

In der Senatssitzung am 18. Oktober 2022 beschlossene Fassung

Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau

Tischvorlage für die Sitzung des Senats am 18.10.2022

„Gesetzesantrag des Bundesrates zur Änderung von § 24 Absatz 1 des Baugesetzbuches“

A. Problem

Städte und Kommunen verfügen in der bestehenden Gesetzgebung nur über eine begrenzte Handhabe über Großwohnungsbestände. Großwohnanlagen prägen das Bild zahlreicher Städte und Kommunen in Deutschland und sind Heimat tausender Mitbürger*innen. Zu oft sind diese jedoch in einem schlechten baulichen Zustand und werden von den besitzenden Unternehmen nur unzureichend unterhalten. Diese Umstände belasten nicht nur die Bewohner*Innen, sondern strahlen auf die betroffenen Quartiere aus. Die Erfahrung in Städten und Kommunen zeigt, dass dem insbesondere dann begegnet werden kann, wenn ausreichend sozial geförderter Wohnraum im Eigentum der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften befindet. Die bremische Bürgerschaft hat mit Beschluss vom 06. Juli 2022 den Senat gebeten, sich auf Bundesebene für eine (Wieder)ermöglichung von kommunalen Vorkaufsrechten in sozialen Erhaltungsgebieten sowie für die Schaffung eines generellen Vorkaufsrechts der Gemeinde bei Großwohnanlagen sowie bei Beständen mit gesamtstädtischer Relevanz einzusetzen. Vor diesem Hintergrund schlägt die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Stadtentwicklung und Wohnungsbau vor anliegenden Gesetzentwurf in den Bundesrat einzubringen. Der Entwurf sieht eine Erweiterung der Vorkaufsrechte nach § 24 ff. Baugesetzbuch für ein generelles Vorkaufsrecht der Gemeinde für Großwohnanlagen und Verkäufe von Mietwohnungsbeständen an, deren Volumen gesamtstädtische oder gemeindliche Relevanz für den kommunalen Wohnungsmarkt besitzt. Die Ausweitung des bisher geltenden Vorkaufsrechts im BauGB räumt den Städten und Gemeinden einen größeren Handlungsspielraum für zukünftige Quartiersentwicklungen ein. Dieser Handlungsspielraum schafft beispielsweise die Möglichkeit auf großvolumige Wohnungsverkäufe Einfluss zu nehmen, besonders wenn diese Relevanz für die Verfassung und Weiterentwicklung einer Quartiersentwicklung und des Wohnungsmarktes insgesamt

haben. Die Erweiterung zielt neben der Verbesserung der Wohnverhältnisse, beispielweise durch die Reparatur essenzieller Infrastruktur, auch auf Möglichkeiten zur Attraktivierung der Quartiere, wie die Umsetzung von Maßnahmen zur sozialen Mischung und Kriminalitätsprävention.

Der vorgeschlagene Gesetzentwurf geht inhaltlich über einen Beschluss des Bundesrates zu einer Entschließung der Länder Berlin und Hamburg, der Bremen beigetreten ist hinaus, mit der die Bundesregierung aufgefordert wurde, einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.

B. Lösung

Einbringung des Gesetzesantrages. Nach Beschlussfassung durch den Senat und Prüfung des Beitritts bzw. Mit Antragstellung durch andere Bundesländer erfolgt die Zuleitung des Antrags an den Bundesrat.

C. Alternativen

Alternativen werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderbezogene Auswirkungen

Keine finanziellen oder genderbezogenen Auswirkungen. Bei Anwendung des Vorkaufsrechtes nach dem erweiterten § 24 Absatz 1 Ziffer 9 des Baugesetzbuchs kann ggf. Personalmehrbedarf anfallen.

Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage wurde mit der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, dem Bevollmächtigten der Freien Hansestadt sowie mit der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Gegen eine Veröffentlichung im zentralen elektronischen Informationsregister bestehen keine Bedenken.

Geeignet für die Öffentlichkeitsarbeit.

G. Beschluss

Der Senat beschließt den anhängenden Gesetzesantrag der Freien Hansestadt Bremen für zur Änderung von § 24 Absatz 1 des Baugesetzbuches einzubringen und leitet ihn dem Bundesrat zu.

Gesetzesantrag

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von § 24 Absatz 1 des Baugesetzbuches

A) Problem und Ziel

Großwohnanlagen prägen das Bild zahlreicher Städte und Kommunen in Deutschland und sind Heimat tausender Mitbürger*innen. Zu oft sind diese jedoch in einem schlechten baulichen Zustand und werden von den besitzenden Unternehmen nur unzureichend unterhalten. Diese Umstände belasten nicht nur die Bewohner*Innen, sondern strahlen auf die betroffenen Quartiere aus. Die Erfahrung in Städten und Kommunen zeigt, dass dem insbesondere dann begegnet werden kann, wenn ausreichend sozial geförderter Wohnraum im Eigentum der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften befindet. Vor diesem Hintergrund sieht der vorliegende Gesetzentwurf eine Erweiterung der Vorkaufsrechte nach § 24 ff. Baugesetzbuch für ein generelles Vorkaufsrecht der Gemeinde für Großwohnanlagen und Verkäufe von Mietwohnungsbeständen an, deren Volumen gesamtstädtische oder gemeindliche Relevanz für den kommunalen Wohnungsmarkt besitzt. Die Ausweitung des bisher geltenden Vorkaufsrechts im BauGB räumt den Städten und Gemeinden einen größeren Handlungsspielraum für zukünftige Quartiersentwicklungen ein. Dieser Handlungsspielraum schafft beispielsweise die Möglichkeit auf großvolumige Wohnungsverkäufe Einfluss zu nehmen, besonders wenn diese Relevanz für die Verfassung und Weiterentwicklung einer Quartiersentwicklung und des Wohnungsmarktes insgesamt haben. Die Erweiterung zielt neben der Verbesserung der Wohnverhältnisse, beispielweise durch die Reparatur essenzieller Infrastruktur, auch auf Möglichkeiten zur Attraktivierung der Quartiere, wie die Umsetzung von Maßnahmen zur sozialen Mischung und Kriminalitätsprävention.

B) Lösung

In § 24 Absatz. 1 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom

10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist, ist nach Ziffer 8 folgende Ziffer neu einzufügen::

(1) Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken

9.

in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34, wenn

eines oder mehrere Grundstücke mit einer baulichen Anlage mit mehr als 50 Wohneinheiten bebaut ist und wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch den Erwerb des Grundstücks und die damit verfolgten Zwecke erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld zu erwarten sind.

C) Alternativen

keine

Finanzielle Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte

Die Haushaltsauswirkungen sind abhängig von der Zahl der wahrgenommenen Vorkaufsrechte. Darüber hinaus ist es maßgeblich, ob das Vorkaufsrecht nach § 27a des Baugesetzbuchs zugunsten eines Dritten oder zugunsten der Gemeinde geltend gemacht wird. Wird das Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten ausgeübt, können gegebenenfalls Eigenkapitalzuführungen an landeseigene Wohnungsbaugesellschaften oder Belastungen in Form von Fördermittelzahlungen an Wohnungsbaugenossenschaften entstehen.

In den Städten und Gemeinden, die das Vorkaufsrecht nach § 24 Absatz 1 Ziffer 9 des Baugesetzbuchs nutzen, kann ggf. Personalmehrbedarf anfallen.

D) Sonstige Kosten

Keine

E) Bürokratiekosten

Ggf. Personalkosten

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von § 24 Absatz 1 des
Baugesetzbuches**

Vom...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Baugesetzbuches

In § 24 Absatz 1 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist, ist nach Ziffer 8 folgende Ziffer neu einzufügen:

9.

in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34, wenn eines oder mehrere Grundstücke mit einer baulichen Anlage mit mehr als 50 Wohneinheiten bebaut ist und wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch den Erwerb des Grundstücks und die damit verfolgten Zwecke erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld zu erwarten sind, insbesondere durch ihren baulichen Zustand oder ihre der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A) Allgemeiner Teil

I) Ausgangslage

Städte und Kommunen verfügen in der bestehenden Gesetzgebung nur über eine begrenzte Handhabe über Großwohnungsbestände. Diese Großwohnanlagen prägen das Bild zahlreicher urbaner Räume in Deutschland und sind Heimat tausender Mitbürger*innen. Zu oft sind diese jedoch in einem schlechten baulichen Zustand, werden von den besitzenden Unternehmen nur unzureichend unterhalten und weisen große Mängel im Erhaltungszustand auf. Diese Umstände belasten nicht nur die Bewohner*Innen, sondern strahlen auf die betroffenen Quartiere aus. Probleme wie Vermüllung, Kriminalität und fehlende soziale Mischung wirken sich negativ auf das Wohnumfeld aus. Der vorliegende Gesetzesantrag erweitert daher die Vorkaufsrechte nach § 24 ff. Baugesetzbuch für ein generelles Vorkaufsrecht der Gemeinde für Großwohnanlagen und Verkäufe von Mietwohnungsbeständen an, deren Volumen gesamtstädtische oder gemeindliche Relevanz für den kommunalen Wohnungsmarkt besitzt.

II) Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Die Ausweitung des bisher geltenden Vorkaufsrechts im BauGB könnte den Städten und Gemeinden, einen größeren Handlungsspielraum einräumen für zukünftige Quartiersentwicklungen. Zukünftige Quartiersentwicklungen durch die Stadt sollen den problembehafteten Großwohnungsbeständen entgegenwirken, welche nicht in den Händen sozial orientierter Vermieter sind. Mit einem größeren Handlungsspielraum ist in diesem Sinne gemeint, zum Beispiel die Möglichkeit zu haben, auf großvolumige Wohnungsverkäufe in entsprechenden städtebaulichen Strukturen Einfluss zu nehmen, besonders wenn diese Relevanz für die Verfassung Sicherung und Weiterentwicklung des Wohnungsmarktes insgesamt haben. Die angestrebte Erweiterung zielt neben der Verbesserung der Wohnverhältnisse, beispielweise durch die Reparatur essenzieller Infrastruktur, auch auf Möglichkeiten zur Attraktivierung der Quartiere, wie die Umsetzung von Maßnahmen zur sozialen Mischung und Kriminalitätsprävention, ab.

III) Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 18 in Verbindung mit Artikel 72 Grundgesetz

IV) Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat.

Europarechtliche Belange sind nicht berührt

V) Auswirkungen des Gesetzentwurfs

Die Vorkaufsrechte nach § 24 Absatz 1 Ziffer 9 verleihen Städten und Gemeinden einen größeren Handlungsspielraum in der Quartiersentwicklung.

1) Geschlechtsspezifische Auswirkungen

Keine

2) Finanzielle Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte

Die Haushaltsauswirkungen sind abhängig von der Zahl der wahrgenommenen Vorkaufsrechte. Darüber hinaus ist es maßgeblich, ob das Vorkaufsrecht nach § 27a des Baugesetzbuchs zugunsten eines Dritten oder zugunsten der Gemeinde geltend gemacht wird. Wird das Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten ausgeübt, können gegebenenfalls Eigenkapitalzuführungen an landeseigene Wohnungsbaugesellschaften oder Belastungen in Form von Fördermittelzahlungen an Wohnungsbaugenossenschaften entstehen.

3) Sonstige Kosten; Bürokratiekosten; Nachhaltigkeitsaspekte

In den Städten und Gemeinden, die das Vorkaufsrecht nach § 24 Absatz 1 Ziffer 9 des Baugesetzbuchs nutzen, kann ggf. Personalmehrbedarf anfallen.

B) Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Ein allgemeines Vorkaufsrecht für Wohnanlagen oder anderen Wohnungsbeständen, deren Volumen Relevanz für den städtischen Wohnungsmarkt hat, ist bisher im

Baugesetzbuch nicht zu finden und war auch in älteren Fassungen des Baugesetzbuch kein Regelungsgegenstand. Insofern ist eine vollständig neue Regelung zu fassen

Bei Fassung einer solchen „neuen“ Regelung ist beachtlich, inwieweit sie mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Sehr weitgehend anerkannt ist, dass die bisher bestehenden Regelungen zu den Vorkaufsrechten nach §§ 24 ff. Baugesetzbuch mit der Verfassung in Einklang stehen. Die gesetzlichen Vorkaufsrechte versetzen die Gemeinden in die Lage, wichtige Gemeinwohlaufgaben der städtebaulichen Planung zu erfüllen. Sie bezwecken die Sicherung bestimmter, städtebaulicher Maßnahmen und dienen damit der Planungshoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Absatz 2 GG).

Die Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Absatz 1 Baugesetzbuch haben gemein, dass diese nur zulässig in Gebieten sind, deren Grundstücke entweder unbebaut sind, oder welche einen besonderen Entwicklungsbedarf haben, der sich in der Festlegung eines Sanierungsgebietes, einer Erhaltungssatzung oder vergleichbarer Maßnahmen manifestiert. Gleichfalls darf nach § 24 Absatz 1 Nr. 8 Baugesetzbuch ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden, wenn in einem Gebiet ein städtebaulicher Missstand nach § 136 Absatz 2 und 3 Baugesetzbuch festgestellt worden ist. Das Baugesetzbuch knüpft also diesen Eingriff in privatrechtliche Vereinbarungen an ein besonderes öffentliches Interesse, die Gebietsentwicklung über „übliche“ durch die Bauleitplanung vermittelte, städtebauliche Ordnung hinaus zu steuern.

Die Schaffung eines neuen Tatbestandes in § 24 Absatz 1 Baugesetzbuch, der ein Vorkaufsrecht beim Verkauf von Wohnanlagen ab einer gewissen Wohnungsanzahl vermittelt, dient aber ebenso einem legitimen Zweck, wie in den vorgenannten Fällen, wenn hinreichend dargelegt werden kann, dass ein Verkauf einer solchen Wohnanlage eine vergleichbare, quartiersbezogene, städtebauliche Relevanz aufweist. Dies entspricht auch der Prüfung des § 24 Absatz 3 Baugesetzbuch, der die Ausübung eines Vorkaufsrechts nur gestattet, wenn dies das Wohl der Allgemeinheit rechtfertigt.

Die Ausübung eines solchen Vorkaufsrechts, wie im Gesetzesentwurf beschrieben, ist auch ein geeignetes Mittel, um die städtebaulichen Ziele, die damit verfolgt werden, verwirklichen zu können. Dies kann insbesondere immer dann der Fall sein, wenn negative, städtebauliche Entwicklungstendenzen bereits in einem Quartier zu

beobachten sind, und wie bereits zu Anfang beschrieben, hinreichend gesicherte Prognosen vorliegen, dass die privaten Entwicklungsabsichten des neuen Käufers den städtebaulichen Zielen zuwiderlaufen. Durch die Überführung eines solchen Grundstücks einer Wohnanlage in öffentliches Eigentum kann gegebenenfalls wirksam verhindert werden, dass private Ziele, die diese negativen Entwicklungstendenzen widerspiegeln, verwirklicht werden können. Die öffentliche Hand ist in der Lage ein solches betroffenes Grundstück einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zuzuführen.

Das Vorkaufsrecht für Grundstücke mit Wohnanlagen einer bestimmten Größe ist schließlich auch erforderlich und angemessen. Erforderlich ist es, weil kein milderes, gleich wirksames Mittel ersichtlich ist. Der Beschluss von Sanierungsgebieten würde die Gemeinde zwar in eine vergleichbare Rechtsposition versetzen, setzte aber voraus, dass die Gemeinde gebietsbezogen, nicht aber ausschließlich bezogen auf eine oder mehrere Grundstücke plant. Zudem vermittelt nur die Ausübung eines Vorkaufsrechts der Gemeinde einen hinreichend schnellen Handlungsspielraum, wenn es bereits zur Anzeige eines abgeschlossenen Kaufvertrags gekommen ist. Eine Neuplanung oder die Instrumente des besonderen Städtebaurechts kämen dann schlicht zu spät.

Das Vorkaufsrecht dürfte in diesem Fall Verkäufer und Käufer auch nicht unangemessen belasten. Wie bereits dargelegt, besteht eine Verkaufsabsicht des Verkäufers ohnehin, er verliert also kein Eigentum, dass er nicht ohnehin bereit gewesen wäre abzugeben. Der Käufer war zudem noch nicht im Eigentum des betroffenen Grundstücks und ihm oder ihr würden damit Eigentumsrechte nicht wesentlich verkürzt werden. Dennoch stellt die Ausübung seiner eines Vorkaufsrechts natürlich immer einen Eingriff in die Vertragsfreiheit dar. Wenn jedoch ein Fall identifiziert werden kann, bei dem der Verkauf eines Grundstücks mit einer großen Wohnanlage aufgrund möglicherweise bekannter planerischer Absichten zu negativen, städtebaulichen Entwicklungen führen kann, die allerdings nicht unwesentlich, sondern vielmehr von einer erheblichen Relevanz sein sollten, so dürfte das öffentliche Interesse an der Beseitigung des oder an der Bewahrung vor diesem städtebaulichen Missstand dem privatrechtlichen Interesse an der Vertragsfreiheit überwiegen, zumal die Ausübung des Vorkaufsrechts, wie bereits erläutert, der Rechtfertigung des § 24 Absatz 3 Baugesetzbuch, nämlich der Ausübung ausschließlich aus Gründen des Allgemeinwohls unterliegt.

Dem Wohl der Allgemeinheit kann insbesondere das Ziel der Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde dienen. Dies hat der Gesetzgeber im Baulandmobilisierungsgesetz 2021 ausdrücklich in dem neu eingefügten § 24 Absatz 3 Satz 2 Baugesetzbuch klargestellt. Ein dringender Wohnbedarf ist nicht erforderlich. Die Gemeinde kann ferner zur Unterstützung der sozialen Wohnraumförderung Grundstücke erwerben und damit einkommensschwächere oder weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum versorgen (Grziwotz in BeckOK BauGB, 52. Ed. 1.2.2021, § 24 Rn. 23). Mit den neuen Regelungen aus dem Baulandmobilisierungsgesetz hat der Bundesgesetzgeber bereits ein Indiz geschaffen, dass gerade wohnungsbaupolitische Ziele, die der sozialen Wohnraumförderung entsprechen, mehr und mehr in der Gesetzgebung ein besonderes Gewicht erhalten sollen. Insofern sind diese bei der Ermessensausübung unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls in besonderer Weise berücksichtigungsfähig.

Zu beachten ist allerdings die Regel des § 24 Absatz 2 Baugesetzbuch: nicht in den Anwendungsbereich der §§ 24 ff. BauGB fallen Kaufverträge über Rechte nach dem Wohnungseigentumsgesetz und der Kauf von Erbbaurechten.

Zu beachten ist schließlich folgendes; rechtlich zu unterscheiden ist zum einen der Erwerb von Grundstücken im Wege der Ausübung des Vorkaufsrechts und zum zweiten die weitere Verwendung der Grundstücke, wenn sie denn im städtischen Eigentum stehen. Wenn beabsichtigt ist diese Grundstücke im weiteren in das Eigentum städtischer Wohnbauunternehmen zu geben, so sind vergabe- und sonstige europarechtliche Bestimmungen beachtlich, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen werden soll.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.