

Baulandmobilisierungsgesetz 2021

Prof. Dr. Michael Krautzberger, Ministerialdirektor a. D. (Bonn/Berlin) und Rechtsanwalt FAnwVR
Prof. Dr. Bernhard Stüer (Münster/Osnabrück)

Nach den Städtebaurechtsnovellen 2014 und 2017 und den in der 19. Legislaturperiode bereits erfolgten Änderungen durch das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, durch das Planungssicherstellungsgesetz und das Gesetz zur Vereinheitlichung der Energieeinsparung für Gebäude ist das Städtebaurecht auf der Grundlage der Vorschläge der Baulandkommission und des Gesetzentwurfs der Bundesregierung erneut novelliert worden. Der Beitrag kommentiert die vorgenommenen Änderungen.

I Zum Stand der Städtebaugesetzgebung in der 19. Legislaturperiode

Das BauGB wurde am 3.11.2017 neu bekannt gemacht¹ und danach durch Artikel 6 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite² geändert, das am 28.3.2020 in Kraft getreten ist. Ergänzt wurde ein neuer § 246b Abs. 1 BauGB, der die Unterbringung von Personen betraf, die sich mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infiziert haben oder möglicherweise infiziert haben.³

Am 28.5.2020 ist das Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG)⁴ verkündet und inzwischen verlängert worden, das u. a. auch auf das BauGB anzuwenden ist (§ 1 Nr. 4 PlanSiG). Angesichts des möglichen und erforderlichenfalls sehr rasch zu deckenden Bedarfs an weiteren Räumlichkeiten zur Versorgung von mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infizierten oder möglicherweise infizierten Personen ermöglicht der neue § 246b BauGB im notwendigen Umfang und zeitlich befristet Abweichungen von bauplanungsrechtlichen Vorgaben und Standards des BauGB, um einem aktuellen Bedarf in der gebotenen Eile Rechnung tragen zu können. Mit dem Gesetz wurden zeitlich befristete Verfahrensmodifikationen etwa für die Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 BauGB) eingeführt, um sicherzustellen, dass die Bauleitplanung auch unter den erschwerten Bedingungen während der Corona-Pandemie ordnungsgemäß durchgeführt werden kann.

Das PlanSiG gilt für Verfahren nach dem UVPG, dem BImSchG und den Bau- und Fachplanungsgesetzen. Die ortsübliche oder öffentliche Bekanntmachung kann durch eine Veröffentlichung des Inhalts der Bekanntmachung im Internet ersetzt werden (§ 2 Abs. 1 PlanSiG). Zusätzlich hat zumindest eine Bekanntmachung in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt zu erfolgen. Für die Internetbekanntmachung gilt § 27a Abs. 1 S. 1 und 2 VwVfG entsprechend (§ 2 PlanSiG). Eine erforderliche öffentliche Auslegung kann durch eine Veröffentlichung im Internet ersetzt werden. In der Bekanntmachung der Auslegung ist darauf hinzuweisen, dass und wo die Veröffentlichung im Internet erfolgt (§ 3 Abs. 1 PlanSiG). Die Öffentlichkeit behält weiterhin die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme.

Erörterungstermine, mündliche Verhandlungen und Antragskonferenzen können durch Online-Konsultationen ersetzt werden. Hierfür werden den zur Teilnahme Berechtigten die sonst im Erörterungstermin oder der mündlichen Verhandlung zu behandelnden Informationen zugänglich gemacht (§ 5 Abs. 4 PlanSiG). Die Online-Konsultation kann mit Einverständnis der zur Teilnahme Berechtigten durch eine Telefon- oder Videokonferenz,

über die ein Protokoll zu führen ist, ersetzt werden (§ 5 Abs. 5 PlanSiG).

In § 249 Abs. 3 BauGB wurden die Länder ermächtigt, durch Landesgesetze bestimmen zu können, dass § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB auf Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, nur anzuwenden ist, wenn sie bis höchstens 1.000 m Mindestabstände zu den im Landesgesetz bezeichneten zulässigen baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken einhalten. Damit ist auch die in Bayern seit ca. fünf Jahren geltende 10-H-Regelung planungsrechtlich weiterhin zulässig. Die Änderung wurde bewirkt durch das Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude und zur Änderung weiterer Gesetze vom 8.8.2020⁵. Das Gesetz enthält in Artikel 2⁶ zugleich Änderungen des BauGB.

II Baulandmobilisierungsgesetz

Das Gesetz will auf der Grundlage des Gesetzentwurfs der Bundesregierung⁷ und den inzwischen stattgefundenen weiteren Beratungen⁸ durch verschiedene gesetzliche Maßnahmen vor allem die Baulandbereitstellung fördern. Wesentliche Regelungsinhalte sind: die Einführung eines neuen sektoralen Bebauungsplantyps für den Wohnungsbau, die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten und weitere Erleichterungen für das Bauen im Innen- und Außenbereich, die Erweiterung des Anwendungsbereichs der gemeindlichen Vorkaufsrechte für die leichtere Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau, die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Baugebots für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten und die Schaffung einer Grundlage für städtebauliche Konzepte der Innenentwicklung.

Zur Erleichterung des Ziels der Mobilisierung von Bauland sollen in der Baunutzungsverordnung die neue Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ eingeführt und die Obergrenzen, die bisher für Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung galten, als Orientierungswerte ausgestaltet werden, um mehr Flexibilität bei der Ausweisung, insbesondere von Flächen für den Wohnungsbau im Hinblick auf die Bebauungsdichte, zu erreichen.

1 BGBl. I S. 3634.

2 Vom 27.3.2020 (BGBl. I S. 587).

3 Zum Folgenden Krautzberger/Stüer, ZfBR 2021, 33.

4 Planungssicherstellungsgesetz vom 20.5.2020 (BGBl. I S. 1041), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.3.2021 (BGBl. I S. 353) geändert worden ist. Die §§ 1 bis 5 treten gem. § 7 Abs. 2 S. 1 PlaSiG mit Ablauf des 31.3.2021 außer Kraft. Im Übrigen tritt das Gesetz gem. § 7 Abs. 2 S. 2 mit Ablauf des 31.12.2025 außer Kraft (BGBl. I S. 1041).

5 Es wurde am 13.8.2020 verkündet (BGBl. I S. 1728).

6 BGBl. I S. 1793.

7 BR-Drs. 686/20 – „besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Abs. 2 S. 4 GG“; Krautzberger/Stüer, ZfBR 2021, 33.

8 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Baulandmobilisierungsgesetz, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung v. 20.1.2021 Drs. 19/26023; Bundestag, Plenum 1. Durchgang: BR-PIPr 998, S. 510–514; 1. Beratung: BT-PIPr 19/206, S. 259230–25933A; Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (24. Ausschuss), Beschlussempfehlung und Bericht v. 5.5.2021, Drs. 19/29396 zur 2. und 3. Lesung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Baulandmobilisierungsgesetzes und zu den dazu gestellten Anträgen. Die Änderungsanträge entsprechen dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD auf Ausschussdrucksache 19(24)297, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung und Abschnitt VIII des Ausschussberichtes ergibt.

Mit dem Gesetz sollen außerdem weitere städtebauliche Anliegen aufgegriffen werden. Dazu gehören auch Klarstellungen, welche die Bedeutung grüner Infrastruktur in Städten und Gemeinden, insbesondere für den Klimaschutz und die Klimaanpassung, hervorheben. Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen führte am 22.2.2021 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch.⁹ Die bisherigen Bemühungen zur Beschleunigung des Bauteempos reichen aus Expertensicht nicht aus. So zielte ein Teil der Stellungnahmen darauf ab, dass im Gesetzentwurf Maßnahmen enthalten seien, die nicht zur Beschleunigung beitragen und eher andersorts geregelt werden sollten. So habe etwa das Umwandlungsverbot nichts mit einer Baulandmobilisierung zu tun. Auch die vorgesehenen stärkeren Zugriffsmöglichkeiten von Kommunen passten nicht zum Ziel des Gesetzentwurfs. Auch könne durch die in § 13b BauGB zeitlich verlängerte Arrondierungsmöglichkeit einer Bebauung in den Außenbereich hinein nicht das Ziel der Schaffung eines bezahlbaren Wohnraums im Geschosswohnungsbau erreicht werden. Überhaupt stehe das Gesetz nicht für weniger Regulierung und Bürokratieabbau, sondern bewirke geradezu das Gegenteil.¹⁰

Außerdem enthält das Gesetz Änderungen zur Unterstützung des Mobilfunkausbaus (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 d BauGB) mit dem Ziel der flächendeckenden Mobilfunkversorgung und der Elektromobilität (§ 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB).

Überdies beinhaltet das Gesetz in Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels eine Regelung zur Verringerung der Möglichkeiten, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln (§ 250 BauGB). Die Vorschrift enthält einen Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in angespannten Wohnungsmärkten. Dabei sind zur Wahrung berechtigter Interessen der Eigentümer Ansprüche auf Genehmigung, z. B. bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit, vorgesehen.¹¹

Zudem wurde in den abschließenden Beratungen des 24. Ausschusses auf Drs. 19/24838, 19/26023 und auf der Grundlage eines fraktionsübergreifenden Parlamentarischen Forums „Clubkultur“ eine Entschließung vorgeschlagen.

Der Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 19/16833 beinhaltet dazu im Wesentlichen, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern solle, Maßnahmen zu ergreifen, die die Clubszene und Kreativwirtschaft unterstützen, indem durch ein Bündel von Maßnahmen deren wirtschaftliche Bedeutung als Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Selbständige, deren baukulturelle und raumpolitische Leistungen sowie deren kulturelle Leistungen gewürdigt würden. Gefordert werden insbesondere eine Bürokratieentlastung, Prüfungen der Einstufung von Clubs als (bau)kulturelles Erbe, eine Neuordnung von Clubs in der Baunutzungsverordnung und der Angemessenheit der TA Lärm.

Im Folgenden werden Schwerpunkte der gesetzlichen Regelungen kommentierend dargestellt.¹²

1. Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau – sektoraler Bebauungsplan

In Anlehnung an die Festsetzungen für Bebauungspläne nach § 9 Abs. 2a, Abs. 2b BauGB ist mit dem sektoralen Bebauungsplan in § 9 Abs. 2d BauGB für die Gemeinden eine Möglichkeit geschaffen worden, für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 BauGB in einem Bebauungsplan festsetzen zu können, dass (1) insbesondere nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, (2) Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen, oder (3) Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet

werden dürfen, bei denen sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen dazu verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird.

Ergänzend können eine oder mehrere der folgenden Festsetzungen getroffen werden: (1) das Maß der baulichen Nutzung; (2) die Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen; (3) vom Bauordnungsrecht abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen; (4) Mindestmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke; (5) Höchstmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Wohnbaugrundstücke, aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden.

Die Festsetzungen nach den Sätzen 1 und 2 können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans getroffen werden. Die Festsetzungen nach den Sätzen 1 bis 3 können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans oder für Geschosse, Ebenen oder sonstige Teile baulicher Anlagen unterschiedlich getroffen werden.

Die Regelung soll bis zum Ablauf des 31.12.2024 (förmliche Einleitung)/2026 (Satzungsbeschluss) befristet werden, um überprüfen zu können, ob der Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB ein geeignetes Mittel zur Sicherung bzw. Schaffung bezahlbaren Wohnraums sein kann.

Der sektorale Bebauungsplan soll dabei helfen, dass auch in Innenstädten mehr bezahlbare Wohnungen gebaut werden. Wenn in Großstädten neue Wohnungen entstehen, passiert das häufig im sogenannten unbeplanten Innenbereich. Hier haben Grundstückseigentümer grundsätzlich bereits Baurecht, also einen Anspruch auf eine Baugenehmigung, wenn sich das Vorhaben in die nähere Umgebung einfügt. Diese Baurechte werden in Innenstadtlagen von Ballungszentren oft dazu genutzt, hochpreisigen Wohnraum zu schaffen. Um den Kommunen hier bessere Handlungsoptionen zu geben, sieht der Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes die Einführung eines sektoralen Bebauungsplans vor. Mit diesem neuen Bebauungsplentyp, dem sogenannten sektoralen Bebauungsplan „Wohnraumversorgung“ (§ 9 Abs. 2d BauGB), erhalten die Gemeinden ein neues Planungsinstrument. Damit kann im unbeplanten Innenbereich ein Plan speziell nur für den Wohnungsbau aufgestellt werden. So will die Bundesregierung auch die Entstehung sozial geförderter Wohnraums unterstützen. Weil der Bebauungsplan thematisch („sektoral“) auf den Wohnungsbau begrenzt ist, kann seine Aufstellung erleichtert und verkürzt werden.¹³

Insbesondere im Hinblick auf die Dauer der Förderung mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus und im Hinblick auf eine Folgenutzung nach Ablauf der Förderung soll die Gemeinde von den Möglichkeiten bedingter oder befristeter Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB Gebrauch machen. Flankierend soll sie städtebauliche Verträge abschließen.

⁹ Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Wortprotokoll der 70. Sitzung zum Baulandmobilisierungsgesetz BT-Drs. 19/24838 v. 22.2.2021; zu dem Verlauf der Beratungen Drs. 19/29396 v. 5.5.2021, S. 43.

¹⁰ Deutscher Bundestag, Internetinformation: Zusammenfassender Überblick des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen zur öffentlichen Sachverständigenanhörung v. 22.2.2021, „Experten: Geplantes Gesetz zur Mobilisierung von Bauland reicht nicht aus“.

¹¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland, BR-Drs. 686/20 v. 6.11.2020.

¹² Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Krautzberger/Stüer, ZfBR 2021, 33.

¹³ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Internetinformation.

Hierdurch könnte allerdings eine Unwucht zulasten anderer Belange des Städtebaus, aber auch des Gemeinwohls eintreten. An die Stelle einer einseitigen Betonung bestimmter Belange, wie etwa des unionsrechtlich geprägten Umwelt- und Naturschutzes, sollte daher eher eine integrative Betrachtung treten, die etwa zugleich auch wirtschaftliche Belange in das austarierende Konzept einer Gesamtabwägung einbezieht. Vor ähnliche Fragen ist wohl auch die Politik bei der aktuellen Bewältigung der Coronapandemie gestellt.¹⁴ Optimierungsgebote, die durch eine herausgehobene Bedeutung einzelner Belange gekennzeichnet waren, sind vielleicht doch inzwischen etwas außer Mode geraten¹⁵. Denn es könnte die Gefahr bestehen, dass bei einer Inflation der Optimierungsgebote sich (nur) auf einer höheren Ebene die konfliktierenden Belange wiederfinden, die sich bereits auf der Ebene der einfachen Belange gegenübergestellt haben.¹⁶ Und die Frage, wer in diesem herausgehobenen Interessenwiderstreit auf einer höheren Ebene den Hut auf hat, ist nach wie vor ungeklärt.

2. Kommunale Vorkaufsrechte

Nach § 24 ff BauGB haben die Gemeinden in bestimmten Fällen ein Vorkaufsrecht für Grundstücke. Danach kann die Gemeinde zu den Bedingungen in einen abgeschlossenen Grundstückskaufvertrag als Käufer eintreten, die die ursprünglichen Vertragsparteien vereinbart haben. Mit der gesetzlichen Ergänzung ist das Vorkaufsrecht für die Gemeinden ausgeweitet worden. Sie sollen so in zusätzlichen, städtebaulich relevanten Fällen leichter davon Gebrauch machen können. Das bedeutet: Das allgemeine Vorkaufsrecht soll um geringfügig bebaute Grundstücke erweitert werden. Es besteht auch in Gebieten, die nach den §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind, wobei ein Grundstück auch dann als unbebaut gilt, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist (§ 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB).

Anders als bisher besteht das Vorkaufsrecht auch dann, wenn das Grundstück zum Beispiel umzäunt ist und dadurch nicht als unbebaut gilt. Ein Vorkaufsrecht sollen die Gemeinden außerdem im Fall von sogenannten „Schrott“- oder „Problemimmobilien“ erhalten (§ 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB)¹⁷. Das sind Immobilien, die baulich verwahrlost sind und dadurch negativ auf ihre Umgebung wirken. Ist der Wohnungsmarkt angespannt, sollen Gemeinden beim Verkauf von geringfügig bebauten und brachliegenden Grundstücken ein Vorkaufsrecht durch Satzung begründen können. Als Eigentümer können die Gemeinden so Einfluss auf die Bebauung der Grundstücke mit bezahlbarem Wohnraum nehmen. Dadurch können sie stadtentwicklungspolitische Ziele wie eine sozial gemischte Stadt mit bezahlbarem Wohnraum für alle besser erreichen. Das Vorkaufsrecht muss damit begründet sein, dass es zum Wohl der Allgemeinheit ausgeübt wird. Daher soll nunmehr klargestellt werden, dass dazu auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gehören.¹⁸

Zur weiteren Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts ist daher in § 24 Abs. 3 S. 2 BauGB klargestellt worden, dass auch die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde zu den Gründen des Wohls der Allgemeinheit gehört. Weiterhin ist in § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 BauGB ein Vorkaufsrecht der Gemeinde für den Fall eingeführt worden, dass auf einem zu veräußernden Grundstück ein städtebaulicher Missstand besteht. Dem Wohl der Allgemeinheit kann insbesondere auch die Deckung eines Wohnbedarfs der Gemeinde dienen (§ 24 Abs. 3 S. 2 BauGB). Diese Vorkaufsrechte gelten auch ohne eine eigene gemeindliche Satzung. Von einer darüber hinausgehenden Anführung der Innenentwicklung als Gemeinwohlgrund wurde abgesehen.¹⁹

In § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB ist für unbebaute oder brachliegende Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) ein neues Satzungs-vorkaufsrecht in Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten (§ 201a BauGB) eingeführt worden. Ein Grundstück gilt dabei auch dann als unbebaut, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist. Das Vorkaufsrecht erlischt mit dem Ende der Geltungsdauer der neu eingeführten Rechtsverordnung nach § 201a BauGB.

Das Vorkaufsrecht kann innerhalb von drei Monaten (§ 28 Abs. 2 S. 1 BauGB) zu dem auf den Verkehrswert limitierten Preis ausgeübt werden, auch wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert nicht in einer den Rechtsverkehr deutlich erkennbaren Weise deutlich überschreitet (§ 28 Abs. 3 S. 1 BauGB).²⁰

Die Vorkaufsrechte haben allerdings in der städtebaulichen Praxis eine im Einzelfall allenfalls unterstützende Bedeutung, die aber gegenüber einer kommunalen Liegenschaftspolitik in aller Regel eher marginal sind. Zudem setzt die Ausübung eines Vorkaufsrechts entsprechende Mittel voraus, die in Zeiten zusätzlich durch die Corona-Pandemie geschwächter Kassen kaum verfügbar sind. Zudem schließt das in aller Regel die Bereitschaft der Gemeinde voraus, auch steigende Preise auf dem Grundstücksmarkt zu akzeptieren. Soll das Vorkaufsrecht mit einem auf den Verkehrswert limitierten Kaufpreis ausgeübt werden, hat der Verkäufer allerdings nach wie vor ein Rücktrittsrecht (§ 28 Abs. 3 BauGB). Übrigens haben die Verfasser des Gesetzes wohl nicht in den Blick genommen, dass das Vorkaufsrecht beim Wohneigentum und Erbbaurecht ausgeschlossen ist (§ 24 Abs. 2 BauGB).

3. Zulässigkeit von Vorhaben: Weitere Erleichterungen des Wohnungsbaus

Zur weiteren Erleichterung des Wohnungsbaus sind folgende Regelungen getroffen worden:²¹

§ 13b BauGB ist von seiner inzwischen bis Ende 2019 ausgelaufenen Befristung nunmehr befristet bis zum 31.12.2022 (förmliche Einleitung) bzw. 2024 (Satzungsbeschluss) verlängert werden. Die Neufassung hat folgenden Wortlaut:

„Bis zum Ablauf des 31.12.2022 gilt § 13a BauGB entsprechend für Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Abs. 1 S. 2 BauGB von weniger als 10.000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans nach S. 1 kann nur bis zum Ablauf des 31.12.2022 förmlich eingeleitet werden; der Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB ist bis zum Ablauf des 31.12.2024 zu fassen.“

14 Stüer, DVBl 2020, 855. Zu den Beratungen des Deutschen Juristentages „Pandemie und Recht“, Stüer, DVBl 2020, 1462.

15 Zu diesen Bedenken bereits Hoppe DVBl 1992, 853; ders. DVBl 1996, 12; kritisch auch Bartsperger DVBl 1996, 1; w. Nachw. bei Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl. Rdn. 1454.

16 „I'm still confused, but on a much higher level“, ist die klassische Antwort eines wissbegierigen Globetrotters, der an einer Fortbildungsreise in die USA teilgenommen hat („Ich verstehe immer noch nichts von der Sache, aber auf einem wesentlich höheren Niveau“); Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl. Rdn. 106.

17 Zu Schrottimmobilen Krautzberger/Stüer, Stadt und Gemeinde 2012, 487; dies. ZfBR 2013, 529.

18 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Internetauftritt.

19 Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 31.

20 Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 31.

21 Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Krautzberger/Stüer, ZfBR 2021, 33.

Die Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB soll auch für die Aufhebung von Bebauungsplänen gelten (§ 13a Abs. 4 BauGB). Die Verlängerung der Vorschrift war allerdings schon bei ihrer Einführung nicht ganz unumstritten. Insbesondere wurde infrage gestellt, ob die Erweiterung der Bebauungsmöglichkeiten in Außenbereichsflächen hinein von einer nach der UVP-RL unionsrechtlich grundsätzlich gebotenen Umweltprüfung freigestellt werden kann. Unter Geltung der bisherigen Fassung wurde daher nicht selten der Rat gegeben, von der Regelung möglichst zeitnah Gebrauch zu machen, bevor sie etwa durch ein Gericht für unionsrechtswidrig erklärt werden sollte.²²

Auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung zählen daher zu den Gründen des Wohls der Allgemeinheit (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 BauGB), für die im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden kann (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB), solange die Grundzüge der Planung auch im Hinblick auf ihre mögliche Vorbildwirkung und nachbarliche Interessen nicht beeinträchtigt sind. Eine gemeindliche Satzung ist hierfür nicht erforderlich.

In § 31 BauGB ist zudem eine Befreiungsmöglichkeit in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten geschaffen worden. Es ist danach Aufgabe der Gemeinden, Bauleitpläne für die Ausweisung von Wohnbauflächen aufzustellen. Daher ist in § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB ergänzend geregelt worden, dass eine Bauleitplanung, insbesondere bei der Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau, in Betracht kommen kann.

Nach Maßgabe des § 31 Abs. 3 BauGB kann unter den dort genannten Voraussetzungen in einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, wenn dies auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Hier von kann allerdings nur bis zum Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a BauGB Gebrauch gemacht werden (§ 34 Abs. 3 S. 2 BauGB).

Hierdurch wird es den Baugenehmigungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, Befreiungen von bestehenden Bebauungsplänen zugunsten des Wohnungsbaus zu erteilen. So ließe sich eine oft aufwendige Änderung des Bebauungsplans vermeiden. Der Bau von Wohnhäusern soll auch dadurch weiter vereinfacht werden, dass sie sich baulich zwar nach wie vor in ihre Umgebung einfügen müssen. Das Gesetz lockert aber die bisherigen Regeln und erlaubt mehr Spielraum für Wohnnutzungen.²³

Darüber hinaus ist § 34 Abs. 3a BauGB um eine Regelung erweitert worden, wonach 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, wenn die übrigen Voraussetzungen der Vorschrift vorliegen und die Aufstellung eines Bebauungsplans nicht erforderlich ist (§ 34 Abs. 3 S. 3 BauGB).

4. Begünstigte Außenbereichsvorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB)

Mit Blick auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft soll im Außenbereich die Umnutzung von ehemals privilegierten landwirtschaftlichen Gebäuden insbesondere in Wohnungen erleichtert werden. Aus diesem Grund ist § 35 Abs. 4 BauGB dahingehend geändert worden, dass auch die mehrfache Umnutzung eines ehemals privilegierten landwirtschaftlichen Gebäudes erleichtert wird. Das soll durch die Ergänzung des bisherigen Satzteils „die Änderung der bisherigen Nutzung eines Gebäudes“, um den Zusatz „das unter den Voraussetzungen des Abs. 1 Nr. 1 errichtet wurde“, erreicht werden. Bisher war lediglich die einmalige Umnutzung eines früher landwirtschaftlich genutzten Gebäudes

zulässig, und es waren weitere Umnutzungen durch die erstmalige Umnutzung gesperrt.

Die Anzahl der nach § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 Buchstabe f BauGB zulässigen Wohnungen ist von drei auf fünf Wohnungen je Hofstelle erhöht worden.

§ 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 Buchstabe c BauGB ist dahingehend erweitert worden, als es nunmehr ausreichend ist, dass das neu zu errichtende Gebäude zuvor längere Zeit vom Eigentümer genutzt wurde.

5. Angespannte Wohnungsmärkte

Es ist der Begriff von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten als Anwendungsvoraussetzung mehrerer Vorschriften (§ 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3b [Vorkaufsrecht], § 31 Abs. 3 [Befreiungen], § 175 Abs. 2 S. 2 [städtebauliche Gebote], § 176 Abs. 1 Nr. 3 [Baugenote], § 250 [Wohnungseigentum] BauGB eingeführt worden (§ 201a BauGB). Für den Verordnungsgeber entsteht dabei keine Auswahlmöglichkeit in Bezug auf die Anwendung einzelner genannter Instrumente.²⁴

Die Landesregierungen werden danach ermächtigt, durch eine zu begründende Rechtsverordnung Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu bestimmen (§ 201a BauGB). Ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Hierzu werden im Gesetz besondere Anwendungsfälle benannt (§ 201a Abs. 1 S. 3 BauGB). Die Rechtsverordnung muss spätestens mit Ablauf des 31.12.2026 außer Kraft treten. Aus der Begründung muss sich ergeben, aufgrund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt.

Die Landesregierungen beteiligen im Allgemeinen nach ihren jeweiligen Geschäftsordnungen die auf Landesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände vor dem Erlass von Rechtsverordnungen. Entsprechend sieht S. 6 eine Beteiligung der Gemeinden oder der auf Landesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände vor. Dabei bleibt es den Ländern überlassen, ob die Beteiligung der Gemeinden über die genannten Verbände oder unmittelbar erfolgt.²⁵

Die Geltungsdauer der Rechtsverordnung berücksichtigt zum einen die langfristige Entwicklung der Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen sowie den Zeitbedarf der Gemeinden bei der Bauleitplanung und der Anwendung der übrigen genannten städtebaulichen Instrumente. Zum anderen soll die Befristung

22 Stellungnahme Johannes Bohl, Mitglied des Vorstandes der UVP-Gesellschaft Paderborn, v. 22.02., 2021 Ausschuss-Drs. 19(24)265-C. Die Evaluation der zum 31.12.2019 außer Kraft getretenen Vorschrift habe gezeigt, dass insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg von dem Instrument in sehr großem Umfang Gebrauch gemacht wurde (Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 19/14366). Dabei seien in erster Linie Wohnbebauungen mit freistehenden Einzel- und Doppelhäusern bzw. Reihen- und Kettenhäuser geplant worden, also Wohnungsbautypen, die der einkommensschwachen Bevölkerung regelmäßig nicht zur Verfügung stehen. Die tatsächliche Flächeninanspruchnahme könne dabei – je nach Planung – bis über 40.000 qm in Anspruch nehmen, weil die Begrenzung auf 10.000 qm nur auf die von den Wohnbauvorhaben versiegelten Flächen abstelle, nicht aber auf sonstige versiegelte Flächen, wie z. B. öffentliche Straßen (§ 13b S. 1 i. V. mit § 13a Abs. 1 S. 2 BauGB sowie § 19 BauNVO). Die zusätzliche Inanspruchnahme bisheriger unbebauter Außenbereichsfläche sei daher – insbesondere bei der Zahl der Anwendungsfälle – beträchtlich; kritisch auch NABU, Stellungnahme zur BauGB-Novelle 2021: Eine Fortsetzung des § 13b BauGB ist weder mit den Argumenten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung noch mit Arten- und Umweltschutz in Einklang zu bringen und in jedem Fall aus dem Entwurf zu streichen, Ausschuss-Drs. 19(24)266-G. Denn auch die Vereinbarkeit des § 13b BauGB mit dem Unionsrecht (EU-RL 2001/42) sei ungeklärt.

23 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Internetauftritt.

24 Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 32; zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Krautzberger/Stüer, ZfBR 2021, 33.

25 Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 32.

der Rechtsverordnung sicherstellen, dass die Bestimmung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nur solange erfolgt, wie sie als Grundlage der baurechtlichen Instrumente zur Schaffung von Wohnraum und Mobilisierung von Bauland erforderlich ist.²⁶

Die Verordnungsermächtigung an die Landesregierung statt durch gemeindliche Satzung²⁷ sollte Bedenken entgegenwirken, dass die Feststellung des Vorliegens eines angespannten Wohnungsmarktes von einer zuständigen Stelle zweifelsfrei festgestellt werden muss.

6. Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

Mit § 176a BauGB ist ein Instrument in das BauGB eingeführt worden, das die Entwicklung und bauliche Nutzbarmachung ungenutzter Grundstücke und die Schließung von Baulücken auch bei unzusammenhängend im Gemeindegebiet verteilt liegenden Grundstücken erleichtern soll. Die Gemeinde soll hierzu ein städtebauliches Entwicklungskonzept²⁸ vorlegen, das Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich, den Zielen und zur Umsetzung von Maßnahmen zur Innenentwicklung enthält. Das städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung soll insbesondere der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken dienen.²⁹ Es geht dabei um die Reaktivierung von Innenbereichspotenzialflächen. Aufgeführt werden u. a. Brachflächen, Baulücken oder ungenutzte Grundstücke. Zur Verwirklichung dieser Anliegen sind folgende Vorschriften eingefügt worden:

„(1) Die Gemeinde kann ein städtebauliches Entwicklungskonzept beschließen, das Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich, zu Zielen und zur Umsetzung von Maßnahmen enthält, die der Stärkung der Innenentwicklung dienen. (2) Das städtebauliche Entwicklungskonzept nach Abs. 1 soll insbesondere der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken dienen. (3) Die Gemeinde kann ein städtebauliches Entwicklungskonzept nach Abs. 1 zum Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplans machen.“

Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind nicht neu, sondern bereits an verschiedenen Stellen im BauGB angelegt (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, für im Zusammenhang bebaute Ortsteile § 9 Abs. 2a BauGB, für den Stadttumbau § 171 ff. BauGB sowie in § 245 Abs. 1 und 2 BauGB).³⁰

Die Gemeinde kann das städtebauliche Entwicklungskonzept zum Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplans erklären. Zur Umsetzung der Maßnahmen zur Innenentwicklung soll die Gemeinde gegebenenfalls auch die bestehenden Instrumente des Besonderen Städtebaurechts – auch in Kombination der einzelnen Instrumente – einsetzen können. In diesem Fall kann das städtebauliche Entwicklungskonzept als Begründungshilfe für die Erforderlichkeit der jeweils anzuwendenden Maßnahmen herangezogen werden.

Die Gemeinden bedürfen für die Erarbeitung städtebaulicher Entwicklungskonzepte allerdings keiner weiteren gesetzlichen Regelung. Das können sie als Träger der gemeindlichen Planungshoheit und im Übrigen z. B. als sonstige städtebauliche Planung auf der Grundlage der bestehenden gesetzlichen Regelungen in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB ohnehin vollziehen. Aber die Regelung schadet natürlich vielleicht aufgrund ihres Appellcharakters auch nicht wirklich.

7. Weitere Maßnahmen zur Erhöhung des Angebots von bezahlbaren Mietwohnungen

Auch die ergänzende Regelung in § 175 Abs. 2 S. 2 BauGB dient der Erleichterung der Wohnraumschaffung. Danach liegt ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung insbesondere auch vor, wenn es sich um ein nach § 201a BauGB bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Gleichzeitig wird in § 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB der Anwendungsbereich des Baugebots für nach § 201a BauGB bestimmte Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten erweitert. Die Wirksamkeit eines nach dieser Vorschrift erlassenen Baugebots wird durch das Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a BauGB nicht berührt.

Zudem wird hierfür in § 176 Abs. 3 BauGB eine befristete und zu evaluierende zusätzliche Abwendungsmöglichkeit für den Eigentümer eingeführt. Sie trägt dem Eigentums- und Verfügungsrecht des Eigentümers mit seinem engeren Familienkreis Rechnung, indem besondere persönliche Verhältnisse eine Unzumutbarkeit des Baugebots begründen können. Damit besteht die Möglichkeit, dem Eigentümer eine bestimmte Nutzung – nämlich Wohnbebauung – vorzuschreiben. Jedoch soll das Verfügungsrecht zugunsten des engsten Familienkreises gewahrt werden. Diese Abwendungsmöglichkeit ist zunächst auf fünf Jahre befristet und wird dann evaluiert.³¹

Eine weitere Erleichterung für die Anwendung des Baugebots ist die ergänzende Regelung in § 176 Abs. 4 S. 2 BauGB. Danach kann die Gemeinde bei einem Übernahmeverlangen des Eigentümers eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft mit der Bebauung beauftragen, wenn diese innerhalb einer angemessenen Frist in der Lage ist, das Baugebot zu erfüllen, und sich hierzu verpflichtet.³²

Die städtebaulichen Gebote, namentlich das Baugebot, haben in der kommunalen Praxis bisher keine nennenswerte Bedeutung erlangt, sondern sich vielfach eher als stumpfes Schwert erwiesen.³³ Eine spürbare Verbesserung der Baulandmärkte ist durch neue Regelungen daher kaum zu erwarten, vor allem weil sich städtebauliche Gebote vielfach nur mit kommunalen finanziellen Mitteln umsetzen lassen.³⁴

8. Für die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen kann Genehmigungspflicht eingeführt werden (§ 250 BauGB)

Das Gesetz enthält darüber hinaus in Umsetzung der Beschlüsse des Wohnpfeils einen Vorschlag zur Reduzierung der Möglichkeiten, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln.³⁵ Die vorgeschlagene Umwandlungsregelung enthält kein generelles

26 Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 32.

27 Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 31.

28 Vgl. dazu bereits heute § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB.

29 Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 31 m. Hinw. auf die Gesetzesbegründung BT-Drs. 19/2483 zu Nr. 21.

30 Krautzberger/Stüer, ZfBR 2021, 33.

31 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Internetauftritt; zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Krautzberger/Stüer, ZfBR 2021, 33.

32 Andere Dritte können demgegenüber nicht einbezogen werden, so Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 31.

33 Stüer, DöV 1988, 337.

34 Auch bei der öffentlichen Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen wurden mehrfach Bedenken gegen die Wirksamkeit des Baugebotes vorgetragen, s. eingereichte Stellungnahmen der Sachverständigen sowie Wortprotokoll der 70. Sitzung zum Baulandmobilisierungsgesetz BT-Drs. 19/24838.

35 Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Krautzberger/Stüer, ZfBR 2021, 33.

Umwandlungsverbot. Die Landesregierungen werden nach § 201a BauGB ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt festzulegen, in denen die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen der Genehmigung bedarf. Die Genehmigungspflicht soll maximal bis zum 31.12.2025 gelten. Zur Wahrung berechtigter Interessen der Eigentümer sind Ansprüche auf Genehmigung, z. B. bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit, vorgesehen.³⁶ Zuständig für die Genehmigung ist die von der Landesregierung bestimmte Stelle (§ 250 Abs. 2 BauGB). Die Genehmigung ist unter den Voraussetzungen des § 250 Abs. 3 BauGB zu erteilen. Unbeschadet des Absatzes 3 darf eine Genehmigung nur versagt werden, wenn dies für die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum erforderlich ist. Die Genehmigung kann ggf. mit einer Auflage erteilt werden.

Das Konzept einer eingeschränkten Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen soll mit einem Genehmigungserfordernis in § 250 BauGB umgesetzt werden, der darauf abzielt, ein ausreichendes Angebot an bezahlbaren Mietwohnungen zu erhalten. Das Konzept setzt an der Verkehrsfähigkeit der Immobilie an und will der Verdrängungsgefahr begegnen, die aus der mit der Umwandlung einhergehenden Änderung der Eigentümerstruktur folgt. Die Regelung führt einen Genehmigungsvorbehalt ein, um den zuständigen Stellen zu ermöglichen, negative Auswirkungen von Umwandlungen auf den Mietwohnungsmarkt zu begrenzen. Sofern Gebiete mit angespanntem Wohnungsmärkten i. S. des § 201a BauGB vorliegen, bedarf bei bereits bestehenden Wohngebäuden die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes der Genehmigung. Die Landesregierungen werden ermächtigt, die Gebiete durch Rechtsverordnung zu bestimmen, die spätestens mit Ablauf des 31.12.2025 außer Kraft treten muss. Die Rechtsverordnung ist zu begründen.

Die Aufnahme einer Stichtagsregelung beim Ausschluss von Bestandsgebäuden in Abs. 1 S. 1 dient der Klarstellung des Gewollten. Insbesondere soll vermieden werden, dass Grundstückseigentümer bei allen künftigen Neubauten gleichsam zur vorsorglichen Vermeidung der Rechtsfolgen des § 250 BauGB sogleich Wohneigentum schaffen; denn damit würde § 250 BauGB entgegen seiner Zielrichtung die Schaffung von Mietwohnraum verhindern.

Nach dem neuen § 250 Abs. 1 S. 2 BauGB soll das Genehmigungserfordernis nicht greifen, wenn sich in dem Wohngebäude nicht mehr als fünf Wohnungen befinden. Mit dieser Ausnahme sollen Kleineigentümer geschützt werden. Die Umwandlungsregelung zielt in erster Linie auf Wohnungsunternehmen. Dagegen sollen Privatpersonen, die etwa zum Zweck der Altersvorsorge nur in geringem Umfang Immobilienvermögen erworben haben, in ihrer Verfügungsgewalt nicht eingeschränkt werden. Die Anzahl nach § 250 Abs. 1 S. 2 BauGB kann nach dem neuen Abs. 1 S. 6 in der Rechtsverordnung nach S. 3 abweichend bestimmt werden. Hiermit kann regionalen Besonderheiten Rechnung getragen werden. Die abweichende Anzahl kann zwischen drei und 15 liegen.

Der neue § 250 Abs. 4 S. 1 BauGB dient – vergleichbar dem § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB – der klarstellenden Betonung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei einer Versagung von Genehmigungen. Die Regelung erfordert nicht in jedem Einzelfall eine erneute Prüfung der Voraussetzungen für den Erlass der Verordnung nach § 250 Abs. 1 S. 3 BauGB, sondern zielt insbesondere auf atypische Fallkonstellationen. Unter der Voraussetzung, dass eine vollständige Genehmigungsversagung nicht erforderlich ist, sondern eine Genehmigungserteilung unter Auflagen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum ebenso sicherstellt, kommt nach § 250 Abs. 4 S. 2 BauGB eine Auflagenerteilung in

Betracht. Eine Auflagenerteilung scheidet aus, wenn nach § 250 Abs. 3 S. 1 BauGB ein Anspruch auf Genehmigung besteht.

Die Ergänzung des § 250 Abs. 5 S. 1 BauGB sieht in Anlehnung an das Negativtest beim Vorkaufsrecht vor, dass dem Grundbuchamt das Nichtbestehen der Genehmigungspflicht aufgrund des neu eingefügten § 28 Abs. 1 S. 2 BauGB nachzuweisen ist. Die Genehmigungspflicht wird in § 250 Abs. 6 BauGB auf weitere Fälle der Begründung von Wohnungs- und Bruchteilseigentum erweitert.

Mit der Ergänzung des Absatzes 7 wird der Vorrang des § 250 BauGB gegenüber Rechtsverordnungen nach § 172 Abs. 1 S. 4 BauGB für die Fälle ausgeschlossen, in denen nach Abs. 1 S. 2 und 6 keine Genehmigungspflicht besteht. Andernfalls wäre bei einem Wohngebäude, das die vorgesehene Mindestanzahl an Wohnungen nicht überschreitet, eine Umwandlung uneingeschränkt, also auch ohne Rücksicht auf die Voraussetzungen des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB möglich; damit wären Mieter gegenüber der bisherigen Rechtslage schlechter gestellt.³⁷

9. Überleitungsvorschrift aus Anlass des Baulandmobilisierungsgesetzes

§ 34 Abs. 2 BauGB ist auf Baugebiete nach § 5a BauNVO nicht anzuwenden. Auch ist hier § 14 Abs. 1a BauNVO nicht anzuwenden; für die der öffentlichen Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen dienenden Nebenanlagen gilt dort § 14 Abs. 2 BauNVO entsprechend.

Im Übrigen sind durch eine Ergänzung des § 14 Abs. 1a BauNVO in Baugebieten nach den §§ 2 bis 11 BauGB Nebenanlagen, die der öffentlichen Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen dienen, zulässig.

§ 25e BauNVO enthält eine Überleitungsvorschrift für die öffentliche Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB oder nach dem PlanSiG, für welche die bisherigen Regelungen gelten. Die Gemeinde hat allerdings das Recht, auf die neuen Regelungen umzustellen.

10. Gebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“

Zur Erleichterung des Zusammenlebens auf dem Land ist mit § 5a BauNVO eine neue Gebietskategorie eingefügt worden.³⁸ Hierbei handelt es sich um das Dörfliche Wohngebiet, das seiner Konzeption nach unter anderem dem Wohnen und der Unterbringung von land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen einschließlich der entsprechenden dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäuden dient. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„(1) Dörfliche Wohngebiete dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen und nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.

(2) Zulässig sind 1. Wohngebäude, 2. Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Nebenerwerbsbetriebe und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude, 3. Kleinsiedlungen einschließlich Wohngebäude mit entsprechenden Nutzgärten, 4. nicht gewerbliche Einrichtungen und Anlagen für die Tierhaltung, 5. die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden sowie Schank- und Speisewirtschaften, 6. Betriebe des Beherbergungsgewerbes, 7. sonstige Gewerbebetriebe, 8. Anlagen für örtliche Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.

³⁶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Internetauftritt.

³⁷ Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 32.

³⁸ Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Krautzberger/Stüer, ZfBR 2021, 33.

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden 1. Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude, 2. Gartenbaubetriebe, 3. Tankstellen.“

Der Schwerpunkt des dörflichen Wohngebiets soll auf einer Nutzungsmischung zwischen Wohnen und landwirtschaftlichen Nutzungen liegen. Diese sollen jedoch grundsätzlich nur als landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetriebe zulässig sein und daher nicht die Oberhand gewinnen. Nur ausnahmsweise sollen landwirtschaftliche Vollerwerbsbetriebe zulässig sein. Das Dorfgebiet als „ländliches Mischgebiet“³⁹ soll daher sozusagen eine Verwandte mit stärkerer wohnlicher Prägung erhalten. Durch eine Ergänzung der Planzeichenverordnung ist ein neues Planzeichen für die „Dörflichen Wohngebiete – MDW“ (§ 5a BauNVO) hinzugefügt worden.

Die Konflikte unterschiedlicher Nutzungen im Dorfgebiet, bei dem ein prinzipielles Gleichgewicht zwischen Landwirtschaft und Wohnen angestrebt wird⁴⁰, sind damit allerdings nicht vom Tisch⁴¹. Das gilt nicht zuletzt auch für die Bioaerosole der Landwirtschaft, die auf die Wohnnutzung einwirken können – Luftschadstoffe, die inzwischen durch die Corona-Pandemie einen bisher nicht erwarteten Bekanntheitsgrad erlangt haben.

11. Maßobergrenzen werden zu Orientierungswerten (§ 17 BauNVO)

Darüber hinaus ist im Interesse der Flexibilisierung der Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung eine Änderung der BauNVO vorgenommen worden. Die bisher geltenden Maßobergrenzen nach § 17 BauNVO werden als Orientierungswerte ausgestaltet. Diese Änderung soll ebenfalls der Mobilisierung von Bauland dienen, weil dadurch etwa Nachverdichtungen erleichtert und flexibel planerisch umgesetzt werden können, soweit dies städtebaulich erforderlich ist. Hierdurch sollen insbesondere die Festsetzungsmöglichkeiten zur Erleichterung von Dachaufstockungen und -ausbauten sowie zur Flexibilisierung bei den Abstandsflächen erweitert werden. Allerdings müssen städtebauliche Grundsätze gewahrt werden, wie das BVerwG zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB bereits entschieden hat⁴².

12. Sonstige städtebauliche Anliegen

Mit dem Gesetz sollen weitere aktuelle städtebauliche Anliegen aufgegriffen werden. Dies bezieht sich auf eine Erweiterung des Belangekatalogs in § 1 BauGB um den Belang der ausreichenden Versorgung mit Grün- und Freiflächen (§ 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB), um die Erweiterung des Festsetzungskatalogs in § 9 BauGB um Flächen für Ladeinfrastruktur elektrisch betriebener Fahrzeuge (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) sowie Naturerfahrungsräume (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB). Eine im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zur von Ausgleichszahlungen in § 1a Abs. 3 BauGB-E ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren gestrichen worden. Das gilt auch für ein ursprünglich in § 135d BauGB-E vorgesehenes Ersatzgeld. Das Ersatzgeld sollte durch die Gemeinde vom Vorhabenträger oder Eigentümer erhoben werden und als öffentliche Last auf dem Grundstück ruhen.

Die Höhe des Ersatzgeldes sollte sich entsprechend § 135a Abs. 3 S. 2 BauGB-E nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichsmaßnahmen einschließlich der Bereitstellung hierfür erforderlicher Flächen bemessen (§ 135d Abs. 2 BauGB-E).⁴³

Bei den städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen sind zur Beurteilung der städtebaulichen Missstände insbesondere auch die Vernetzung von Grün- und Freiflächen unter der Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung hinzugefügt worden (§ 136 Abs. 3 Nr. 2 c BauGB).

13. Entschließungsantrag Clubkultur

Der vom Bundestag in den abschließenden Beratungen angenommene Entschließungsantrag zur Clubkultur hat folgenden Wortlaut: Der Deutsche Bundestag (1) würdigt den erheblichen Beitrag, den die Clubs zum gesellschaftlichen und kulturellen Leben und zur Entwicklung lebendiger funktionsgemischter Städte und Gemeinden leisten, sowie ihre Rolle als Wirtschaftsfaktoren für ihre Standortgemeinden; (2) bekundet seinen Willen zur weiteren Unterstützung und zum Erhalt der Clubkultur; (3) fordert, im Rahmen der Innenstadt-Strategie zur Bewältigung der durch die COVID-19-Pandemie in den Kommunen entstandenen Problemlagen ein besonderes Augenmerk auf den Erhalt und die Rückgewinnung einer urbanen Nutzungsvielfalt zu legen, damit Städte multifunktionale Orte für Wohnen, Arbeiten und Erholung, Begegnung, Bildung, Betreuung, Sport, medizinische Versorgung, Kultur und Veranstaltungen, Logistik, Gastgewerbe und Einzelhandel bleiben; (4) fordert, die öffentliche Aufmerksamkeit für die Chancen einer nachhaltigen und nutzungs-gemischten Stadtentwicklung unter Einbezug der Clubs zu schärfen; (5) fordert, die Mittel der Programme der gemeinsamen Städtebauförderung von Bund und Ländern auch für innovative Maßnahmen zur Rückgewinnung der urbanen Nutzungsvielfalt zu nutzen; (6) hält es für erforderlich, dass sich die Kommunen im Rahmen der Stadtentwicklung auch mit den Anforderungen von Clubs auseinandersetzen; hierbei könnte durch die Gemeinden bei der Festlegung der Umnutzung von Gebäuden auch die Nutzung durch Clubs geprüft werden; (7) fordert, dass sich die Bundesregierung weiter dafür einsetzt, dass die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung von den bestehenden bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten zur Unterstützung und Standortsicherung der Clubs Gebrauch machen; (8) begrüßt, dass das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat für den Bereich des Bauplanungsrechts sich dieses Themas angenommen und dafür eingesetzt hat, dass eine Arbeitsgruppe auf Ebene der für den Vollzug des Bauplanungsrechts zuständigen Länder unter Mitwirkung des Bundes gebildet worden ist, die Vollzugshinweise für die Verbesserung der bauplanungsrechtlichen Situation von Clubs erstellen soll und bereits im Mai 2021 ihre Arbeit aufnehmen wird; (9) fordert, dass die Bundesregierung die Baunutzungsverordnung dahingehend anpasst, dass Clubs und Livespielsätten mit nachweisbarem kulturellen Bezug nicht mehr als Vergnügungstätten, sondern als Anlagen für kulturelle Zwecke definiert werden; (10) begrüßt, dass die Bundesregierung eine Experimentierklausel in der TA Lärm noch in dieser Legislaturperiode umsetzt und einen entsprechenden Vorschlag zeitnah vorlegt.

Die Beschlussempfehlungen des Ausschusses wurden in der 2. und 3. Beratung des Bundestages am 7.5.2021 mehrheitlich angenommen.⁴⁴ Zahlreiche Oppositionsanträge rund um das Thema wurden abgelehnt.⁴⁵ Bereits zuvor hatte sich der Bundesrat mit dem Gesetz befasst.⁴⁶ Eine abschließende Beratung der Länder-

39 BVerwG, B. v. 4.12.1995 – 4 B 258.95 – Buchholz 406.12 § 5 BauNVO Nr. 3 S. 4.

40 BVerwG, Urt. v. 4.5.1988 – 4 C 34.86 – BVerwGE 79, 309 = DVBl 1989, 848 = BauR 1988, 440 = ZfBR 1988, 234.

41 BVerwG, Urt. v. 23.4.2009 – 4 CN 5.07 – BVerwGE 133, 377 = DVBl 2009, 1178 = BauR 2009, 1417 (Dorfgebiet).

42 BVerwG, Urt. v. 6.6.2002 – 4 CN 4.01 – BVerwGE 116, 296 = DVBl 2002, 1494 (VEP Aachen-Lichtenbusch).

43 Kritisch zur Formulierung des Ersatzgeldes auch NABU, Novellierung des BauGB 2021, Ausschuss-Drs. 19(24)266-G. Die Realkompensation müsse Vorrang haben. Einen Freikauf von naturschutzrechtlichen Kompensationsanforderungen dürfe es nicht geben.

44 Deutscher Bundestag, abschließende Beratungen am 7.5.2021.

45 Drs. 19/16833, 19/26190, 19/14156, 19/16043, 19/22594, 19/15121, 19/16047, 19/21531, 19/19143.

46 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Baulandmobilisierungsgesetz, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung v. 20.1.2021 Drs. 19/26023.

kammer fand am 28.5.2021 statt.⁴⁷ Das Baulandmobilisierungsgesetz gilt als eines der maßgeblichen Vorhaben der Bundesregierung der im Herbst 2021 zu Ende gehenden Legislaturperiode.

14. Befristung als neues Leitbild?

Zahlreiche Regelungen sind zeitlich befristet.⁴⁸ Ein Bebauungsplanverfahren mit Festsetzungen in § 9 Abs. 2 BauGB für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 BauGB kann danach nur bis zum Ablauf des 31.12.2024 eingeleitet werden. Der Satzungsbeschluss ist bis zum 31.12.2026 zu fassen. In Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt kann bis Ende 2024 mit Zustimmung der Gemeinde im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden. In § 246 Abs. 12 und 13 BauGB können die dort genannten Fristen jeweils um weitere drei Jahre bis Ende 2027 verlängert werden. Die in § 246 Abs. 8 bis 13 und 16 BauGB genannten Fristen können bis Ende 2024 genutzt werden. Dasselbe gilt für § 246 Abs. 7 BauGB. In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt können die Landesregierungen bis Ende 2025 durch Rechtsverordnung eine Genehmigungspflicht für die Bildung oder Teilung von Wohnungseigentum bestimmen. Gelegentlich ist auch eine ausdrückliche Evaluierung der Gesetzesvorschläge vorgesehen (§ 176 Abs. 3 BauGB), wie sie die Baulandkommission bereits bei § 13b BauGB empfohlen hatte.⁴⁹ Die Ausweisung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nach § 250 BauGB ist bis Ende 2025 befristet.⁵⁰

Bereits einige der im Jahre 2020 erlassenen Vorgängerregelungen waren befristet. So war § 246b BauGB, der durch Artikel 6 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite⁵¹ eingeführt wurde und für Anlagen zur gesundheitlichen Versorgung von mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 Infizierte galt, bis Ende 2020 befristet. Und die Neuregelungen der Verfahrensbeteiligung durch das PlanSiG⁵² waren in seiner ursprünglichen Fassung sogar nur bis 31.3.2021 befristet.

Im Zuge der anhaltenden COVID-19-Pandemie wurde vorsorglich der bisherige § 246b BauGB in zeitlicher Anlehnung an das Planungssicherstellungsgesetz⁵³ mit einer Geltungsdauer bis zum Ablauf des 31.12.2022 wieder eingeführt; zudem werden ausdrücklich Anlagen für gesundheitliche Zwecke zur Testung und Impfung erwähnt.⁵⁴

Die zahlreichen Befristungen stärken nicht gerade die Kontinuität städtebaulicher Regelungen und werfen auch auf Vollzugsebene in der Praxis Probleme auf. Schon in Zeiten, in denen die geltenden Gesetze vielfach dem Schönfelder und Sartorius entnommen werden mussten, war das nicht problemlos. Denn in einigen Gemeinden konnte es schon einmal vorkommen, dass die Loseblattsammlungen über längere Zeit nicht mehr beisortiert

waren, weil der Referendar, der diese Arbeit erledigte, gelegentlich ohne einen rechtskundigen Nachfolger die kommunale Amtsstube verlassen hatte. So konnte es etwa geschehen, dass eine hessische Stadt von dem Inkrafttreten des UVPG erst Jahre später erfahren hat und bei der Aufstellung eines planfeststellungseretzenden Bebauungsplans eine förmliche UVP nicht durchführte. Den Prozess vor dem BVerwG hat die Stadt dann aus den Gründen des BVerwG-Urteils zur Eifelautobahn⁵⁵ allerdings gleichwohl für sich entschieden.⁵⁶ Aber auch heute ist die Praxis auf Verlässlichkeit und Kontinuität angewiesen. Regeln mit einer „begrenzten Halbwertszeit“ von nur zwei bis drei Jahren oder sogar wenigen Monaten sollten daher die Ausnahme bleiben.⁵⁷

15. Steht in der nächsten Legislaturperiode eine weitere Reform bereits in der Tür?

Eines ist wohl auch klar: Mit dem verabschiedeten Gesetz zur Baulandmobilisierung sind die Reformüberlegungen noch nicht zu Ende. Nach wie vor hat der Ruf nach einer Vereinfachung und Beschleunigung des Planungsrechts Konjunktur. Abbau der Bürokratie und eine Verschlankung der Planungsverfahren werden wohl auch die 20. Legislaturperiode beschäftigen. Es könnte nicht schaden, wenn dabei auch mehr als bisher wieder Grundsätzliches in den Blick gerät: Vereinfachung der Planungsverfahren, Entschlackung von unnötigen Kompliziertheiten, einfachere und verständlichere Gesetzessprache, keine singulären Sonderinteressen, Bürokratieabbau, weniger Regulierungen, keine in sich verschachtelten Befristungsregelungen und Konzentration auf das Wesentliche. Zugleich muss sichergestellt werden, dass die Instrumente im Handwerkskasten der für die Bauleitplanung Verantwortlichen überschaubar bleiben.⁵⁸ Ein Städtebaurecht mit Augenmaß – das ist wohl über die aktuelle Situation hinaus das Gebot der Stunde.

47 Bundesrat B. v. 28.5.2021 Drs. 381/21.

48 Zu den damit verbundenen Problemen Krautzbberger/Stüer, ZfBR 2021, 33.

49 www.bmi.bund.de.

50 Zu weiteren Änderungen § 246 BauGB in seiner Neufassung.

51 Vom 27.3.2020 (BGBl. I S. 587).

52 BGBl. I S. 1041 Krautzbberger/Stüer, DVBl 2020, 910.

53 BT-Drucksache 19/26174-

54 Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 32.

55 BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 = NVwZ 1996, 788 (A 60).

56 BVerwG, Urt. v. 18.11.2004 – 4 CN 11.03 – BVerwGE 122, 207 = DVBl 2005, 386.

57 Beschlüsse des 24. Ausschusses zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, S. 32.

58 Stüer, DVBl 1997, 1201, vom Grundsatz der Planerhaltung zum Grundsatz der Normerhaltung.