



IMMOBILIENRECHT

ZUR GEPLANTEN BESCHRÄNKUNG DER UMWANDLUNG VON MIETWOHNUNGEN: EIGENTUMSBILDUNG VOR DEM AUS?

Seit dem großen Wohngipfel im September 2018 hat die Bundesregierung mehrere Schritte im Sinne einer verbesserten Wohneigentumsförderung unternommen: Die Einführung des Baukindergelds, die Teilung der Maklerprovision beim Immobilienerwerb sowie die Erhöhung der Wohnungsbauprämie legten den Schluss nahe, dass die mit der Wohneigentumsbildung einhergehenden Chancen (endlich) erkannt wurden und bestehende Hürden für potenzielle Erwerber abgebaut werden sollen. Doch ein neues Gesetzesvorhaben steht dem nun diametral entgegen: Nach einem aktuellen Referentenentwurf soll künftig die Aufteilung von Wohnungen nur noch nach strenger Genehmigung möglich sein. Red.

Der politische Druck auf die Bundes- und Landesregierungen, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, ist ungebrochen. Unter großer öffentlicher Aufmerksamkeit hatte die Bundesregierung am 21. September 2018 beim Wohngipfel eine gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Länder und Kommunen ins Leben gerufen. Über die Wirksamkeit der seitdem umgesetzten Gesetzesmaßnahmen, von Mietpreiskontrolle bis Baukindergeld, dürften je nach politischem Standpunkt unterschiedliche Auffassungen bestehen.

Keine neue Erfindung

Beendet ist die Diskussion über die Notwendigkeit staatlicher Regelungen sicherlich nicht. Im August 2019, fast exakt ein Jahr nach dem Wohngipfel, hat sich der Koalitionsausschuss der Bundesregierung auf ein zusätzliches Maßnahmenpaket zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums geeinigt. Unter anderem soll die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen erschwert werden. Ein Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen, aufgrund seiner Rigidität teilweise auch als (faktisches) Umwandlungsverbot bezeichnet, ist keine neue Erfindung: In vielen Bundesländern gibt es bereits vergleichbare Regelungen oder es sollen solche Vorbehalte zeitnah eingeführt

werden. Der folgende Beitrag will aufzeigen, wie der aktuelle Stand auf Bundes- und auf Landesebene ist, wann ein Umwandlungsvorbehalt greift und welche rechtlichen Spielräume für geplante Aufteilungen verbleiben.

Landesrechtlicher Umwandlungsvorbehalt

§ 172 Absatz 1 Satz 4 BauGB ermächtigt die Landesregierungen, innerhalb von sogenannten Milieuschutzgebieten durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum an Wohngebäuden nicht ohne Genehmigung erfolgen darf. Dabei handelt es sich um ein gesetzliches Veräußerungsverbot im Sinne von § 135 BGB.

Wird die Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum ohne entsprechende Genehmigung in das Grundbuch eingetragen, ist die Rechtsänderung im Verhältnis zur Gemeinde unwirksam. Die Gemeinde kann das Grundbuchamt dann zur Eintragung eines Widerspruchs auffordern. Tatsächlich wird das Grundbuchamt eine Eintragung wohl gar nicht vollziehen, da es gemäß § 172 Absatz 1 Satz 6 in Verbindung mit § 22 Absatz 2 Satz 3 und 4, Absatz 6 Satz 1 und Absatz 8 Satz 1 BauGB öffentlich-rechtlich verpflichtet ist, die Aufteilung eines Grundstücks in Wohnungs- und Teileigentum nur nach Vorlage des Genehmigungsbescheids oder diesem gleichgestellter Bescheinigungen oder Zeugnisse vorzunehmen (BGH, Beschluss vom 12. Oktober 2016, V ZB 198/15, Deutsche Notar-Zeitschrift 2017, 119). Die Gemeinde informiert das Grundbuchamt über das Inkrafttreten einer beschränkenden Satzung.

Von der bundesrechtlichen Ermächtigung haben bisher die Bundesländer Hamburg,

Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und auch Berlin Gebrauch gemacht. In Hessen wird eine derartige Umwandlungsverordnung aktuell vorbereitet; sie soll noch im zweiten Quartal 2020 in Kraft treten. Der hessische Genehmigungsvorbehalt wird nur in solchen Gemeinden mit einem angespannten Wohnungsmarkt eingeführt. Dies betrifft 31 Gemeinden, vor allem solche im Ballungsraum des Rhein-Main-Gebiets.

Der Frankfurter Planungsdezernent Mike Josef hat in der Vergangenheit wiederholt den Erlass einer Umwandlungsverordnung auf Landesebene angemahnt. Bisher bestand mangels einer Rechtsgrundlage für einen Umwandlungsvorbehalt nur die Möglichkeit, über Vorkaufsrechte und entsprechende Abwendungsvereinbarungen zu agieren. Allein schon aufgrund des damit einhergehenden hohen finanziellen und administrativen Aufwands stellt das Vorkaufsrecht aber kein breitenwirksames und praxistaugliches Instrument zur Verhinderung von Verdrängung dar.

Hohe rechtliche Anforderungen an den Milieuschutz

Zusätzlich zur Notwendigkeit einer rechtlichen Grundlage auf Landesebene kommt ein Umwandlungsvorbehalt nur in Betracht, wenn es sich um ein Wohngebäude handelt, welches im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (sogenannte Milieuschutzsatzung) liegt. Ist eine Aufteilung geplant, sollte also zunächst geprüft werden, welche bauplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen für das Grundstück gelten. Selbst wenn ein Grundstück in einem Bundesland mit Umwandlungsvorbehaltverordnung liegt, gilt ein solcher Vorbehalt nicht flächendeckend. An die Ausweisung der hierfür erforderlichen Milieuschutzgebiete sind hohe rechtliche Anforderungen zu stellen.

In § 172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 bis 6 BauGB wird dem Eigentümer unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Genehmigung einer Umwandlung zugestanden. Dies gilt, wenn die Liegenschaft zu einem Nachlass gehört und unter den

DIE AUTORIN

**DR. NINA
JARASS COHEN**

LL.M., Rechtsanwältin,
FPS Fritze Wicke Seelig
Partnerschaftsgesellschaft
von Rechtsanwältinnen mbB,
Frankfurt am Main



Erben beziehungsweise Vermächtnisnehmern aufgeteilt werden soll; wenn eine Wohnung zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll; wenn ansonsten bereits bestehende Ansprüche Dritter, zu deren Gunsten bereits vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung ins Grundbuch eingetragen worden ist, nicht erfüllt werden können; wenn ein Gebäude zum Zeitpunkt der Antragsstellung noch nicht zu Wohnzwecken genutzt wurde und schließlich, wenn sich der Eigentümer verpflichtet, im Zeitraum von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum die Wohnungen nur an die Mieter, die in ihr leben, zu veräußern.

Beschränkungen auf Bundesebene

Zusätzlich zu den Beschränkungen auf Ebene der Bundesländer plant die Bundesregierung die Schaffung weiterer Umwandlungsbeschränkungen. Anders als im Sommer 2019 angekündigt, hat das federführende Bauministerium allerdings bis zum Ende des Jahres 2019 keinen entsprechenden Gesetzesentwurf vorgelegt. Der Tagespresse war zu entnehmen, dass nach Aussage des Bundesbauministers Horst Seehofer der Entwurf aber bereits fertiggestellt sei und man nur noch auf die Zustimmung des Koalitionspartners warte, um den Entwurf in den Bundestag einzubringen.

Wann genau das Gesetz, welches das BauGB ändern würde, in Kraft treten soll, ist aktuell noch ungewiss. Bereits im Januar 2020 hatte das Bundesjustizministerium – mangels eigener Zuständigkeit – dem Bauministerium einen Vorschlag zur Novellierung des BauGB unterbreitet. Danach soll eine neue Vorschrift im BauGB geschaffen werden, wonach die Landesregierungen ermächtigt werden, ähnlich wie bei der Mietpreisbremse, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten zu bestimmen, in denen Umwandlungen von den Behörden nur in wenigen Ausnahmefällen genehmigt würden.

Der vorgeschlagene Ausnahmekatalog ähnelt demjenigen des § 172 Absatz 4 Satz 3 BauGB – mit der entscheidenden Besonderheit, dass es keiner Milieuschutzsatzung bedarf und das bloße Einräumen eines zeitlich befristeten Vorkaufsrechts für den Mieter keinen Genehmigungsanspruch begründen würde. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich der Gesetzesentwurf des Bundesbauministeriums an diesem Vorschlag orientieren oder davon abweichen wird. Zuvor hatten bereits die Länder Hamburg und Bremen im Oktober 2019 eine Bundesratsinitiative zur Streichung der Ausnahmeregelung des §

172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 6, Satz 4 und 5 BauGB gestartet. Da sich die Mieter den Kauf der Wohnungen oftmals nicht leisten könnten, führe eine Genehmigung der Umwandlung unter Beachtung der Siebenjahresfrist demnach häufig dazu, dass der Mietwohnungsbestand mit bezahlbaren Mieten langfristig reduziert werde. Daher solle die Ausnahmenvorschrift der Siebenjahresbindung innerhalb von Milieuschutzgebieten abgeschafft werden.

Verbleibende Spielräume?

Es spricht gegenwärtig viel dafür, dass ein Umwandlungsvorbehalt auf Bundesebene kommen wird. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie dieser im Einzelnen ausgestaltet sein wird. Solange das bundesrechtliche Umwandlungsverbot noch nicht greift und für solche Liegenschaften, die aktuell mangels Milieuschutzsatzung auch nicht einem landesrechtlichen Umwandlungsvorbehalt unterliegen, empfiehlt es sich, jedenfalls dann eine Abgeschlossenheitsbescheinigung zu beantragen, wenn man sich mit dem Gedanken einer Aufteilung des Eigentums trägt. Hat die Gemeinde dagegen bereits einen Aufstellungsbeschluss über eine Milieuschutzsatzung getroffen, wird eine Aufteilung in Eigentumswohnungen problematisch. Es dürfte schwer werden, noch eine Abgeschlossenheitsbescheinigung zu erlangen und die Bauaufsicht wird regelmäßig eine vorläufige Untersagung im Sinne von § 15 Absatz 1 Satz 2 BauGB mit Verweis auf die in der Aufstellung befindliche Satzung verfügen. Hierdurch sollen die gemeindlichen Erhaltungsziele schon vor Inkrafttreten der Milieuschutzsatzung vorläufig vor Beeinträchtigungen gesichert werden.

Zwar hat der BGH jüngst entschieden, dass das Grundbuchamt den Vollzug einer Teilungserklärung im Grundbuch nicht deshalb verweigern dürfe, weil dem teilenden Eigentümer die Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum im Hinblick auf einen Beschluss über die Aufstellung einer Erhaltungsverordnung gemäß § 15 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 172 Absatz 2 BauGB vorläufig untersagt worden ist; gleichzeitig hat der BGH aber auch festgehalten, dass es sich bei einer solchen behördlichen Untersagung um ein relatives Veräußerungsverbot handle. Die Aufteilung sei gegenüber der Bauaufsicht unwirksam und diese könne dagegen vorgehen (BGH, Beschluss vom 19. Dezember 2019, V ZB 145/18, Immobilien- und Baurecht Rechtsprechung 2020, 0404).

Auch mögliche Umgehungsversuche, etwa Wohnungen zum Zeitpunkt der Umwand-

lung leer stehen zu lassen oder pro forma an den künftigen Erwerber „zu vermieten“, dürften nicht von Erfolg gekrönt sein. Einem derartigen Ansinnen hat das BVerwG bereits 2004 einen Riegel vorgeschoben, indem es entschied, dass sich die Verpflichtung, die Wohnungen innerhalb von sieben Jahren nur an die Mieter zu veräußern, auch auf diejenigen Wohnungen erstrecke, die zum Zeitpunkt der Erteilung der Umwandlungsgenehmigung leer stehen. Demgegenüber zählen Mieter, die in das Mietverhältnis von vornherein nur mit der Absicht eingetreten sind, die Wohnung käuflich zu erwerben, nicht zu dem berechtigten Erwerberkreis (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2004, 4 C 1/03). Ein Verkauf an Personen, welche die Wohnung in reiner Erwerbsabsicht bezogen haben, genügt daher der Verpflichtung nicht und lässt die Siebenjahresfrist unberührt.

Greift der landesrechtliche (und zukünftig auch der bundesrechtliche) Umwandlungsvorbehalt, sind die Spielräume für eine Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen denkbar eng. Hinzu kommen in Milieuschutzgebieten die zusätzlichen Beschränkungen des § 172 BauGB. Angesichts der sich verändernden Rechtslage und der drohenden Restriktionen ist es sinnvoll, die jeweils aktuell geltenden Rahmenbedingungen grundstücksgenau zu untersuchen und Aufteilungen gegebenenfalls beschleunigt umzusetzen.

Bärendienst für Familien

Den Status Deutschlands als Schlusslicht bei der Wohnungseigentumsquote innerhalb von Europa werden die geplanten Gesetzesvorhaben zusätzlich untermauern. Angesichts der Tatsache, dass es für Familien und junge Menschen in Großstädten immer schwieriger wird, eine Eigentumswohnung zu erwerben und gleichzeitig die Eigentumsbildung einen wichtigen Beitrag zur Altersabsicherung leisten könnte, stellt sich die Frage, ob der Schutz vor Verdrängung nicht wirkungsvoller erreicht werden könnte. Dies gilt umso mehr, als zumindest die Milieuschutzsatzungen als städtebauliches Instrument nicht den Schutz des einzelnen Mietverhältnisses, sondern der Zusammensetzung der Quartiersstruktur bezwecken.

Denkbar wäre etwa, die bisherigen Mieter mithilfe finanzieller Anreize oder Unterstützung leichter in die Lage zu versetzen, eine von der Umwandlung betroffene Wohnung selbst zu erwerben. Das könnte etwa dadurch geschehen, dass keine Grunderwerbssteuer beim Kauf der ersten, selbst genutzten Eigentumswohnung erhoben wird.