



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

Der Gesetzentwurf zur Mobilisierung von Bauland greift zahlreiche Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände auf und ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen möchten wir die nachstehenden Hinweise und Anregungen geben.

Allgemeine Hinweise:

Auch stagnierende und schrumpfende Städte und Gemeinden in die Novelle einbeziehen

Der Gesetzentwurf soll die Handlungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden im Bauplanungsrecht stärken. Insbesondere sollen die Mobilisierung von Bauland vereinfacht und die Möglichkeiten des Flächenzugriffs erleichtert werden. Die Neuregelungen sind dabei so gestaltet, dass in erster Linie Städte und Gemeinden mit einer hohen Nachfrage nach Wohnraum und dementsprechendem Baulandbedarf davon profitieren werden. Dies bildet nicht die Vielfalt der Kommunen in der Bundesrepublik ab. Innerhalb Deutschlands bestehen erhebliche Unterschiede in den regionalen Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten; ebenso bei der Sicherung der Daseinsvorsorge. Städte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen müssen oft große Anstrengungen unternehmen, jüngere, gut ausgebildete Menschen vor Ort zu halten. Die Bundesregierung hat deshalb die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt. Deren Auftrag war es, eine gerechte Verteilung von Ressourcen und Möglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen zu untersuchen und Vorschläge zur Stärkung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu machen. Hierbei sollten alle Aspekte der Daseinsvorsorge genauso wie gezielte Strukturverstärkungen in den Ländern und Kommunen in den Blick genommen werden. Damit sollte auch ein Beitrag geleistet werden, um den Wegzug aus vielen Regionen und den Druck auf die Ballungsräume zu dämpfen. Wir halten es daher für erforderlich, in der Gesetzesnovelle im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse die Bemühungen für eine nachhaltige Bodenpolitik auch in schrumpfenden Städten und Gemeinden zu berücksichtigen.

Begriff der „angespannten Wohnungsmärkte“

An vier Stellen wird die Voraussetzung „angespannte Wohnungsmärkte“ eingeführt und durch nicht abschließend bestimmte („insbesondere“) Fallgruppen konkretisiert. Der Wortlaut ist dem § 556d Abs. 2 und 3 BGB nachgebildet. Da es sich um eine Anwendungsvoraussetzung handelt, müssen die Gemeinden allerdings – abweichend von § 556d Abs. 2 und 3 BGB – selbst anhand geeigneter Kriterien feststellen, ob ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Das Gesetz nennt beispielhaft geeignete Beurteilungskriterien. Lediglich bei § 250 BauGB wird die Feststellung der Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt wie in § 556d Abs. 2 und 3 BGB den Ländern vorbehalten, die hierzu eine Rechtsverordnung erlassen müssen.

Grundsätzlich ist die weitgehende Loslösung von einer Rechtsverordnung der Länder und die Übertragung der Eigenverantwortung an die Gemeinden sachgerecht und zu begrüßen. Die Gemeinden werden hier ggf. auf bereits von den im Auftrag der Länder erstellte Untersuchungen zurückgreifen können, allerdings zeigen unsere Erfahrungen mit der gemeindeschaffen Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte zur Anwendung der Ermächtigungen des Bundes (Mietpreisbremse, verringerte Kappungsgrenze, Kündigungssperrfrist) die Schwierigkeiten dieses Prozesses: Die jüngst erstellten Gutachten der Länder (z. B. Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen) interpretieren die BGB-Formulierungen des Bundes sehr unterschiedlich, teils sogar widersprüchlich. Die Frage „woran bemisst sich die Anspannung eines lokalen Wohnungsmarktes“ wird von Gutachtern sehr unterschiedlich beantwortet.

In einem Urteil zu dem sehr ähnlichen § 558 Abs. 3 BGB hat der BGH mit Verweis auf das BVerfG deutlich betont, dass der Ordnungsgeber als demokratisch legitimiertes und politisch verantwortliches Staatsorgan bei der Bejahung der Fallgruppen einen nicht gerichtlich überprüfbaren wohnungsmarkt- und sozialpolitischen Einschätzungsspielraum hat (vgl. BGH, NJW 2016, 476 Rn. 62; BVerfG, NJW 2016, 2872). So hat es auch das LG Berlin (WuM 2017, 266) zur Mietpreisbremse-VO in Berlin entschieden. Ob dieser Gestaltungsspielraum auch für die normvollziehenden Kommunalverwaltungen durch die Gerichte anerkannt wird, ist keinesfalls gesichert. Denn die Gerichte gehen bislang grundsätzlich nicht von einem dem Ordnungsgeber vergleichbaren weiten Einschätzungsspielraum aus (vgl. BGH, NJW 2016, 476 Rn. 63). Vielmehr ist von einer vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns auszugehen (BVerfGE 15, 275). Die Praxis bei der Anwendung von § 556d Abs. 2 und 3 BGB zeigt, dass es ohne einen Beurteilungsspielraum bei der Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes nicht geht.

Der Gesetzestext sollte deshalb ausdrücklich klarstellen, dass den Gemeinden hier ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt wird, der auch die Interessen von stagnierenden und schrumpfenden Städten berücksichtigt und nicht deckungsgleich mit eventuell nach Landesrecht festgelegten Gebieten sein muss. Im Übrigen gehen wir davon aus, dass eine vorliegende Rechtsverordnung des Landes für bestimmte Gebiete bereits das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes auch i. S. d. BauGB indizieren kann, ohne dass es hier einer expliziten Prüfung und tiefergehenden Begründung durch die Gemeinde bedarf.

Befristungen und Evaluierungserfordernisse

Auch ist festzustellen, dass der Referentenentwurf eine Reihe von Befristungen enthält (§ 9 Abs. 2 d) BauGB-E, § 13b BauGB-E, § 31 Abs. 3 BauGB-E, § 176 Abs. 3 BauGB-E). Solche Befristungen sind grundsätzlich sinnvoll, wenn die Regelungen auf ein absehbar zeitlich begrenztes Regulierungserfordernis reagiert. Mit Blick auf die Regelungen für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten erscheint dies entbehrlich, da durch den damit begrenzten und bedingten Anwendungsbereich eine überschießende Regulierung ohnehin vermieden wird.

In § 176 Abs. 3 BauGB-E wird ungewöhnlicher Weise ein Evaluationserfordernis direkt im Gesetz formuliert. Offenbar will sich der Gesetzgeber hier von vornherein die Option einer Nachjustierung vorbehalten. Da hinsichtlich der Wirkung der Neuregulierung Unsicherheit besteht, halten wir diese Regelung für sinnvoll.

Insbesondere mit Blick auf die weitreichenden Wirkungen der beabsichtigten Freigabe der Maßobergrenzen in § 17 BauNVO-E erscheint uns allerdings auch in diesem Fall eine solche Evaluierung geboten zu sein. Aus Sicht der integrierten Stadtforschung ist die vorgesehene Freigabe der Maßobergrenze ein zweiseitiges Schwert, bei dem insbesondere der für Klimaanpassung und ein attraktives Wohn- und Lebensumfeld wichtige öffentliche Freiraum sowie das Urbane Grün nachteilig verändert werden kann. Den Städten und Gemeinden kommt hier eine zentrale Verantwortung bei der Wahrung dieser für das Wohl der Allgemeinheit wichtigen Belange zu. Sie werden durch den Verzicht auf das bislang in § 17 Abs. 2 BauNVO vorgesehene Kompensationserfordernis in ihrer Verhandlungsposition jedoch geschwächt. Diese Auswirkungen der geplanten Änderung sollten deshalb unbedingt evaluiert werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 – Änderung des Baugesetzbuchs

Zu Nr. 2 a) (§ 1 Abs. 3 Satz 1):

Die Ergänzung in Abs. 3 Satz 1 bringt keine Veränderung der Rechtslage. Die Signalwirkung wird allerdings anders bewertet, als sie wohl beabsichtigt ist. Sie könnte Gemeinden als Träger der Bauleitplanung in Grenz- bzw. Zweifelsfällen davon abhalten, die nach den Zulässigkeitsbestimmungen der §§ 30-35 BauGB vorhandenen Spielräume zur Schaffung von Wohnungsbauvorhaben auszuschöpfen und stattdessen dazu anhalten, ein zeitaufwändiges Planungsverfahren durchzuführen. Dies wäre allerdings angesichts der drängenden Herausforderungen bei der Wohnraumversorgung kontraproduktiv.

Zu Nr. 3 a) (§ 1a Abs. 3 Satz 6):

Die Einführung einer Ersatzgeldalternative auf Ebene der Eingriffsregelung wird grundsätzlich begrüßt. In der Begründung sollte klargestellt werden, dass es im Ergebnis auf Ebene der gemeindlichen Abwägung zu beurteilen ist, ob ein Realausgleich möglich ist oder nicht. Ansonsten stünde zu befürchten, dass für Investoren der Anreiz geschaffen würde, sehr schnell von einer Unmöglichkeit eines Ausgleichs auszugehen oder sogar eine solche zu begünstigen bzw. herbeizuführen, um dann „nur“ Ersatzgeld leisten zu müssen. Zudem sollte zumindest in der Begründung deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass das Ersatzgeld – ebenso wie im BNatSchG – nur als „ultima ratio“ bei Unmöglichkeit eines realen Ausgleichs zum Zuge kommen kann, da die Eingriffsvermeidung, die Realkompensation und die Vollkompensation sämtlich vorrangig sind. Um die Anwendung in der Praxis zu erleichtern, sollten auch noch Hinweise erfolgen, was in diesem baurechtlichen Kontext unter „nicht möglich“ zu verstehen ist.

Mit Blick auf § 135d BauGB-E, der sich mit dem Vollzug und der Verwendung des geleisteten Ersatzgeldes befasst, wird deutlich, dass die Gemeinde dadurch, dass sie komplizierte Kostenberechnungen durchführen und sodann die Kosten erheben muss, mit einem zusätzlichen Aufwand belastet wird. Der Gemeinde wird insofern eine neue Aufgabe zugeteilt, da Konzepte für naturschutzfachlich sinnvolle Maßnahmen entwickelt, umgesetzt und kontrolliert werden müssen. Vor diesem Hintergrund regen wir an, in der Begründung eine Empfehlung an die Gemeinden aufzunehmen, für die Planung und Durchführung der zweckgebundenen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landespflege das Benehmen mit der unteren Naturschutzbehörde herzustellen.

Zu Nr. 4 b) (§ 9 Abs. 1 Nr. 15):

Der neue Begriff „Naturerfahrungsräume“ in § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB-E ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der bislang nicht näher definiert ist. Somit erscheint bei einer solchen Festsetzung im Bebauungsplan nicht klar, was dort zulässig ist oder an Bestand erhalten werden soll. Entsprechende Erläuterungen in der Begründung wären aus unserer Sicht hilfreich.

Zu Nr. 4 c) Buchst. bb) (§ 9 Abs. 1a Satz 3):

Ein zu erwartender Eingriff ist in der Regel während der Aufstellung des Bebauungsplanes noch nicht erfolgt. Entsprechend der Begründung zum Referentenentwurf käme folgende Formulierung in Betracht: *„Soweit gemäß § 1a Abs. 3 Satz 6 für einen zu erwartenden Eingriff ein Ausgleich nicht möglich ist (oder nicht erfolgen kann) und stattdessen ein Ersatzgeld gezahlt werden soll, ist dies ebenfalls festzusetzen.“*

Zu Nr. 4 d) (§ 9 Abs. 2d):

Die Einführung eines sektoralen Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung – insbesondere zur Schaffung von preiswertem Wohnraum – wird ausdrücklich begrüßt.

Die Regelung ist hilfreich zur Bewältigung der Problemlagen in wachsenden Regionen mit einem angespannten Wohnungsmarkt, kann aber auch zur Wohnraumversorgung in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen zum Einsatz kommen.

In wachsenden Regionen besteht einerseits ein erheblicher Investitionsdruck im Siedlungsbestand, d. h. auf Grundstücken, die bereits über ein Baurecht verfügen. Andererseits erfolgt das

Baugeschehen hier weitgehend ohne Berücksichtigung der Ziele des Wohls der Allgemeinheit, die hier insbesondere in der Bereitstellung von Wohnungen für Bevölkerungsgruppen mit geringen und mittleren Einkommen bestehen. Der frei finanzierte Wohnungsbau bedient dieses Marktsegment aufgrund struktureller Rahmenbedingungen nicht. Zudem soll vielfach eine sozial durchmischte Stadtstruktur erhalten werden, was angesichts des Investitionsgeschehens de lege lata nicht gelingen kann. Städtebauliche Verträge dürfen de lege lata bei bestehendem Baurecht nicht geschlossen werden, weil der Vorhabenträger einen Anspruch auf die Gegenleistung, i. d. R. das Baurecht, bereits innehat.

Bei der aktuellen Formulierung bestehen allerdings Unklarheiten, so beispielsweise bei der Formulierung des § 9 Abs. 2 d) Nr. 3 BauGB-E hinsichtlich der enthaltenen Bezugnahme auf die „geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung“. Sind damit nur die jeweiligen Landesförderprogramme umfasst? Das wäre zu kurz gegriffen: So gibt es zum Teil in den Städten zusätzliche und unterschiedliche Förderbedingungen für diverse Bereiche (z. B. bei Privatgrundstücken, andere Vorgaben bei Vergabe von Grundstücken der Stadt) und unterschiedliche Fördermodelle.

Wir regen daher an, auch andere (vertragliche) Konzepte und Vereinbarungen zum (kommunalen) sozialen Wohnungsbau unter diese Vorschrift zu fassen, die keine unmittelbare Bindung an die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung vorsehen. Wünschenswert wäre z. B. eine explizite Berücksichtigung von „preisgedämpftem Wohnraum“ und genossenschaftlichen Modellen, die bereits in diverse Baulandmodelle der Städte und Gemeinden Eingang gefunden haben. Hiervon profitieren besonders Haushalte, die nur knapp aus der sozialen Wohnraumförderung herausfallen. Angesichts der derzeit niedrigen Immobilenkreditzinssätze nehmen Investoren eher Abstand von der sozialen Wohnraumförderung. Hier sollte den Gemeinden auch ein Spielraum für die Umsetzung eigener kommunaler Konzepte zur preisgebundenen Wohnraumversorgung (z. B. informelle Rahmenpläne i. S. des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) eröffnet werden.

In seiner derzeitigen Entwurfsfassung enthält der neue § 9 Abs. 2 d) BauGB-E neben den Festsetzungsmöglichkeiten bezüglich des geförderten Wohnraums (Nr. 2 und 3 neu) in den übrigen Nummern weitere Festsetzungsmöglichkeiten. Unklar bleibt, wie dieser Festsetzungskatalog zu verstehen ist: Wenn mit § 9 Abs. 2 d) BauGB-E und den dort enthaltenen Festsetzungsmöglichkeiten ein „kompletter“ Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung ermöglicht werden sollte, fehlen wichtige Festsetzungsmöglichkeiten wie beispielsweise solche zur Erschließung und zu sozialen Infrastrukturen. Diese müssen nach unserer Auffassung dringend ergänzt werden.

Im Übrigen ist das Verhältnis der beabsichtigten Neuregelung in § 9 Abs. 2 d) Nrn. 1, 4 bis 8 BauGB im Verhältnis zu den übrigen Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB unklar. Auch ist ein Verfahren nach § 13 BauGB nach derzeitiger Konzeption nach unserer Auffassung nicht ohne weiteres möglich, was aber wünschenswert wäre. Nicht zuletzt sieht der Regelungsentwurf auch keine Möglichkeit zur Beteiligung Privater an der sozialen oder grünen Infrastruktur vor.

Die beabsichtigte Neuregelung wirft auch Fragen im Hinblick auf die Entschädigungsregelungen (§§ 42 ff. BauGB) und deren Anwendung auf. Der Gesetzgeber sollte daher klarstellen, dass bei der Festsetzung von gefördertem Wohnraum die §§ 42 BauGB keine Anwendung finden.

Die vorgesehene Befristung wird kritisch gesehen. Die Regelung sollte unbefristet eingeführt werden. Im Falle einer Befristung sollte diese mindestens 10 Jahre betragen, da die

Aufstellung eines Bebauungsplans in der Regel längere Zeit in Anspruch nimmt und somit eine Befristung bis 2024 zu kurz ist, um ausreichend Erfahrungen mit der Neuregelung sammeln und eine Aussage über deren Mehrwert treffen zu können, gerade auch im Hinblick auf die Anwendungsphase nach Satzungserlass.

Zu Nr. 8 (§ 13b):

Die vorgesehene Verlängerung des § 13b BauGB wird seitens des *Deutschen Städte- und Gemeindebundes* ausdrücklich begrüßt. Der *Deutsche Städte- und Gemeindebund* betrachtet es zudem als hilfreich, wenn in der Begründung zu § 13b BauGB die erläuternde Klarstellung dahingehend vorgenommen wird, dass zur förmlichen Einleitung des Verfahrens neben dem Aufstellungsbeschluss auch die ortsübliche Bekanntmachung über diesen zu erfolgen hat.

Zu Nr. 9 und 10 (§§ 24, 25):

Die Klarstellungen und Erweiterungen im Bereich der gemeindlichen Vorkaufsrechte werden seitens der kommunalen Spitzenverbände begrüßt. Als hilfreich erweisen sich insbesondere der neu geschaffene Tatbestand in § 24 Abs. 1 Nr. 8 sowie die beiden Gemeinwohlklarstellungen (Wohnraum und Innenentwicklung). Folgende Präzisierungen halten wir noch für erforderlich:

In § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB sollte das Wort „vorwiegend“ gestrichen werden, da erst dann eine Vorkaufsrechtsausübung in Dorf- und Mischgebieten sowie in Urbanen Gebieten möglich wird. Zudem ist nach dem Wortlaut der Vorschrift der Anwendungsbereich auf unbebaute Grundstücke beschränkt. Ausgenommen wären danach Grundstücke, welche eine geringfügige Bebauung aufweisen. Dies führt in der Praxis immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Eine geringfügige Bebauung ist schon jede Form von fest mit Grund und Boden verbundener Einfriedung. Das BVerwG hat die Einbeziehung geringfügig bebauter Grundstücke deshalb unter Verweis auf den Wortlaut abgelehnt. Diese Auslegung wird dem Zweck des Vorkaufsrechts nicht gerecht, weil es um die Realisierung von bislang ungenutzten Baurechten für den Wohnungsbau geht. Vor diesem Hintergrund sollte § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB klarstellen, dass neben unbebauten auch geringfügig bebaute Grundstücke vom Vorkaufsrecht erfasst werden.

In § 24 Abs.1 BauGB soll eine neue Nr. 8 für städtebauliche oder anlagenbezogene Missstände (Schrottimmobilien) eingeführt werden. Die Formulierung der Nr. 8 setzt voraus, dass „erhebliche Auswirkungen auf das soziale und städtebauliche Umfeld“ vorliegen müssen, sodass durch die Verwendung des Wortes „und“ beides kumulativ vorliegen muss. Dies scheint aus unserer Sicht eine zu hohe Hürde zu sein, sodass angeregt wird, die Formulierung so zu ändern, dass auch bereits allein nachteilige Auswirkungen auf das städtebauliche Umfeld ausreichen. Zudem stellt sich im Hinblick auf eine missbräuchliche Nutzung die Frage, wann von dem Vorliegen einer solchen missbräuchlichen Nutzung ausgegangen werden kann. In der Gesetzesbegründung jedenfalls finden sich hierzu keine Ausführungen – abgesehen von der Ausführung, dass auf einem zu veräußernden Grundstück ein Missstand besteht, wenn insbesondere ein „Grundstück als solches nicht angemessen genutzt wird (Brache)“. In letzterem Falle handelt es sich jedoch eher um eine Nichtnutzung und nicht um eine missbräuchliche Nutzung. Insofern wird angeregt, den Begriff der missbräuchlichen Nutzung zumindest in der Gesetzesbegründung weiter zu erläutern.

Wir gehen davon aus, dass die klarstellende Aufnahme des Allgemeinwohlgrunds in § 24 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BauGB-E „Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde“ insbesondere

auch als Rechtfertigungsgrund für die Vorkaufsrechtsausübung zur Nutzung des Vorkaufsrechtsgrundstücks für „einkommensschwächere und weniger begüterte Personen“ (vgl. Wortlaut des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) dienen kann. Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass § 27 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB in der Fassung bis zum 19.09.2013 schon die Ausübung des Vorkaufsrechts zur Nutzung „für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung oder die Wohnbebauung für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf“ vorgesehen hatte. Wir regen daher an, die Neuregelung des § 24 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BauGB-E wie folgt zu fassen: „Deckung eines Wohnbedarfs, insbesondere auch für einkommensschwächere und weniger begüterte Personen in der Gemeinde oder“...

Diese Klarstellung würde auch der Einforderung entsprechender Bindungen in einer Abwenderklärung dienen.

§ 25 BauGB: Neuer Tatbestand bei der Vorkaufsrechtssatzung – Ergänzung um Kauf zum Verkehrswert

Die Gemeinden sollen die Möglichkeit erhalten, mit der neuen Vorkaufsrechtssatzung auch festzulegen, dass das Vorkaufsrecht in diesen Gebieten grundsätzlich zum Verkehrswert ausgeübt wird. Der neue Tatbestand zum Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt begründet in zahlreichen wichtigen Fällen das kommunale Vorkaufsrecht.

Das Problem der durch Spekulation getriebenen Preisentwicklung lässt die Regelung derzeit noch außer Acht. Hier ist nachzubessern. Grundsätzlich ist der Vorkauf zum vereinbarten Kaufpreis auszuüben. Gemeinden müssen deshalb auch spekulativen Vorstellungen über die Preisentwicklung folgen, welche auf dem Grundstücksmarkt aufgerufen werden. Das Gesetz sieht zwar in § 28 Abs. 3 BauGB die Möglichkeit vor, das Vorkaufsrecht auch zum Verkehrswert des Grundstücks (§ 194) im Zeitpunkt des Kaufes auszuüben, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet. Diese Regelung ist angesichts der Dynamik bei der Entwicklung der Immobilienpreise und wegen der Deutungs Offenheit des Begriffs „deutlich“ unzureichend. Zum Teil wird eine Abweichung um 20 Prozent (Roos in Kohlhammer-Komm., § 28 Rn. 42; W. Schrödter in Schrödter, BauGB, § 28 Rn. 32), zum Teil um 30 Prozent verlangt (Grziwotz in BeckOK § 28 Rn. 29), während OLG Frankfurt/M. (Urt. v. 25. 9. 1997 – 1 U (Baul.) 8/96, GuG 1998, 119) auf die absolute Höhe des Differenzbetrages abstellt. Jeder über dem Verkehrswert liegende Kaufpreis bewirkt dann eine Erhöhung des Verkehrswertes, der beim nächsten Verkaufsfall zugrunde gelegt werden muss. Das derzeitige System kann einer spekulativen Preisentwicklung deshalb nicht wirksam begegnen. Auch ist der belastbare Nachweis der Preisabweichung angesichts der kurzen Frist, binnen derer das Vorkaufsrecht auszuüben ist, häufig nicht beizubringen. Das preislimitierte Vorkaufsrecht sollte daher weiterentwickelt werden.

Vor diesem Hintergrund sollten die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, mit der neuen Vorkaufsrechtssatzung auch festzulegen, dass das Vorkaufsrecht in diesen Gebieten grundsätzlich zum Verkehrswert ausgeübt wird. Auf das Vorliegen einer deutlichen Abweichung des Kaufpreises käme es dann nicht an. Die Gemeinden könnten für das Satzungsgebiet den Verkehrswert in einer für den Bodenmarkt transparenten Weise feststellen und auf diese Weise signalisieren, welche Preise in diesem Gebiet für die Ausübung des Vorkaufsrechtes maßgeblich sind. Der Verkehrswert wäre zwar nicht eingefroren, die Preisentwicklung dürfte allerdings spürbar gebremst werden, da Kaufpreisen, welche spekulativ die Entwicklung zu Bauland vorwegnehmen, wirkungsvoll entgegengetreten werden könnte.

Die Beschränkung auf den Verkehrswert ist dabei kein weitergehender Eingriff, als er schon im geltenden Recht unter der Voraussetzung einer deutlichen Abweichung des Kaufpreises möglich ist. Diese Beschränkung wäre aber wesentlich wirkungsvoller, weil mit der entsprechenden Regelung in der Satzung ein klares Signal gesetzt würde und die Gemeinde aus dem reaktiven Überprüfen des Kaufpreises in ein aktives Feststellen des Verkehrswertes käme.

Diese Möglichkeit sollte ergänzend auch bei der Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB eingeführt werden, da die Interessenlage bei dieser Fallvariante in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten ganz ähnlich ist.

Vorkaufsrecht auch für Rechte nach dem WEG

Geändert werden sollten im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes dringend auch die §§ 24 und 25 BauGB, soweit dort die Ausübung beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz ausgeschlossen wird, weil diese Regelung die Kommunen bei der Schaffung von neuem und insbesondere bezahlbarem Wohnraum stark einschränkt. Häufig gibt es im Bereich der Revitalisierung von Stadtteil- und Einkaufszentren große Entwicklungshemmnisse, weil diese kleinteilig strukturierten Gewerbeeinheiten oftmals nach dem WEG aufgeteilt und daher dem kommunalen Vorkaufsrecht entzogen sind. Der Ausschluss in § 24 Abs. 2 BauGB sollte daher gestrichen werden.

Abschließend ist festzustellen, dass durch den erweiterten Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts mehr Fälle ausgelöst werden können, wodurch den Gemeinden ein zusätzlicher Aufwand (für den Ankauf der Immobilien bzw. Grundstücke) entsteht. Daher ist es angesichts der Corona-bedingten Belastungen zumindest vorübergehend erforderlich, dass von staatlicher Seite höhere staatliche Zuschüsse oder sonstigen Ausgleichsleistungen von Bund und/oder Ländern den Kommunen für den Flächenerwerb zur Verfügung gestellt werden.

Zu Nr. 11 (§ 28 Abs. 2 Satz 1):

Die Verlängerung der Ausübungsfrist des Vorkaufsrechts von zwei auf drei Monate wird begrüßt. Damit wird einem dringenden Bedürfnis der kommunalen Praxis nach sachgerechten Fristen entsprochen.

Zu Nr. 12 b) (§ 31 Abs. 3):

Die geplante Vorschrift in § 31 Abs. 3 BauGB soll ermöglichen, dass in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt befristet bis zum 31.12.2024 im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden kann, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Die Regelung ist aus kommunaler Sicht grundsätzlich zu begrüßen.

Wir bitten allerdings darum, die Neuregelung des Abs. 3 um die Wörter „mit Zustimmung der Gemeinde“ wie folgt zu ergänzen:

„In einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt kann mit Zustimmung der Gemeinde bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.“

Die vorgeschlagene Ergänzung greift ausdrücklich die Empfehlung der Baulandkommission auf (siehe Seite 7 ebenda) und betont eine behutsame Lockerung des Tatbestandsmerkmals

„Grundzüge der Planung“. Die schlichte Verweisung der Gemeinden auf das Einvernehmenserfordernis in § 36 Abs. 1 BauGB greift zu kurz. Es bedarf einer qualifizierten Beteiligung der im Einzelfall betroffenen Gemeinde. Da das Kriterium der „Grundzüge der Planung“ entfällt, handelt es sich um einen starken Eingriff in die kommunale Planungshoheit, der sogar verfassungsrechtliche Fragen aufwirft.

Beim Vollzug des § 31 Abs. 3 BauGB-E wird sich zudem in der bauaufsichtlichen Praxis die Frage stellen, in welcher Form und durch wen die Einschlägigkeit der Voraussetzungen zu belegen ist sowie von welchen Festsetzungen und in welchem Maße auf der Grundlage des § 31 Abs. 3 BauGB-E – aber auch des Abs. 2 – Befreiungen möglich sind. Zugleich wird der Prüfumfang für die untere Bauaufsichtsbehörde erweitert und auf Fragen des Wohnungsmarktes als ein neues Prüffeld ausgedehnt. Eine Mitwirkung der Gemeinden durch ein ausdrückliches Zustimmungserfordernis kann die Bauaufsichtsbehörden bei der Beantwortung dieser Fragen unterstützen und somit auch zur Entlastung beitragen. Wir bitten daher um eine entsprechende Ergänzung.

Aufgrund unserer Ausführungen unter „Allgemeine Hinweise“ sollte die Befristung entfallen, zumindest jedoch auf 10 Jahre verlängert werden. Zudem wird angeregt, dass der Gesetzgeber ausdrücklich in das Gesetz oder zumindest in die Begründung als Klarstellung aufnehmen sollte, dass eine Befreiung auch mit der Verpflichtung zur Realisierung von gefördertem bzw. preisgedämpften Wohnraum und auch einer Beteiligung am sozialen Infrastrukturbedarf verknüpft werden darf.

Zu Nr. 13 (§ 34 Abs. 3a):

Mit der beabsichtigten Ergänzung des § 34 Abs. 3a BauGB um einen neuen Satz 3 werden weitere Erleichterungen für die Schaffung von Wohnraum im Hinblick auf das qualitative Erfordernis des „Sich-Einfügens“ sowie im Hinblick auf die quantitative Voraussetzung des Einzelfalles eingeführt. Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Anwendung dieser Regelung zu unerwünschten städtebaulichen Fehlentwicklungen führt. Daher wird zutreffender Weise auf die Grenze des Anwendungsbereichs verwiesen, wenn ein Planungsbedürfnis ersichtlich wird.

Zu Nr. 14 a) und b) (§ 35 Abs. 4):

Die vorgesehene Änderung des § 35 Abs. 4 BauGB wird grundsätzlich begrüßt. Gerade im ländlichen Raum gibt es ein großes Potenzial, auch mit Rücksicht auf den Grundsatz der Schonung des Außenbereichs durch die Umnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Dass je Hofstelle zukünftig fünf Wohnungen zu den privilegierten Wohnungen geschaffen werden dürfen, ist ein sinnvoller Schritt, um eine bessere Nachnutzung von Bestandsgebäuden zu ermöglichen. Es müsste jedoch mindestens in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass die Privilegierung nur für die Schaffung von Dauerwohnraum und nicht für Ferienwohnungen gilt.

Zu Nr. 18 b) (§ 176 Abs. 3):

Die Einführung der neuen Nummer 3 in § 176 Abs. 1 BauGB, welche zukünftig in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt Baugebote zugunsten der zeitnahen Realisierung von Wohnraum ermöglicht, kann dazu beitragen, die Anwendung des Baugebots zu erleichtern.

Allerdings wird die positiv zu wertende Neuregelung durch die in § 176 Abs. 3 BauGB-E vorgesehene Einschränkung, wonach „die Gemeinde von einem Baugebot abzusehen hat, wenn

der Eigentümer „glaubhaft macht“, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsbefugnis (...) für seinen Ehegatten oder eine in gerader Linie verwandte Person nicht zuzumuten ist“, ins Leere laufen.

Die beabsichtigte Regelung schränkt den Anwendungsbereich des Baugebotes ein und widerspricht damit dem Interesse an der Mobilisierung vorhandener Baurechte. Wann aus den genannten Gründen von einer Unzumutbarkeit ausgegangen werden soll, ist für die Gemeinden unklar. Wenn damit Fälle erfasst werden sollen, bei denen eine Bebauung durch Ehegatten und Verwandte in gerader Linie bereits konkretisiert ist, würde die Anordnung des Baugebotes bereits nach der aktuellen Fassung der Vorschrift aus Verhältnismäßigkeitserwägungen unangemessen sein. Es besteht daher kein Regulierungserfordernis. Die vorgesehene Neuregelung zum Absehen von einem Baugebot wird vielmehr dazu führen, dass sich im Zweifel jeder Grundstückseigentümer auf eine solche familiäre Verwendung berufen wird. Kommunen werden angesichts der unklaren Abgrenzung in Bezug auf die Zumutbarkeit im Zweifel von der Ausübung des Baugebotes absehen. Das Instrument wird damit nicht belebt, seine Anwendung vielmehr deutlich erschwert. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist es hinreichend, dass eine Gemeinde von der Durchsetzung eines Baugebots abzusehen hat, wenn die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen einem Eigentümer nicht zuzumuten ist. Insoweit kann auf die bekannte Systematik des § 176 Abs. 3 BauGB verwiesen werden.

Im Übrigen ist vor Erlass eines Baugebots die Maßnahme gem. § 175 Abs. 1 BauGB mit den Beteiligten zu erörtern. Hier haben die Betroffenen dann die Möglichkeit, ihre (auch familiären) Verwendungsabsichten in Bezug auf das Grundstück darzulegen. Die Gemeinde kann dann im Einzelfall eine sachgerechte Entscheidung treffen, ob von einem Baugebot abzusehen ist. Die Interessen der Betroffenen werden durch die vorhergehende Anhörung gewahrt, wir halten es daher weder für erforderlich noch für zielführend, einen zusätzlichen Grund für ein Absehen vom Baugebot ausdrücklich in das Gesetz aufzunehmen, zumal er, wie oben dargelegt, für die Kommunen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände lehnt diese einschränkende Regelung daher ab.

Zu Nr. 19 (§ 176a):

Das Innenentwicklungskonzept, das als Grundlage für die Umsetzung von Baugeboten sowie für die Vorkaufsrechtsausübung herangezogen werden kann, entspricht der Idee des Innenentwicklungsmaßnahme-Gebiets (IEM), allerdings in deutlich reduzierter Form. Wir bedauern, dass das IEM nicht umgesetzt werden soll.

In der Begründung zu § 176a BauGB sollte noch klargestellt werden, dass ein städtebauliches Entwicklungskonzept auch zur Begründung einer Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 BauGB herangezogen werden kann.

Zu Nr. 23 (§ 250):

Die Regelung wird befürwortet. Einschränkend aus kommunaler Sicht könnte sich allerdings auswirken, dass die Einsatzmöglichkeit des neuen Rechtsinstruments davon abhängt, dass die Länder von der Kompetenz zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung auch tatsächlich Gebrauch machen. Wir regen daher an zu prüfen, ob eine Gebietskulisse für das Umwandlungsverbot nicht effektiver durch eine kommunale Satzung festgelegt werden könnte, die sich ggf. auch nur auf Teile des Gemeindegebiets erstreckt.

Mit Blick auf die vorgeschlagene Regelung müssen im Übrigen § 250 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 und 4 und Abs. 4 BauGB-E enger gefasst bzw. geändert werden, sodass die Zweckerreichung („Umwandlungsverbot zur Sicherung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen“) gewährleistet wird.

Nach § 250 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB-E ist eine Genehmigung zu erteilen, wenn das Wohneigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll. In der Einzelbegründung (Seite 29) wird angemerkt, zwar gingen dann die Wohnungen dem Mietwohnungsmarkt verloren, allerdings ohne eine große Zahl angestammter Bewohner zu verdrängen. Nach der Einzelbegründung soll die bloße Erklärung des Eigentümers, mindestens 2/3 der Wohnungen an bisherige Mieter veräußern zu wollen, nicht ausreichend sein (Seite 30), vielmehr muss die Eigentumsbildung zu Gunsten der Bestandsmieter gesichert werden. Somit ist eine Genehmigung nicht schon dann zu erteilen, wenn der Eigentümer die Wohnungen den Mietern zum Kauf anbietet. Vielmehr muss sich der Eigentümer rechtssicher und nachvollziehbar verpflichten, konkrete Wohnungen an konkrete Mieter zu veräußern. Insofern sollte die Formulierung der Nr. 3 geschärft bzw. konkretisiert werden. In der Anwendungspraxis der Regelung § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB hat sich gezeigt, dass eine Klarstellung zu der Frage, wer Mieter im Sinne der Regelung ist, Umgehungen des Regelungszwecks von § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB-E vorzubeugen hilft.

Nach § 250 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 BauGB-E ist die Genehmigung „zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht mehr zumutbar ist.“ In der Einzelbegründung wird auf eine mögliche wirtschaftliche Unzumutbarkeit des Verzichts auf die Einzelveräußerung verwiesen, „etwa weil nur so das Kapital für erforderliche Erhaltungsmaßnahmen am Gesamtgebäude aufgebracht werden kann“ (Seiten 29 f. der Begründung). Eine solche Unzumutbarkeit kann es aber grundsätzlich nicht geben, da die ortsübliche Vergleichsmiete dem Vermieter einen am örtlichen Markt orientierten Mietzins sichert, der die Wirtschaftlichkeit der Wohnung regelmäßig sicherstellen wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, RdNr. 83, NJW 2019, 3054). Mieten decken damit grundsätzlich die Kosten für Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ab, sodass die Kosten erforderlicher Erhaltungsmaßnahmen keine Umwandlung in Wohnungseigentum erfordern können. § 250 Abs. 3 Nr. 4 BauGB-E sollte zu Gunsten einer Härtefallregelung für atypische Einzelfälle in Abs. 4 gestrichen werden.

Gemäß § 250 Abs. 4 Satz 1 BauGB-E „darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn dies für die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen erforderlich ist.“ Der Wortlaut spricht für eine Auslegung, wonach die Versagung der Genehmigung in jedem Einzelfall die Feststellung erfordert, dass das Umwandlungsverbot auch im konkreten Fall zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zur Mietwohnraumversorgung erforderlich ist. Anderenfalls wäre der Abs. 4 Satz 1 überflüssig, da die gefährdete Mietwohnraumversorgung schon generell – also ungeachtet des Einzelfalls – das Umwandlungsverbot rechtfertigt. Ein Rechtfertigungserfordernis im Einzelfall ist aber offensichtlich gar nicht gewollt; vielmehr ist der Einzelbegründung zu entnehmen, dass mit Abs. 4 Satz 1 nur eine Härtefallregelung für atypische Fallkonstellationen – etwa wegen der Größe des aufzuteilenden Objekts – aufgenommen werden sollte (Seite 30). Da das Umwandlungsverbot die Regel und nur in atypischen Sonderfällen die Umwandlung zugelassen sein sollte, sollte geregelt werden, dass die Umwandlung genehmigt werden kann, wenn die Versagung wegen besonderer Umstände zu einer unbilligen Härte führen würde oder wegen der Atypik des Wohngebäudes eine Umwandlung hingenommen werden kann.

Auffällig ist, dass im Gegensatz zu § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in den Fällen des § 250 BauGB-E der Gemeinde kein allgemeines (oder auch besonderes) Vorkaufsrecht zusteht. Das sollte noch ergänzt werden.

Artikel 2 – Änderung der Baunutzungsverordnung

Zu Nr. 3 (§ 5a):

Die geplante Einführung der Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ wird von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ausdrücklich begrüßt. Es besteht somit die Möglichkeit, ein einvernehmliches Miteinander von Wohnen und landwirtschaftlicher Nutzung in Zukunft besser zu realisieren.

Mit Blick auf die in der Praxis bestehenden Konflikte im Bereich der Geruchsimmissionen bedarf es ergänzend einer Anpassung der Geruchsimmissionsrichtlinie (GIRL). Dies war ebenfalls Konsens im Rahmen der Baulandkommission. Es bedarf daher der Festlegung, dass im Falle der Baugebietskategorie MDW von der GIRL abgewichen bzw. höhere Geruchswerte festgesetzt werden können. Die Werte müssen u.E. höher sein als die Wertobergrenze in einem Allgemeinen Wohngebiet und sollten zwischen 10 und 20 Prozent der Jahresstunden liegen.

Zu Nr. 4 (§ 17):

Die Einführung von Orientierungswerten anstelle von Maßobergrenzen in § 17 BauNVO kann die Flexibilität im Bauplanungsrecht erleichtern. Die Maßobergrenzen haben sich in der kommunalen Praxis allerdings zur Steuerung und Argumentation ebenso wie zur kritischen Prüfung von Einzelfällen grundsätzlich bewährt. Auch jetzt sind bereits bei Vorliegen städtebaulicher Gründe Überschreitungen möglich. Orientierungswerte können ohne Weiteres und ohne Begründung überschritten werden.

Zur Vermeidung einer abnehmenden Versorgung mit Frei- und Grünflächen und Erschwernissen für klimaschonende und -schützende Maßnahmen regen wir an, mit der Umstellung auf Orientierungswerte dann auch gleichzeitig als konzeptionelle Einheit die Bedeutung von Erhaltung, Weiterentwicklung und Qualifizierung des urbanen Grüns (Prinzip der „doppelten Innenentwicklung“) im BauGB zu verankern, zumal die derzeitige Ausgleichsregelung des § 17 Abs. 2 BauNVO entfallen soll. Auch sollte nach einem noch festzulegenden Zeitraum eine Evaluierung der Neuregelung erfolgen.

Zur Bedarfsabfrage – Verlängerung des § 246 Abs. 8 ff. BauGB

Aufgrund der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 hatte der Bundesgesetzgeber in § 246 Abs. 8 ff. BauGB Sonderregelungen geschaffen, welche die Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden durch Erleichterungen im Baurecht vereinfacht haben. Das Sonderregelungsregime des § 246 Abs. 8 ff. BauGB ist zum 31.12.2019 ausgelaufen.

Es ist allerdings denkbar, dass aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse kurzfristig ein neuer Flüchtlingszustrom eintreten könnte, sodass erneut ein dringender Bedarf für die schnelle Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten eintritt. Dies spricht für die Beibehaltung bzw. Wiedereinführung der Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte gem. § 246 Abs. 8 ff. BauGB.

Zudem erleichtert ein Fortbestehen der bisherigen Sonderregelungen des § 246 Abs. 8 ff. BauGB auch die aktuelle Situation bei der Wohnraumschaffung in den Kommunen ganz erheblich. Insbesondere in Gebieten mit einem angespannten Wohnungs- und Grundstücksmarkt würden die Kommunen deutlich mehr Spielräume bei der Suche nach Unterbringungsmöglichkeiten für Geflüchtete und Asylbewerber erhalten. Bei einem ohnehin schon überlasteten Wohnungsmarkt gelingt es oft nicht, diese Personengruppen in angemessener Zeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt zu überführen. Ein längeres Verbleiben der Menschen in den Unterkünften ist daher vielfach die Folge. Für die ebenfalls auch weiterhin noch erforderliche Erstunterbringung müssen dann wieder zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden. Ein endgültiger Wegfall der Regelungen des § 246 Abs. 8 ff. BauGB würde die Standortsuche erheblich erschweren, da viele Flächen dann für die Erstunterbringung nicht mehr in Frage kämen. Stattdessen müsste dann auch für die Erstunterbringung auf Flächen ausgewichen werden, die eigentlich für den ebenfalls dringend benötigten gefördertem Wohnraum gebraucht werden.

§ 246 Abs. 8 ff. BauGB sollte daher – anknüpfend an einen besonderen Bedarf – für einen längerfristigen Geltungszeitraum erneut in Kraft gesetzt werden.