



Deutsche
Akademie für
Städtebau und
Landesplanung e. V.

Stellungnahme der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL e. V.) zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

1. Vorbemerkung

Die Deutsche Akademie für Städtebau Landesplanung (DASL) nimmt die ihr angebotene Möglichkeit, zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat für ein Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) Stellung nehmen zu können, gerne wahr. Die Stellungnahme wird sich allerdings auf eine Auswahl von Themen beschränken, da angesichts der relativ kurzen Frist zur Rückäußerung eine bei einigen Punkten notwendige Meinungsbildung in der Akademie nicht möglich war.

Dies betrifft zum Beispiel die vorgesehene Novellierung des § 17 BauNVO. Die neue Fassung wird von einigen begrüßt, von anderen für nicht zwingend erforderlich aber denkbar gehalten, aber auch von einer Reihe von Akademiemitgliedern als sehr problematisch angesehen, nach deren Überzeugung die Neufassung eine signifikante Schwächung der Steuerungsmöglichkeiten baulicher Dichte im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zur Folge hätte. Diese Steuerungsmöglichkeit ist aber gerade angesichts der aktuellen Erfahrungen im Zuge der Corona-Pandemie und der dabei erneut offensichtlich gewordenen Notwendigkeit des Erhalts und der Entwicklung ausreichender wohnungsnaher Freiräume von besonderer Bedeutung.

Es wäre aus Sicht der DASL wünschenswert, wieder zu den bewährten Verfahrensabläufen früherer Gesetzgebungsverfahren zum Bau- und Planungsrecht zurückzukehren, die, u. a. durch intensive, vertrauensvolle Diskurse zwischen Bundesregierung und Planer*innen, Planspiele nach Vorliegen des Entwurfes etc., in der Vergangenheit eine sachgerechte, sorgfältig abgewogene Gesetzgebung unterstützt haben.

2. Stellungnahme

Dies vorausgeschickt, nimmt die Akademie wie folgt Stellung:

2.1 Grundsätzliche Einschätzungen

Die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung begrüßt die Absicht der Bundesregierung, mit der Novelle von Baugesetzbuch (BauGB) und Baunutzungsverordnung (BauNVO) die Kommunen bei der Aktivierung von Bauland und zur Sicherung bezahlbaren Wohnens zu unterstützen. Diesen beiden Herausforderungen sehen sich die Kommunen insgesamt, also unabhängig davon, ob sie wachsende, stagnierende oder abnehmende Bevölkerungszahlen zu verzeichnen haben, gegenüber. Selbst Kommunen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen benötigen ein Instrumentarium, dass die Mobilisierung von Bauland / Beseitigung von Leerstand im Sinne der Förderung der Innenentwicklung unterstützt und trotz steigender Neubaupreise bezahlbare Mieten bei auch in solchen Städten notwendigen neu errichteten Wohnungen ermöglicht.

Gleichzeitig erfordern aber die sich (stark) unterscheidenden Rahmenbedingungen ein Instrumentarium, das die differierenden Gegebenheiten berücksichtigt und Fehlanreize vermeidet. Dieser Anforderung wird der vorliegende Gesetzesentwurf nur teilweise gerecht. Ein Beispiel hierfür ist die beabsichtigte Verlängerung der Geltungsdauer des § 13b BauGB. Hierauf wird bei den jeweiligen Punkten eingegangen.

Insofern stellt die DASL mit Bedauern fest, dass sich der vorliegende Gesetzesentwurf noch stärker als bereits die Empfehlungen der „Baulandkommission“ auf den Teilaspekt der Baulandmobilisierung



Deutsche
Akademie für
Städtebau und
Landesplanung e. V.

beschränkt und diesen nochmals reduzierten Anspruch schon in seinem Titel „Gesetz zur Mobilisierung von Bauland“ zum Ausdruck bringt. Ausgehend von den Herausforderungen der Praxis und dem in der Fachdiskussion der letzten Jahre bereits erreichten Erkenntnisstand wäre aus Sicht der DASL vor allem eine wesentlich grundlegendere Fortentwicklung des Bodenrechts in einem „Gesetz zur Stärkung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik und zur Mobilisierung von Bauland“ angezeigt.

Grundsätzlich begrüßt werden trotzdem einige Ansätze zur Verbesserung der Möglichkeiten der öffentlichen Hand im Bereich des Bodenrechts, wie z. B. des Vorkaufsrechts, und der Anwendbarkeit von städtebaulichen Geboten. Sie können allerdings in der vorgeschlagenen Form nur begrenzte Wirkung entfalten, da für eine durchschlagende Wirkung zentrale Elemente, wie eine Stärkung der Preislimitierung beim Vorkaufsrecht oder die Verhinderung von „Umgehungsgeschäften“ („share-deals“), bedauerlicherweise nicht enthalten sind.

Unsicher ist die Akademie, inwieweit die Anführung von Kriterien nach § 556 Abs. 2 BGB zielführend und in der Lage ist, die Durchführung der erforderlichen Untersuchungen und Erhebungen zu einem angespannten Wohnungsmarkt zu erleichtern. Zweifellos sprechen einige wichtige Argumente, insbesondere in Bezug auf die Handhabbarkeit, für ein solches Vorgehen.

Allerdings sind die Rahmenbedingungen des Bodenmarktes noch sehr viel ortsspezifischer und damit differenzierter als die Mietensituation. Inwieweit hier die Zugrundelegung bundesweiter Durchschnittswerte als Kriterium die Anwendung des jeweiligen Instruments trotz eines vor Ort festgestellten faktischen Bedarfs verhindert, ist schwer einzuschätzen. Diesbezüglich könnte ein Planspiel unter Beteiligung von Kommunen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen wertvolle Erkenntnisse liefern. In jedem Fall aber ist eine Folge, dass Kommunen mit stagnierender oder zurückgehender Bevölkerung von den erweiterten Anwendungsmöglichkeiten nicht profitieren und somit ihre Möglichkeiten zur Umsetzung nachhaltiger Stadtentwicklungsstrategien gegenüber wachsenden Städten eingeschränkt sind.

Schließlich bleibt eine weitere generelle Schwäche der rechtlichen Regelungen zum Vorkaufsrecht bestehen, indem nach wie vor die Anwendung der Regelungen zur Unterstützung einer vorausschauenden strategischen Bodenvorratspolitik nicht geeignet ist.

2.2 Zu einzelnen Regelungsinhalten:

2.2.1 Ziff. 4d (§9 Abs. 2d [neu] BauGB)

§ 9 Abs. 2d BauGB-E ermöglicht die Aufstellung sektoraler Bebauungspläne für die Wohnraumversorgung als einfache Bebauungspläne. Es handelt sich hierbei um eine der wichtigsten Neuregelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes, denn die Schaffung von Wohnraum ist eines seiner Kernanliegen. Daher ist die Regelung grundsätzlich zu begrüßen.

Die in den Nrn. 1 bis 8 aufgelisteten Festsetzungsmöglichkeiten erlauben an den jeweiligen städtebaulichen Zielsetzungen orientierte fallbezogene Differenzierungen. Erforderlich ist allerdings eine Ergänzung, dass auch die Pflicht zur Leistung von Finanzierungsbeiträgen für soziale Infrastruktur und öffentliche Grünflächen festgesetzt bzw. durch städtebaulichen Vertrag begründet werden kann.

Die im Entwurf aufgeführten Festsetzungsmöglichkeiten werfen aber auch Fragen auf. So ist unklar, ob der Wohnraumversorgungs-Bebauungsplan einen Mindestinhalt aufweisen muss. Naheliegend sind zumindest jeweils Festsetzungen nach den Nrn. 1, 2 oder 3 des Festsetzungskatalogs. Die darüberhinausgehenden Festsetzungen der Nrn. 4 bis 8 erschließen sich nicht.

Die Festsetzungsmöglichkeit in Nr. 2 entspricht § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB, hat aber einen anderen Wortlaut. Ist dem eine Bedeutung beizumessen und wenn nicht, warum wird mit Blick auf den sonstigen Festsetzungskatalog in § 9 Abs. 2d BauGB-E § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB nicht integriert? Ergänzungen oder Klarstellungen in der Gesetzesbegründung wären insoweit sinnvoll und hilfreich.



Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Befristung der Anwendbarkeit des Instrumentes der sektoralen (einfachen) Bebauungspläne zur Wohnraumversorgung auf Ende 2024 (Aufstellungsbeschluss) bzw. Ende 2026 (Satzungsbeschluss) ist angesichts des bestehenden erheblichen Defizits an bezahlbaren/geförderten Mietwohnungen sowie der voraussichtlichen mittel- und langfristigen Entwicklung der Boden- und Wohnungsmärkte v. a. in Großstadregionen nicht sachgerecht. Die Befristung ist daher aus dem Gesetzesentwurf zu streichen. Nach dem Verständnis der Akademie sprechen außerdem bei Geltung übergeleiteter Pläne 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. Auch dieser Sachverhalt spricht für eine Streichung der Befristung.

2.2.2 Ziff.8 (§13b BauGB)

§ 13b BauGB wird, mit anderen Fristen, ansonsten aber wortidentisch wieder in das BauGB übernommen. Die daran vorgenommene Kritik ist damit weiter aufrecht zu erhalten, insbesondere die Freistellung von der Umweltprüfung. Dies sollte Plänen nach § 13a BauGB vorbehalten sein, da diese der Stärkung der Innenentwicklung dienen. Auch sind die in der Planungspraxis bestehenden Unklarheiten im Hinblick auf die praktische Anwendung von § 13b nicht angegangen worden. Eine Streichung von § 13b BauGB-E erweist sich daher schon aus diesem Grund als sinnvoll.

Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen weiterhin, dass dieses Planungsinstrument keinen sinnvollen Beitrag zu einer Entspannung auf dem Markt der Wohnimmobilien führt. Die Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Daniela Wagner, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/13769 – (Evaluation des § 13b des Baugesetzbuchs) illustriert, dass auf Basis seiner Anwendung ganz überwiegend Ein- und Zweifamilienhäuser und kaum Wohnungen in Mehrfamilienhäusern entstanden sind. Auch dieser Sachverhalt spricht gegen eine Verlängerung. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass diese i. d. R. am Stadt-/ Ortsrand entstehenden Bauflächen in stagnierenden und/oder von Bevölkerungsabnahme gekennzeichneten Kommunen das Ziel der Stärkung von Stadt- und Ortskernen konterkarieren.

2.2.3 Ziff. 9 – 11 (§§ 24 - 28 BauGB)

Die Regelungen zum Vorkaufsrecht werden grundsätzlich begrüßt. Sie erweitern die kommunalen Möglichkeiten des Flächenerwerbs. Damit gehen sie in die "richtige Richtung". Im Hinblick auf eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik bedürfen sie aber zusätzlicher Regelungen.

Um das mit dem neuen § 250 BauGB (s. u.) verfolgte Ziel der Sicherung bezahlbaren Mietwohnraums in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt zu unterstützen, sollte § 24 dahingehend ergänzt werden, dass in diesen Gebieten flächendeckend ein allgemeines Vorkaufsrecht für überwiegend mit Wohnungen bebaute Grundstücke besteht. Außerdem sollte das Vorkaufsrecht zumindest in Erhaltungssatzungsgebieten sowie in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt flächendeckend auch beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten bestehen.

Unklar ist allerdings, ob sich das Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB-E auch auf geringfügig bebaute bzw. minder- oder untergenutzte Grundstücke bezieht. In § 176 Abs. 2 BauGB wird diesbezüglich differenziert. Eine Klärung wäre sinnvoll, da der Anwendungsbereich der Vorschrift klar definiert sein sollte.

In § 26 BauGB sollte geregelt werden, dass gemeindliche Vorkaufsrechte auch bei Grundstücksübertragungen im Wege bestimmter „Share Deals“ bestehen. Im Hinblick auf ein zivilrechtliches Vorkaufsrecht hat der Bundesgerichtshof (BGH) 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).

Für diese Fälle sollte im BauGB geregelt werden, dass auch gemeindliche Vorkaufsrechte nicht durch Grundstücksübertragungen im Wege von „Share Deals“ unterlaufen werden dürfen. Andere „Share-Deal“-Konstellationen im BauGB zu erfassen, ist mit Blick auf die erforderlichen gemeindlichen Steuerungsmöglichkeiten dringend erforderlich, bedarf allerdings wegen der komplexen Schnittstellen zum Gesellschafts- und Steuerrecht einer vertieften Analyse. Die DASL würde es begrüßen, wenn das BMI hier unter Einbindung der zuständigen Bundesministerien und der Länder entsprechend initiativ würde.

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 Gebiete mit Sozialen Erhaltungssatzungen nicht ausgeübt werden können.

Die Abwendungs Voraussetzungen für das Vorkaufsrecht an bebauten Grundstücken in Erhaltungssatzungsgebieten (§27 BauGB) sowie (entsprechend der oben geforderten Ausweitung) flächendeckend in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt sollten erweitert bzw. präzisiert werden. Insbesondere sind zur Wirksamkeit im Sinnen der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum zu möglichst langfristigen Gemeinwohlbindungen zu ermöglichen wie z. B. Verzicht auf die Umwandlung in Wohneigentum, Belegung frei werdender Wohnungen nur mit förderberechtigten Mieter*innen; Verzicht auf Eigenbedarfskündigung und Begrenzung der Miethöhe förderberechtigter Mieter*innen; Unterlassung von sog. Luxussanierungen etc.

Die Verlängerung der Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts um einen Monat ist ein wichtiger und richtiger Schritt in die richtige Richtung. Jedoch sollte die Frist auf fünf Monate erweitert, oder zumindest davon abhängig gemacht werden, dass der Verkäufer neben dem Kaufvertrag alle für eine sachgerechte Wertermittlung erforderlichen Unterlagen zur Verfügung stellt (§ 28 Abs. 1 BauGB).

Eine Begrenzung des von der Gemeinde im Vorkaufsfall zu entrichtenden Kaufpreises in § 28 Abs. 3 BauGB fehlt im Referentenentwurf. Auch eine Begrenzung auf den Verkehrswert nach geltendem Recht ist nicht ausreichend, da die Verkehrswerte in Städten wie München längst von spekulativen Erwartungen „verseucht“ sind. Deshalb wird seitens der Akademie die Forderung der Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht hinsichtlich einer weitergehenden Preislimitierung unterstützt: „Eine über § 28 Abs. 3 Satz 1 hinausgehende Preislimitierung des allgemeinen und besonderen Vorkaufsrechts, soweit es zur Sicherung der Versorgung breiter Kreise der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum ausgeübt wird auf einen tragbaren, nachhaltig zu erwirtschaftenden Ertragswert. Dieser basiert auf den nachhaltig erzielbaren Mieterträgen unter Berücksichtigung von Gemeinwohlbindungen - wie z. B. Belegungs- und Mietpreisbindungen, ortsüblicher Vergleichsmieten/Mietspiegel.“

Eine derartige Begrenzung ist aus mehreren Gründen erforderlich:

- die Ausübung des Vorkaufsrechts wirkt sich direkt auf die Bildung der Bodenrichtwerte aus, 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 vorgeschlagenen neuen „Ertragswert“ reduziert, fließt dieser Wert ein;
- die Ausübung des Vorkaufsrechts zum Verkehrswert hat damit auch eine spekulationsmindernde Wirkung. Denn ist der Verkäufer mit dem Verkauf zum vorgeschlagenen neuen „Ertragswert“ nicht einverstanden, hat er die Möglichkeit vom Kaufvertrag zurückzutreten. Eine spekulative



Steigerung der Grundstückspreise wird damit reduziert. Würde § 28 Absatz 3 Satz 1 BauGB in der Weise geändert, dass die Gemeinde das Vorkaufsrecht nur noch höchstens zum vorgeschlagenen neuen „Ertragswert“ ausüben dürfte, würde der dargestellte mindernde Effekt auf die Bodenrichtwerte verstärkt;

- angesichts spekulationsbereinigter niedrigerer Kaufpreise im Vergleich zum geltenden Recht könnten die Kommunen bei gleichem Grundstücksankaufsbudget in größerem Umfang Gebrauch vom Vorkaufsrecht machen.

2.2.4 Ziff. 17 / 18 (§§ 175 und 176 BauGB)

Die Effektivierung des Baugebotes als Mittel der Plandurchsetzung, insbesondere zur Schaffung von Wohnungen in Gebieten mit angespannter Wohnungslage, wird begrüßt.

Die Neuregelung in § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB-E erweitert den Anwendungsbereich des Baugebotes. Anwendungsvoraussetzungen bestehen darin, dass ein Bebauungsplan vorhanden sein muss, in dem Wohnnutzung festgesetzt ist und der sich räumlich auf ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt erstreckt. Von besonderem Interesse ist dies in den gemischt genutzten Gebieten, also dem MI, MD, MDW sowie dem MU. Anders als bislang kann die Gemeinde, soweit die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind, künftig auch das im Bebauungsplan festgesetzte Maß der baulichen Nutzung anordnen. Das ist zu begrüßen, denn durch die Ausnutzung des festgesetzten Maßes der baulichen Nutzung kann in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt dem Ziel der Wohnraumschaffung Rechnung getragen werden.

Praktisch scheidet 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 vorzugsweise 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 anhand 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.

Auch das „Familienprivileg“ erscheint in der aktuell vorgesehenen Form nicht unproblematisch, da keinerlei Fristen für die Realisierung der (behaupteten) beabsichtigten späteren Nutzung einer Grundstücks-(teil-)fläche durch den Familienangehörigen gesetzt werden. Insofern ist die beabsichtigte Befristung der Geltungsdauer mit begleitender Evaluation zwingend.

Begrüßt wird die Ausübungsmöglichkeit des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter.

Aus Sicht der Akademie gewinnt außerdem bei der Entwicklung des Wohnungsmarkts ein weiterer Faktor zunehmend an Umfang und Bedeutung, nämlich die seit Jahren zunehmende Zahl nicht realisierter Baugenehmigungen für die Errichtung von Wohnungen, der sogenannte „Bauüberhang“. DESTATIS gibt die Zahl mit Stand 31.12.2019 mit 719 374 Wohneinheiten an.

Zu einem gewissen Teil mag die fehlende Realisierung den Kapazitätsengpässen der Bauwirtschaft geschuldet sein. Angesichts des Vorliegens der Baugenehmigung kann der Bauüberhang demgegenüber



nicht mit Problemen bei der Genehmigung begründet werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die fehlende Umsetzung der Genehmigung in vielen Fällen ein Element der Grundstücksspekulation ist, da ein Grundstück mit Baugenehmigung leichter und in der Regel zu einem höheren Preis zu veräußern ist. Aus Sicht der Akademie ist daher dringend geboten, im BauGB (und gegebenenfalls ergänzend in den Landesbauordnungen) ein Instrument vorzusehen, das diesen Tendenzen Einhalt gebietet und sicherstellt, dass Baugenehmigungen zeitnah umgesetzt werden. Auch dieser Aspekt gehört zur „Baulandmobilisierung“.

2.2.5 Ziff. 19 (§ 176a BauGB neu)

Das nunmehr im Entwurf der BauGB-Novelle im neuen §176a vorgesehene Instrument „Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung“ ist zwar als Planungsinstrument und der damit zum Ausdruck gebrachten Betonung der Bedeutung der Innenentwicklung positiv zu sehen, allerdings ist es wesentlich schwächer und unverbindlicher gestaltet, als die schon länger diskutierte und 2017/18 in einem Planspiel erfolgreich getestete Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) .

So fehlen z. B. die verbindliche Festlegung des Eingriffsgebietes durch eine kommunale Satzung und die damit verbundene Gemeinwohlfertigung von Baugeboten sowie ein aktives kommunales Ankaufsrecht im gesamten Satzungsgebiet. Stattdessen sieht die BauGB-Novelle leider nur vor, ein solches städtebauliches Entwicklungskonzept „in geeigneten Fällen [...]“ auch zur Begründung in Betracht kommender Baugebote [...]“ heranzuziehen. Auch ein spezieller Bebauungsplantyp ist nicht mehr vorgesehen, sondern lediglich die Option, dieses zum Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplanes zu machen.

Aus Sicht der Akademie und der Erfahrung ihrer Mitglieder wird im Interesse einer mengenwirksamen Baulandmobilisierung bei räumlich verteilten Baulandpotenzialen im Innenbereich gefordert, die bereits 2017/18 in einem breit angelegten Planspiel erfolgreich erprobten Konzepte einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ (IEM) als Variante der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wieder aufzugreifen und den neuen § 176a entsprechend umzuformulieren. Damit können auf Grundlage einer teilräumlichen Satzung dispers verteilte Baulandpotenziale auch nicht kooperationsbereiter Eigentümer aktiviert werden mit Instrumenten wie gebietsbezogenes Baugebot/Bauverpflichtung mit Frist, aktives Ankaufsrecht der Gemeinde, Enteignung als ultima ratio.

2.2.6 Ziff. 23 (§ 250 BauGB neu)

In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt sind die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen sowie ein (damit häufig einhergehender) Verkauf der Immobilie die wesentlichen Ursachen für eine Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung. Der im Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes vom 9. Juni 2020 neu aufgenommene § 250 schafft die Möglichkeit, in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt, die in einer Rechtsverordnung des Landes bestimmt sind, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen unter einen besonderen Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Eine Genehmigung kann zur Sicherung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen mit einer Auflage erteilt werden. Diese Neuregelung wird ausdrücklich begrüßt.

Bislang steht als städtebauliches Instrument nur § 172 BauGB zur Verfügung. Entsprechend sieht § 172 Abs. 1 S. 4 BauGB einen Genehmigungsvorbehalt bei der Umwandlung von Mietwohnungen nur in Gebieten mit Milieuschutzsatzung vor. Die nunmehr in § 250 BauGB-E vorgesehene Regelung ergänzt dies für Gebiete, die nicht von einer Milieuschutzsatzung erfasst sind, gleichwohl aber in einem angespannten Wohnungsmarkt gelegen sind. Sie steht in Zusammenhang mit anderen auf die Bildung von Wohnungs- oder Teileigentum ausgerichteten Bestimmungen (vgl. z. B. § 22 BauGB).

Nach § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB-E ist eine Genehmigung zu erteilen, wenn das Wohneigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll. Zwischen



der Absicht, zwei Drittel an Mieter zu veräußern und der rechtlich abgesicherten tatsächlichen Veräußerung ist dabei allerdings zu differenzieren. Nur die Absicht, auch die bloße Erklärung der Absicht, reichen nicht aus. Der Regelungszweck kann durch den Verzicht auf eine rechtliche Bindung der Veräußerung unterlaufen werden.

Die Begründung zu § 250 Abs. 3 S. 2 BauGB-E verweist darauf, dass die Bestimmung klarstellen soll, dass Absichtserklärungen in den Fällen von § 250 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 bis 3 BauGB-E für eine Genehmigung nicht ausreichen. Entsprechend dem Wortlaut in § 250 Abs. 3 S. BauGB-E wird anstelle auf S. 1 aber auf § 250 Abs. 6 S. 1 BauGB-E verwiesen. Dies ist nicht schlüssig.

Es ist aus dem Gesetz heraus außerdem unklar, wie § 250 (neu) BauGB mit § 172 Abs. 4 BauGB korrelieren soll, wenn für ein identisches Gebiet sowohl eine Soziale Erhaltungssatzung als auch eine Rechtsverordnung nach § 250 BauGB (neu) in Kraft sind. Sollte § 250 BauGB (neu) nach allgemeinen Rechtsregeln als jüngere Vorschrift Vorrang beanspruchen, so würde dies in Gebieten mit bereits bestehender Sozialer Erhaltungssatzung entgegen der Intention der Neuregelung sogar zum einen Abfallen des Schutzstandards für die von Umwandlungen betroffenen Mietern führen.

§ 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB (neu) bestimmt nämlich (bereits) dann einen Anspruch auf Genehmigung der Umwandlung, wenn „...das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll.“ Dies bleibt ersichtlich hinter der bestehenden Regelung des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB zurück, wonach dem Eigentümer die Umwandlung zu genehmigen ist, falls er sich verpflichtet, 7 Jahre nur an Mieter zu veräußern. Während § 172 BauGB also eine Verpflichtung des Eigentümers zur Voraussetzung für die Genehmigungserteilung macht, genügt nach § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB (neu) bereits eine nicht näher konkretisierte niedrigschwelligere „Absicht“ des Eigentümers. Zudem hat § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB (neu) zur Folge, dass 1/3 der Mieter auch ohne die Möglichkeit des Vorerwerbs die Umwandlung ihrer Miet- in eine Eigentumswohnung ausgesetzt sein können, während § 172 Abs. 4 BauGB insofern einen höheren Schutz gewährt.

Diese Defizite der Neuregelung können auch nicht dadurch beseitigt werden, wenn Rechtsverordnungen nach § 250 Abs. 1 BauGB (neu) unbefristet erlassen werden dürften, wie dies seitens des BMF erwogen wird. Unabhängig davon wird die Intention des BMF, Umwandlungen seitens der Landesregierungen langfristig unter Genehmigungsvorbehalt stellen zu können, begrüßt.

Es sollte daher eine Klarstellung in § 250 Abs. 4 BauGB (neu) aufgenommen werden, dass § 172 BauGB von der neu einzufügenden Vorschrift unberührt bleibt, um aus einem unregelmäßigen Nebeneinander zweier Regelungssysteme das Ergebnis unterschiedlicher Rechtsfolgen für gleich gelagerte Sachverhalte zu vermeiden und die Geltung des höheren Schutzstandards des § 172 Abs. 4 BauGB sicherzustellen. Umgekehrt wäre eine entsprechende Regelung in § 172 Abs. 4 BauGB aufzunehmen, welche klarstellt, dass die Kriterien des § 250 BauGB (neu) anzuwenden sind, wo diese den höheren Schutz vor Umwandlungen gewährleisten.

3. Schlussbemerkung

Es sei noch einmal festgestellt, dass die Akademie eine Reihe der vorgesehenen neuen Regelungen des Planungs- und Baurechts positiv bewertet. Allerdings sieht sie auch eine Reihe von Weiterentwicklungs-, Ergänzungs- und Korrekturbedarfen. Sie ist gerne bereit, sich und das Wissen ihrer Mitglieder in den weiteren Diskussionsprozess einzubringen.

Berlin, 03.07.2020

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e. V.