

Baulandmobilisierung: Gesetzentwurf der Bundesregierung

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 soll das Städtebaurecht auf der Grundlage der Vorschläge der Baulandkommission gewissermaßen mit einem Paukenschlag erneut novelliert werden. Der Beitrag berichtet über die Vorschläge und kommentiert die vorgesehenen Änderungen.

I. Zum Stand der Städtebaugesetzgebung in der 19. Legislaturperiode

Die im Herbst 2021 zu Ende gehende 19. Legislaturperiode hat bereits mehrere kleinere Änderungen des BauGB und der BauNVO auf den Weg gebracht. Jetzt soll die Städtebaugesetzgebung gewissermaßen mit einem Donnerschlag enden: Den Entwurf für ein „Gesetz zur Mobilisierung von Bauland“ hat die Bundesregierung am 06.11.2020 parallel in Bundestag und Bundesrat¹ eingebracht.

Bevor im Folgenden ein Überblick über den Gesetzentwurf gegeben wird, soll ein Blick auf die Novellierungen der 19. Legislaturperiode geworfen werden.

Das BauGB wurde am 03.11.2017 neu bekannt gemacht² und danach durch Artikel 6 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite³ geändert, das am 28.03.2020 in Kraft getreten ist.

§ 246b Abs. 1 BauGB bestimmt dazu: „Soweit Anlagen für gesundheitliche Zwecke zur Versorgung von Personen, die sich mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infiziert haben oder möglicherweise infiziert haben, im Gebiet der Gemeinde, in der sie im Wege der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen entstehen sollen, nicht oder nicht rechtzeitig bereitgestellt werden können, kann bei der Zulassung dieser Vorhaben bis zum Ablauf des 31.12.2020 von den Vorschriften des BauGB oder den aufgrund des BauGB erlassenen Vorschriften in erforderlichem Umfang, erforderlichenfalls auch befristet, unter der Voraussetzung abgewichen werden, dass Vorhabenträger der Bund, ein Land, ein Landkreis oder eine Gemeinde oder ein im Auftrag eines der Vorgenannten tätiger Dritter ist. Zuständig ist die höhere Verwaltungsbehörde. Die Gemeinde ist anzuhören; diese Anhörung tritt auch an die Stelle des in § 14 Absatz 2 Satz 2 BauGB vorgesehenen Einvernehmens.“

Am 28.05.2020 ist das Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG)⁴ verkündet worden, das u.a. auch auf das BauGB anzuwenden ist (§ 1 Nr. 4 PlanSiG). Angesichts des möglichen und erforderlichen-

*Professor Dr. Michael Krautzberger, Ministerialdirektor a.D.
(Bonn/Berlin)
Rechtsanwalt FANwVR Professor Dr. Bernhard Stüer
(Münster/Osnabrück)*

falls 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 akuten 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, das in seinen Regelungen in §§ 1 bis 5 bis zum 31.03.2021 sowie in seinen Übergangsregelungen in § 6 PlanSiG bis zum 31.03.2025 befristet ist, 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. Die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift bei der Behörde kann allerdings ausgeschlossen werden. In diesen Fällen hat die zuständige Behörde einen Zugang für die Abgabe von elektronischen Erklärungen bereitzuhalten, worauf bei der Bekanntmachung der Offenlage hinzuweisen ist (§ 4 PlanSiG).

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).

¹ BR-Drs. 686/20 – „besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG“.

² BGBl. I S. 3634.

³ Vom 27.03.2020 (BGBl. I S. 587).

⁴ BGBl. I S. 1041 Krautzberger/Stüer, DVBl 2020, 910.

Die Regelungen ermöglichen für eine begrenzte Zeit bis zum 31.03.2021 eine Beteiligung der Öffentlichkeit ohne unmittelbaren physischen Kontakt mit der Behörde.

In § 249 Abs. 3 BauGB wurden die Länder ermächtigt, durch Landesgesetze bestimmen zu können, dass § 35 Absatz 1 Nummer 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 08.08.2020.⁵ Das Gesetz enthält in Artikel 2⁶ zugleich Änderungen des BauGB.

II. Baulandbereitstellungsgesetz

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung will durch verschiedene gesetzliche Maßnahmen vor allem die Baulandbereitstellung fördern.

1. Überblick – Entstehungsgeschichte - Ziele

Im Koalitionsvertrag vom 12.03.2018 haben CDU, CSU und SPD vereinbart, die Kommunen bei der Aktivierung von Bauland und der Sicherung bezahlbaren Wohnens zu unterstützen. Entsprechend sah die auf einem „Wohngipfel“ am 21.09.2018 von Bund, Ländern und Gemeinden vereinbarte Wohnraumoffensive vor, die Rahmenbedingungen für den Bau von Wohnraum zu verbessern.⁷

Eine am 04.09.2018 eingerichtete Expertenkommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) hat sich schwerpunktmäßig mit strategischen Fragen einer aktiven Liegenschaftspolitik und den Instrumenten zur Verbesserung der Baulandbereitstellung befasst.⁸

Auf Grundlage der Beratungen in der Baulandkommission wurden am 02.07.2019 Empfehlungen vorgestellt, die ein breites Spektrum von Maßnahmen abdecken.⁹ Sie enthalten u.a. Änderungsvorschläge für bauplanungsrechtliche Regelungen, die auch zur Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit bestehender Instrumente beitragen sollen. Die Empfehlungen bilden eine wesentliche Grundlage für den vorgelegten Gesetzentwurf. Ziel des Gesetzentwurfes für die Baulandbereitstellung ist es, die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden zu stärken. Insbesondere sollen sie leichter auf Flächen für den Wohnungsbau zugreifen können; weiter werden Erleichterungen bei der Schaffung von Wohnraum im Innen- und Außenbereich vorgeschlagen.

Damit die Gemeinden einfacher Bauland mobilisieren können und um die Möglichkeiten des Flächenzugriffs der Gemeinden zu stärken, sieht der Gesetzentwurf überwiegend Änderungen des BauGB vor. Wesentliche Regelungsinhalte sollen sein:

- 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 BauNVO 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.

Mit dem Gesetzentwurf 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.

Außerdem enthält der Gesetzentwurf Änderungen zur Unterstützung des Mobilfunkausbaus mit dem Ziel der flächendeckenden Mobilfunkversorgung und der Elektromobilität.

Überdies beinhaltet der Entwurf in Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels einen Vorschlag zur Verringerung der Möglichkeiten, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln (§ 250 BauGB-E). Die vorgeschlagene Regelung 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.¹⁰

Im Folgenden werden Schwerpunkte der gesetzlichen Regelungen zusammengefasst und kommentierend dargestellt.

2. Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau

In Anlehnung an die Festsetzungen für Bebauungspläne nach § 9 Absatz 2a, Absatz 2b BauGB soll mit § 9 Absatz 2d BauGB-E für die Gemeinden eine Möglichkeit geschaffen werden, für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 BauGB in einem Bebauungsplan festsetzen zu können, dass insbesondere nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung oder mit derselben Zielsetzung gefördert werden oder gefördert worden sind, die die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen, bzw. oder bei denen ein Vorhabenträger sich in einem städtebaulichen Vertrag dazu verpflichtet hat, die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die

⁵ Es wurde am 13.08.2020 verkündet (BGBl. I S. 1728).

⁶ BGBl. I S. 1793.

⁷ Zur Entstehungsbeschlüsse Krautzberger/Stüer, BauR 2019, 1708.

⁸ www.bmi.bund.de. Zur Bewertung der Reformvorschläge der Baulandkommission Krautzberger/Stüer, BauR 2019, 1708.

⁹ www.bmi.bund.de.

¹⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland, BR-Drs. 686/20 v. 06.11.2020.

Mietpreisbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird. Die Regelung soll bis zum Ablauf des 31.12.2024 befristet werden, um überprüfen zu können, ob der Bebauungsplan nach § 9 Absatz 2d BauGB-E ein geeignetes Mittel zur Sicherung bzw. Schaffung bezahlbaren Wohnraums sein kann.

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 Absatz 2 BauGB-E Gebrauch machen. Flankierend soll sie städtebauliche Verträge abschließen.

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 sich aus den unionsrechtlich geprägten Kompetenzen des 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 Corona-Pandemie gestellt.¹¹ Optimierungsgebote, die durch eine herausgehobene Bedeutung einzelner Belange gekennzeichnet waren, sind vielleicht doch inzwischen etwas außer Mode geraten.¹² Denn es könnte die Gefahr bestehen, dass bei einer Inflation der Optimierungsgebote sich (nur) auf einer höheren Ebene die konfligierenden Belange wieder finden, die sich bereits auf der Ebene der einfachen Belange gegenüber gestanden haben.¹³ Und die Frage, wer in diesem herausgehobenen Interessenwiderstreit auf einer höheren Ebene den Hut auf hat, ist nach wie vor ungeklärt.

3. Kommunale Vorkaufsrechte

Zur weiteren Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts soll in § 24 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 BauGB-E zum einen klargestellt werden, dass auch die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde zu den Gründen des Wohls der Allgemeinheit gehört, der die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen kann. Zum anderen soll in § 24 Absatz 3 Satz 2 Nummer 2 BauGB-E geregelt werden, dass auch die Innenentwicklung im Sinne des § 1 Absatz 5 Satz 3 und § 1a Absatz 2 Satz 1 und Satz 4 BauGB ein Allgemeinwohlgrund sein kann, der die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen kann. Weiterhin soll in § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 BauGB-E ein Vorkaufsrecht der Gemeinde für den Fall eingeführt werden, dass auf einem zu veräußernden Grundstück ein städtebaulicher Missstand besteht. Diese Vorkaufsrechte gelten auch ohne eine eigene gemeindliche Satzung.

In § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BauGB-E wird ein neues Satzungs-vorkaufsrecht für unbebaute und brachgefallene Grundstücke in Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten eingeführt.

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 ak-

zeptieren. Soll das Vorkaufsrecht mit einem auf den Verkehrswert limitierten Kaufpreis ausgeübt werden, hat der Verkäufer ein Rücktrittsrecht (§ 28 Abs. 3 BauGB). Übrigens haben die Verfasser des Gesetzentwurfs wohl nicht in den Blick genommen, dass das Vorkaufsrecht beim Wohneigentum und Erbbaurecht ausgeschlossen ist (§ 24 Abs. 2 BauGB).

4. Zulässigkeit von Vorhaben: Weitere Erleichterungen des Wohnungsbaus

Zur weiteren Erleichterung des Wohnungsbaus sind folgende Regelungen vorgesehen:

§ 13b BauGB-E soll von seiner inzwischen bis Ende 2019 ausgelaufenen Befristung nunmehr befristet bis zum 31.12.2022 bzw. 2024 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 I 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 Satz 1 kann nur bis zum Ablauf des 31.12.2022 förmlich eingeleitet werden; der Satzungsbeschluss nach § 10 Absatz 1 BauGB ist bis zum Ablauf des 31.12.2024 zu fassen.“

Die Verlängerung der Vorschrift war allerdings schon bei ihrer Einführung nicht ganz unumstritten. Insbesondere wurde in Frage 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.

Auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung zählen daher zu den Gründen des Wohls der Allgemeinheit (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 BauGB-E), für die im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden kann (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB-E), 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 soll zudem eine Befreiung in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten geschaffen werden. Es ist danach Aufgabe der Gemeinden, Bauleitpläne für die Ausweisung von Wohnbauflächen aufzustellen. Daher soll in § 1 Absatz 3 Satz 1 BauGB-E ergänzend geregelt werden, dass eine Bauleitplanung, insbesondere bei der Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau, in Betracht kommen kann.

¹¹ Stürer, DVBl 2020, 855. Zu den Beratungen des Deutschen Juristentages „Pandemie und Recht“, Stürer, DVBl 2020, 1462.

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

¹³ „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“); Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl. Rdn. 106.

§ 31 Abs. 3 BauGB-E soll vor diesem Hintergrund folgenden Wortlaut erhalten: „In einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt, das durch Satzung der Gemeinde bestimmt ist, kann mit Zustimmung der Gemeinde bis zum Ablauf des 31.12.2024 im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Auf die Satzung ist § 16 II BauGB entsprechend anzuwenden. Die Befristung bis zum Ablauf des 31.12.2024 in Satz 1 bezieht sich nicht auf die Geltungsdauer einer Genehmigung, sondern auf den Zeitraum, bis zu dessen Ende im bauaufsichtlichen Verfahren von der Vorschrift Gebrauch gemacht werden kann. Für die Zustimmung der Gemeinde nach Satz 1 gelten die Sätze 1 und 2 des § 36 Abs. 2 BauGB entsprechend.“

Darüber hinaus soll § 34 Absatz 3a BauGB um eine Regelung erweitert werden, 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 (§ 34 Abs. 3 S. 3 BauGB-E).

5. 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 werden für § 35 Absatz 4 BauGB Änderungen vorgeschlagen, wonach 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 ist lediglich die einmalige Umnutzung eines früher landwirtschaftlich genutzten Gebäudes zulässig und es sind weitere Umnutzungen durch die erstmalige Umnutzung gesperrt.

Die Anzahl der nach § 35 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe f BauGB zulässigen Wohnungen soll von drei auf fünf Wohnungen je Hofstelle erhöht werden.

§ 35 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c BauGB soll insofern erweitert werden, als es nunmehr ausreichend ist, dass das neu zu errichtende Gebäude zuvor längere Zeit vom Eigentümer genutzt wurde.

6. Angespannte Wohnungsmärkte

Es wird 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 [Baugebot], § 250 [Wohnungseigentum] BauGB-E) eingeführt (§ 201a BauGB-E). Die Vorschrift soll wie folgt lauten:

„Ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn (1) die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt, (2) die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den

bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt, (3) die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder (4) geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.“

Es wird allerdings nicht geregelt, wer feststellt, ob eine Gemeinde ein Gebiet mit angespannten Wohnungsmärkten ist. Dies bedarf aber wegen der Bedeutung sicherlich einer gerichtsfesten Grundlage.

7. Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

Mit § 176a BauGB-E soll ein Instrument in das BauGB eingeführt werden, 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 Entwicklungskonzept¹⁴ vorlegen, das Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich, den Zielen und zur Umsetzung von Maßnahmen zur Innenentwicklung enthält. Es ist dazu folgende Vorschrift vorgesehen:

„(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 Absatz 1 soll insbesondere der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder nur geringfügig bebauten Grundstücken dienen. Es kann insbesondere zur Begründung von Maßnahmen zur Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde, einschließlich der Begründung von Baugeboten, herangezogen werden.

(3) Die Gemeinde kann ein städtebauliches Entwicklungskonzept nach Absatz 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 Stadtumbau § 171 ff. BauGB sowie in § 245 Abs. 1 und 2 BauGB).

Die Gemeinde soll 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.

¹⁴ Vgl. dazu bereits heute § 1 Absatz 6 Nummer 11 BauGB.

8. Weitere Maßnahmen zur Erhöhung des Angebots von bezahlbaren Mietwohnungen

Auch die ergänzende Regelung in § 175 Absatz 2 Satz 2 BauGB-E dient der Erleichterung der Wohnraumschaffung. Danach liegt ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung insbesondere auch vor, wenn es sich um ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Gleichzeitig wird in § 176 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BauGB der Anwendungsbereich des Baugebots für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten erweitert. Hierfür wird zudem in § 176 Absatz 3 Nr. 2 BauGB-E 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.

Eine weitere Erleichterung für die Anwendung des Baugebots ist die ergänzende Regelung in § 176 Absatz 4 Satz 2 BauGB-E. Danach kann die Gemeinde bei einem Übernahmeverlangen des Eigentümers eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft, ein gemeinnütziges Wohnungsbaunternehmen, eine Genossenschaft oder eine Stiftung mit der Bebauung beauftragen.

Die städtebaulichen Gebote, namentlich das Baugebot, haben in der kommunalen Praxis bisher keine nennenswerte Bedeutung erlangt, sondern sich vielfach eher als stumpfes Schwert erwiesen.¹⁵ 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.

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

§ 250 BauGB-E zielt darauf ab, ein ausreichendes Angebot an bezahlbaren Mietwohnungen zu erhalten. Sie setzt an der Verkehrsfähigkeit der Immobilie an und begegnet der Verdrängungsgefahr, 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. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„Sofern Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten vorliegen und diese Gebiete nach Satz 2 bestimmt sind, 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 nach Satz 1 durch Rechtsverordnung zu bestimmen, die spätestens mit Ablauf des 31.12.2025 außer Kraft treten muss.“

10. Gebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“

Zur Erleichterung des Zusammenlebens auf dem Land soll mit § 5a BauNVO-E eine neue Gebietskategorie eingefügt werden. Hierbei handelt es sich um das Dörfliche Wohngebiet, das seiner Konzeption nach unter anderem dem Wohnen und der Unterbringung von land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen ein-

schließlich der entsprechenden dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäuden dient. Die Vorschrift soll im Anschluss an den Vorschlag der Baulandkommission wie folgt lauten:

„(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.

(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“¹⁶ soll daher sozusagen eine Verwandte mit stärkerer Wohnprägung erhalten. Die Konflikte unterschiedlicher Nutzungen im Dorfgebiet, bei dem ein prinzipielles Gleichgewicht zwischen Landwirtschaft und Wohnen angestrebt wird,¹⁷ sind damit allerdings nicht vom Tisch.¹⁸ 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 soll im Interesse der Flexibilisierung der Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung eine Änderung der BauNVO vorgenommen werden. Die bisher geltenden Maßobergrenzen nach § 17 BauNVO sollen als Orientierungswerte ausgestaltet werden. 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

¹⁵ Stürer, DöV 1988, 337.

¹⁶ BVerwG, B. v. 04.12.1995 - 4 B 258.95 - Buchholz 406.12 § 5 BauNVO Nr. 3 S. 4.

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 04.05.1988 - 4 C 34.86 - BVerwGE 79, 309 = DVBl 1989, 848 = BauR 1988, 440 = ZfBR 1988, 234.

¹⁸ BVerwG, Urt. v. 23.04.2009 - 4 CN 5.07 - BVerwGE 133, 377 = DVBl 2009, 1178 = BauR 2009, 1417 (Dorfgebiet)

den Abstandsflächen erweitert werden. Allerdings müssen städtebauliche Grundsätze gewahrt werden, wie das BVerwG zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB bereits entschieden hat.¹⁹

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, um die Erweiterung des Festsetzungskatalogs in § 9 BauGB um Naturerfahrungsräume oder die Ermöglichung von Ausgleichszahlungen in § 1a Absatz 3 BauGB.

Zur Erleichterung der Schaffung von Wohnraum dient auch die ergänzende Regelung in § 31 Absatz 2 Nummer 1 BauGB-E, wonach die Gründe des Wohls der Allgemeinheit als Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung einschließen.

Noch weitergehend soll § 31 Absatz 3 BauGB-E eingefügt werden, wonach in Gebieten mit einem von der Gemeinde durch Satzung festgelegten angespannten Wohnungsmarkt (§ 201 BauGB-E) im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans auch befreit werden kann, wenn die Grundzüge der Planung berührt sind. Die Befreiung zugunsten des Wohnungsbaus soll allerdings nur erteilt werden können, wenn sie, auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen, mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Offen bleibt, wie eine Baugenehmigungsbehörde oder eine Gemeinde gerichtsfest das Vorliegen dieser Voraussetzungen feststellen kann. Hier hätte man sich ergänzende Regeln etwa über die Unterstützung durch die Statistischen Landesämter und das Bundesamt vorstellen können.

13. Befristung als neues Leitbild?

Zahlreiche Regelungen sind zeitlich befristet. Ein Bebauungsverfahren mit Festsetzungen in § 9 Abs. 2d BauGB-E für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 BauGB kann danach nur bis zum Ablauf des 31.12.2014 eingeleitet werden. Der Satzungsbeschluss ist bis zum 31.12.2016 zu fassen. In Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt kann bis Ende 2014 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-E), wie sie die Baulandkommission bereits bei § 13b BauGB empfohlen hatte.²⁰ Die Ausweisung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nach § 250 BauGB-E ist bis Ende 2025 befristet.

Bereits einige der im Jahre 2020 erlassene Vorgängerregelungen waren befristet. So war § 246b BauGB, der durch Artikel 6 des

Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite²¹ eingeführt wurde und für Anlagen zur gesundheitlichen Versorgung von mit dem Corona-virus SARS-CoV-2 Infizierte galt, bis Ende 2020 befristet. Und die Neuregelungen der Verfahrensbeteiligung durch das PlanSiG²² sind sogar nur bis 31.03.2021 befristet.

Das stärkt nicht gerade die Kontinuität städtebaulicher Regelungen und wirft 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 planfeststellungsersetzenden Bebauungsplans eine förmliche UVP nicht durchführte. Den Prozess vor dem BVerwG hat die Stadt dann aus den Gründen des BVerwG-Urteils zur Eifelautobahn²³ allerdings gleichwohl für sich entschieden.²⁴ 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.

14. Steht eine weitere Reform bereits in den Startlöchern?

Eines ist wohl auch klar: Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf 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 nächste 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 und Konzentration auf das Wesentliche. Zugleich muss sichergestellt werden, dass die Instrumente im Handwerkskasten der für die Bauleitplanung Verantwortlichen überschaubar bleiben.²⁵ Ein Städtebaurecht mit Augenmaß – das ist wohl über die aktuelle Situation hinaus das Gebot der Stunde.

¹⁹ BVerwG, Urt. v. 06.06.2002 – 4 CN 4.01 – BVerwGE 116, 296 = DVBl 2002, 1494 (VEP Aachen-Lichtenbusch).

²⁰ www.bmi.bund.de.

²¹ Vom 27.03.2020 (BGBl. I S. 587).

²² BGBl. I S. 1041 Krutzberger/Stüer, DVBl 2020, 910.

²³ BVerwG, Urt. v. 25.01.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 = NVwZ 1996, 788 (A 60).

²⁴ BVerwG, Urt. v. 18.11.2004 – 4 CN 11.03 – BVerwGE 122, 207 = DVBl 2005, 386.

²⁵ Stüer, DVBl 1077, 1201 vom Grundsatz der Planerhaltung zum Grundsatz der Normerhaltung.