



SW I 2 - Allgemeines Städtebaurecht
Bundesministerium des Innern, für Bau
und Heimat
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

per E-Mail: SWI2@bmi.bund.de

DR. GABRIELE SCHMIDT
SRL-GESCHÄFTSFÜHRERIN

VORSTAND
PROF. DR.-ING. DETLEF KURTH, VOR-
SITZENDER, KAISERSLAUTERN
DIPL.-ING. JUTTA KALEPKY,
STELLV. VORSITZENDE, BERLIN
DIPL.-ING. ULF MILLAUER, SCHATZ-
MEISTER, BREMEN
B.SC. LAURA BORNEMANN, BERLIN
DIPL.-ING. ANJA EPPER, ROSTOCK
DIPL.-SOZ. SUSANNE JAHN, BERLIN
DIPL.-ING. KATALIN SAARY, DARM-
STADT
DR. GABRIELE SCHMIDT,
GESCHÄFTSFÜHRERIN, BERLIN

03.07.2020

Stellungnahme der SRL zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland

Sehr geehrter Herr Dr. Schliepkorte,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V. nimmt gerne die Möglichkeit wahr, zum Entwurf des „Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland“ Stellung zu nehmen. Wir begrüßen das Gesetz, da viele der vorgesehenen Änderungen der Position der SRL entsprechen. Die Ergänzungen und Änderungen zur Baulandmobilisierung, zur Wohnraumschaffung und zum Vorkaufsrecht der Gemeinde weisen in die richtige Richtung, manche gehen aus unserer Sicht aber nicht weit genug.

Auch die Neuregelung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung, zur Vorbereitung von sektoralen Bebauungsplänen sowie zur Begründung von Geboten und Vorkaufsrechten wird positiv gesehen, der in der Städtebauförderung vorhandene Bezug zum Sanierungsrecht sollte aber stärker herausgestellt werden (§ 141 BauGB). Insgesamt sollte dem Planungsinstrument „integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept“ künftig ein größerer Stellenwert eingeräumt werden.

Begrüßt wird ebenfalls, dass trotz der verstärkten Mobilisierung von Wohnbauland auch die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen zu den zu berücksichtigenden Belangen bei der Aufstellung von Bauleitplänen aufgenommen wird (§ 1 Abs. 6). Dies gilt ebenfalls für eine Ergänzung der Festsetzungsmöglichkeiten um Naturerfahrungsräume in § 9 Abs. 1 BauGB und für die Berücksichtigung der Ausstattung bzw. Vernetzung von Grün- und Freiflächen bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (§ 136 Abs. 3 S. 2d).

Wir bedauern allerdings, dass statt einer ursprünglich im Koalitionsvertrag vereinbarten Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages im September 2018 nur die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ beim Bundesministerium

des Innern, für Bau und Heimat eingerichtet wurde, die sich im Wesentlichen auf Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland beschränkte. Dadurch fehlt eine umfassende Einschätzung der nachhaltigen bodenpolitischen Wirksamkeit der Instrumente, denn der Umgang mit dem unvermehrbar und unverzichtbar Gut „Boden“ ist eine zentrale gesellschaftspolitische Frage. Der vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich noch stärker als die Empfehlungen der „Baulandkommission“ auf den Teilaspekt der Baulandmobilisierung – wichtig wäre aber eine grundlegendere Fortentwicklung des Bodenrechts hin zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik.

Zu den einzelnen Vorschriften nehmen wir wie folgt Stellung:

Artikel 1 Änderung des Baugesetzbuchs

§ 1 BauGB: Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung

Die SRL sieht keinen Bedarf, in § 1 Abs. 3 BauGB Wohnungsbau als besonderen Anlass zur Aufstellung von Bauleitplänen einzufügen, da dieser unter den zu berücksichtigenden Zielen in § 1 Abs. 6 Nr. 2 bereits enthalten ist. Es ist jedoch – auch als Ergebnis der Baulandkommission – in § 1 Abs. 5 Satz 1 eine Ergänzung vorzunehmen. Hinter „unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ ist zu ergänzen:

„insbesondere in Hinblick auf für breite Bevölkerungskreise bezahlbaren Wohnraum“.

Die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen wird in § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB nicht hinreichend eingefügt. Die SRL schlägt alternativ vor, in § 1 Abs. 6 Nr. 3 nach „die Belange des Bildungswesens“ fortzufahren mit:

„und der Ausstattung des Siedlungsraumes mit Grün- und Freiflächen für Sport, Freizeit und Erholung“

§ 1a BauGB: Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz

Die Möglichkeit zur Erhebung eines Ersatzgeldes wird tendenziell positiv gesehen; insbesondere die Festsetzung im Bebauungsplan (§ 9 Abs. 1a Satz 3 BauGB) als rechtliche Grundlage. Dabei hat der Ausgleich am Ort des Eingriffs grundsätzlich Vorrang. Deshalb soll im neuen § 1a Abs. 3 Satz 5 ergänzt werden:

„Soweit ein Ausgleich im Geltungsbereich auch anteilig nicht möglich ist, ist ...“

Ergänzend sollten zur Stärkung der Innenentwicklung in § 1a Abs. 1 Satz 2 die „Soll-Vorschriften“ durch zwingende „Ist-Vorschriften“ ersetzt werden, um dem Umweltschutz mehr Gewicht zu geben.

§ 9 BauGB: Inhalt des Bebauungsplans / „B-Plan zur Wohnraumversorgung“

Die Intention für einen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung mit sozialer Wohnraumförderung ist im Hinblick auf den Mangel an bezahlbaren Wohnungen gut nachzuvollziehen. Die Vorschrift in der vorgeschlagenen Form erscheint aber widersprüchlich. Die Reich-

weite der Regelungsmöglichkeiten ist unklar, und es stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit sich die Vorschrift von den Möglichkeiten unterscheidet, die das Baugesetzbuch grundsätzlich ohnehin bietet, die jedoch aus gutem Grund so nie angewendet wurde. Die überlagernde Anwendung (einfacher) sektoraler Bebauungspläne mit den Regelungen zum unbeplanten Innenbereich macht es möglich, Gemeinwohlbindungen auch außerhalb von qualifizierten Bebauungsplänen zu verankern. Im BauGB sollte also eine klare Zielsetzung aufgenommen werden: In sektoralen Bebauungsplänen sollte festgesetzt werden können, dass Wohnungsbauvorhaben nur zulässig sind, wenn auf Grundlage eines Wohnraumversorgungskonzeptes ein bestimmter Anteil an geförderten bzw. preisgedämpften Mietwohnungen zur Verfügung gestellt wird. In diesem Zusammenhang möchten wir auf unsere Stellungnahme zum Ergebnis der Baulandkommission hinweisen.

§ 13b BauGB: Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren

Die SRL spricht sich – wie wohl alle Fachverbände – ausdrücklich gegen eine erneute Aufnahme des § 13b BauGB in das Baugesetzbuch aus. Dieses Instrument ist bereits zum 31.12.2019 ausgelaufen. Nach einhelliger Expertenansicht hatte nur die Befristung mit der Begründung „kurzfristig dringend notwendiger Wohnungsbau“ den § 13b konform zum EU-Recht gehalten. Eine Verlängerung steht hierzu im eklatanten Widerspruch. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass der § 13b keinen wesentlichen Beitrag zum Ziel „Wohnungsneubau“ leistet, vielmehr widerspricht seine Umsetzung häufig den Zielen der Raumordnung, dem Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sowie den politischen Zielen der Bundesregierung zum Flächensparen (30-Hektar-Ziel) und zum Klimaschutz.

§§ 24, 25 und 28 BauGB: Vorkaufsrecht

Die beabsichtigten Regelungen zum Vorkaufsrecht gehen in die richtige Richtung, aber nicht weit genug, um das Vorkaufsrecht zu einem effektiven Instrument zu entwickeln, das die Stadtentwicklung und die Schaffung von preiswertem Wohnraum unterstützt. Hierzu wäre es unter anderem erforderlich, dass das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB auf fehl- oder untergenutzte Grundstücke, die zu Wohnzwecken genutzt werden können, sowie auf „Share Deals“ ausgedehnt wird. Die Erweiterung des besonderen Vorkaufrechtes auf brachliegende Grundstücke sollte auch auf fehl- oder untergenutzte Grundstücke erweitert werden (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3).

Die Verkäufer müssen zudem gesetzlich verpflichtet werden, neben dem Kaufvertrag alle für die Wertermittlung relevanten Unterlagen zur Verfügung zu stellen und eine kurzfristige Betretung des Grundstückes/Gebäudes für Vertreter der Gemeinde und Dritte als potenzielle Käufer zuzulassen (§ 28 Abs. 1). Darüber hinaus muss bei Überschreitung des Verkehrswertes die Möglichkeit einer Preislimitierung auf einen nachhaltig zu erzielenden Ertragswert deutlich gestärkt werden (§ 28 Abs. 3).

Die Verlängerung der Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts in § 28 Abs. 2 Satz 1 um einen Monat ist ein richtiger Schritt, aber nicht ausreichend. Die Frist sollte um mehr als einen Monat verlängert werden oder zumindest davon abhängig gemacht werden, dass der Verkäufer neben dem Kaufvertrag alle für eine sachgerechte Wertermittlung erforderlichen Unterlagen auch für Dritte als potenzielle Käufer zur Verfügung stellt (§ 28 Abs. 1 i. V. m. § 27a Abs. 1 Nr. 1).

Weiterhin bedarf es aufgrund unterschiedlicher gerichtlicher Interpretationen unbedingt einer gesetzgeberischen Klarstellung, dass die Ausschlussgründe unabhängig voneinander zu prüfen sind, und bei der Beurteilung einer der den Zielen und Zwecken einer städtebaulichen Maßnahme entsprechenden Nutzung auch die prognostisch zu erwartenden Nutzungen einzubeziehen sind. Eine satzungsgemäße und den planungsrechtlichen Zielen entsprechende Nutzung eines Grundstücks sollte in allen Teilen und in jeder Hinsicht zukünftig sichergestellt werden. Wird dieses sichergestellt, ist ein Ausschluss des Vorkaufsrechts zu rechtfertigen.

§ 31 BauGB: Ausnahmen und Befreiungen

Die SRL lehnt die Ergänzung des § 31 Abs. 3 zu den Befreiungen ab. Befreiungen sind einzelfallbezogene Regelabweichungen, bei denen die Grundzüge der Planung nicht verletzt werden dürfen und die städtebaulich vertretbar sein müssen. Eine auch nur begrenzte Lockerung der Grundzüge der Planung führt zwangsweise zu unverträglichen städtebaulichen Entwicklungen.

§ 35 BauGB: Bauen im Außenbereich

Die Ergänzung bei einer auch mehrfachen Umnutzung ehemals landwirtschaftlicher Gebäude wird von der SRL befürwortet; es kann die Erhaltung siedlungskulturell wichtiger Bausubstanz und die Nachnutzung von bestehenden Gebäuden unterstützen.

Die vorgesehene Möglichkeit, statt bisher drei künftig bis zu fünf Wohnungen in den Bestand einfügen zu können, lehnt die SRL als nicht zielführend ab (Abs. 4 Nr. 1 Buchst. f). Damit wird nicht mehr wertvolle Bausubstanz erhalten, sondern es werden Nebengebäude (wie Scheunen) maximal ausgenutzt, der Zersiedlung wird Vorschub geleistet.

§ 136 BauGB: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Grün- und Freiflächen haben für das Wohlbefinden der Menschen sowie für die Pflanzenwelt und Tiere, den Artenschutz wie auch die Klimaanpassung eine besondere Bedeutung. Die SRL unterstützt die Ergänzung in § 136 Abs. 3 Nr. 2c BauGB deshalb ausdrücklich. Damit wird auch klargestellt, dass die Vernetzung von Grün- und Freiflächen grundsätzlich förderungswürdig ist.

§ 175 BauGB: Städtebauliche Gebote / Allgemeines

Die Klarstellung, dass dringender Wohnbedarf neben dem Baugebot auch ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot begründen kann, sollte folgerichtig dazu führen, die später folgende Einführung des § 176a vor die Klammer als „§ 175a Städtebauliches Entwicklungskonzept ...“ zu ziehen.

Zur Definition eines dringenden Wohnbedarfs kann auf die gleichlautende Einfügung in § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 verwiesen werden.

§ 176 Abs. 4 BauGB

Die Möglichkeit der Übernahme durch die Gemeinde zugunsten eines kommunalen Wohnungsunternehmens, einer Genossenschaft oder einer Stiftung wird positiv gesehen. Sie eröffnet den Gemeinden mehr Handlungsspielraum, wenn diese aus wirtschaftlichen Gründen nicht selbst bauen können oder wollen. Wie beim Vorkaufsrecht benötigen Dritte frühzeitig umfassende Informationen zur Einschätzung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit.

§ 176a BauGB: Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

Da städtebauliche Entwicklungskonzepte als Grundlage für verschiedene Vorhaben und Gesamtmaßnahmen dienen bzw. dienen sollen (Vorkaufsrecht, Baugebote, Stadtumbau, sektorale Bebauungspläne etc.), ist es geboten, dieses Planungsinstrument grundsätzlich zu definieren und an einer entsprechend bedeutenden Stelle im Baugesetzbuch zusammenzufassen. Dabei ist der Bezug zum Sanierungsrecht stärker herauszustellen (z.B. Integration des städtebaulichen Entwicklungskonzepts in die Vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB, nicht nur Erwähnung in § 171b).

Im Interesse einer mengenwirksamen Baulandmobilisierung bei räumlich verteilten Baulandpotenzialen im Innenbereich wird seitens der SRL gefordert, das 2017/18 in einem Planspiel erfolgreich erprobte Konzept einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ (IEM) als Variante der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in den Bezugsparagrafen einzufügen. Auf Grundlage einer teilräumlichen Satzung könnten dispers verteilte Baulandpotenziale besser aktiviert werden.

§ 250 BauGB: Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten

Die SRL begrüßt die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen im Bestand ausdrücklich. Damit können die Verdrängung der ansässigen Bevölkerung und dadurch ausgelöste sozialräumliche Polarisierungsprozesse verringert werden. Gleichzeitig kann freies Kapital auf den Wohnungsneubau gelenkt werden.

Zur Definition eines dringenden Wohnbedarfs kann auf die gleichlautende Einfügung in § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 verwiesen werden.

Artikel 2 Änderung Baunutzungsverordnung

§ 5a BauNVO: Dörfliches Wohngebiet

Die SRL schlägt vor, von der Einführung eines „§ 5a Dörfliches Wohngebiet“ abzusehen. Stattdessen sollten die Zulässigkeitstatbestände in § 5 Dorfgebiet erweitert werden, um in dieser Gebietskategorie mehr Wohnen und Mischnutzungen (ohne Vorrang für die Landwirtschaft) zu ermöglichen. Die Baunutzungsverordnung enthält genügend Möglichkeiten der Feinsteuerung, um auch zukünftigen Ansprüchen an gesunde Wohnverhältnisse gerecht zu werden.

§ 17 BauNVO: Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung

Bereits mit der BauNVO-Änderung 2013 wurde das besondere Begründungserfordernis für Überschreitungen der GFZ aufgehoben. Überschreitungen der Obergrenzen können heute nach § 17 (1) BauNVO über Abs. 2 festgesetzt werden. Damit wurden die Rechtsunsicherheiten der Sonderfallbegründung und ein wesentliches Hindernis für hohe Verdichtungen beseitigt. Die Bindung an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Vermeidung negativer Umweltauswirkungen bei zunehmender städtebaulicher Dichte muss als Anforderung beibehalten werden.

Die Abschaffung der Obergrenzen bei Grundflächenzahl und der Geschossflächenzahl wird von der SRL strikt abgelehnt. Dies stünde im erheblichen Widerspruch zu den Zielen der Stärkung der Umweltbelange und des Klima- und Naturschutzes. Außerdem wären Kompensationsleistungen kaum durchzusetzen.

Das 2013 eingeführte Instrumentarium des § 17 (2) ist von vielen Städten und Gemeinden angewandt worden und hat sich in der Praxis bewährt. Die bestehende Planungspraxis sollte bezüglich der Auswirkungen auf die städtebauliche Qualität und die entstandenen Wohn- und Arbeitsverhältnisse evaluiert werden, bevor u.U. zielführende Änderungen bei § 17 Abs. (1) und (2) diskutiert werden (z. B. eine Erhöhung der GFZ beim Allgemeinen Wohngebiet).

Mit freundlichen Grüßen

