



## Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Neuenfelder Straße 19,  
D – 21109 Hamburg

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat  
Herrn Ministerialrat Dr. Jörg Schliepkorte

Per Email

Datum 03.07.2020

### **Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland Länder- und Verbändebeteiligung**

Sehr geehrter Herr Dr. Schliepkorte,

die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen bedankt sich für die Übersendung des Referentenentwurfes und nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

Insgesamt wird der Entwurf begrüßt! Insbesondere mit

- der Regelung sog. sektoraler Bebauungspläne für den Wohnungsbau, § 9 Abs. 2 d (neu), § 246 Abs. 6 (neu),
- der Schaffung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts für Grundstücke, die einen städtebaulichen oder anlagenbezogenen Missstand darstellen, § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB (neu),
- der Schaffung eines Satzungs-vorkaufsrechts für Flächenkäufe für Wohnnutzungen bei Gefährdung der Wohnraumversorgung, § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB (neu),
- der Verlängerung der Frist für die Ausübung von Vorkaufsrechten auf drei Monate, § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB (neu),
- der zeitlich befristeten erleichterten Erteilung von Befreiungen zugunsten des Wohnungsbaus, § 31 Abs. 2 BauGB (neu),
- den meisten Regelungen zur Effektivierung des Instrumentes der Baugebote, §§ 175, 176 (neu),
- der Einführung des Dörflichen Wohngebietes in § 5 a BauNVO (neu) und
- der Umwandlung der in § 17 BauNVO geregelten Obergrenzen in Orientierungswerte

erhalten Städte und Gemeinden verbesserte Möglichkeiten, die Voraussetzungen für die Schaffung des in Deutschland dringend erforderlichen zusätzlichen Wohnraums auch zu bezahlbaren Preisen zu schaffen.

Die wenigen noch zu überarbeitenden Punkte sind aus Sicht der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen:

#### **Aufhebung der Befristung in § 9 Abs. 2 d BauGB (neu) bei übergeleiteten Bebauungsplänen**

Die in § 9 Abs. 2 d (neu) am Ende geregelte Befristung sollte im Anwendungsbereich des § 246 Abs. 6 BauGB (neu) gestrichen werden. Bei Geltung übergeleiteter Pläne sprechen gute Gründe dafür, dass in ihrem Anwendungsbereich die mit dem neuen § 9 Abs. 2 d BauGB ermöglichten Bebauungspläne als einfache Bebauungspläne nach § 30 Abs. 3

BauGB bereits nach geltendem Recht erlassen werden können. Derartige Pläne ergänzen bzw. konkretisieren dann die übergeleiteten Pläne. Wenn dies aber bereits nach geltendem Recht möglich ist, ist eine zeitliche Befristung des neuen Instrumentes in § 9 Abs. 2 d BauGB ein Rückfall hinter das bereits heute geltende Recht.

### **Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB auch für die Aufhebung von Bebauungsplänen**

Die Anwendung des § 13 a BauGB sollte neben der Änderung und Ergänzung auch für die Aufhebung von Bebauungsplänen gelten (Absatz 4). Das ist wichtig, um ohne zwingende Anwendung des Normalverfahrens z. B. überholtes Planrecht zügiger aufheben zu können. Durch die aus der Planaufhebung resultierende veränderte Beurteilungsgrundlage für bauliche Vorhaben (§ 34 BauGB) können zukünftig Wohnbaupotenziale ggf. besser ausgeschöpft werden.

### **Keine Verlängerung bzw. Wiedereinführung von § 13 b BauGB**

Die bisherigen Erfahrungen mit § 13b BauGB zeigen, dass neben der zusätzlichen Überbauung von Boden ohne Kompensation auch Biodiversität, Lebensräume und das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigt werden, ohne dass hierfür eine Kompensation erfolgt. Die Regelung steht konträr zu den Umweltschutzvorschriften in § 1a BauGB und zum Ziel des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden.

Dies ist auch in gerade in großen Städten von Bedeutung, da Flächen von knapp einem Hektar im besiedelten Raum für den lokalen Klimaschutz, für den Biotopschutz und für weitere Schutzfunktionen sowie für die Erholung wichtig sind. Derartige Flächen stellen für die Bevölkerung häufig wichtige „grüne Inseln“ in der Siedlungsfläche dar.

Der Beitrag des Instrumentes zur Verringerung des Mangels an bezahlbarem Wohnraum ist zudem gering. Dies wird durch Auswertungen der bisherigen Anwendung des § 13b BauGB sichtbar, der überwiegend für die Neuerschließung von Einfamilienhausgebieten und nicht für den sozialen Wohnungsbau genutzt wurde.

Die Regelung dürfte darüber hinaus unvereinbar mit dem EU-Recht sein.

### **Anwendbarkeit des Vorkaufsrechts in bestimmten Share-Deal-Konstellationen**

Insbesondere in großen Städten werden Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden zunehmend auch dadurch eingeschränkt, dass Eigentümerwechsel an Grundstücken im Rahmen von Gesellschaftsübertragungen (sog. Share Deals) erfolgen. In diesen Fällen laufen etwa kommunale Vorkaufsrechte leer. Im Hinblick auf zivilrechtliche Vorkaufsrechte hat der Bundesgerichtshof (BGH) aber entschieden, dass ein Vorkaufsfall auch ausgelöst werden kann, wenn Gesellschaftsanteile einer Verwaltungsgesellschaft zu 100% verkauft werden und

- der Wille der Vertragsschließenden eindeutig auf eine Eigentumsübertragung des Grundstücks gegen Zahlung eines bestimmten Preises gerichtet war,
- das wirtschaftliche Ergebnis der Transaktion dasselbe war, wie es bei einem Grundstückskauf gewesen wäre, und,
- der Zweck der Weiterveräußerung unter Umgehung des Vorkaufsrechts einziger oder zumindest im Vordergrund stehender Grund der Gesellschaftsgründung war (BGH, Urt. v. 27.1.2012, V ZR 272/10, NJW 2012, 1354, juris).

Um den Gemeinden wenigstens in diesen Fällen einen Zugriff auf die Grundstücke im Wege der Ausübung von Vorkaufsrechten zu ermöglichen, sollte eine Regelung in das BauGB (z. B. in § 26 BauGB) aufgenommen werden, nach der in den genannten Fällen gemeindliche Vorkaufsrechte bestehen. Eine derartige Regelung würde erforderliche steuerrechtliche Regelungen zu Share Deals, insbesondere im Bereich der Grunderwerbssteuer sinnvoll ergänzen.

### **Kein Ausschluss des Vorkaufsrechts nach § 26 Nr. 4 BauGB**

In § 26 Nr. 4 ist eine Klarstellung aufzunehmen, dass dieser Ausschluss des Vorkaufsrechts nicht bei der Ausübung auf Basis der Sozialen Erhaltungssatzungen gilt. Es besteht sonst die Gefahr, dass Vorkaufsrechte in Gebieten mit Soz. Erhaltungssatzungen nicht ausgeübt werden können.

### **Preislimitierung des von der Gemeinde zu zahlenden Kaufpreises im Vorkaufsfall**

Eine Begrenzung des von der Gemeinde im Vorkaufsfall zu entrichtenden Kaufpreises in § 28 Abs. 3 BauGB auf maximal den Verkehrswert des Grundstückes fehlt im Referentenentwurf. Eine derartige Begrenzung ist aber erforderlich, weil sich die Ausübung des Vorkaufsrechts direkt auf die Bildung der Bodenrichtwerte auswirkt, denn dafür ist der von der Kommune tatsächlich gezahlte Preis maßgeblich: Wird der zwischen Käufer und Verkäufer vereinbarte Kaufpreis gezahlt, fließt dieser in die Bildung der Bodenrichtwerte ein, wird dagegen der vereinbarte Kaufpreis auf den Verkehrswert reduziert, fließt der Verkehrswert ein.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts zum Verkehrswert hat auch eine spekulationsmindernde Wirkung. Denn ist der Verkäufer mit dem Verkauf zum Verkehrswert nicht einverstanden, hat er die Möglichkeit vom Kaufvertrag zurückzutreten. Eine spekulative Steigerung der Grundstückspreise wird damit reduziert.

Würde § 28 Absatz 3 Satz1 BauGB in der Weise geändert, dass die Gemeinde das Vorkaufsrecht nur noch höchstens zum Verkehrswert ausüben dürfte, würde der dargestellte mindernde Effekt auf die Bodenrichtwerte verstärkt.

### **Streichung von § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 und Satz 4 u. 5 BauGB**

§ 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6, S. 4 und S. 5 BauGB sind ersatzlos zu streichen.

Diese Regelung begründet in Gebieten mit Sozialen Erhaltungssatzungen einen Anspruch auf Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, wenn sich der Eigentümer bzw. die Eigentümerin verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an Mieterinnen und Mieter zu veräußern. In Gebieten mit Sozialen Erhaltungssatzungen ist diese Regelung für die überwiegende Zahl der vorgenommenen Umwandlungen verantwortlich, insbesondere, weil der Eigentümer trotz o.g. Verpflichtung die Möglichkeit hat, nach Ablauf von sieben Jahren das Wohneigentum frei an beliebige Dritte zu verkaufen. Die Regelung schwächt damit die Wirksamkeit Sozialer Erhaltungssatzungen für den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erheblich. Diese Schutzlücke ist mit der hier geforderten Streichung zu schließen.

### **Umwandlungsverbot effektivieren und ergänzen, § 250 BauGB (neu)**

Das Ziel der Regelung wird begrüßt. Sie stellt eine sinnvolle Ergänzung der Instrumente des Bürgerlichen Gesetzbuches zum Schutz von Mieterinnen und Mietern dar. Der Schutz wird jedoch nur dann im erforderlichen Umfang ermöglicht, wenn die Verordnungsermächtigung entfristet wird. Das Vorliegen und Fortdauern der für den Erlass einer Verordnung erforderlichen Gefährdung der Wohnraumversorgung (§ 250 Abs. 1 S. 1 (neu) BauGB) ist ortsspezifisch sehr unterschiedlich ausgeprägt. Eine Befristung der Verordnungen auf fünf Jahre reicht in manchen Fällen aus, der Gefährdungslage zu begegnen, in anderen Fällen steht zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses bereits fest, dass fünf Jahre zu kurz sind. In wiederum anderen Fällen kann auch ein kürzerer Zeitraum als fünf Jahre erforderlich sein. Die jeweilige Geltungsdauer sollte daher in den Verordnungen selber geregelt werden. Da dies bereits aus Verhältnismäßigkeitsgründen erforderlich ist, bedarf es dazu keiner Regelung im Bundesgesetz.

§ 250 BauGB (neu) ist jedoch kein Ersatz für die erforderliche Streichung des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB (s.o.).

Auf jeden Fall muss im Hinblick auf die unterschiedlichen Schutzniveaus, die § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB und § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB (neu) vor Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen begründen, klargestellt werden, dass die höheren Schutzanforderungen des Rechts der Sozialen Erhaltungssatzungen immer dann gelten, wenn für ein Gebiet mit Sozialer Erhaltungssatzung sowohl eine Umwandlungsverordnung nach § 172 Abs. 1 S. 4 als auch eine Rechtsverordnung nach § 250 BauGB (neu) in Kraft ist. Nach § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB (neu) besteht nämlich bereits dann ein Anspruch auf Genehmigung der Umwandlung, wenn das Eigentum „... an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll.“ Dies bleibt hinter § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB zurück, nach dem die Umwandlung zu genehmigen ist, falls der Eigentümer sich verpflichtet, 7 Jahre nur an Mieter zu veräußern. Während § 172 BauGB eine Verpflichtung des Eigentümers zur Voraussetzung für die Genehmigungserteilung macht, genügt nach § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB (neu) bereits eine nicht näher konkretisierte, dem Wortlaut nach wohl niedrighschwelligere, „Absicht“ des Eigentümers. Im Falle einer Streichung des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB muss also geregelt werden, dass in Gebieten mit Sozialer Erhaltungssatzung keine Umwandlungen auf der Grundlage von § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB (neu) vorgenommen werden dürfen. Sollte sich Hamburg mit der Streichungsforderung nicht durchsetzen, ist klarzustellen, dass für Umwandlungen die höheren Anforderungen des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB gelten. Wenn jedoch § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB (neu) den höheren Schutzstandard bietet, was nach Ablauf der in § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB geregelten 7-Jahres-Frist der Fall ist, muss § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB (neu) wieder aufleben.

### **Verlängerung der Sperrfrist zur Eigenbedarfskündigung nach § 577a BGB**

Um Mieterinnen und Mieter besser vor Eigenbedarfskündigungen zu schützen, wenn ihre Mietwohnung während der Dauer des Mietverhältnisses in Wohneigentum umgewandelt und veräußert wurde, ist § 577a Abs. 2 S. 1 u. 2 BGB dahingehend zu ändern, dass die dort vorgesehene Möglichkeit der Landesregierungen, im Ordnungswege eine Frist zu bestimmen, vor deren Ablauf sich der Neueigentümer bei der Kündigung des Mietverhältnisses nicht auf Eigenbedarf berufen kann, auf jeweils höchstens 15 Jahre verlängert wird. Hiermit wird im Sinne der Subsidiarität den gegenüber dem Bund problemnäheren Landesregierungen die Möglichkeit gegeben, die durch Umwandlung bedrohte Versorgung der ansässigen Bevölkerung mit Wohnraum langfristiger und effektiver als bisher sicherzustellen.

### **Anwendbarkeit des Baugebots (§ 176 BauGB) erleichtern**

Die Effektivierung des Baugebotes als Mittel der Plandurchsetzung, insbesondere zur Schaffung von Wohnungen in Gebieten mit angespannter Wohnungslage, wird begrüßt. Praktisch scheitert jedoch die Anwendung dieses Instruments regelmäßig an der Schwierigkeit, die wirtschaftliche Zumutbarkeit der Durchführung des Vorhabens nachzuweisen. In § 176 Abs. 3 BauGB sollte daher eine Neuregelung getroffen werden, die die Beweislast umkehrt und dem Eigentümer den Nachweis wirtschaftlicher Unzumutbarkeit auferlegt. Dies entlastet die Gemeinde von den erforderlichen Begründungen im Einzelfall. Den Eigentümern ist diese Beweislastumkehr zuzumuten, da Baugebote vorzugswürdig in Bezug auf unbebaute Einzelgrundstücke in größeren Bebauungszusammenhängen in Betracht kommen, in denen die umgebenden Grundstücke bereits in einer bestimmten Weise bebaut sind (Baulücken). Hier kann mit einem Baugebot insbesondere der Nichtbebauung aus spekulativen Gründen entgegengewirkt werden. In solchen Konstellationen, in denen die Nachbargrundstücke bereits vergleichbar bebaut sind, spricht ohnehin bereits eine gesteigerte Vermutung für die objektive Wirtschaftlichkeit.

Nur hilfsweise kommt demgegenüber eine Regelung im Gesetz oder einer Rechtsverordnung in Betracht, die eine Beweiserleichterung vorsieht, nach der eine (widerlegliche) Vermutung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit an Hand allgemein zur Verfügung stehender wirtschaftlicher Daten (z.B. Baukostenstatistik, Kosten für Darlehen nach Wohnraumförderungsgesetz und Mieten nach geltenden Förderungsbedingungen) begründet werden kann. Alternativ kommt insoweit auch eine Richtlinie des Bundesministeriums in Betracht.

### **Regelungsstarke Innenentwicklungsmaßnahme**

In Bezug auf die Regelung eines Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung, § 176 a (neu) BauGB, ist nicht ersichtlich, warum derartige Konzepte nicht auch ohne gesetzliche Regelung erstellt werden können. Auch der konkrete Regelungsinhalt bleibt offen. Der Vorschlag bleibt hinter dem Prüfauftrag der Baulandkommission zur Einführung eines neuen Instruments zur Aktivierung dispers verteilter innerstädtischer Flächenpotenziale zurück. Insoweit ist eine regelungsstarke Innenentwicklungsmaßnahme zu bevorzugen, die auch untergenutzte Grundstücke mit vorhandener Bebauung erfassen muss.

### **Herstellung einer Kohärenz von Immissionsschutzrecht und Bauplanungsrecht**

Die Herstellung einer Kohärenz von Immissionsschutzrecht und Bauplanungsrecht, die es ermöglicht, Lärmgrenzwerte bei an Gewerbebetriebe heranrückender Wohnbebauung durch passive Schallschutzmaßnahmen einzuhalten, ist dringend erforderlich. Dies kann insbesondere in Form einer zeitlich befristeten Bestimmung, sog. Experimentierklausel, geregelt werden. Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen hofft daher sehr, dass die zur Erarbeitung einer derartigen Experimentierklausel eingesetzte Arbeitsgruppe von BMK und UMK zügig zu Empfehlungen gelangt.

Unabhängig von den Ergebnissen der Arbeitsgruppe wird eine derartige Klausel aber insbesondere für die Stadtplanung in wachsenden Ballungsräumen benötigt, da eine Innenentwicklung vorangebracht werden muss, die qualitätsvolle Wohnverhältnisse auch im Umfeld bestehender Gewerbebetriebe ermöglicht.

### **Verlängerung des Sonderplanungsrechts für Flüchtlingsunterbringungen**

Aus Sicht Hamburgs ist die Verlängerung des § 246 Absätze 8 ff. BauGB dringend geboten. Die Regelungen waren die wesentliche Grundlage dafür, dass die Unterbringung der Flüchtlinge in den Jahren 2014 und 2015 in qualitätvollen Unterbringungseinrichtungen möglich wurde. Sie hat daher zu einer maßgeblichen Befriedung der angespannten Situation in Deutschland beigetragen. Auch wenn die Zugangszahlen nicht mehr die Werte von 2015 erreichen, hält der Zuzug von Flüchtlingen und Asylsuchenden in einem Umfang an, der die Unterbringungskapazitäten mehr als ausschöpft. Zudem fallen befristet genehmigte Einrichtungen weg, für die Ersatz geschaffen werden muss. Es besteht daher weiterhin ein Bedarf auch für neue Einrichtungen, zu deren Genehmigung angesichts der Flächenknappheit insbesondere in Ballungszentren weiterhin auch auf die Sonderregelungen des § 246 Absätze 8 ff. BauGB zurückgegriffen werden muss.

### **Dichtewerte in § 17 BauNVO modernisieren**

Mit der vorgesehenen Umwandlung der in § 17 BauNVO geregelten Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung in Orientierungswerte wird eine gewisse Erleichterung der Begründung von Überschreitungen der Dichtewerte in Bebauungsplänen erreicht. In der Begründung des Baulandmobilisierungsgesetzes sollte erläutert werden, dass mit der Umwandlung auch eine Veränderung der gesetzlichen Systematik des § 17 BauNVO erfolgt. Nach geltendem Recht ist die Einhaltung der Obergrenzen die Regel, die Überschreitung im Wege des § 17 Abs. 2 BauNVO die rechtfertigungsbedürftige Ausnahme. Nach der neuen Systematik gilt dies nicht mehr. Vielmehr ist die Möglichkeit der Überschreitung der Orientierungswerte dem Konzept der Orientierungswerte bereits immanent. Dies muss in der Begründung erläutert werden, um die Anwendung des neuen Rechts zu erleichtern.

Die unveränderte Übernahme der in § 17 BauNVO geregelten Werte für die baulichen Dichten wird kritisch gesehen. Diese Werte entsprechen den städtebaulichen Konzepten der 1950er Jahre und sind nicht mehr zeitgemäß. Dies gilt unabhängig davon, ob die Dichtewerte als Obergrenzen oder als Orientierungswerte geregelt sind. Eine Überprüfung und Neufestlegung an modernen städtebaulichen Zielbildern ist dringend erforderlich.

### **Flächen in Siedlungsbereichen (§§ 30 und 34 BauGB) vom Waldbegriff ausnehmen**

In der Definition des Waldbegriffes in § 2 Abs. 2 Bundeswaldgesetz sollte klargestellt werden, dass Flächen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen und innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile kein Wald im Sinne des Bundeswaldgesetzes sind, wenn sie nicht als Wald im Bebauungsplan festgesetzt sind. Die bislang fehlende Klarstellung führt dazu, dass Flächen in Siedlungsbereichen, auf denen sich im Laufe der Zeit Bäume und Gehölze entwickeln, dem Waldrecht unterfallen. Die Zulässigkeit von Bebauungen richtet sich dann nicht mehr nur nach der bauplanungsrechtlichen Ausgangslage (Festsetzungen im Bebauungsplan oder § 34 BauGB). Zusätzlich gelten dann die walddrechtlichen Anforderungen, die eine Bebauung regelmäßig erheblich erschweren. Dies ist im Hinblick darauf nicht sachgerecht, dass die Flächen im Geltungsbereich bestandskräftiger Bebauungspläne, bzw. in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen liegen.

Mit freundlichen Grüßen