

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

17.11.2023

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
Referat S I 3 – Allgemeines Städtebaurecht
Reinhard Janssen
Krausenstraße 17-18
11017 Berlin

Bearbeitet von:

Eva Maria Levold (DST)
Telefon: +49 221 3771-287
E-Mail: evamaria.levold@staedtetag.de

per E-Mail an SI3@bmwsb.bund.de

Nadine Schartz, LL.M. (DLT)
Telefon: +49 30 590097-318
E-Mail: nadine.schartz@landkreistag.de

Patrick Albertsmeyer (DStGB)
Telefon: +49 30 77307-115
E-Mail: patrick.albertsmeyer@dstgb.de

Stellungnahme zum Entwurf einer Formulierungshilfe zur Einführung einer befristeten Sonderregelung für den Wohnungsbau (§ 246e BauGB-E)

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Janssen,

beigefügt übersenden wir Ihnen die Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf einer Formulierungshilfe zur Einführung einer befristeten Sonderregelung für den Wohnungsbau (§ 246e BauGB-E).

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hilmar von Lojewski'.

Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dr. Kay Ruge'.

Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bernd Düsterdiek'.

Bernd Düsterdiek
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Anlage

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



17.11.2023

Stellungnahme

zum Entwurf einer Formulierungshilfe zur Einführung einer befristeten Sonderregelung für den Wohnungsbau (§ 246e BauGB-E, Stand: 14.11.2023)

Grundsätzliches

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass der Bau von bezahlbarem Wohnraum vereinfacht und beschleunigt werden soll. Mit Blick auf den nach wie vor hohen Wohnraumbedarf und den hieraus resultierenden Handlungsdruck bedarf es einer kurzfristigen Schaffung von erleichterten Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau. Diese Vereinfachungen müssen alle Regelungsebenen adressieren, um Bauwillige zügig in die Lage zu versetzen, preiswerten Wohnraum an den richtigen Standorten zu realisieren und den Städten und Gemeinden mehr Handlungsspielraum zu eröffnen. Folglich braucht es auch angepasste Regelungen im Bauplanungsrecht. Vor diesem Hintergrund ist das mit der vorliegenden Formulierungshilfe verbundene Signal für den Wohnungsbau dem Grunde nach richtig und unterstützenswert.

Die befristete Sonderregelung des § 246e BauGB lässt in ihrer derzeitigen Formulierung allerdings nicht erwarten, dass das Ziel damit erreicht werden kann. Unseres Erachtens ist eine grundsätzliche Befassung mit den Regelungen des Baugesetzbuches geboten, um überkommene Regelungen zu überarbeiten oder zeitgemäße, weniger bürokratische Verfahren zu verankern. Eine schnellschussartige und zeitlich beschränkte Öffnungsklausel wird diesen Anforderungen nicht gerecht, greift in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung ein und fordert die Kapazitäten in den Kommunen erneut heraus.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

- 1. Die Sonderregelung greift tiefgründig in die kommunale Planungshoheit ein. Sie gefährdet die sorgfältige und abgewogene Planung in den Kommunen und führt zu einem deutlichen Mehraufwand.**

Die Sonderregelung entspricht einer sehr weitreichenden, die Planungshoheit der Kommunen und die Anwendung planungsrechtlicher Instrumente betreffenden Öffnungsklausel.

Die kommunale Planungshoheit ist in Deutschland verfassungsrechtlich verankert und bildet einen wesentlichen Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen. Eine befristete Sonderregelung, durch die von den Vorschriften des Baugesetzbuches abgewichen werden kann, stellt diesen Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in Frage. So sind Satzungen (wie z.B. Bebauungspläne, soziale und städtebauliche Erhaltungssatzungen oder Sanierungssatzungen) und andere Rechtsverordnungen wichtige planungsrechtliche Steuerungsinstrumente der Stadtplanung, durch die das BauGB in den Kommunen umgesetzt wird und städtebauliche Ziele in Maßnahmen der Gebietsentwicklung – unter anderem zu Schaffung und Erhalt von bezahlbarem (gefördertem) Wohnraum – verankert werden. Bei den Festsetzungen werden unterschiedliche lokale Sachverhalte, städtebauliche Ziele sowie bundes- und landesrechtliche Vorgaben berücksichtigt, mögliche Auswirkungen analysiert und im Rahmen der Abwägung der privaten und öffentlichen Belange gegen- und untereinander die für das Gemeinwohl „beste“ Lösung entwickelt. Mit dem Beschluss von Rechtsinstrumenten sollen allgemeingültige Vorgaben gesetzt werden, in denen sich die Komplexität stadtentwicklungspolitischer Prozesse widerspiegelt.

Dieses evidenzbasierte Vorgehen ist mit der fortschreitenden Einführung befristeter Sonderregelungen zur umfangreichen Abweichung von Vorschriften des BauGB gefährdet. Eine rechtssichere Anwendung der BauGB-Instrumente wird damit deutlich erschwert, da sich große Ermessensspielräume eröffnen. Im Zweifel führt die Öffnungsklausel dazu, Instrumente zum Erhalt oder zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu konterkarieren. Unklar bleibt auch das Verhältnis zu den Befreiungstatbeständen des § 31 BauGB. Zudem wird der Druck auf die Kommunen steigen, möglichst große Spielräume bei der Abweichung von Vorschriften zu ermöglichen und von ihren festgelegten Zielen abzusehen. Ziele des Freiraumerhalts, des Klimaschutzes, der Anpassung an den Klimawandel, der Grünraumentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung, der nachhaltigen Quartiersentwicklung sowie soziale und weitere Ziele haben einen hohen Stellenwert und werden in Planungen jedes Mal im Einzelfall mit der geplanten Wohnbebauung sorgfältig abgewogen, auch mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung der Kommunen.

Bei einer Einführung der Sonderregelung wäre jedes Bauvorhaben im Einzelfall zu prüfen, zu bewerten, verwaltungsintern sowie im politischen Raum auszuhandeln, da bestehende Festsetzungen nicht bindend wären. Eine Gleichbehandlung von Bauherren könnte damit nicht mehr gewährleistet werden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass das primäre Ziel der Gesetzesinitiative, die Planungs- Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung, aufgrund dieses Mehraufwands für die kommunale Verwaltung kaum erreicht werden kann. Der Hinweis in der Begründung, dass die Gemeinden dann später mit einem „Bebauungsplan nachsteuern“ sollten, macht besonders deutlich, dass im Ergebnis die Belastung der Kommunen zu- und nicht abnehmen wird.

Will man den Hinweis in der Gesetzesbegründung ernst nehmen, dass „den betroffenen Kommunen im Übrigen anzuraten ist, für Standorte, an denen Anlagen nach § 246e BauGB genehmigt werden, durch eine entsprechende Bauleitplanung nachzusteuern“, muss man den Kommunen schon bei der Abweichungsentscheidung ein Steuerungsinstrument – wie die Befugnis, den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags zu verlangen, an die Hand geben. Dieser Satz zur nachsteuernden Bauleitplanung zeigt das Dilemma der Sonderregelung. Auch der Gesetzgeber scheint zu befürchten, dass die Anwendung der Sonderregelung zu Planungserfordernissen führen kann. Dann wäre es aber wichtig, bereits bei der Genehmigung nach § 246e BauGB-E die Belange, die planungsbedürftig sind, mit vertraglichen Regelungen vorab vereinbaren zu können, da anderenfalls bei einem späteren Bebauungsplanverfahren diese Belange nicht mehr

vom Vorhabenträger eingefordert werden können. Auch Baulandmodelle können nicht mehr zur Anwendung kommen, da der Bauträger nach Verwirklichung seines Vorhabens kein Interesse am Abschluss von städtebaulichen Verträgen haben wird. Zudem ist eine „Legitimation“ von Vorhaben durch ein nachträgliches Bauleitplanverfahren für Bürger und Entscheidungsträger kaum nachvollziehbar: Ein solches Vorgehen läuft auf „erst genehmigen, dann abwägen“ hinaus und ist schwer mit den bestehenden Planungsgrundsätzen vereinbar.

Wenn der Gesetzgeber beabsichtigt, die Regelung dennoch einzuführen, ist er in jedem Fall gefordert, folgende Aspekte zu beachten:

- 2. Es muss im Gesetzestext verankert werden, dass der Befreiungstatbestand nur für bestimmte Wohnbauvorhaben gilt, die bezahlbaren Wohnraum schaffen, um Missbrauch zu verhindern.**

Die Sonderregelung zielt in ihrer aktuellen Fassung auf jeglichen Wohnungsbau – nicht nur auf bezahlbaren Wohnraum – und geht damit an der Problemstellung vieler Kommunen vorbei. In vielen Städten und Gemeinden, in denen das Einkommensniveau der privaten Haushalte noch immer sehr gering ist, wird frei finanziert Wohnungsbau kaum einen Beitrag zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum leisten. Eine privilegierte „Sonderbauvorschrift“ muss vor allem der Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum dienen, der zur Wohnraumversorgung von Haushalten mit geringen und durchschnittlichen Einkommen beiträgt. Es müssen daher klare Vorgaben hinsichtlich des bezahlbaren Wohnungsbaus ergänzt werden. Hierfür sollten beispielsweise die Inhalte der Vorschrift des § 9 Abs. 2d Nr. 2 und 3 BauGB genannt und zur Voraussetzung für die Abweichung gemacht werden. Allein die festgelegte Mindestzahl von sechs Wohnungen bei Neubauvorhaben garantiert nicht, dass bezahlbarer Wohnraum entsteht. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass mit der Regelung des § 246e BauGB-E Vorhaben, beispielsweise der Bau von „Luxuswohnungen“, der Umbau von Bürovillen zu Wohnvillen und die Umnutzung von Wochenendhausgebieten (§ 10 BauNVO) in Dauerwohnen, ermöglicht werden könnten, die nicht genehmigungsfähig sind und an sich nicht von der Intention des § 246e BauGB-E und der damit verbundenen Befreiung gedeckt sind. Um in etwaigen Baugenehmigungsverfahren derartige Diskussionen und Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, sollte der Gesetzestext hier eindeutig und klarer formuliert werden.

- 3. Es wird bezweifelt, dass die Regelung angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen bei der Finanzierung und aufgrund von Ressourcenknappkeit für die Ankurbelung des Wohnungsbaus sorgt.**

Angesichts hoher Baukosten, hoher Zinsen und den daraus resultierenden, allseits bekannten schwierigen Finanzierungsbedingungen sowie Schwierigkeiten bei Material- und Personalgewinnung auch für Wohnungsbauprojekte ist zweifelhaft, ob die Sonderregelung erhebliche Hebelwirkung für das Ankurbeln des Wohnungsbaus haben kann. Dies gilt insbesondere wegen des wachsenden Bauüberhangs, also Wohnungen, für die bereits eine Baugenehmigung erteilt (wo also Bauplanungs- und Bauordnungsrecht dem Bauvorhaben nicht entgegenstehen), die jedoch bislang nicht errichtet wurden. Zum Jahresende 2022 umfasste der Bauüberhang in Deutschland 884.826 Wohnungen (siehe dazu die Daten von Destatis, abrufbar unter <https://www->

genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabellen&selectionname=31131#abreadcrumb).

Im Stadtgebiet Leipzigs beispielsweise betraf dies zum 31.12.2022 allein im Neubau mehr als 8.700 Wohnungen. Davon war bei fast 3.000 Wohnungen mit dem Bau noch gar nicht begonnen worden.

- 4. Die Sonderregelung sollte auch für Gebiete gelten, die nicht von § 201a BauGB erfasst sind. Außerdem müssen auch Wohngebäude mit weniger als sechs Wohnungen realisiert werden können. Ebenso sollte die Einbeziehung wohnbezogener Infrastruktur erwogen werden.**

Grundlage für die Anwendung der befristeten Sonderregelung ist das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes und der Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung (gem. § 201a BauGB) durch das Land. Hier sind die Städte und Gemeinden vom Anwendungsbereich ausgenommen, bei denen das Land keine entsprechende Rechtsverordnung erlassen hat, obwohl faktisch ein angespannter Wohnungsmarkt mit den dafür zugrunde gelegten Indikatoren der Wohnungsmarktbeobachtung (z.B. Mietsteigerungen, durchschnittliche Mietbelastung, Bevölkerungswachstum und Leerstand) besteht. Es sollte daher auf das Erfordernis eines durch eine Rechtsverordnung nach § 201a BauGB festgestellten angespannten Wohnungsmarkts verzichtet und dafür, wie unter Nr. 2 vorgeschlagen, die Errichtung (eines Anteils) von bezahlbarem Wohnraum verpflichtend vorgesehen werden.

Außerdem sieht der Entwurf vor, dass die Abweichungen für die Errichtung eines den Wohnzwecken dienenden Gebäudes erst ab mindestens sechs Wohnungen möglich sind. Gerade in kleineren und mittleren Kommunen – insbesondere im ländlichen Raum – wird aber ein nicht unerheblicher Teil der Wohngebäude mit weniger als sechs Wohnungen realisiert. Diese Vorhaben würden nach derzeitigem Stand nicht von den Vereinfachungen profitieren. Aus unserer Sicht darf auch dieses Potenzial nicht ungenutzt bleiben, so dass die Mindestanzahl entfallen oder zumindest abgesenkt werden muss.

Zudem greift der alleinige Fokus auf (unmittelbar) zu Wohnzwecken dienende Gebäude zu kurz. Gerade im Bereich wohnbezogener Infrastruktur, bei der aktuell eine vergleichbare sehr kritische Bedarfsdeckungssituation besteht, etwa Kinderbetreuung oder Schulen, könnte die Sonderregelung des § 246e BauGB-E tatsächlich einen Vorteil haben. Auf vielen Potentialflächen ist zur Errichtung einer Schule zunächst Planungsrecht zu schaffen, was in einem erheblichen Umfang Kapazitäten bindet, die wiederum an anderer Stelle fehlen.

- 5. Die Gemeinde muss abschließend über die Zustimmung entscheiden können. Hierbei muss sie öffentliche Belange, wie städtebauliche Zielvorstellungen, berücksichtigen können. Die vorgesehene Genehmigungsfiktion sollte praxisgerecht auf drei Monate verlängert werden.**

Die vorgesehene Regelung bringt weitgehende Abweichungsmöglichkeiten mit sich. Da hierdurch auch Abweichungen von bestehenden kommunalen Festsetzungen in Bebauungsplänen eröffnet werden, muss mit dieser Möglichkeit verantwortungs- und maßvoll umgegangen werden. Insofern ist es richtig, dass es – im Unterschied zu § 246 Abs. 14 BauGB – einer

tatsächlichen Zustimmung der Gemeinde zur Inanspruchnahme der Regelungen nach § 246e BauGB-E braucht. Die Formulierungshilfe sieht eine entsprechende Geltung von § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB vor, wonach eine Zustimmungsfiktion nach zwei Monaten eintritt. Unter Berücksichtigung der teils komplexen und umfangreichen für die Zustimmung erforderlichen Prüfungen der Gemeinde sollte geprüft werden, ob diese Fiktion analog zur verlängerbaren Genehmigungsfrist für Flächennutzungspläne auf drei Monate verlängert werden kann.

Ebenso bedarf es einer Klarstellung, dass die Zustimmung der Gemeinde auch von der Einhaltung öffentlicher Belange, wie städtebaulicher Zielsetzungen, Klimaanforderungen oder Anforderungen an bezahlbaren Wohnraum infolge vorliegender Baulandbeschlüsse (sofern dieser Aspekt nicht ohnehin verankert wird, siehe Nr. 2) abhängig gemacht werden darf. Es darf nicht dazu kommen, dass die Regelung bodenrechtlich beachtliche Spannungen erzeugt, indem z.B. das Siedlungsgefüge beeinträchtigt wird, so durch mehrgeschossige Wohnhäuser neben Einfamilienhäusern oder Wohnnutzungen direkt neben gewerblichen Nutzungen. Insofern müssen Regelungen zu städtebaulichen Zielsetzungen aufgenommen werden, wie etwa ein städtebauliches Integrationserfordernis i.S.v. § 34 BauGB oder die Angliederung an Wohnsiedlungsbereiche. Auch sollte die Nutzungsänderung von baulichen Anlagen auf Wohngebiete und Mischgebiete gemäß der BauNVO beschränkt werden, um zum einen den Schutz von Gewerbe- und Industriegebieten zu erreichen, aber auch weiterhin trotz des bestehenden Drucks auf den Wohnungsmarkt gesunde Wohnverhältnisse zu gewährleisten.

6. Die fehlende Flächenbegrenzung, Auswirkungen auf die umweltrechtlichen Erfordernisse und Voraussetzungen für den Außenbereich müssen überprüft werden.

Die kommunalen Spitzenverbände zeigen sich verwundert über die fehlende Flächenbegrenzung für den Außenbereich. Wir bezweifeln die Angabe, dass umwelt- und naturschutzrechtliche Vorgaben unberührt bleiben. Während § 13b BauGB – unabhängig von dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.7.2023 – zumindest flächenmäßig klar beschränkt war, besteht hier die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung erst ab einer Fläche von 10 Hektar. Es bedarf insofern zumindest einer an § 13a BauGB angelegten Planungspraxis.

Mit Blick auf die Vorschrift zum Außenbereich in § 246e Satz 2 BauGB-E stellt sich zudem die Frage, weshalb § 246e Satz 1 BauGB-E nur auf Vorhaben Anwendung finden soll, die im räumlichen Zusammenhang mit Flächen stehen, die nach § 30 Abs. 1 BauGB zu beurteilen sind – nicht aber für Flächen, die nach § 30 Abs. 2 BauGB beurteilt werden. Hier wäre aus unserer Sicht eine Gleichstellung sinnvoll. Auch die in der Begründung genannte Entfernung bis zu 100 m greift zu weit. Hier könnte eine an § 13b BauGB angelegte Voraussetzung geschaffen werden: Gebäude sollten nur auf Flächen, die sich an im Zusammenhang bebauter Ortsteile anschließen (Inanspruchnahme von Randflächen) errichtet werden, da ansonsten der Siedlungsbereich zerfasert wird und Splittersiedlungen entstehen. Der Satz 2 sollte daher wie folgt lauten:

„Im Außenbereich findet Satz 1 nur auf Vorhaben Anwendung, die im räumlichen Zusammenhang mit Flächen stehen, die nach § 30 Absatz 1, Absatz 2 oder § 34 zu beurteilen sind und eine Fortentwicklung des Siedlungsbereichs darstellen.“

Außerdem ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass auch Bebauungspläne existieren, die nicht nur Siedlungsbereiche, sondern auch Grünflächen oder landschaftliche

Flächen festsetzen. Es fehlt an einer Anknüpfung an die im Bebauungsplangebiet geltenden Festsetzungen bzw. die tatsächliche Bebauung.

Abschließend bitten wir darum, unsere Hinweise, Anregungen und Forderungen im Weiteren zu berücksichtigen, und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung. Zudem bringen wir erneut unser Unverständnis über die äußerst kurzen Beteiligungsfristen zum Ausdruck. Auf diese Weise können die letztlich umsetzenden Behörden nicht ausreichend einbezogen werden, was der Umsetzung und Handlungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt äußerst abträglich ist.