



Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

Vorbemerkung

Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV) hat als Geschäftsstelle die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat fachlich und organisatorisch begleitet. Es hat fast genau ein Jahr gedauert, bis die Bundesregierung aus den politischen Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen der Baulandkommission mit dem Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes nun endlich konkrete Änderungen und Ergänzungen des Baugesetzbuches (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) auf den Weg gebracht hat. Angesichts dieser Verzögerung und der bevorstehenden Bundestagswahl in gut einem Jahr **erwartet der DV, dass die Verabschiedung des Baulandmobilisierungsgesetzes nun so rasch wie möglich erfolgt und nicht weiter verzögert wird.**

Der DV begrüßt, **dass sich die Empfehlungen der Baulandkommission im Gesetzesentwurf umfassend wiederfinden** und teilweise weitergehend präzisiert und konkretisiert wurden. Die Verbesserung der boden- und baulandpolitischen Rahmenbedingungen für eine vermehrte, erleichterte und beschleunigte Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau ist eine der zentralen Vereinbarungen des Koalitionsvertrages im Bereich der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Ausreichend Bauland zu günstigen Preisen ist eine elementare Grundlage, um bestehende Wohnungsmarktengpässe in Wachstumsregionen durch eine Angebotsausweitung von bezahlbarem Wohnraum zu lindern.

Die **Baulandkommission hatte ihre Empfehlungen bereits intensiv erörtert und die rechtlich komplexe und mit teils divergenten Interessen verbundene Materie abgewogen.** Daraus sind **tragfähige Kompromissvorschläge** entstanden, mit denen die Kommunen zum einen bessere Möglichkeiten zur **Mobilisierung bestehender Baugrundstücke und Brachen** sowie zur **bodenpolitischen Steuerung für mehr bezahlbaren Wohnungsneubau und für eine Beteiligung an Infrastrukturfolgekosten** erhalten, ohne das verfassungsmäßig garantierte Eigentumsrecht unangemessen einzuschränken. Zum anderen finden sich darin **Erleichterungen und Flexibilisierungen, um schneller und einfacher verfügbare Flächen zu beplanen und neues Bauland zu entwickeln sowie maßvoll eine effizientere Ausnutzung von Grundstücken durch höhere Dichten zu ermöglichen.** Dies ist aus Sicht des DV nun in den Klarstellungen, Anpassungen und Ergänzungen des BauGB und der BauNVO in geeigneter Weise konkretisiert.

Der DV empfiehlt dringend, dass basierend auf dem erlangten Kompromiss der Baulandkommission im Herbst 2020 die parlamentarischen Beratungen und Abstimmungen mit dem Bundesrat schnellstmöglich abgeschlossen werden, damit die BauGB-Novelle in dieser Legislaturperiode in Kraft tritt. Deshalb **sollten weder die Koalitionspartner noch die Bundesländer, die beide die Empfehlungen der Baulandkommission maßgeblich mitgestalteten, weitergehende zusätzliche Forderungen einbringen oder bereits erfolgte Verständigungen in Frage stellen.** Mit dem neuen § 250 zu Umwand-

lungsgenehmigungen erfolgte bereits eine sehr weitgehende, das Eigentumsrecht zusätzlich einschränkende und damit umstrittene Ergänzung. Solche schwer konsensfähigen Regelungen dürfen nicht dazu führen, die dringend notwendige BauGB-Novelle als Ganzes zum Scheitern zu bringen. Gleichzeitig plädiert der DV dafür, den kürzlich erzielten Kompromiss zu einer **Experimentierklausel an der Schnittstelle zwischen lärmschutz- und bauplanungsrechtlichen Regelungen**, der kürzlich in der Arbeitsgruppe von Umwelt- und Bauministerkonferenz erarbeitet wurde, in das Baulandmobilisierungsgesetz aufzunehmen.

Daneben sieht der DV **weitergehende Maßnahmen für notwendig an, um die spekulative Bodenpreisspirale zu durchbrechen** und dadurch sowohl gemeinwohlorientierten als auch konventionellen Unternehmen Investitionen in preisgünstigem Wohnungsbau zu ermöglichen. Hierzu können nur begrenzt Regelungen im BauGB getroffen werden. Vielmehr bedarf es dafür Änderungen in der Immobilienwertverordnung (ImmoWertV). Der DV empfiehlt, in der BauGB-Novelle die **Erstellung differenzierter Kaufpreissammlungen durch die Gutachterausschüsse zu verankern**, so dass das Merkmal „Miet- und Belegungsbindungen“ systematisch und flächendeckend als erforderliche Datengrundlage für empirisch begründete Marktanalysen erfasst wird. Auch zu dieser Thematik fand in der Baulandkommission eine intensive Auseinandersetzung statt. Hierzu sollte die Novellierung der ImmoWertV genutzt werden und zum einen Grundstückspreise mit Miet- und Belegungsbindungen gesondert in die Kaufpreissammlungen aufgenommen und zum anderen darauf aufbauende **alternative Verkehrswertermittlungen** z.B. nach Ertragswert etabliert werden.

Anmerkungen zu einzelnen Aspekten

Der DV begrüßt, dass in den **§§ 24 und 31 klargestellt wird, dass die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung sowie die Innenentwicklung Allgemeinwohlgründe darstellen**. Dies bildet eine wichtige generelle Grundlage sowohl für die Mobilisierung bestehender Baugrundstücke, die effizientere Ausnutzung von bestehenden Baugrundstücken und die Schaffung von neuem Wohnbauland als auch für Festsetzungen von bezahlbarem Wohnungsneubau.

Effizientere Nutzung von verfügbarem Bauland

Die Ergänzungen in § 31 ermöglichen es, dass die **Wohnbedürfnisse der Bevölkerung als Voraussetzung für eine Befreiung von den Festlegungen des B-Plans** herangezogen werden können, selbst wenn damit die Grundzüge der Planung berührt sind. Ebenso zu einer besseren Ausnutzung bestehender Baugrundstücke trägt die Ergänzung von § 34 bei, nachdem bei der **Errichtung von baulichen Anlagen zu Wohnzwecken vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nicht nur im Einzelfall abgewichen werden kann**. Und schließlich ist auch die generelle **Ausgestaltung der Dichtewerte von § 17 BauNVO als Orientierungswerte** zu begrüßen. Hierbei gilt es aber für die städtebauliche Gestaltung guter Wohnverhältnisse dringend darauf zu achten, dass nicht nur dichter und höher bebaut wird, sondern eine **qualitativ hochwertige doppelte Innenentwicklung gewährleistet wird**. In der unmittelbaren Nachbarschaft dicht bebauter Neubauquartiere oder nachverdichteter Bestandquartiere muss dafür ausreichend Frei- und Grünraum qualifiziert werden.

Sektoraler B-Plan für mehr bezahlbaren Wohnungsbau in 34er-Gebieten

Damit Kommunen **auch im unbeplanten Innenbereich Anteile von geförderten Wohnungen mit Investoren vereinbaren können**, ohne ein komplexes und langwieriges B-Planverfahren auf den Weg bringen zu müssen, bietet der neu eingeführte sektorale B-Plan zur Wohnraumversorgung in 34er-Gebieten in § 9, Absatz 2 d eine geeignete Möglichkeit. Weder eine komplette Streichung noch eine wohnungspolitische Erweiterung von § 34 wurde in der Baulandkommission als zielführend angesehen. **Kommunen erhalten mit dem sektoralen B-Plan die Möglichkeit, je nach Situation des Wohnungsmarktes selbst wählen zu können, wie weitgehend die wohnungspolitischen Festsetzungen erfolgen**, bis hin zur direkten Festschreibung von Anteilen an geförderten Wohnungen, die über städtebauliche Verträge vereinbart werden. Damit können Kommunen nicht nur über ein vereinfachtes Verfahren B-Pläne mit Anteilen von geförderten Wohnungen festlegen. Zusätzlich steigt auch das „Verhandlungspotenzial“ gegenüber Grundstückseigentümern und Investoren bei einer Genehmigung nach § 34 ebenso Anteile an geförderten bzw. mietpreisgebundenen Wohnungen zu errichten.

Als finanzielle Kompensationsmöglichkeit für entgehende Erträge durch den sozialen Wohnungsbau und für eine **effizientere Bodennutzung können die Flächen mittels höherer Dichten und geringerer Abstandsflächen effizienter ausgenutzt werden**. Dies spiegelt damit einen guten Interessenausgleich wider, könnte sich allerdings in der kommunalen Praxis durchaus als streitanfällig erweisen.

Die zeitliche Begrenzung bis zum 31.12.2024 ist aus Sicht des DV kritisch, da Engpässe an bezahlbarem Wohnraum erfahrungsgemäß in Zyklen entstehen. Der DV regt an, trotz des genannten Vorbehalts an diesem Kompromiss der Baulandkommission festzuhalten, allerdings **aufgrund der Verzögerungen im Verfahren der BauGB-Novelle die Befristung auf 31.12.2025 zu erweitern und diese mit einer Evaluierung zu versehen**, um auf einer fachlichen Grundlage über eine mögliche Verlängerung befinden zu können.

Erweiterung kommunaler Vorkaufsrechte

In der Baulandkommission wurde die Erweiterung und Stärkung kommunaler Vorkaufsrechte sehr kontrovers diskutiert. Aus Sicht des DV ist es wichtig, dass Kommunen über Vorkaufsrechte städtebaulich und bodenpolitisch steuern können, dabei aber ihre Bauland- und Bodenpolitik gezielt für die Schaffung und Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum einsetzen und nicht haushaltspolitische Ziele verfolgen. Die nun vorliegende Stärkung des allgemeinen Vorkaufsrechts für bebaute Grundstücke mit städtebaulichen und anlassbezogenen Missständen nach § 24 sowie die Erweiterung des Besonderen Vorkaufsrechts im Geltungsbereich eines B-Plans durch Satzung auf brachliegende Grundstücke wird dem gerecht. **Die baulandmobilisierende und preisdämpfende Wirkung des Vorkaufsrechts darf aber nicht überschätzt werden**. Auch wenn in Einzelfällen damit un- oder mindergenutzte Grundstücke mobilisiert werden können, dürfte das Vorkaufsrecht doch eher eingeschränkt wirken, da erst ein Verkaufsfall vorliegen muss. **Solange Kommunen in den vereinbarten Kaufpreis eintreten müssen, ist ebenso keine Preisdämpfung möglich**. Hierfür wäre zumindest ergänzend eine Klarstellung notwendig, dass der Vorkauf zum Verkehrswert zum Zweck der sozialen Wohnraumversorgung möglich ist, um spekulativ übertriebene Kaufpreise zu verhindern. Ein drüber hinausgehendes, noch stärker preislimitiertes Vorkaufsrecht ist dagegen nicht möglich und wäre mit einem zu starken Eingriff in das Eigentumsrecht verbunden.

Vermehrte Anwendung von Baugeboten

Weit wichtiger für die Mobilisierung von bestehendem un- oder mindergenutztem Bauland ist eine zielgerichtete und vereinfachte Anwendung des Baugebots im Sinne der Innenentwicklung und des Wohnungsneubaus, das bisher in der kommunalen Praxis aus verschiedenen Gründen kaum genutzt wird. Hier gehen die Ergänzungen und Klarstellungen des BauGB in §§ 175 und 176 sowie das neue „Städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung“ im neuen § 176a in die richtige Richtung.

Ein Baugebot lässt sich für die Deckung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung einfacher begründen, da das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes als Begründung in §§ 175 und 176 integriert wird. Dabei sollte die zusätzlich **eingeführte Abwendungsmöglichkeit von § 176, Absatz 3, 3 kritisch geprüft werden**. Um bei den Grundstückseigentümern und in den Stadt- und Gemeinderäten die Akzeptanz von Baugeboten nicht zu gefährden, ist es in manchen Kommunen zwar notwendig, dass manche Baugrundstücke im Einzelfall auch für Familienmitglieder bevorratet werden können. Dies darf allerdings nicht unangemessen und missbräuchlich erfolgen. Dieser Abwägung sollte die Ausgestaltung von § 176, Absatz 3, 3 Rechnung tragen.

Mit dem Städtebaulichen Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung können Baugebote und andere Instrumente des Besonderen Städtebaurechts für die bauliche Nutzbarmachung dispers verteilter unbebauter oder geringfügig bebauter Grundstücke besser begründet werden. Die intensive Fachdiskussion zur Stärkung der Innenentwicklung betonte immer wieder die Erforderlichkeit eines aktiven Flächenmanagements mit baulandmobilisierender Wirkung für bislang nicht oder nicht hinreichend genutzte Innenentwicklungspotenziale im Sinne eines **kooperativen, konzeptionellen Prozesses bei den Kommunen, das zur Durchsetzung der Ziele mit entsprechenden rechtlichen Möglichkeiten ausgestattet werden sollte**. Mit der Anbindung u.a. des § 176 a an das Städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung ist ein möglicher Weg beschrieben, selbst wenn Vertreter*innen aus dem kommunalen Planungsbereich ein durchsetzungsstärkeres Instrument im Sinne einer direkt bauverpflichtenden gebietsbezogenen Baugebotssatzung für dispers verteilte un- und mindergenutzte Grundstücke für zielführender erachtet hätten. In der Abwägung der komplexen verfassungsrechtlichen, planerischen und politischen Aspekte einer flächendeckenden Baugebotssatzung erscheint jedoch das vorliegende Entwicklungskonzept zur Innenentwicklung eine realistische und umsetzbare Alternative zu sein, mit der sich dennoch im Bedarfsfall individuelle Baugebote besser begründen und durchsetzen lassen.

Die gesamte Komplexität der Anwendung von Baugeboten durch die Kommunen wird derzeit in einem „Praxis-Check“ im Rahmen des BBSR-Projekts „Baugebote in der kommunalen Praxis“ näher beleuchtet. Diese Erkenntnisse sowie eine spätere Evaluierung der Anwendung von § 176 a sollten in der nächsten Legislaturperiode herangezogen werden, um ggf. weitergehende rechtliche Nachjustierungen zu prüfen.

Ersatzzahlungen für den naturschutzrechtlichen Ausgleich

Um in Gebieten mit begrenzten Flächenpotenzialen vor allem im Innenbereich Bauland zu mobilisieren und gleichzeitig den naturschutzrechtlichen Ausgleich zu gewährleisten, ist die Einführung von Ersatzzahlungen durch § 135 d zu begrüßen. Die Ersatzzahlungen kommen zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes möglichst im gleichen Naturraum zu Gute. Dies **trägt dazu bei, dass gerade Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten und wenig eigenen Flächenpotenzialen für den Naturschutzausgleich vereinfacht Wohnungsneubau schaffen können und an anderer Stelle zusammenhängende Naturschutzräume begünstigt werden**. Die langwierige Suche und Verhandlung über mögliche Ausgleichsflächen in anderen Kommunen entfällt.

Maßvoller Beitrag der Außenbereichsentwicklung

Für eine maßvolle und ökologisch sensible Baulandentwicklung im Außenbereich ist zu begrüßen, dass die Befristung von § 13 b zur erleichterten Erstellung von B-Plänen bis zu einem Hektar im unmittelbaren Anschluss an bestehende B-Plangebiete bis Ende 2022 verlängert wird.

Ebenso kann die auf fünf erhöhte zulässige Anzahl an Wohnungen auf alten Hofstätten in § 35 BauGB sowie die neue Gebietskategorie „dörfliches Wohngebiet“ in der BauNVO dafür sorgen, dass **auf bereits baulich genutzten Flächen im ländlichen Umfeld von Städten mit Wohnraummangel mehr Wohnraum entstehen kann**, ohne dass zusätzlich neues Bauland geschaffen und damit der Flächenverbrauch erhöht wird.

Um die Anwendung auf Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten bzw. mit guter Anbindung an Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten sicherzustellen, wäre eine entsprechende Ergänzung angebracht, um einen unnötigen Flächenverbrauch außerhalb der Wachstumsräume auszuschließen.

Experimentierklausel zum Lärmschutz integrieren

Der DV empfiehlt dringend, **den vorliegenden Formulierungsvorschlag für eine Experimentierklausel zur besseren Abstimmung von lärmschutz- und bauplanungsrechtlichen Regelungen in das Baulandmobilisierungsgesetz aufzunehmen**, die als Ergebnis der intensiven und konstruktiven Arbeiten der gemeinsamen Arbeitsgruppe von Umwelt- und Bauministerkonferenz kürzlich abgeschlossen wurde. Die Experimentierklausel kann in Verbindung mit einer begleitenden Evaluierung dazu beitragen, Nutzungskonflikte beim Lärmschutz zwischen Gewerbebetrieben und heranrückender Wohnbebauung zu lösen. Mit der bis Ende 2030 befristeten Experimentierklausel kann in nachgewiesenem Ausnahmefall nach vorangegangener Prüfung eine Innenmessung nach umgesetzten Schallschutzmaßnahmen erfolgen. Voraussetzung ist, dass ein lärmverträglicher und allgemein zugänglicher Außenbereich verfügbar ist, wo übliche Tag- und Nachtaußenwerte erreicht werden.

Neuer § 250 zu Umwandelungsgenehmigung gefährdet politische Einigung

Vor dem Hintergrund eines raschen Inkrafttretens des Baulandmobilisierungsgesetzes sieht der DV den zusätzlich zu den Empfehlungen der Baulandkommission eingefügten **§ 250 zum Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen in Gebieten mit einer nicht ausreichenden Versorgung mit Mietwoh-**

nungen als **kritisch** an. Bei dieser sehr starken und für angespannte Wohnungsmärkte flächendeckenden Einschränkung von Umwandlungen gehen Interessenslagen und Positionen – wie auch innerhalb des DV aufgrund seiner heterogenen Mitgliederstruktur aus Immobilienwirtschaft und Privateigentümern, Mietervertretern, Ministerien und Kommunen – stark auseinander. **Dies darf nicht dazu führen, dass es zu zeitlichen Verzögerungen bei der BauGB-Novellierung kommt;** zumal die tatsächliche wohnungs- und sozialpolitische Wirksamkeit einer weiteren Einschränkung von Umwandlungen ebenfalls umstritten ist.

Auch wenn die Umwandlung von preisgünstigen Mietwohnungen in hochpreisige Eigentumswohnungen für viele Städte ein wohnungspolitisches Problem darstellt, sollte ebenso berücksichtigt werden, dass mit strikten Genehmigungsvorbehalten für Umwandlungen gerade die Möglichkeiten zur Wohneigentumsbildung für Normalverdiener in den teuren Immobilienmärkten weiter eingeschränkt werden, da dies faktisch meist nur über bestehende Eigentumswohnungen möglich ist. Außerdem wird damit eine neue, rechtlich nicht einfach zu begründende Gebietskulisse geschaffen. Der DV sieht es aus einer Bundesperspektive zudem als problematisch an, wenn mit einer weiteren Länderöffnungsklausel für spezifische Länderregulierungen zur Verhinderung von Umwandlungen ein noch größerer „Flickenteppich“ an wohnungspolitischen und planungsrechtlichen Regelungen in Deutschland entsteht. Nachdem der Bund den bislang wenig erfolgreichen Versuch einer stärkeren Harmonisierung der Landesbauordnungen unternommen hat, werden mit dem § 250 erneut Möglichkeiten für sehr unterschiedliche landesspezifische Ausnahmeregelungen geschaffen.