



Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
Postfach 22 12 53 • 80502 München

Per E-Mail (SWI2@bmi.bund.de)

1. Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat
Krausenstraße 27-18
10117 Berlin

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
SWI2-72035/11
10.06.2020

Unser Zeichen
25-4601-3-3

Telefon / - Fax

Bearbeiter

Zimmer

München
03.07.2020

E-Mail

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland

Anlage: Schreiben vom 19.06.2020

Sehr geehrter Herr Dr. Schliepkorte,

vielen Dank für die Übermittlung des Referentenentwurfs, die Gelegenheit zur
Stellungnahme und die Übernahme auch bayerischer Initiativen im Gesetzentwurf.

Im Einzelnen besteht Anlass, zu folgenden Regelungen Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 (Änderung des Baugesetzbuchs)

1. Zu Nr. 3 Buchstabe a – Ermöglichung von Ausgleichszahlungen

Der Regelungsvorschlag wird an sich begrüßt. Zwar hat sich die bisherige Systematik des § 1a Abs. 3 BauGB zur Ermittlung des Ausgleichs in der Eingriffsregelung bewährt. Ersatzzahlungen können jedoch im Einzelfall zur Beschleunigung von Bauleitplanverfahren und zur Schaffung von Bauland beitragen, auch führt die Vorschrift zu einem Gleichklang mit dem Naturschutzrecht. Allerdings kann es mit der neuen Regelung vor allem bei

der Planung von Windkraftanlagen im Rahmen der Bauleitplanung für den Ausgleich von Eingriffen ins Landschaftsbild zu solchen Zahlungen kommen. Vor diesem Hintergrund regen wir an, den neuen Satz 6 in eine Kann-Vorschrift umzuformulieren.

Außerdem weisen wir auf eine notwendige Ergänzung des § 4c Satz 1 BauGB mit dem Verweis auf § 1a Absatz 3 Satz 6 BauGB hin. Zur weiteren Vereinfachung der Eingriffsregelung nach BauGB sollte die Regelung zu den Ersatzmaßnahmen nach § 200a in den § 1a Abs. 3 BauGB integriert werden.

2. Zu Nr. 4 Buchstabe d – Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau

Die Regelung wird gänzlich abgelehnt.

3. Zu Nr. 9. Buchstabe a) cc) – Vorkaufsrecht der Gemeinde für den Fall, dass auf dem veräußerten Grundstück ein Missstand besteht

Es wird vorgeschlagen, den Terminus des „städtebaulichen Missstandes“ im neuen § 24 Abs.1 Nr. 8 BauGB-E zu streichen.

Begründung:

In der neuen Regelung wird der Terminus des „städtebaulichen Missstandes“, der in § 136 Abs. 2 und 3 BauGB definiert und konkretisiert ist, aufgegriffen, aber mit einer abweichenden Bedeutung verknüpft. Dies kann zu unerwünschten Missverständnissen führen.

Änderungsvorschlag:

„8. in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34, wenn die Grundstücke erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale und städtebauliche Umfeld aufweisen, insbesondere durch ihren baulichen Zustand oder ihre missbräuchliche Nutzung.“

4. Zu Nr. 14 – Wohnraumaktivierung im Außenbereich

Hier wurden die Vorschläge aus der BR-Initiative BY-SN vom 18.09.2018 (Drs. 465/18) weitgehend umgesetzt. Nicht umgesetzt wurde der Vorschlag zur Teilprivilegierung ggf. eines weiteren Gebäudes auf einer (ehemaligen) Hofstelle zur Ermöglichung generationenbergreifenden Wohnens. Hierauf möchten wir hiermit zurückkommen.

5. Zu Nr. 15 – Ermöglichung von Ausgleichszahlungen

Wie oben schon zu Nr. 3 Buchstabe a ausgeführt, wird die Einführung der Möglichkeit der Kompensation durch Zahlung begrüßt. Die Detailregelungen orientieren sich an den entsprechenden Regelungen des BNatSchG und stellen aus unserer Sicht eine sinnvolle Lösung dar.

Aus unserer Sicht wäre es jedoch systematisch überzeugender, das im Referentenentwurf als § 135d Abs. 5 geregelte Satzungsrecht in § 135c BauGB aufzunehmen.

6. Zu Nr. 18 Buchstabe a – Baugebot

Der Vorschlag stellt einen Paradigmenwechsel in der bisherigen Konzeption des Baugebots dar, greift weiter in die Eigentumsrechte ein und wird daher abgelehnt.

Begründung:

Nach der bisherigen Grundkonzeption des § 176 BauGB war dem Baugebot dessen (strikte) Bindung an die Festsetzungen im Bebauungsplan immanent (vgl. z.B. Jarass/Kment, Komm. Zum BauGB, Randnr. 2 zu § 176: "...Dabei muss sich das Bebauungsgebot seinem Zweck entsprechend darauf beschränken, dem Eigentümer lediglich aufzutragen, sein Grundstück plangemäß zu bebauen, ohne vorzuschreiben, in welcher Form des innerhalb den von dem Bebauungsplan gesetzgezogenen Grenzen zu erfolgen hat... Eine weitergehende Konkretisierung würde über das erforderliche Maß in die Baufreiheit der Betroffenen eingreifen und daher einen unverhältnismäßigen Eingriff in Art. 14 GG darstellen...")

Nach der Neuregelung könnte dem Eigentümer – über die Festsetzungen des Bebauungsplans hinaus – aufgegeben werden, – so wörtlich – „...sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in einem Bebauungsplan Wohnungsnutzungen zugelassen sind ... Dabei kann die Gemeinde auch ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechende Maß der Nutzung anordnen ...“

Damit könnte in dem Baugebot ein weit über die Festsetzung des Bebauungsplans hinausgehender Regelungsbefehl erlassen werden, z.B. in einem (in der Gesetzesbegründung hierzu auch ausdrücklich beispielhaft genannten) Mischgebiet (MI) der Zwang verfügt werden, hier nur die Bebauung mit einer oder mehreren Wohneinheiten (einschl. Maß der Nutzung) vorzusehen anstelle einer der im MI dem Eigentümer durchaus auch möglichen anderen bzw. zusätzlichen Nutzungsarten (vgl. § 6 Abs. 2 BauNVO: z.B. Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, sonstige nicht störende Gewerbebetriebe oder Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitlich und sportliche Zwecke).

Wie bereits mit Schreiben vom 05.05.2019 schlagen wir stattdessen das Instrumentarium des „Baurechts auf Zeit“ (Anreiz für Grundstückseigentümer, zeitnah Wohnraum herzustellen durch Baurecht, das bei Nichtnutzung innerhalb der Befristungsdauer wieder entfällt) vor, mit dem auch auf das Zwangsinstrument der Enteignung verzichtet werden und die Belange des Eigentumsgrundrechts mit den Notwendigkeiten der Wohnbaulandmobilisierung besser in eine gerechte Abwägung gebracht werden können. Zur näheren Begründung dürfen wir auf NVwZ 2020, S. 26 ff Bezug nehmen.

Änderungsvorschlag:

Vorgeschlagen wird daher – auch als Diskussionsgrundlage für das weitere Gesetzgebungsverfahren – folgende Neuregelung (im Anschluss an § 9 Abs. 2 BauGB) als zusätzliches optionales Planungsinstrumentarium für die Gemeinden:

„In einem Bebauungsplan, durch den die Zulässigkeit von Wohnnutzung auf einzelnen Flächen begründet wird, kann festgesetzt werden, dass

diese Nutzung dort unzulässig wird, wenn sie nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums verwirklicht wird. Die Folgenutzung ist festzusetzen. Nach Ablauf des Zeitraums ist auf den bis dahin unbebauten Flächen nur die Folgenutzung nach Satz 2 unzulässig.“

7. Zu Nr. 19 – städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

Es wird vorgeschlagen, auf die Einfügung eines neuen § 176a BauGB-E zu verzichten und stattdessen den Regelungsinhalt der vorgeschlagenen Vorschrift in einem neuen § 1b BauGB als Bezugsvorschrift einzuführen.

Begründung:

Die Reichweite eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (SEK) ist grundsätzlich größer als seine Einsatzmöglichkeit zur Begründung eines Baugebots oder eines Bebauungsplans. Sinnvollerweise bezieht sich ein solches Konzept nicht allein auf unzusammenhängend im Gemeindegebiet verteilt liegende unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke, sondern auf sämtliche städtebauliche Aufgaben in seinem Geltungsbereich.

Durch die neue Regelung wird die Anwendung des Baugebots nach § 176 BauGB in keiner Weise erleichtert. Daher ist die neue Regelung im sechsten Teil des zweiten Kapitels bei den städtebaulichen Geboten fehlplatziert.

Neben § 171b BauGB (Stadtumbau) wird durch den vorgeschlagenen § 176a BauGB-E ein städtebauliches Entwicklungskonzept an zweiter Stelle im BauGB mit besonderem thematischem Fokus erwähnt. Dies begünstigt die irreführende Lesart, dass es unter Umständen sinnvoll sei, mehrere sektorale SEK zu erstellen. Dies widerspricht dem Ansatz einer integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung.

An zentraler Stelle im 1. Kapitel, 1. Teil, 1. Abschnitt des BauGB eingeführt, könnte eine Definition des „städtebaulichen Entwicklungskonzeptes“ als Bezugsvorschrift für verschiedene städtebauliche Instrumente dienen (u.a. Baugebot gem. § 176 BauGB, Stadtumbaugebiet gem. § 171b BauGB). Gegenüber der vorgeschlagenen Regelung hätte dies zwei Vorteile:

Die Innenentwicklung als Medium zur Mobilisierung von Bauland wäre noch prominenter platziert.

Das städtebauliche Entwicklungskonzept als Medium der nachhaltigen integrierten Stadtentwicklung wäre definitorisch eingeführt und könnte als Bezugsvorschrift auch für künftige Gesetzesfortschreibungen fungieren und damit für größere Klarheit in der Handhabung des städtebaulichen Instrumentariums sorgen.

8. Zu Nr. 23 – Umwandlungsverbot

a) Es wird vorgeschlagen, § 250 Abs. 1 BauGB-E wie folgt zu formulieren:

„ (1) Gemeinden können für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet sind, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens 5 Jahren bestimmen, dass bei bereits bestehenden Wohngebäuden die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes der Genehmigung bedarf, wenn sie dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können.“

Begründung:

Die Einführung eines neuen § 250 BauGB-E stellt eine deutliche Verschärfung und Ausweitung des bislang nur nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB vorgesehenen Genehmigungsvorbehalts in Erhaltungssatzungsgebieten dar. Nachdem der Genehmigungsvorbehalt in § 250 BauGB-E auf die besondere Gefährdung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen abstellt und sich damit an die Formulierung der Verordnungsermächtigung in § 556d BGB zur Mietpreisbremse anlehnt, ist mit einer erheblichen Ausdehnung der Gebietskulisse zu rechnen, in der dieses Umwandlungsgebot des § 250 BauGB-E gelten soll. Da das Angebot an Eigentumswohnungen auf diese Weise weiter verknappert werden wird, ist mit deutlichen Preissteigerungen auf dem Wohnungsmarkt zu rechnen. Durch den neuen § 250 BauGB-E wird damit die Bildung von

Wohneigentum weiter erschwert und eingeschränkt. Wohnungseigentum leistet jedoch einen wichtigen Beitrag zur Vermögensbildung und Altersvorsorge und schützt gleichzeitig vor steigenden Mieten. Gerade in Ballungsgebieten muss die Möglichkeit zur Begründung von Wohnungseigentum durch den Erwerb von oftmals noch günstigeren Bestandsimmobilien weiterhin erhalten bleiben.

Maßnahmen zur Verbesserung der Lage auf dem Wohnungsmarkt sind zur Linderung der Wohnungsnot wichtig und auch zu begrüßen. Die unterschiedlichen Interessen von Eigentümern, Erwerbern und Mietern müssen dabei jedoch gleichermaßen berücksichtigt und ausgeglichen werden. Mieter erfahren bereits heute schon durch das Bürgerliche Gesetzbuch einen sehr hohen Kündigungsschutz von bis zu 10 Jahren nach Umwandlung und Veräußerung der Wohnung in den durch die Landesregierungen bestimmten Gebieten (§ 577a Abs. 2 Satz 1 BGB). Gibt der Mieter diesen Schutz auf, in dem er selbst auszieht, ist er allerdings auch nicht mehr schutzbedürftig. Durch den neuen § 250 BauGB-E wird jedoch ein deutlich über diesen Kündigungsschutz hinausgehendes Schutzniveau etabliert, das den Eigentümer – auch im Falle eines nicht mehr schutzbedürftigen Mieters – in seiner Möglichkeit, die Wohnung selbst zu nutzen oder auch wirtschaftlich zu verwerten, massiv beschränkt. Zudem schützt auch das Vorkaufsrecht nach § 577 BGB den Mieter vor Kündigung und gibt ihm die Möglichkeit, die Wohnung bei einem Verkauf an Dritte zu erwerben. Dieses Vorkaufsrecht läuft jedoch dann leer, wenn sich der Mieter die Wohnung finanziell nicht mehr leisten kann, weil gerade die Reform des Umwandlungsverbots zu einer Preissteigerung bei den Bestandswohnungen geführt hat.

Aus unserer Sicht darf daher nicht ein generelles Umwandlungsverbot eingeführt werden, bei dem die Landesregierungen nur noch den räumlichen Geltungsbereich festlegen. Stattdessen sollte im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden eine bundesgesetzliche Ermächtigungsnorm zum Erlass einer gemeindlichen Satzung geschaffen werden, auf deren Grundlage die Gemeinde die Umwandlung von Mietwohnungen unter einen gemeindlichen Genehmigungsvorbehalt stellen können. Damit könnte den tatsächlichen Erfordernissen vor Ort deutlich besser Rechnung getragen werden, da die jeweiligen Gemeinden selbst

am besten die örtlichen Entwicklungen des Wohnungsmarkts sowie die bisherigen und künftigen Anstrengungen zu dessen Entspannung kennen. Die Gemeinde wären zudem gefordert, sich inhaltlich intensiv mit der Notwendigkeit und den Anforderungen einer solchen Satzung auseinanderzusetzen. Dies ist im Hinblick auf den durch die Einführung eines Umwandlungsverbots verbundenen massiven Eingriff in das nach Art. 14 GG geschützten Eigentums sachgerecht und erforderlich.

- b) Es wird vorgeschlagen, § 250 Abs. 3 Ziff. 3 BauGB wie folgt zu formulieren:

„3. sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern; eine Frist nach § 577a Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verkürzt sich um fünf Jahre; die Frist nach § 577a Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entfällt.“

Begründung:

Anstelle für die Genehmigungserteilung auf ein Erreichen einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mieter abzustellen, sollte die 7-Jahresfrist – wie dies bereits bei Umwandlungen in Erhaltungssatzungsgebieten gemäß § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB der Fall ist – herangezogen werden, innerhalb derer sich der Eigentümer verpflichtet, nur an die Mieter zu veräußern. Umwandlungen von Mietwohnungen nach dem neuen § 250 BauGB-E sollten unter keinen höheren Hürden möglich sein als es bei Umwandlungen in Erhaltungssatzungsgebieten der Fall ist, da der Eigentümer sonst über Gebühr in seinem Eigentumsrecht eingeschränkt werden würde. Der 7-Jahreszeitraum, innerhalb dessen bei einer genehmigten Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnraum nur an den Mieter verkauft werden darf, stellt einen ausreichenden Schutz vor Immobilienspekulationsgeschäften dar und schränkt gleichzeitig den Eigentümer in seinem Eigentumsrecht nicht unverhältnismäßig ein.

Zum anderen ist zu bedenken, dass bei dem Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit auch den Mietern selbst die Chance genommen werden würde, Eigentum an den von ihnen bewohnten Wohnungen zu erwerben. Die Interessen und finanziellen Möglichkeiten der Bewohner sind typischerweise

derart inhomogen, dass ein Erreichen dieser Zwei-Drittel-Mehrheit der Mieter für die Erteilung einer Umwandlungsgenehmigung kaum zu erreichen sein dürfte.

- c) Es wird vorgeschlagen, die Formulierung des § 250 Absatz 3 Satz 2 BauGB-E redaktionell zu überprüfen.

Begründung:

Der Sinn des Verweises auf Absatz 6 Satz 1 erschließt sich weder aus der Systematik, noch aus der Begründung.

Zu Artikel 2 (Änderung der Baunutzungsverordnung)

Hierzu hätte wir zwei Ergänzungsvorschläge.

1. Aufgreifen der (erfolgreichen) bayerischen Bundesratsinitiative zur flächensparende Errichtung von Stellplätzen und Garagen (BR-Drs. 462/18): Hierzu hatte Herr Bundesminister Seehofer in seinem Antwortschreiben an Herrn Staatsminister a.D. Dr. Reichart vom 03.09.2019 ohnehin darauf hingewiesen, dass es den Ländern selbstverständlich unbenommen bleibe, diesen Vorschlag im Gesetzgebungsverfahren wieder einzubringen.
2. (Ausnahmsweise) Erleichterung des Wohnens im Gewerbegebiet bei Verträglichkeit, Nichtbeeinträchtigung gewerblicher Entwicklungsmöglichkeiten und mit Zustimmung der Gemeinde durch entsprechende Ergänzung des § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO.

Gerne nehmen wir noch zu den beiden separat abgefragten Punkten wie folgt Stellung:

- (1) Bedarfsabfrage zu § 246 Abs. 8 ff BauGB (erleichterte Schaffung von Flüchtlings- und Asylbewerberunterkünften)

Hierzu dürfen wir auf das beil. Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 19.06.2020 Bezug nehmen

(2) Prüfempfehlung zum Waldbegriff gemäß BWaldG

Hierzu darf zunächst auch auf das Schreiben der bayerischen Staatsministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Michaela Kaniber vom 06.04.2020 an Herrn Bundesinnenminister Horst Seehofer verwiesen werden. Darin wird dargelegt, dass kleinere mit Waldbäumen bestandene Flächen häufig schon gar nicht die Waldeigenschaft erfüllen, bei größeren Waldflächen es sich hingegen regelmäßig um Wald im Sinne des Gesetzes handelt. Die Umwandlung von solchen Waldflächen in eine andere Bodennutzungsart (Rodung) bedarf einer behördlichen Genehmigung bzw. einer korrespondierenden Prüfung z.B. in einem konzentrierenden Bebauungsplanverfahren. Weder ein solches Verfahren an sich noch die damit in begründeten Fällen einhergehenden Ersatzverpflichtungen stehen einer Waldumwandlung grundsätzlich entgegen. Vielmehr werden in diesen Verfahren das vielfältige öffentliche Interesse am Walderhalt mit den Belangen des Ausweisungs- bzw. Planungsvorhabens gerecht abgewogen. Dies ist erforderlich und sachgerecht. Alternative Vorgehensweise wären schwer vermittelbar und hätten Präzedenzcharakter. Vor diesem Hintergrund haben sich auch die Forstbehörden der Länder im Frühjahr 2020 geschlossen gegen entsprechende Änderungsbestrebungen ausgesprochen.

Ergänzend möchten wir auf folgenden Punkt hinweisen:

Bereits im Sommer 2019 empfiehlt die Baulandkommission, die „Voraussetzungen für eine verstärkte Digitalisierung von Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsprozessen zu verbessern, um Prozesse zu vereinfachen und Informationen besser zu erfassen und zugänglich zu machen.“ Des Weiteren führt sie das digitale Baulandkataster sowie ein Monitoring von Flächen und Bautätigkeiten an und fordert „eine Erweiterung, bessere Verfügbarkeit und Aussagefähigkeit der bodenpolitisch relevanten Daten“.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie unterstreichen aktuell die Notwendigkeit einer verstärkten Digitalisierung von Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsprozessen. Mit dem Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG), wird zeitlich begrenzt die Möglichkeit eingeräumt, das geltende

Regel-Ausnahme-Verhältnis (Papierunterlagen sind maßgeblich, Internetbereitstellung erfolgt zusätzlich) umzukehren (Internetbereitstellung maßgeblich, Papierunterlagen oder andere Einsichtnahmemöglichkeit erfolgt zusätzlich). Zur Verstetigung der Initiativen um eine Sicherung, Vereinfachung und Beschleunigung von Prozessen ist eine Befassung mit dem Thema im Rahmen der anstehenden BauGB-Änderung wesentlich. Eine Befassung mit dem Thema lässt der Referentenentwurf jedoch bisher nicht erkennen.

Änderungsvorschläge:

Möglichkeiten liegen in einem expliziten Verzicht auf das Schriftefordernis bei der Ausfertigung von Bauleitplänen in § 6 und § 10 BauGB. Darüber hinaus kann ein Hinweis auf die weitere Nutzung digitaler Instrumente in der Öffentlichkeitsbeteiligung in § 3 Abs. 2 BauGB sowie die Anpassung der Trägerbeteiligung durch Änderung des § 4 a Abs.4 Satz 2 BauGB von einer Kann- in eine Soll- Vorschrift zu einer weiteren Digitalisierung von Bauleitplanverfahren beitragen.

Weitere Möglichkeiten der Anpassung liegen in der Bereitstellung der Daten eines Baulandkatasters nach § 200 BauGB und des Ausbaus des Themas Monitoring in § 4c BauGB im Zusammenhang mit der Flächenentwicklung sowie Erfassung und Auswertung der raumbezogenen Daten. Darüber hinaus regen wir an, dem Thema „Digitalisierung“ durch die Aufnahme in den § 1 Abs. 5 BauGB ein stärkeres Gewicht in der Bauleitplanung einzuräumen.

Mit freundlichen Grüßen

████████████████████
████████████████