

➢ **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 die Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB und § 250 BauGB entfristen. 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.

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 (**BImA**) 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.