

## Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Novellierung des BauGB einschl. der BauNVO) Referentenentwurf des BMI vom 9. Juni 2020 AZ SWI2-72035/1#1

Stellungnahme des BUND – Berlin, 01.07.2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit zum „Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland – Baulandmobilisierungsgesetz“ vom 09.06.2020 zur Stellungnahme, bedanken wir uns.

Der BUND beschränkt sich auf einige aus seiner Sicht zentrale Regelungsvorschläge des Entwurfs.

Die zentrale Forderung lautet:

### **Streichung des § 13b BauGB!**

Es ist mit der verfassungsrechtlich verankerten Staatszielbestimmung des Art. 20a GG nicht vereinbar, wertvolle Dorfrandgebiete zu opfern. Abgesehen von der mangelnden Europarechtskonformität haben alle bisherigen Untersuchungen der Anwendungspraxis gezeigt, dass relevante Freiflächen zerstört und dabei Anwendungsvoraussetzungen nicht eingehalten werden. Auch wurde deutlich, dass das Instrument am intendierten Zweck vorbeigeht und primär in ländlichen Räumen ohne drängenden Wohnraummangel zum Tragen kommt. Er läuft dem allgemeinen akzeptierten Ziel der Senkung des Flächenverbrauchs zuwider, ohne dem Wohnungsmangel entgegen zu wirken.

### Vorbemerkung

Der auf den Empfehlungen der Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ beruhende und vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vorgelegte Gesetzesentwurf formuliert einige gute Ansätze zur Sicherung von grüner Infrastruktur.

Grundsätzlich weist der Kommissionsbericht gute Vorschläge zu Bodenpolitik auf, wie eine kommunale Bodenvorratspolitik oder auch die Empfehlung „partnerschaftlich mit großen Grundstückseigentümern im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wie z. B. Kirchen, Stiftungen oder Unternehmen zu kooperieren, um deren Liegenschaften für den Wohnungsbau zu mobilisieren“. In der Präambel wird dazu ein „sorgfältiger Umgang mit dem nicht vermehrbaren Gut Grund und Boden“ gefordert. Die Baulandkommission bekräftigt erfreulicherweise auch den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung als grundlegendes Prinzip der städtebaulichen Entwicklung (S.7). Dennoch konzentriert sich die Kommission zu stark auf Fragen mit unmittelbarem Bezug zur Baulandbereitstellung für den Wohnungsbau. Angrenzende Bereiche wurden „bewusst ausgeklammert“. Die Beschaffung von Bauland durch immer weitere Ausweisung von Baugebieten steht in einem eklatanten Widerspruch zum Grundsatz mit Grund und Boden schonend umzugehen.

Deshalb liegt der Schlüssel für eine nachhaltige Entwicklung der Städte in der Mobilisierung der Flächen, die bereits bebaut sind, oder, die im Innenbereich geeignet sind, um – im Sinne einer doppelten Innenverdichtung – bebaut zu

werden. Die Städte und Gemeinden müssen Zugriff auf den Boden haben, um die Voraussetzungen für weiteren Wohnraum durch die bauplanungsrechtlichen Instrumente zu erhalten.

Hier gibt es großen Nachbesserungsbedarf im Entwurf, denn die BauGB-Novelle hat, wenn es um gemeinwohlorientierte Baulandpolitik geht nur wenige Ansatzpunkte, die für ausreichend bezahlbaren Wohnraum sorgen und dabei flächenschonend vorgehen. Zu begrüßen ist zum Beispiel die Ausweitung des Vorkaufsrechts von Kommunen.

Weitere Möglichkeiten, die aber keine Erwähnung finden, sind das Halten und der Erwerb von Flächen, also eine ausreichende Flächenreserve im kommunalen Eigentum. Das eröffnet Gestaltungsoptionen und schafft die Basis für kostengünstige und rasche Bereitstellung der für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung erforderlichen Flächen. Verschiedene Maßnahmen müssen hier zum Tragen kommen: die generelle Abkehr vom Höchstgebotsprinzip, die Vergabe über Erbpacht anstelle von Verkäufen und die Bereitstellung von fachspezifischen Personalressourcen, die bestehende bodenrechtliche Instrumente umsetzen können.

Der BUND Bundesverband positioniert sich im Einzelnen wie folgt:

zu Nr. 2 b) dd) – Änderung § 1 Abs. 6 BauGB (Abwägungsbelange)

**Ergänzung:**

14. die ausreichende Versorgung, insbesondere durch Erhalt vorhandener Grün- und Freiflächen.

Die Einfügung einer Nr. 14 in §1 Abs. 6 ist aus Gründen des Naturschutzes zu begrüßen, wobei dem Erhalt von bereits bestehenden Grünstrukturen ein besonders Gewicht beizumessen ist.

zu Nr. 3.a) – Ersatzgeldzahlung

**Änderung § 1a Abs. 3 neuer Satz 6**

„Soweit ein Ausgleich nicht vollständig möglich ist, ist...“

Ausgleichsmaßnahmen sollten immer Vorrang gegenüber der Festlegung von Ersatzzahlungen genießen. Ziel des §1a ist, die Umwelt- und Freiraumqualität wenigstens zu erhalten. Eine Ersatzgeldzahlung erhält diese Qualität nicht.

zu Nr. 4 b) – § 9 – Festsetzungsmöglichkeiten im B-Plan

Die Nennung von Naturerfahrungsräumen wurde von uns schon lange gefordert und wir begrüßen die jetzt erfolgte Aufnahme.

zu Nr. 4. c) bb)

Da diese Regelung dem Erhalt städtischer Freiräume zuwiderläuft, muss auch ihre Erwähnung hier in §9 entfallen.

zu Nr. 8

Der §13b muss unbedingt gestrichen werden (siehe oben).

Begründung:

Eine aktuelle Studie des Umweltbundesamtes (Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB, Juni 2020) beweist, dass Verfahren auf Basis von §13b BauGB die Neuinanspruchnahme von

siedlungsnahen Freiflächen in besonderem Maße verstärken. Dabei entfällt mit dem Verzicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung häufig die qualifizierte Auseinandersetzung mit Umweltaspekten, insbesondere mit den Schutzgütern Fläche, Klima und Luft. Mit der Beschränkung der Eingriffsregelung auf Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen findet zudem keine Kompensation für den Verlust von häufig ökologisch wertvollen Flächen in den Übergangsbereichen zwischen Siedlung und freier Landschaft statt.

Darüber hinaus widersprechen die kleinteiligen, stückwerkhaften 13b-Baugebiete der geordneten Siedlungsentwicklung.

Auf die Stellungnahmen der Fachverbände zu § 13b wird verwiesen.

zu Nr. 9 und 10 – Ausweitung kommunaler Vorkaufsrechte

Die vorgesehene Ausweitung der kommunalen Vorkaufsrechte (§24) ist zu begrüßen. So kann der Wohnbedarf in einer Gemeinde aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit gedeckt werden, zu dem auch in §24 Absatz 3 Satz 2 die Innenentwicklung gehört. Um eine ausreichende Versorgung von Grünflächen zu garantieren, ist die doppelte Innenentwicklung nötig.

#### **Ergänzung:**

Absatz 3 Satz 2: „Dem Wohl der Allgemeinheit kann insbesondere dienen:

2. die Förderung der doppelten Innenentwicklung, sofern hierfür ein städtebauliches Entwicklungskonzept etwa nach § 176a oder ein anderer entsprechender Nachweis insbesondere unter Nutzung eines Baulandkatasters vorliegt.“

zu Nr. 12 b) – Änderung des § 31 – Befreiungen zugunsten von Wohnungsbau

Damit stünden u.U. Grünflächen, die ggf. ursprünglich als Ausgleich angerechnet wurden, zur Disposition. Wenn von Grünfestsetzungen Befreiungen zur Bebauung erteilt werden, sind diese Flächen dauerhaft verloren. Das widerspricht auch der geplanten Nr. 14 in § 1 Abs. 6 (ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen). Mindestens Grünfestsetzungen, die Ausgleichsflächen sind, dürfen der genannten Befreiung nicht zugänglich sein, insbesondere

- nicht Flächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 (Flächen zum Schutz, zur Pflege etc. von Boden, Natur und Landschaft) oder
- in Gebieten mit einer unzureichenden Freiflächenversorgung, mit stadtklimatischen Belastungen oder Biodiversitätsmangel

zu Nr. 14) §35 Bauen im Außenbereich

Keine Änderung des §35 Absatz 4 Satz 1 f).

Die Änderung ist nicht erforderlich. Die Erhöhung der zulässigen Wohnungen auf fünf Wohnungen je Hofstelle dient nicht der Sicherung von bezahlbarem Wohnraum. Eingriffe im Außenbereich können zu erheblichen Beeinträchtigung auf den Landschaftsraum führen.

zu Nr. 15

Die Einführung des Ersatzgeldes ist kritisch zu betrachten. Auch wenn eine zweckgebundene Ersatzgeldzahlung vorgesehen ist, kann dies die Pflicht zur Festsetzung von Ausgleichsmaßnahmen in Bebauungsplänen nicht ersetzen. Schon heute stehen planungsrechtlich ausreichend Möglichkeiten zur Verfügung, Ausgleichsmaßnahmen u.a. gem. §9 Abs. 1 Nr. 20, 25 BauGB festsetzen.

Wenn das Ersatzgeld an die Gemeinde fließt, besteht zudem die Befürchtung, dass bereits durch die Möglichkeit zur Zahlung von Ersatzgeld die von den Kommunen und Planern als lästig empfundene Suche nach Ausgleichsmaßnahmen innerhalb des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen oder in einem getrennten Geltungsbereich endgültig aufgegeben wird. Die Mittel aus der Ersatzzahlung sollten daher im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde verwendet werden.

Ausgleichsmaßnahmen, die festgesetzt werden, werden häufig nicht (ordnungsgemäß) umgesetzt und sind schwer zu überprüfen. Es sollte aber nicht vorrangig darum gehen, die Anforderungen an einen adäquaten Ausgleich durch Ersatzgeld zu kompensieren, sondern die Instrumente zu schärfen, die den Vollzug einmal festgesetzter Ausgleichsmaßnahmen sowohl hinsichtlich der Bauwilligen, aber vor allem hinsichtlich der öffentlichen Flächen, für die von kommunaler Seite Ausgleichspflichten bestehen, zu schärfen.

Vorrangig sollten Flächen immer einer ernsthaften Prüfung einer Realkompensation unterzogen werden, das heißt die stufenweise Abfolge von Vermeidung, Ausgleich und Ersatzgeld sollte beibehalten werden.

Sollte es zu keinen Ausgleichsmaßnahmen gemäß BNatschG kommen können, müssen Gründe für den planerisch nicht möglichen Ausgleich und den Umfang des Ersatzgeldes dargelegt werden.

Außerdem muss die Regelung eine Verordnungsermächtigung erhalten, wie das Ersatzgeld zu berechnen ist und wozu es verauslagt werden muss. Inwieweit hier auf die Bundeskompensationsverordnung zurückgegriffen werden kann, bedarf einer genaueren Betrachtung.

zu Nr. 16

Die Einfügung wird begrüßt; um jedoch erst gar keine Sanierungserfordernisse hinsichtlich dieses Punktes entstehen zu lassen, sollten die bereits dargestellten Kritiken an den Ziffern 3a, 4c, 12b und 15 aufgenommen werden.

zu Nr. 19 – § 176a BauGB –

Änderungsvorschlag:

„Die Gemeinde soll ein ...“

Wir begrüßen die Einführung einer Regelung „Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung. Es ist jedoch notwendig, ein solches städtebauliches Entwicklungskonzept für jede Kommune verpflichtend zu machen. Deswegen sollte die Verpflichtung nicht in Gestalt einer Ermessensentscheidung geregelt werden, sondern zumindest als „soll“-Vorschrift mit einer Begründungspflicht, weshalb von einer Erstellung eines Konzepts abgesehen wird.

Änderungsvorschlag 2:

Im Abs. 1 muss folgender Satz **angefügt** werden:

„Die Inanspruchnahme von Regelungen des §13a und – sofern nicht ohnehin gestrichen – des § 13b ist an das Vorliegen eines Konzepts zur Stärkung der Innenentwicklung gebunden“.

Grundsätzlich lehnt der BUND die Regelungen des vereinfachten Verfahrens ab, insbesondere den Verzicht auf Maßnahmen für die Eingriffe in Natur und Landschaft. Mit den bewährten Instrumentarien des Bauplanungsrechts und einer Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Planungsprozessen sollte festgehalten werden.

Um den Gemeinden ein Anreiz für die Aufstellung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten zu geben sollte die Möglichkeit der Anwendung der Vorschriften über vereinfachte Verfahren gem. §§ 13 BauGB nur dann eröffnet werden, wenn ein entsprechendes Konzept vorliegt.

Zu Nr. 23 – § 250 Bildung von Wohneigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten

Der BUND begrüßt die Einführung des §250, da Wohneigentum der Versorgung mit ausreichendem und günstigem (Miet-)Wohnraum entgegensteht. Dadurch entspannt sich der Wohnungsmarkt und der Druck auf unbebaute Flächen sinkt.

Artikel 2

Baunutzungsverordnung § 17 – Zu Nr. 4

Änderung streichen

Orientierungswerte statt Obergrenzen werden abgelehnt.

Eine Flexibilisierung also Ersetzung der Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung (§ 17 BauNVO) durch Orientierungswerte widerspricht der zu begrüßenden Zielsetzung der ausreichenden Versorgung mit Grün- und Freiflächen. Vor allem für die Grundflächenzahl (GRZ) muss es Obergrenzen geben, um die Flächeninanspruchnahme möglichst klein zu halten.

Für Rückfragen und einen Austausch zur Stellungnahme steht Ihnen auf Seiten des BUND Afra Heil sehr gern zur Verfügung.

#### **Kontakt und weitere Informationen:**

■■■■■  
Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND)  
Kaiserin-Augusta-Allee 5  
10553 Berlin  
Fon: + 49 30 275 86-■■■■■, Email: [■■■■■@bund.net](mailto:■■■■■@bund.net)