

Antrag

der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Gökay Akbulut, Lorenz Gösta Beutin, Heidrun Bluhm-Förster, Jörg Cezanne, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke, Kerstin Kassner, Jan Korte, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Pascal Meiser, Niema Movassat, Victor Perli, Ingrid Remmers, Martina Renner, Dr. Kirsten Tackmann, Andreas Wagner, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Ausverkauf der Städte stoppen – Vorkaufsrecht stärken, Umwandlungen verbieten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In den vergangenen zehn Jahren sind die Baulandpreise im bundesweiten Durchschnitt um 50 Prozent gestiegen (Bericht der Baulandkommission 2019). In den Metropolen haben sich die Grundstückspreise sogar fast verdreifacht (DGB, Der Wohnungskrise auf den Grund gehen, 2020). Treibender Faktor ist ein sich immer schneller drehendes Karussell von Immobilienkäufen und -verkäufen. Im Jahr 2018 wurden auf diese Weise 269 Milliarden Euro umgesetzt, 13 Prozent mehr als im Vorjahr, mehr als doppelt so viel wie zehn Jahre zuvor, der größte Teil davon mit Wohnimmobilien (Immobilienmarktbericht Deutschland 2019).

Die steigenden Investitionen in „Betongold“ tragen mit dazu bei, dass die Mieten ungebrochen steigen und die Attraktivität der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen als Geschäftsmodell zunimmt. Allein in Berlin sind in nur fünf Jahren (2015 bis 2019) 72.629 Mietwohnungen in Wohneigentum umgewandelt worden. Jede vierte Umwandlung wurde in Gebieten mit sozialer Erhaltungssatzung (Milieuschutz) genehmigt (Antwort auf die Schriftliche Frage der Abgeordneten Gaby Gottwald im Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 18/24196) – und damit in Stadtteilen, die besonders von Mietsteigerungen und Verdrängung betroffen sind. Grund ist eine Gesetzeslücke im Baugesetzbuch, die trotz geltender Verbotssatzung Umwandlungen zulässt, wenn die Wohnungen in den sieben Jahren nach vollzogener Umwandlung nur an die Mieter*innen verkauft werden.

Eine Reform des Baugesetzbuchs, die insbesondere den Kommunen zusätzliche Eingriffsmöglichkeiten in die überhitzten Bodenmärkte an die Hand gibt, ist überfällig. Ein seit Langem angekündigter Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt bis heute nicht vor. Um noch in dieser Legislaturperiode in der Bodenpolitik und im Städtebau recht umsteuern zu können, muss die Bundesregierung umgehend tätig werden.

Die Ergebnisse der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) aus dem Jahr 2019 sowie ein Entwurf aus dem Bundesministerium des Innern (<http://bmi.bund.de>), „Gesetz zur Mobilisierung von Bauland“,

11.06.2020) bleiben allerdings hinter dem Notwendigen zurück. Die Mobilisierung von Grundstücken für den Wohnungsbau allein ist kein Garant dafür, dass auf den Flächen die dringend benötigten bezahlbaren Wohnungen, Gewerberäume oder Räume für soziale oder kulturelle Nutzungen entstehen. Denn die hohen Bodenpreise lassen die Baupreise explodieren. Stattdessen ist eine grundlegende Wende hin zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik nötig, die die kommunalen Eingriffsmöglichkeiten erhöht und private Interessen an einer Verwertung von Immobilien begrenzt (vgl. den Antrag der Fraktion DIE LINKE., Drucksache 19/16043).

In diesem Sinne begrüßt der Bundestag die Vorschläge der Baulandkommission für eine Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts. Doch statt punktueller Ausweitungen und einer leichten Fristverlängerung ist eine umfassende Stärkung dieser kommunalen Eingriffsmöglichkeit in die Wohnungsmärkte nötig. Dafür muss das Vorkaufsrecht auf alle Grundstücke im gesamten Gemeindegebiet ausgeweitet und auch bei Verkäufen von Eigentumswohnungen oder Grundstücken im Erbbaurecht sowie von Immobilienverkäufen mittels sog. Share Deals ermöglicht werden. Für die aufwendige und komplexe Anwendung brauchen die Verwaltungen ausreichend Zeit. Die Frist muss daher von zwei auf sechs Monate verlängert werden. Wirklich anwendbar für die kommunale Daseinsvorsorge wird das Vorkaufsrecht aber erst, wenn die Kommunen nicht spekulative Kaufpreise zahlen müssen, sondern es preislimitiert auf der Grundlage eines sozialverträglichen Ertragswerts ausüben können. Nur so können die Immobilien nachhaltig bewirtschaftet werden, ohne dafür die Mieten erhöhen zu müssen. Für den Fall, dass die Kommunen ihr Vorkaufsrecht nicht wahrnehmen, sollen Hausgemeinschaften ein entsprechendes Recht erhalten, um sich vor möglichen Mieterhöhungen, Luxusmodernisierungen oder Umwandlungen in Eigentumswohnungen schützen zu können.

Schon auf dem sog. Wohngipfel im September 2018 hatte die Bundesregierung angekündigt, Umwandlungen von Mietwohnungen in Wohneigentum einzuschränken zu wollen. Eine solche bundesgesetzliche Regelung ist dringend nötig, um das geschäftsmäßige Aufkaufen von Mietshäusern mit dem Ziel, sie aufzuteilen und als Eigentumswohnungen weiterzuverkaufen, zu unterbinden. In Gebieten mit sozialen Erhaltungssatzungen (Milieuschutzgebieten) und in Gebieten, die in Landesverordnungen bereits als angespannte Wohnungsmärkte bestimmt sind, sollten Umwandlungen entsprechend ausnahmslos verboten werden. Dafür muss insbesondere die sog. Sieben-Jahres-Regel für Umwandlungen in Milieuschutzgebieten gestrichen werden, wie es die Länder Hamburg, Bremen und Berlin bereits im Bundesrat gefordert haben (vgl. Bundesratsdrucksache 545/19 vom 29.10.2019). In Regionen, in denen die Länder keine angespannten Wohnungsmärkte ausgewiesen haben, sollten die Kommunen darüber entscheiden können, in welchen Stadt- oder Ortsteilen Umwandlungen von Mietwohnungen in Wohneigentum nur noch in Ausnahmefällen zulässig sind.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

umgehend einen Gesetzentwurf zur Änderung des Baugesetzbuches vorzulegen, der insbesondere

1. die Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen sowie die Rechte der Mieter*innen bei Verkäufen von Grundstücken und Immobilien stärkt, indem
 - a) das kommunale Vorkaufsrecht auf alle Grundstücke im gesamten Gemeindegebiet ausgeweitet und so reformiert wird, dass es innerhalb einer Frist von sechs Monaten preislimitiert zu einem sozialverträglichen Ertragswert angewandt werden kann und auf Eigentumswohnungen, Erbbaurechte sowie bei Verkäufen von Immobilienanteilen mittels sog. Share Deals ausgedehnt wird;

- b) bei Nichtausübung des kommunalen Vorkaufsrechts für Wohngebäude Hausgemeinschaften von Mieter*innen ein preislimitiertes Vorkaufsrecht zum sozialverträglichen Ertragswert eingeräumt wird, dessen Ausübung an die Garantie einer dauerhaften sozialen und gemeinwohlorientierten Nutzung geknüpft ist;
- 2. Umwandlungen von Mietwohnungen in Wohneigentum in Gebieten mit sozialen Erhaltungssatzungen (Milieuschutz) und in bereits festgelegten Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten ausnahmslos verbietet, und Kommunen darüber hinaus ermächtigt, durch Satzungen Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten zu bestimmen, in denen Umwandlungen von Mietwohnungen in Wohneigentum auf eng begrenzte Einzelausnahmen begrenzt sind.

Berlin, den 15. September 2020

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Zu 1a)

Damit die Kommunen ungenutztes oder unternutztes Bauland für die Versorgung mit bezahlbarem Wohn- und Gewerberaum sowie mit öffentlicher und sozialer Infrastruktur mobilisieren, preiswerten Wohnraum sichern und um eine vorrausschauende Bodenvorratspolitik betreiben können, soll das allgemeine kommunale Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB auf alle Grundstücke im gesamten Gemeindegebiet ausgeweitet werden. Dafür müssen die Einschränkungen bezogen auf bestimmte städtebaulich festgesetzte Gebiete nach § 24 Abs. 1 BauGB ebenso gestrichen werden wie die nach § 24 Abs. 2 BauGB bestehenden Ausnahmen für unterteilte Grundstücke nach dem Wohneigentumsgesetz sowie für im Erbbaurecht vergebene Grundstücke. Zusätzlich ist die bestehende Gesetzeslücke für Verkäufe von Immobilienanteilen mittels sog. Share Deals zu schließen.

Angesichts der im gesamten Bundesgebiet zu beobachtenden Bodenpreissteigerungen ist das so erweiterte kommunale Vorkaufsrecht nur anwendbar und für öffentliche und soziale Zielsetzungen auch nutzbar, wenn das bereits in § 28 Abs. 3 BauGB angelegte preislimitierte Vorkaufsrecht gesetzlich klarer geregelt und auf einen sozialverträglichen Ertragswert abgestellt wird. Statt in Kaufverträge zu oft überhöhten Preisen einsteigen zu müssen, soll die Preislimitierung den Kommunen eine nachhaltige Bewirtschaftung ermöglichen, ohne dafür auf Mieterhöhungen angewiesen zu sein. Nicht der erzielbare Marktpreis, sondern die real erzielte Jahresnettokaltmiete in Bestandsgebäuden bzw. soziale Mieten für Neubauvorhaben auf brachliegenden Grundstücken dienen somit als Ausgangspunkt. Ausgehend davon wird der sozialverträgliche Ertragswert unter Einbeziehung der Kosten für Bewirtschaftung (Instandhaltungsrücklage, Verwaltungskosten und Mietausfallwagnis) und ggf. nötige Sanierungen bzw. der Baukosten sowie über langfristige Finanzierungszeiträume (40 bis 50 Jahre) zu marktüblichen Konditionen bei Berücksichtigung von Mitteln der öffentlichen Wohnraumförderung berechnet. Dafür müssen § 194 BauGB, die Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung - ImmoWertV) sowie ggf. die nachgeordneten Wertermittlungsrichtlinien entsprechend ergänzt werden. Die Verkäufer*innen von Immobilien und Grundstücken sind durch eine Ergänzung in § 28 Abs. 3 BauGB dazu zu verpflichten, alle für die Berechnung des sozialverträglichen Ertragswerts nötigen Informationen bereitzustellen. Eine solche Preislimitierung auf Grundlage real erwirtschafteter Mieten macht das Vorkaufsrecht für die soziale Wohnraumversorgung nutzbar, ohne übermäßig in die Eigentumsfreiheit einzugreifen, und hätte darüber hinaus einen dämpfenden Effekt auf das seit Jahren erhebliche und anhaltende Wachstum der Bodenpreise.

Um das Vorkaufsrecht rechtssicher anwenden zu können, ist die bestehende Fristregelung vollkommen unzureichend. Deshalb soll die Frist in § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB von zwei auf sechs Monate verlängert werden. Bei abgesicherter sozialer Nutzung soll das Vorkaufsrecht auch zugunsten von öffentlichen Wohnungsunternehmen, Genossenschaften oder anderen gemeinwohlorientierten Trägern ausgeübt werden können, ohne dass es zu einer doppelten Eigentumsübertragung kommt.

Zu 1b)

Für den Fall, dass die Kommune auf die Ausübung ihres Vorkaufsrechts verzichtet, sollen die Mieter*innen als Hausgemeinschaft ein preislimitiertes Vorkaufsrecht erhalten. Denn für die betroffenen Mieter*innen kann der Verkauf insbesondere zu den derzeit marktüblichen Preisen die Gefahr anschließender Mieterhöhungen, teurer Modernisierungen oder von Umwandlungen und anschließendem Verkauf als Eigentumswohnungen bedeuten. Ihr Zusammenschluss z.B. innerhalb einer Genossenschaft, die anstelle der Kommune ein preislimitiertes Vorkaufsrecht wahrnimmt, kann dagegen eine dauerhaft soziale Nutzung garantieren und damit einen Beitrag zur lokalen Versorgung mit bezahlbarem und angemessenem Wohnraum leisten. Eine solche soziale Nutzung muss durch dauerhafte Mietpreisbindungen und durch Mitbestimmungs- und Kontrollrechte für die Mieter*innen abgesichert sein.

Zu 2:

In angespannten Wohnungsmärkten dienen Umwandlungen von Mietwohnungen in Wohneigentum zunehmend als Geschäftsmodell, um Gewinne jenseits der innerhalb des geltenden Mietrechts real erzielbaren Erträge zu erzielen. Für die Mieter*innen ist es dort angesichts der oft überhöhten Kaufpreise kaum möglich, ihre eigene Wohnung zu kaufen. Die Umwandlung von Mietwohnungen in Wohneigentum dient oft als Geschäftsmodell und gefährdet die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbaren und angemessenen Mietwohnungen.

Um den regionalen Unterschieden auf den Wohnungsmärkten Rechnung zu tragen und zugleich eine wirksame Eingriffsmöglichkeit der öffentlichen Hand zu ermöglichen, sollen Kommunen durch Satzungen Gebiete bestimmen können, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. In diesen Gebieten bedarf bei bereits bestehenden Wohngebäuden die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes der Genehmigung. Eine solche Genehmigung darf dort nur für eng begrenzte Ausnahmefälle erteilt werden, etwa bei Aufteilungen eines Nachlasses oder wenn eine Umwandlung in atypischen Einzelfällen für die lokale Versorgung mit Mietwohnungen unerheblich ist. Umfangreiche Ausnahmeregelungen, etwa für Mieterverkäufe, wirtschaftliche „Härtefälle“ oder weitreichende Eigenbedarfsansprüche drohen die Regelung bis hin zur Wirkungslosigkeit zu unterlaufen, so, wie es bei der sog. Mietpreisbremse bereits der Fall war und ist.

In Gebieten mit sozialen Erhaltungssatzungen, in denen die Bevölkerung besonders von Verdrängung betroffen ist, darf auch die ausnahmsweise Umwandlung von Mietwohnungen in Wohneigentum nicht mehr zulässig sein. Denn insbesondere die sog. Sieben-Jahres-Regel nach § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB dient in solchen Milieuschutzgebieten nachweislich nicht als Ausnahmeregelung für den Verkauf an die Bestandmieter*innen. So wurden beispielsweise in Berlin in den Jahren 2015 bis 2019 bei insgesamt 18.382 umgewandelten Mietwohnungen in den sozialen Erhaltungsgebieten nur 54 Wohnungen bzw. 0,3 Prozent tatsächlich an die Mieter*innen verkauft (Antwort auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Gaby Gottwald im Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 18/24196). In vielen Ländern stehen Umwandlungen in Eigentumswohnungen selbst in Milieuschutzgebieten gar nicht erst unter Genehmigungsvorbehalt, weil dafür nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB die Landesregierungen erst entsprechende Satzungen (Umwandlungsverordnungen) erlassen müssen. Das ist aber nur in fünf von sechzehn Bundesländern geschehen. Um Umwandlungen in Milieuschutzgebieten ausnahmslos zu verbieten, muss diese Voraussetzung ebenso gestrichen werden wie die Ausnahmetatbestände nach § 172 Abs. 4 BauGB.

