

21. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen

Ausschussdrucksache 21(24)150-B

Datum: 14.09.2026

Stellungnahme des SV Dr. Kai H. Warnecke (Haus & Grund Deutschland)
zur Anhörung am 23. September 2026
zum Thema „BauGB-Novelle“

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.



Stellungnahme zur Novelle des Baugesetzbuches

durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts auf Bundestagsdrucksache 21/6588

Berlin, September 2026

Haus & Grund Deutschland, Anton-Wilhelm-Amo-Str. 33, 10117 Berlin

info@hausundgrund.de, www.hausundgrund.de

Telefon: 030 20216-0

Inhalt

Einleitung	1
Bezahlbarkeit und Bürokratieabbau konsequent zum Maßstab machen	1
Selbstnutzende Eigentümer tatsächlich vom Milieuschutz ausnehmen	2
Betretungsrecht für Wohnungen streichen	8
Vorkaufs- und Erwerbsrechte auf konkrete städtebauliche Zwecke begrenzen	11
Wohnungsbauvorrang mit Potenzialermittlung und Aktivierungszielen verbinden	16
Klimaanpassung nicht einseitig auf private Eigentümer verlagern	18
Haus & Grund Deutschland	23

Einleitung

Haus & Grund Deutschland begrüßt das Ziel des Gesetzentwurfs, das Bau- und Planungsrecht zu modernisieren, Verfahren zu beschleunigen und mehr Wohnungsbau zu ermöglichen. Der Entwurf enthält hierfür richtige Ansätze. Zugleich erweitert er jedoch kommunale Eingriffs-, Kontroll- und Kostenübertragungsmöglichkeiten zulasten privater Eigentümer und Bauherren. Der Bundestag sollte das weitere Verfahren nutzen, dieses Ungleichgewicht zu korrigieren.

Entscheidender Maßstab muss sein, ob die Neuregelungen tatsächlich zusätzlichen Wohnraum ermöglichen, Verfahren vereinfachen und Investitionen erleichtern. Wohnungsknappheit lässt sich nicht durch immer neue Genehmigungsvorbehalte, Erwerbsrechte und Belastungen privater Eigentümer überwinden. Wer bezahlbaren Wohnraum schaffen und erhalten will, muss Bauen, Modernisieren und Vermieten wirtschaftlich möglich halten.

Haus & Grund Deutschland konzentriert sich deshalb auf fünf grundlegende Korrekturen: Selbstnutzende Eigentümer müssen tatsächlich vom Milieuschutz ausgenommen, das neue Betretungsrecht für Wohnungen muss gestrichen, kommunale Vorkaufs- und Erwerbsrechte müssen an konkrete städtebauliche Zwecke gebunden, der Wohnungsbauvorrang muss mit einer verbindlichen Ermittlung von Baulandpotenzialen und



überprüfbaren Aktivierungszielen verbunden und die Klimaanpassung muss als gemeinsame Aufgabe von öffentlicher Hand und privaten Eigentümern ausgestaltet werden. Die Stellungnahme enthält hierzu konkrete Formulierungshilfen für das parlamentarische Verfahren.

Bezahlbarkeit und Bürokratieabbau konsequent zum Maßstab machen

Der Gesetzentwurf verfolgt ausdrücklich das Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und Planungs- und Genehmigungsverfahren zu vereinfachen. Gleichzeitig eröffnet er jedoch neue Möglichkeiten, Eigentümer und Vorhabenträger finanziell und administrativ zu belasten. Dieser Zielkonflikt muss im weiteren Gesetzgebungsverfahren aufgelöst werden.

Besonders deutlich wird dies beim neuen Ersatzgeld nach § 135d BauGB-E sowie bei der Erweiterung städtebaulicher Verträge um Maßnahmen der Klimaanpassung. Hier können zusätzliche Kosten unmittelbar in die Kalkulation von Bauvorhaben eingehen. Hinzu kommen erweiterte kommunale Festsetzungsmöglichkeiten etwa für Versickerung, Retentionsdächer, Begrünung oder Bepflanzung sowie neue Anforderungen im Zusammenhang mit Wiederherstellungssatzungen, Vorkaufsrechten und Mitteilungspflichten.

Vor diesem Hintergrund überzeugt die Feststellung des Gesetzentwurfs nicht, es seien keine weiteren Belastungen der Wirtschaft und keine preissteigernden Auswirkungen zu erwarten. Gerade im Wohnungsbau führen zusätzliche Grundstücks-, Planungs- und Baukosten zu höheren Wirtschaftlichkeitsschwellen. Sie können damit mittelbar den Druck auf Mieten und Kaufpreise erhöhen oder dazu führen, dass Vorhaben nicht realisiert werden.

Auch Bürokratieabbau darf nicht allein als Entlastung der Verwaltung verstanden werden. Digitalisierung und schnellere Verfahren sind zu begrüßen. Sie verlieren aber einen Teil ihrer Wirkung, wenn auf Seiten privater Eigentümer gleichzeitig neue Nachweis-, Mitteilungs-, Genehmigungs- und Bindungstatbestände entstehen. Haus & Grund Deutschland fordert deshalb, jede neue Regelung konsequent auf ihre Kosten- und Bürokratiefolgen für private Eigentümer, Vermieter und Bauherren zu prüfen. Bezahlbares Wohnen setzt voraus, dass Bauen, Modernisieren und Bewirtschaften nicht weiter verteuert und verkompliziert werden.

Selbstnutzende Eigentümer tatsächlich vom Milieuschutz ausnehmen

Regelungsinhalt

Artikel 1 Nummer 58 Buchstabe d des Gesetzentwurfs ändert § 172 Absatz 4 BauGB. Durch die neue Nummer 1c soll selbstnutzenden Eigentümern in sozialen Erhaltungsgebieten ein Anspruch auf Genehmigung baulicher Änderungen eingeräumt werden. Voraussetzung ist, dass die Wohnung vom Eigentümer als Erstwohnsitz selbst bewohnt wird. Die Teilung oder Zusammenlegung von Wohnungen bleibt von der Privilegierung ausgeschlossen.

Der Gesetzentwurf befreit selbstnutzende Eigentümer jedoch nicht vom Genehmigungsverfahren. Vielmehr wird die Genehmigung an Verpflichtungen gebunden, die grundsätzlich während der gesamten Geltungsdauer der Erhaltungssatzung fortbestehen sollen. Gibt der Eigentümer die Selbstnutzung auf, muss er bei einer Neuvermietung sicherstellen, dass die zuvor genehmigten Änderungen keine zusätzlichen Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung haben. Bei einer Veräußerung müssen die gegenüber der Gemeinde bestehenden Verpflichtungen auf den Erwerber übertragen werden.

Zur Absicherung dieser Verpflichtungen kann die Gemeinde die Genehmigung mit Auflagen, Bedingungen oder Befristungen versehen oder vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrags abhängig machen. Auch die



spätere Vermietung oder Veräußerung kann einem weiteren Genehmigungsvorbehalt unterworfen werden. Dieser kann in das Grundbuch oder Wohnungsbuch eingetragen werden. Die Einzelheiten ergeben sich aus den vorgesehenen neuen Sätzen 4 bis 8 des § 172 Absatz 4 BauGB (BT-Drs. 21/6588, S. 31 F.).

Zielsetzung der Politik

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD enthält die eindeutige Vereinbarung: „Selbstnutzende Eigentümer werden von den Regelungen des Milieuschutzes ausgenommen.“ Zugleich sollen Maßnahmen zur Herstellung von Barrierearmut und zur energetischen Sanierung in Milieuschutzgebieten sozialverträglich ermöglicht werden. (Koalitionsvertrag 2025, Zeilen 723–725:

(<https://www.cdu.de/app/uploads/2025/04/Koalitionsvertrag-2025-1.pdf>)

Nach der Gesetzesbegründung soll die Sonderregelung die Akzeptanz sozialer Erhaltungsgebiete erhöhen und selbstnutzenden Eigentümern für die Dauer ihrer Selbstnutzung mehr Freiheit bei der Gestaltung ihrer Wohnung einräumen. Gleichzeitig will der Gesetzentwurf verhindern, dass modernisierte Wohnungen nach dem Ende der Selbstnutzung zur Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung beitragen. Deshalb wird die Begünstigung mit Verpflichtungen für eine spätere Vermietung oder Veräußerung verbunden (BT-Drs. 21/6588, S. 121 F.).

Bewertung aus Eigentümersicht

Haus & Grund Deutschland begrüßt, dass die besondere Situation selbstnutzender Eigentümer erstmals ausdrücklich berücksichtigt werden soll. Der Gesetzentwurf setzt die Vereinbarung des Koalitionsvertrags jedoch nicht um. Eine Ausnahme vom Milieuschutz bedeutet, dass der Genehmigungsvorbehalt für die erfassten Maßnahmen nicht gilt. Vorgesehen ist stattdessen lediglich ein bedingter Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung.

Dieser Unterschied ist praktisch erheblich. Selbstnutzende Eigentümer müssen weiterhin einen Antrag stellen, Nachweise erbringen und mit kommunalen Vorgaben rechnen. Ihre Gestaltungsfreiheit wird zudem mit öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen verbunden, die weit über den Zeitpunkt der Baumaßnahme und die Dauer der Selbstnutzung hinausreichen können. Aus der angekündigten Ausnahme wird damit ein dauerhaft belastetes Genehmigungsverhältnis.

Besonders problematisch ist die Bindung an eine spätere Vermietung oder Veräußerung. Eigentümer können bei Durchführung einer Baumaßnahme nicht zuverlässig vorhersehen, ob sie ihre Wohnung Jahre später wegen eines Arbeitsplatzwechsels, einer Trennung, einer Erkrankung, eines Pflegebedarfs oder aus familiären Gründen vermieten oder veräußern müssen. Die vorgesehene Übertragung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen auf einen Erwerber und die mögliche Eintragung eines Genehmigungsvorbehalts in das Grundbuch können außerdem die Veräußerbarkeit und Finanzierung der Wohnung beeinträchtigen.

Auch die Beschränkung auf den „Erstwohnsitz“ überzeugt nicht. Der Koalitionsvertrag spricht von selbstnutzenden Eigentümern und enthält keine melderechtliche Einschränkung. Maßgeblich sollte die tatsächliche und ernsthaft beabsichtigte Selbstnutzung sein. Darüber hinaus muss die Regelung auch Eigentümer erfassen, die eine Wohnung zunächst modernisieren oder altersgerecht umbauen müssen, bevor sie einziehen können. Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs ist zweifelhaft, ob diese Fälle erfasst werden, weil die Wohnung bereits im Zeitpunkt der Antragstellung selbst bewohnt werden muss.

Bei Wohnungseigentum darf die Ausnahme außerdem nicht auf Maßnahmen innerhalb des Sondereigentums beschränkt bleiben. Die Anpassung einer selbst genutzten Wohnung erfordert häufig Änderungen am Gemeinschaftseigentum, etwa an Fenstern, Leitungen, Zugängen, Fassadenteilen oder technischen Anlagen. Soweit solche Maßnahmen der selbst genutzten Wohnung unmittelbar dienen,



müssen sie von der Genehmigungsfreiheit umfasst sein. Die Rechte der übrigen Wohnungseigentümer nach dem Wohnungseigentumsgesetz bleiben davon unberührt.

Der soziale Erhaltungsschutz ist ein Instrument des Städtebaurechts. Das Bundesverwaltungsgericht hat hervorgehoben, dass § 172 BauGB allein städtebaulichen Zwecken dient und bauliche Maßnahmen, die von vornherein nicht geeignet sind, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu beeinflussen, dem Genehmigungsvorbehalt nicht unterfallen ([BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2004 – 4 B 85.04] (<https://www.bverwg.de/171204B4B85.04.0>)). Die dauerhafte Kontrolle späterer Miet- und Übertragungsverträge selbstnutzender Eigentümer verschiebt das Instrument dagegen in Richtung einer langfristigen Regulierung privatrechtlicher Nutzungs- und Verfügungsentscheidungen.

Klare gesetzliche Grenzen sind umso wichtiger, als die Belange einzelner Eigentümer nach der aktuellen Rechtsprechung beim Erlass einer Erhaltungssatzung nicht eigens ermittelt und bewertet werden müssen, sondern grundsätzlich erst auf der Vollzugsebene berücksichtigt werden (BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2026 – 4 CN 2.25; <https://www.bverwg.de/pm/2026/47>). Soll die im Koalitionsvertrag zugesagte Entlastung tatsächlich eintreten, muss sie deshalb unmittelbar und eindeutig im Gesetz angeordnet werden.

Ein Schutz vor missbräuchlich nur behaupteter Selbstnutzung ist gerechtfertigt. Dafür genügen jedoch eine Anzeige der Maßnahme und die Möglichkeit der Gemeinde, einen geeigneten Nachweis der bestehenden oder ernsthaft beabsichtigten Selbstnutzung zu verlangen. Ein Genehmigungsverfahren mit langfristigen Bindungen, Zustimmungsvorbehalten und Grundbucheintragungen ist dafür weder erforderlich noch angemessen.

Forderung und Schlussfolgerung

Haus & Grund Deutschland fordert, den Auftrag des Koalitionsvertrags vollständig umzusetzen und bauliche Änderungen an tatsächlich selbst genutztem Wohneigentum vom Genehmigungsvorbehalt der sozialen Erhaltungssatzung auszunehmen.

Die gesetzliche Regelung sollte insbesondere sicherstellen, dass

- an die Stelle des Genehmigungsverfahrens eine einfache Anzeige tritt,
- sowohl eine bestehende als auch eine ernsthaft beabsichtigte Selbstnutzung nach Abschluss der Maßnahme erfasst wird,
- nicht allein die melderechtliche Einordnung als Erstwohnsitz maßgeblich ist,
- unmittelbar dienende Maßnahmen am Gemeinschaftseigentum einbezogen werden,
- die spätere Aufgabe der Selbstnutzung keine nachträglichen Bindungen für Vermietung oder Veräußerung auslöst und
- Teilung und Zusammenlegung von Wohnungen, Rückbau und Nutzungsänderung weiterhin nach den allgemeinen Vorschriften geprüft werden können.

Formulierungshilfe

Artikel 1 Nummer 58 wird wie folgt geändert:

1. Buchstabe b wird wie folgt geändert:

a) In Doppelbuchstabe aa wird in dem ersten der einzufügenden Sätze die Angabe „Satzes 2“ durch die Angabe „Satzes 5“ und in dem dritten der einzufügenden Sätze die Angabe „Sätzen 1 und 3“ durch die Angabe „Sätzen 1 und 6“ ersetzt.

b) In Doppelbuchstabe bb wird in dem einzufügenden Satz die Angabe „Satzes 6“ durch die Angabe „Satzes 9“ ersetzt.



c) Nach Doppelbuchstabe bb wird folgender Doppelbuchstabe cc angefügt:

„cc) Nach Satz 1 werden die folgenden Sätze eingefügt:

„In den Fällen des Satzes 1 Nummer 2 bedarf die Änderung einer baulichen Anlage keiner Genehmigung, soweit sie eine bauliche Anlage oder eine Wohnung betrifft, die von ihrem Eigentümer selbst bewohnt wird oder nach Abschluss der Änderung von ihm selbst bewohnt werden soll; dies gilt nicht für die Teilung oder Zusammenlegung von Wohnungen. Der Eigentümer hat der Gemeinde die beabsichtigte Änderung vor Beginn anzuzeigen und auf Verlangen die Selbstnutzung glaubhaft zu machen. Eine spätere Aufgabe der Selbstnutzung lässt die Genehmigungsfreiheit unberührt, wenn die Selbstnutzung bei der Anzeige ernsthaft beabsichtigt war.“

2. Buchstabe d wird wie folgt geändert:

a) Doppelbuchstabe aa wird wie folgt gefasst:

„aa) In Satz 1 wird die Angabe ‚In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 und Satz 4‘ durch die Angabe ‚In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 und Satz 9‘ ersetzt.“

b) Doppelbuchstabe bb wird wie folgt gefasst:

„bb) Satz 3 wird wie folgt geändert:

aaa) Nummer 1 wird durch die folgende Nummer 1 ersetzt:

„1. die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen baulichen Anlage oder Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient oder der Eigentümer aufgrund öffentlich-rechtlicher Regelungen zu dieser Änderung verpflichtet ist,‘

bbb) Nummer 1a wird durch die folgende Nummer 1a ersetzt:

„1a. die Änderung einer baulichen Anlage nicht über die baulichen oder anlagentechnischen Anforderungen des Gebäudeenergiegesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 4) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, hinausgeht,‘

ccc) Nach Nummer 1a werden die folgenden Nummern 1b und 1c eingefügt:

„1b. die den Zielen des Gebäudeenergiegesetzes dienende Änderung einer baulichen Anlage über die Anforderungen nach Nummer 1a hinausgeht,

1c. die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung oder Verbesserung der Barrierefreiheit oder Barrierearmut dient,‘

c) Doppelbuchstabe cc wird gestrichen.

Begründung

Zu Nummer 1 Buchstaben a und b sowie Nummer 2 Buchstabe a – redaktionelle Folgeänderungen

Durch die Einfügung von drei neuen Sätzen nach § 172 Absatz 1 Satz 1 BauGB verschieben sich die nachfolgenden Satznummern. Die Änderungen passen die Verweisungen innerhalb des § 172 Absatz 1 sowie in § 172 Absatz 4 Satz 1 entsprechend an. Inhaltliche Änderungen sind damit nicht verbunden.



Zu Nummer 1 Buchstabe c – Genehmigungsfreistellung für selbstnutzende Eigentümer

Der Gesetzentwurf will den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag, selbstnutzende Eigentümer von den Regelungen des Milieuschutzes auszunehmen, durch einen zusätzlichen Genehmigungsanspruch in § 172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1c BauGB-E umsetzen. Die Änderung bleibt damit jedoch innerhalb des Genehmigungsvorbehalts. Auch der selbstnutzende Eigentümer muss einen Antrag stellen, seine Selbstnutzung nachweisen und sich für die Geltungsdauer der Erhaltungssatzung besonderen Bindungen für den Fall einer späteren Vermietung oder Veräußerung unterwerfen.

Der Änderungsvorschlag setzt die politische Vorgabe konsequenter um. Die Privilegierung wird bereits auf der Ebene der Genehmigungspflicht in § 172 Absatz 1 BauGB verankert. Eine Änderung an einer baulichen Anlage oder Wohnung, die vom Eigentümer selbst bewohnt wird oder nach Abschluss der Änderung von ihm selbst bewohnt werden soll, ist danach grundsätzlich genehmigungsfrei.

Durch die ausdrückliche Bezugnahme sowohl auf die bauliche Anlage als auch auf die Wohnung wird verhindert, dass die Freistellung auf Veränderungen innerhalb des räumlichen Bereichs einer Wohnung verengt wird. Erfasst werden sollen auch Änderungen an der baulichen Anlage, soweit sie der selbst genutzten Wohnung zuzuordnen sind.

Die Gemeinde behält die Möglichkeit, die tatsächliche oder ernsthaft beabsichtigte Selbstnutzung zu überprüfen. Hierfür genügt ein schlankes Anzeigeverfahren: Der Eigentümer muss die beabsichtigte Änderung vor ihrem Beginn anzeigen und auf Verlangen die Selbstnutzung glaubhaft machen. Die notwendige Statusprüfung wird damit von der materiellen Genehmigungsentscheidung über die bauliche Maßnahme getrennt.

Die Freistellung gilt nicht für die Teilung oder Zusammenlegung von Wohnungen. Diese Vorgänge verändern unmittelbar Zahl oder Zuschnitt des vorhandenen Wohnungsbestands und berühren den gebietsbezogenen Schutzzweck in anderer Weise als eine bauliche Umgestaltung der selbst genutzten baulichen Anlage oder Wohnung.

Maßgeblich ist, dass die Selbstnutzung zum Zeitpunkt der Anzeige besteht oder nach Abschluss der Änderung ernsthaft beabsichtigt ist. Eine spätere Aufgabe der Selbstnutzung lässt die Genehmigungsfreiheit unberührt. Dies trägt insbesondere Veränderungen der persönlichen Lebensverhältnisse Rechnung, etwa infolge von Trennung, Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder eines beruflich bedingten Arbeitsplatz- oder Wohnortwechsels. Eine von Anfang an nur vorgeschobene Selbstnutzungsabsicht wird nicht privilegiert.

Keine Beschränkung auf den Erstwohnsitz

Der Gesetzentwurf knüpft die Privilegierung ausdrücklich daran, dass die Wohnung vom Eigentümer als Erstwohnsitz selbst bewohnt wird. Der Koalitionsvertrag spricht dagegen allgemein von selbstnutzenden Eigentümern. Für den städtebaulichen Schutzzweck ist entscheidend, ob die bauliche Anlage oder Wohnung tatsächlich vom Eigentümer selbst genutzt wird, nicht welche melderechtliche Einordnung sie als Erst- oder weiterer Wohnsitz besitzt. Der Änderungsvorschlag stellt deshalb auf die tatsächliche Selbstnutzung ab.

Keine Nachbindung bei späterer Vermietung oder Veräußerung

Der Gesetzentwurf verbindet die Privilegierung selbstnutzender Eigentümer mit besonderen Pflichten für den Fall einer späteren Neuvermietung oder Eigentumsübertragung. Diese Pflichten sollen durch Auflagen, Bedingungen, Befristungen, städtebauliche Verträge und Genehmigungsvorbehalte für spätere Rechtsgeschäfte gesichert und in das Grundbuch oder Wohnungsgrundbuch eingetragen werden können.

Diese Konstruktion wird nicht übernommen. Die Privilegierung knüpft an die gegenwärtige oder nach Abschluss der Änderung ernsthaft beabsichtigte Selbstnutzung an. Wird die Selbstnutzung später



aufgegeben, gelten für künftig vorgenommene genehmigungspflichtige bauliche Maßnahmen wieder die allgemeinen Regeln des sozialen Erhaltungsrechts. Bereits rechtmäßig und genehmigungsfrei ausgeführte Maßnahmen werden dagegen nicht nachträglich mit einer dauerhaften miet- oder veräußerungsbezogenen Sonderbindung überlagert.

Zu Nummer 2 Buchstabe b Dreifachbuchstabe aaa – Verzicht auf den örtlichen Vergleichsmaßstab „in der Gemeinde“

Der Gesetzentwurf will den Genehmigungsanspruch für die Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung erstmals ausdrücklich auf den Ausstattungsstandard „in der Gemeinde“ beziehen. Begründet wird dies damit, dass die kommunalen Verwaltungen den örtlichen Wohnungsbestand und die örtliche Kaufkraft besser beurteilen könnten.

Der Änderungsvorschlag verzichtet auf diese zusätzliche räumliche Verengung. Damit bleibt es bei dem bisherigen gesetzlichen Begriff des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung beziehungsweise baulichen Anlage. Eine bundesgesetzliche Genehmigungsregel sollte nicht dazu führen, dass identische bauliche Maßnahmen allein aufgrund unterschiedlicher örtlicher Ausstattungsniveaus unterschiedlich behandelt werden. Zugleich wird vermieden, dass Kommunen eigene Ausstattungsstandards ermitteln und fortlaufend aktualisieren müssen.

Zu Nummer 2 Buchstabe b Dreifachbuchstabe bbb

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neufassung des § 172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1a BauGB-E wird inhaltlich unverändert übernommen. Ihre erneute Wiedergabe ist allein aufgrund der Neufassung des gesamten Doppelbuchstabens bb erforderlich.

Zu Nummer 2 Buchstabe b Dreifachbuchstabe ccc – Energetische Maßnahmen sowie Barrierefreiheit und Barrierearmut

Der Gesetzentwurf erkennt an, dass energetische Maßnahmen über die zwingenden oder anlassbezogenen Anforderungen des Gebäudeenergiegesetzes hinausgehen können. Der vorgesehene § 172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1b BauGB-E macht den Genehmigungsanspruch jedoch davon abhängig, dass gegenüber einer bloßen Erfüllung der Anforderungen des Gebäudeenergiegesetzes zusätzliche Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ausgeschlossen werden.

Der Nachweis soll unter anderem durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln, die Wahl günstiger Materialien, Eigenleistungen oder eine Begrenzung der Umlage zusätzlicher Kosten geführt werden können. Unabhängig vom Umfang der im Einzelfall verlangten Nachweise verbleibt damit eine zusätzliche Prüfung, deren Ergebnis für Eigentümer und Genehmigungsbehörden nur begrenzt vorhersehbar ist.

Der Änderungsvorschlag streicht diese zusätzliche Voraussetzung. Dient eine bauliche Änderung den Zielen des Gebäudeenergiegesetzes und geht sie über dessen Anforderungen hinaus, besteht ein Genehmigungsanspruch. Energetische Modernisierungen werden dadurch rechtssicher ermöglicht. Fragen der mietrechtlichen Umlage und der wirtschaftlichen Belastung der Mieter sind mit den dafür vorgesehenen mietrechtlichen und förderrechtlichen Instrumenten zu beantworten. Sie sollten nicht über einen zusätzlichen städtebaulichen Genehmigungsstatbestand gesteuert werden.

Entsprechendes gilt für Maßnahmen zur Herstellung oder Verbesserung der Barrierefreiheit oder Barrierearmut. Sie ermöglichen die altersgerechte und bedarfsgerechte Nutzung des Gebäudebestands und sollen daher ebenfalls einem klaren Genehmigungsanspruch unterliegen.



Zu Nummer 2 Buchstabe c – Wegfall der Nachweis-, Vertrags- und Grundbuchregelungen

Doppelbuchstabe cc des Gesetzentwurfs ist auf die dort vorgesehenen Nummern 1b und 1c zugeschnitten. Er begründet Nachweispflichten und ermöglicht zur Sicherung der verlangten Verdrängungsneutralität Auflagen, Bedingungen, Befristungen und städtebauliche Verträge. Für selbstnutzende Eigentümer kommen Genehmigungsvorbehalte für eine spätere Vermietung oder Veräußerung sowie die Eintragung dieser Bindungen in das Grundbuch oder Wohnungsgrundbuch hinzu.

Diese Sicherungsmechanismen werden nicht mehr benötigt, wenn der Genehmigungsanspruch für weitergehende energetische Maßnahmen ohne zusätzliche Verdrängungsprüfung ausgestaltet und die Privilegierung selbstnutzender Eigentümer unmittelbar als Genehmigungsfreistellung in § 172 Absatz 1 BauGB geregelt wird. Doppelbuchstabe cc kann daher gestrichen werden. Die bislang geltenden Sätze 4 und 5 des § 172 Absatz 4 BauGB bleiben dadurch unberührt.

Betretungsrecht für Wohnungen streichen

Regelungsinhalt

Nach geltendem Recht dürfen Wohnungen im Rahmen der in § 209 BauGB geregelten Vorarbeiten nur mit Zustimmung der Wohnungsinhaber betreten werden. Der neue § 209 Absatz 3 BauGB verpflichtet Eigentümer, Besitzer und andere Nutzungsberechtigte, das Betreten eines Grundstücks, der darauf befindlichen Gebäude sowie des Wohnraums oder einer Unterkunft durch Beauftragte der zuständigen Behörde zu dulden. Voraussetzung ist, dass auf dem Grundstück die Voraussetzungen des ebenfalls neu gefassten § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 BauGB vorliegen.

§ 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 BauGB erfasst Grundstücke in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34 BauGB, wenn entweder in dem Gebiet ein städtebaulicher Missstand im Sinne des § 136 BauGB besteht oder die baulichen Anlagen einen Missstand oder Mangel im Sinne des § 177 BauGB aufweisen. In beiden Fällen müssen zusätzlich gerade von dem betroffenen Grundstück erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld ausgehen.

Das Betreten muss der Vorbereitung einer der folgenden Maßnahmen dienen:

1. der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 BauGB,
2. der Anordnung eines Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebots nach § 177 BauGB oder
3. der Anordnung eines Rückbau- oder Entsiegelungsgebots nach § 179 BauGB.

Das Betreten soll nur außerhalb der Nachtzeit zulässig sein und grundsätzlich vorher angekündigt werden. Der Gesetzentwurf stellt ausdrücklich fest, dass das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes eingeschränkt wird.

Zielsetzung der Politik

Mit dem neuen Betretungsrecht sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, gegen sogenannte Schrottimmobilien vorzugehen. Nach der Gesetzesbegründung reichen die bestehenden Befugnisse des § 209 BauGB nicht aus, um den Zustand eines Gebäudes so genau zu ermitteln, wie dies für die rechtssichere Ausübung eines Vorkaufsrechts oder den Erlass städtebaulicher Gebote erforderlich ist.

Insbesondere Modernisierungs-, Instandsetzungs-, Rückbau- und Entsiegelungsgebote setzen eine hinreichend genaue Feststellung der vorhandenen Missstände und der zu ihrer Beseitigung notwendigen



Maßnahmen voraus. Dafür sollen Grundstücke, Gebäude, Wohnungen und Unterkünfte auch dann betreten werden dürfen, wenn die Bewohner dem Zutritt nicht zustimmen.

Nach der Gesetzesbegründung soll die Befugnis ausschließlich eine Inaugenscheinnahme des baulichen Zustands ermöglichen. Eine Durchsuchung der Wohnung oder persönlicher Gegenstände soll nicht zulässig sein. Als Beispiele für relevante Missstände nennt die Begründung massiven Schimmelbefall, beschädigte Sanitäranlagen oder Abwasserleitungen sowie undichte Dächer.

Haus & Grund Deutschland unterstützt ein entschlossenes Vorgehen gegen verwahrloste Immobilien und Eigentümer, die ihre Instandhaltungsverpflichtungen dauerhaft vernachlässigen. Solche Immobilien belasten nicht nur ihre Bewohner, sondern auch die Eigentümer benachbarter Grundstücke und das gesamte Quartier. Dieses legitime Ziel rechtfertigt jedoch kein allgemein gefasstes bauplanungsrechtliches Betretungsrecht für bewohnte Räume.

Bewertung aus Eigentümersicht

Das Betreten einer Wohnung gegen den Willen ihrer Bewohner greift in den besonders geschützten privaten Lebensbereich ein. Artikel 13 GG schützt dabei nicht in erster Linie das Eigentum an der Wohnung, sondern die räumliche Privatsphäre ihrer Bewohner. Bei einer vermieteten Wohnung steht dieses Grundrecht grundsätzlich den Mietern als Wohnungsinhabern zu. Der Eigentümer kann den Zutritt nicht an ihrer Stelle gestatten. Der Hinweis, dass nur eine Inaugenscheinnahme und keine Durchsuchung persönlicher Gegenstände erlaubt sein soll, ändert nichts am Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung. Auch das bloße Betreten gegen den Willen des Wohnungsinhabers hebt die räumliche Abschirmung seines privaten Lebensbereichs auf.

Die in § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 BauGB vorgesehene Eingriffsschwelle begrenzt den Anwendungsbereich zwar. Ein bloßer gebietsbezogener städtebaulicher Missstand reicht nicht aus. Zusätzlich müssen gerade von dem betroffenen Grundstück erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld ausgehen.

Auch diese qualifizierte grundstücksbezogene Voraussetzung verlangt jedoch kein konkretes Verdachtsmoment innerhalb der Wohnung, die betreten werden soll. Der Gesetzentwurf setzt weder voraus, dass konkrete Tatsachen auf einen relevanten Mangel gerade in dieser Wohnung hindeuten, noch dass die benötigten Erkenntnisse nur durch das Betreten dieser Wohnung gewonnen werden können. Bewohner können damit zum Zutritt verpflichtet werden, obwohl sich die nachteiligen Auswirkungen des Grundstücks bereits aus seinem äußeren Zustand, aus gemeinschaftlich genutzten Gebäudeteilen oder aus anderen Wohnungen ergeben und hinsichtlich ihrer eigenen Wohnung keine konkreten Anhaltspunkte bestehen.

Hinzu kommt eine Unklarheit beim Anwendungsbereich. Der Wortlaut des neuen § 209 Absatz 3 BauGB verweist ohne Einschränkung auf die gesamte Nummer 8 und erfasst damit beide dort geregelten Tatbestandsalternativen. Die Gesetzesbegründung stellt demgegenüber maßgeblich auf Fälle ab, in denen die baulichen Anlagen selbst einen Missstand oder Mangel im Sinne des § 177 BauGB aufweisen. Die in der Begründung beschriebene Konzentration auf besonders gravierende Schrottimmobilen wird im Wortlaut des § 209 Absatz 3 BauGB nicht vollständig nachvollzogen.

Unklar bleibt außerdem, welcher Erkenntnisstand vor dem Betreten vorliegen muss. Das Betretungsrecht setzt seinem Wortlaut nach voraus, dass die Tatbestandsmerkmale des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 BauGB bereits erfüllt sind. Zugleich soll das Betreten gerade dazu dienen, die für diese Bewertung erforderlichen Tatsachen zu ermitteln. Eine ausdrückliche Regelung dazu, welche konkreten Anhaltspunkte vor dem Betreten vorliegen und dokumentiert werden müssen, fehlt.



Ebenso wenig enthält der Gesetzentwurf eine ausdrückliche Subsidiaritätsregelung. Die Behörde muss nicht zunächst darlegen, dass der Sachverhalt weder durch Auskünfte und Unterlagen noch durch eine äußere Inaugenscheinnahme oder das Betreten allgemein zugänglicher beziehungsweise unbewohnter Gebäudeteile hinreichend aufgeklärt werden kann. Auch besondere Vorgaben zu den zu betretenden Räumen, zur Zahl und Funktion der beteiligten Personen, zur Dauer des Aufenthalts und zur Dokumentation der Maßnahme sind nicht vorgesehen.

Die Beschränkung auf die Zeit außerhalb der Nachtzeit und die Pflicht zur vorherigen Ankündigung sind sinnvolle Schutzvorkehrungen. Sie ändern jedoch nichts daran, dass der Wohnungsinhaber den Zutritt zu seinem privaten Lebensbereich hinnehmen muss, ohne dass ein konkreter Anhaltspunkt innerhalb seiner Wohnung oder der vorherige Ausschluss weniger eingriffsintensiver Aufklärungsmöglichkeiten vorgeschrieben ist.

Die Gesetzesbegründung verweist selbst auf bereits bestehende Betretungs- und Eingriffsbefugnisse nach den Bauordnungen, den Wohnungsaufsichtsgesetzen, den Zweckentfremdungsregelungen und weiteren landesrechtlichen Vorschriften. Bei konkreten Gefahren für Leben, Gesundheit oder die öffentliche Sicherheit stehen darüber hinaus bauordnungs-, wohnungsaufsichts- und polizeirechtliche Instrumente zur Verfügung. Eine praktisch relevante Regelungslücke, die ein zusätzliches bundesrechtliches Betretungsrecht für Wohnungen erfordert, wird nicht hinreichend belegt.

Forderung und Schlussfolgerung

Haus & Grund Deutschland fordert, das Betreten von Wohnraum und Unterkünften gegen den Willen ihrer Bewohner aus dem Gesetzentwurf zu streichen. Für Wohnungen muss es bei der bereits heute in § 209 Absatz 1 BauGB verankerten Regelung bleiben: Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung der Wohnungsinhaber betreten werden.

Die zuständigen Behörden können weiterhin Grundstücke, gemeinschaftlich zugängliche Bereiche und nicht bewohnte Gebäudeteile betreten, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Bestehende Eingriffsbefugnisse zur Abwehr konkreter Gefahren bleiben unberührt. Ein zusätzliches bauplanungsrechtliches Betretungsrecht für bewohnte Räume ist hierfür nicht erforderlich.

Formulierungshilfe

Artikel 1 Nummer 70 Buchstabe b wird wie folgt geändert:

1. In dem einzufügenden § 209 Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „sowie den Wohnraum oder die Unterkunft“ gestrichen.
2. Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung der Wohnungsinhaber betreten werden; dies gilt entsprechend für sonstigen Wohnraum und Unterkünfte.“

Hilfsposition

Sollte der Gesetzgeber an einem Betreten von Wohnraum ohne Zustimmung festhalten, fordert Haus & Grund zusätzliche materielle und verfahrensrechtliche Sicherungen. Unabhängig davon, welche Sicherungen verfassungsrechtlich zwingend geboten sind, sollte ein Betreten gegen den Willen des Wohnungsinhabers nur zugelassen werden, wenn konkrete Tatsachen gerade innerhalb der zu betretenden Wohnung auf eine dringende Gefahr für Leben oder Gesundheit hindeuten und der Sachverhalt nicht durch weniger eingriffsintensive Mittel aufgeklärt werden kann.



Haus & Grund fordert darüber hinaus als zusätzliche verfahrensrechtliche Sicherungen grundsätzlich eine vorherige richterliche Anordnung, eine genaue Begrenzung der Maßnahme auf bestimmte Räume, Zwecke, Zeiten und Personen sowie eine umfassende Dokumentation des Betretens.

Hilfsweise Formulierungshilfe

In dem einzufügenden § 209 Absatz 3 werden nach Satz 1 folgende Sätze eingefügt:

„Wohnraum oder eine Unterkunft dürfen ohne Zustimmung des jeweiligen Inhabers nur betreten werden, wenn konkrete Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass innerhalb der zu betretenden Räume ein Zustand besteht, von dem eine dringende Gefahr für Leben oder Gesundheit ausgeht, und der Zweck der Maßnahme nicht durch Auskünfte, Unterlagen, eine äußere Inaugenscheinnahme oder das Betreten anderer Gebäudeteile erreicht werden kann. Das Betreten bedarf grundsätzlich einer vorherigen richterlichen Anordnung. Die Anordnung muss die zu betretenden Räume, den Zweck, den zulässigen Zeitraum und den Kreis der mit dem Betreten beauftragten Personen bestimmen. Bei Gefahr im Verzug kann die zuständige Behörde das Betreten anordnen; die Gründe für die Annahme von Gefahr im Verzug sind zu dokumentieren. Über das Betreten ist ein Protokoll anzufertigen und dem Wohnungsinhaber in Abschrift auszuhändigen.“

Die vorrangige Forderung von Haus & Grund Deutschland bleibt die vollständige Beibehaltung des Zustimmungserfordernisses für das Betreten von Wohnraum und Unterkünften.

Vorkaufs- und Erwerbsrechte auf konkrete städtebauliche Zwecke begrenzen

Regelungsinhalt

Der Gesetzentwurf erweitert die kommunalen Vorkaufsrechte und ergänzt sie um ein neues Erwerbsrecht sowie um Mitteilungspflichten bei bestimmten gesellschaftsrechtlichen Vorgängen.

Der neue § 24 Absatz 1a BauGB stellt klar, dass ein kommunales Vorkaufsrecht nicht nur bei einem förmlichen Grundstückskaufvertrag entstehen kann. Erfasst werden auch Vertragsgestaltungen, die in ihrer Gesamtheit einem Kaufvertrag nahezu gleichkommen. Mehrere Verträge sollen dabei in ihrem Zusammenhang betrachtet werden. Steuerrechtlich begünstigte Umstrukturierungen werden grundsätzlich ausgenommen.

Mit dem neuen § 28a BauGB wird daneben ein eigenständiges kommunales Erwerbsrecht geschaffen. Die Gemeinde kann durch Satzung für ihr gesamtes Gemeindegebiet oder für Teile davon bestimmen, dass sie den Verkauf eines Grundstücks an sich verlangen kann, wenn die Voraussetzungen eines Vorkaufsrechts nach § 24 oder § 25 BauGB mit Ausnahme des Kaufvertrags vorliegen und der Eigentümer das Grundstück gegen Gewährung von Gesellschaftsrechten auf eine Gesellschaft übertragen will. Die Gemeinde muss dem Eigentümer hierfür grundsätzlich mindestens den Verkehrswert anbieten. Das Erwerbsrecht setzt nicht beim späteren Verkauf von Gesellschaftsanteilen an, sondern bereits bei der Einbringung des Grundstücks in eine Gesellschaft an.

§ 28b BauGB ermöglicht den Gemeinden außerdem, durch Satzung eine Mitteilungspflicht für bestimmte gesellschaftsrechtliche Vorgänge einzuführen, wenn zum Vermögen der Gesellschaft ein Grundstück im Geltungsbereich der Satzung gehört. Erfasst werden die in § 1 Absatz 3 und 3a des Grunderwerbsteuergesetzes bezeichneten Rechtsvorgänge. Die Vorschrift begründet für diese Anteilsgeschäfte selbst kein Vorkaufs- oder Erwerbsrecht. Sie soll der Gemeinde aber die Informationen verschaffen, die sie zur Prüfung möglicher Umgehungsgestaltungen benötigt.



Parallel erweitert der Gesetzentwurf den Anwendungsbereich bestehender Vorkaufsrechte:

- Das Vorkaufsrecht bei Grundstücken mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ihr soziales oder städtebauliches Umfeld wird neu gefasst.
- Kommunen können dieses Vorkaufsrecht durch Satzung auch auf den Verkauf einzelner Eigentumswohnungen in solchen Immobilien erstrecken.
- Im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungssatzung soll das Vorkaufsrecht künftig auch dann nicht ausgeschlossen sein, wenn das Grundstück gegenwärtig entsprechend den geltenden Vorgaben bebaut ist und genutzt wird, aber zukünftig satzungswidrige Nutzungsabsichten des Käufers erwartet werden.

§ 24 Absatz 3 BauGB regelt nicht, ob ein Vorkaufsrecht dem Grunde nach besteht. Dafür muss weiterhin zunächst einer der gesetzlichen Vorkaufsrechtstatbestände des § 24 Absatz 1 oder § 25 BauGB erfüllt sein. Erst auf dieser Grundlage bestimmt § 24 Absatz 3 BauGB, ob die Ausübung des bestehenden Vorkaufsrechts im konkreten Einzelfall durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.

Der Gesetzentwurf nennt die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde ausdrücklich als eine mögliche Gemeinwohlrechtfertigung. Bei Grundstücken nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 BauGB soll auch die Beseitigung ihrer erheblichen nachteiligen Auswirkungen, insbesondere durch Instandsetzung oder Rückbau, die Ausübung rechtfertigen können. Zugleich soll die Gemeinde in diesen Fällen den Verwendungszweck nur angeben müssen, soweit dies zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts bereits möglich ist.

Zielsetzung der Politik

Der Koalitionsvertrag sieht vor, die kommunalen Vorkaufsrechte in Milieuschutzgebieten und bei sogenannten Schrottimmobilen zu stärken und ihre Umgehung bei Share Deals zu verhindern.

Nach der Gesetzesbegründung sollen wirtschaftlich vergleichbare Übertragungsvorgänge nicht allein aufgrund ihrer rechtlichen Gestaltung unterschiedlich behandelt werden. Wird ein Grundstück nicht unmittelbar verkauft, sondern zunächst in eine Gesellschaft eingebracht und später die wirtschaftliche Herrschaft über die Gesellschaft übertragen, können die bestehenden grundstücksbezogenen Vorkaufsrechte ins Leere laufen. Der neue § 28a BauGB soll deshalb bereits die Einbringung des Grundstücks in eine Gesellschaft erfassen, wenn zu diesem Zeitpunkt die sonstigen Voraussetzungen eines kommunalen Vorkaufsrechts erfüllt sind.

§ 28b BauGB soll das Informationsdefizit der Gemeinden bei Veränderungen auf der Ebene grundstückshaltender Gesellschaften verringern. Die Gemeinden sollen von relevanten Anteilsgeschäften erfahren und prüfen können, ob eine kaufähnliche Umgestaltung vorliegt.

Die Erweiterung der Vorkaufsrechte bei Schrottimmobilen soll den Kommunen ermöglichen, erhebliche bauliche Missstände und negative Auswirkungen auf die Nachbarschaft zu beseitigen. Dabei soll die Gemeinde noch nicht abschließend entscheiden müssen, ob sie das Gebäude instand setzt, zurückbaut oder das Grundstück anschließend einer anderen Nutzung zuführt.

Im Geltungsbereich sozialer Erhaltungssatzungen soll die frühere kommunale Praxis wieder ermöglicht werden, Vorkaufsrechte auch aufgrund erwarteter künftiger Nutzungsabsichten des Erwerbers auszuüben. Der Käufer kann die Ausübung nach § 27 Absatz 2 BauGB durch eine Verpflichtung zur Nutzung des Grundstücks entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung abwenden.



Bewertung aus Eigentümersicht

Haus & Grund Deutschland wendet sich nicht dagegen, kaufähnliche Umgestaltungsgestaltungen nach ihrem wirtschaftlichen Gehalt zu beurteilen. Würden bei einem unmittelbaren Grundstücksverkauf die räumlichen und materiellen Voraussetzungen eines kommunalen Vorkaufsrechts vorliegen, darf dessen Anwendung nicht allein durch eine andere Vertragsbezeichnung oder eine künstliche Aufteilung des Rechtsgeschäfts umgangen werden. Auch Mitteilungspflichten können gerechtfertigt sein, wenn sie auf gesellschaftsrechtliche Vorgänge über Grundstücke begrenzt bleiben, die bei einem unmittelbaren Verkauf grundsätzlich einem kommunalen Vorkaufsrecht unterliegen würden.

Die Verhinderung einer Umgestaltung darf jedoch nicht dazu führen, dass die materiellen Voraussetzungen oder die Anforderungen an die Ausübung des zugrunde liegenden Vorkaufsrechts abgesenkt werden. Die rechtliche Gestaltung eines Geschäfts kann keinen eigenständigen städtebaulichen Erwerbszweck begründen. Vorkaufs- und Erwerbsrechte dürfen unabhängig davon, ob ein Grundstück unmittelbar verkauft, im Rahmen einer kaufähnlichen Gestaltung übertragen oder in eine Gesellschaft eingebracht wird, nur der Verwirklichung eines konkreten städtebaulichen Ziels dienen.

Der jeweilige Vorkaufsrechtstatbestand nach § 24 Absatz 1 oder § 25 BauGB bleibt dabei die erste und unverzichtbare Voraussetzung. Die Kritik von Haus & Grund richtet sich nicht gegen diese tatbestandliche Systematik, sondern gegen eine zu weite Gemeinwohlrechtfertigung und eine zu schwache Zweckbindung bei der anschließenden Ausübung des Rechts.

Die in § 24 Absatz 3 BauGB vorgesehene Nennung der Deckung eines Wohnbedarfs begründet für sich genommen kein Vorkaufsrecht. Sie kann aber die zusätzliche Gemeinwohlprüfung bei der Ausübung eines bereits dem Grunde nach bestehenden Vorkaufsrechts erheblich öffnen. Ein allgemeiner Wohnbedarf in der Gemeinde stellt noch keinen hinreichend bestimmten Verwendungszweck für das konkrete Grundstück dar. Die Gemeinde muss vielmehr darlegen, welches rechtsverbindlich abgesicherte städtebauliche Ziel sie gerade mit dem Erwerb dieses Grundstücks verfolgt.

Ohne eine solche Konkretisierung kann die Gemeinwohlrechtfertigung zu einem allgemeinen wohnungs- oder bodenpolitischen Erwerbsinteresse erweitert werden. Der Aufbau oder die Erweiterung eines kommunalen Grundstücks- oder Wohnungsbestandes ist für sich genommen kein konkreter städtebaulicher Zweck. Ein kommunaler Erwerb ist nur gerechtfertigt, wenn er nachweisbar der Umsetzung einer bestimmten Planung oder Maßnahme dient.

Problematisch ist auch, dass die Gemeinde bei Grundstücken nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 BauGB auf die Angabe eines konkreten Verwendungszwecks verzichten können soll, wenn dieser innerhalb der Ausübungsfrist noch nicht feststeht. Es ist nachvollziehbar, dass vor einer eingehenden Untersuchung nicht immer abschließend zwischen Instandsetzung und Rückbau entschieden werden kann. Die Gemeinde muss aber zumindest ein grundstücksbezogenes Handlungskonzept vorlegen und darlegen, welche erheblichen nachteiligen Auswirkungen sie mit welchen grundsätzlich in Betracht kommenden Maßnahmen beseitigen will. Der Erwerb eines Grundstücks, um erst anschließend über dessen Verwendung zu entscheiden, genügt nicht.

Die in § 89 BauGB geregelte Pflicht zur späteren Veräußerung nicht benötigter Grundstücke ersetzt eine solche Zweckbestimmung vor dem Erwerb nicht. Zum einen greift sie erst nach dem Eigentumsübergang. Zum anderen nimmt § 89 BauGB Grundstücke von der Veräußerungspflicht aus, die als „Austauschland für beabsichtigte städtebauliche Maßnahmen, zur Entschädigung in Land oder für sonstige öffentliche Zwecke“ benötigt werden. Der konkrete städtebauliche Zweck muss deshalb bereits bei der Ausübung des Vorkaufs- oder Erwerbsrechts feststehen und überprüfbar begründet werden.



Besonders kritisch ist die vorgesehene Änderung des § 26 BauGB. Danach soll die gegenwärtig rechtmäßige Bebauung und Nutzung eines Grundstücks das Vorkaufsrecht im sozialen Erhaltungsgebiet nicht mehr ausschließen, wenn zukünftig nachteilige Auswirkungen aufgrund möglicher satzungswidriger Nutzungsabsichten des Käufers erwartet werden. Damit kann die Ausübung eines Vorkaufsrechts auf eine Prognose über ein künftig möglicherweise satzungswidriges Verhalten gestützt werden, obwohl die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der Entscheidung nicht zu beanstanden sind.

Ein solches Vorkaufsrecht auf Verdacht ist nicht erforderlich. Maßnahmen, die einer sozialen Erhaltungssatzung widersprechen, unterliegen bereits den Genehmigungsvorbehalten des § 172 BauGB. Eine gegenwärtig zulässige Nutzung darf nicht allein deshalb zum Gegenstand eines Vorkaufsrechts werden, weil die Gemeinde dem Käufer für die Zukunft eine andere Absicht unterstellt. Maßgeblich müssen die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung bleiben.

Diese Anforderungen müssen auch für das neue Erwerbsrecht nach § 28a BauGB gelten. Das Erwerbsrecht greift besonders intensiv in die Dispositionsfreiheit des Eigentümers ein: An die Stelle der vereinbarten Einbringung des Grundstücks gegen Gesellschaftsrechte tritt auf Verlangen der Gemeinde ein Verkauf gegen Geld. Die entsprechende Anwendung der Vorschriften über das Vorkaufsrecht darf deshalb nicht dazu führen, dass eine zu weit gefasste Gemeinwohlrechtfertigung durch eine gemeindeweite Erwerbsrechtssatzung zusätzlich verstärkt wird.

Auch die Mitteilungspflicht nach § 28b BauGB ist zu weit gefasst. Nach dem eingebrachten Gesetzentwurf kann sie für das gesamte Gemeindegebiet oder für Teile davon angeordnet werden, sobald eine Gesellschaft dort über Grundeigentum verfügt. Der Wortlaut verlangt nicht, dass für das betreffende Grundstück bei einem unmittelbaren Verkauf die übrigen räumlichen und materiellen Voraussetzungen eines Vorkaufsrechts nach § 24 oder § 25 BauGB vorliegen würden. Damit können gesellschaftsrechtliche Mitteilungspflichten auch für Grundstücke entstehen, bei denen ein unmittelbarer Verkauf von vornherein keinem kommunalen Vorkaufsrecht unterläge.

Die Mitteilungspflicht darf allerdings auch nicht davon abhängig gemacht werden, dass bei dem konkreten Anteilsgeschäft bereits ein Vorkaufsrecht „zusteht“. Ein echter Share Deal beinhaltet regelmäßig gerade keinen Grundstückskaufvertrag und löst deshalb nicht ohne Weiteres ein Vorkaufsrecht aus. Sachgerecht ist es, darauf abzustellen, ob bei einem unmittelbaren Verkauf des Grundstücks die übrigen räumlichen und materiellen Voraussetzungen eines Vorkaufsrechts nach § 24 oder § 25 BauGB erfüllt wären. Auf diese Weise bleiben die für die Aufklärung möglicher Umgehungsgestaltungen erforderlichen Informationen zugänglich, ohne eine flächendeckende Mitteilungspflicht für gesellschaftsrechtliche Vorgänge ohne Bezug zu einem möglichen kommunalen Vorkaufsrecht einzuführen.

Die Gleichbehandlung unterschiedlicher Übertragungsformen darf weder zu einer Privilegierung gesellschaftsrechtlicher Gestaltungen noch zu einer Ausweitung kommunaler Erwerbsmöglichkeiten ohne konkreten städtebaulichen Anlass führen. Entscheidend muss in allen Fällen das zugrunde liegende städtebauliche Ziel sein.

Forderung und Schlussfolgerung

Haus & Grund Deutschland fordert, sämtliche kommunalen Vorkaufs- und Erwerbsrechte konsequent an einen konkreten und nachvollziehbar belegten städtebaulichen Zweck zu binden.

Die Einbeziehung kaufähnlicher Vertragsgestaltungen und die Schaffung eines Erwerbsrechts bei der Einbringung eines Grundstücks in eine Gesellschaft dürfen verhindern, dass die räumlichen und materiellen Voraussetzungen eines kommunalen Vorkaufsrechts durch die Wahl einer anderen rechtlichen Gestaltung



umgangen werden. Sie dürfen aber weder neue städtebauliche Erwerbsgründe schaffen noch eine allgemeine kommunale Boden- oder Bestandsbevorratung ermöglichen.

Voraussetzung muss zunächst stets ein gesetzlicher Vorkaufsrechtstatbestand nach § 24 Absatz 1 oder § 25 BauGB sein. Darüber hinaus muss die Gemeinde bei der Ausübung darlegen, welchem konkreten städtebaulichen Zweck der Erwerb des jeweiligen Grundstücks dient. Ein allgemeiner Wohnbedarf in der Gemeinde genügt hierfür nicht. Bei Grundstücken nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 BauGB muss zumindest ein grundstücksbezogenes Konzept zur Beseitigung der erheblichen nachteiligen Auswirkungen vorliegen.

Die Ausübung eines Vorkaufsrechts allein aufgrund vermuteter künftiger Nutzungsabsichten des Erwerbers ist auszuschließen. Mitteilungspflichten bei gesellschaftsrechtlichen Vorgängen müssen auf Grundstücke begrenzt werden, bei denen im Falle eines unmittelbaren Verkaufs die übrigen räumlichen und materiellen Voraussetzungen eines Vorkaufsrechts vorliegen würden.

Formulierungshilfe

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 27 Buchstabe d wird § 24 Absatz 3 Satz 3 wie folgt gefasst:

„Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts hat die Gemeinde den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben.“

2. In Nummer 27 Buchstabe d werden dem § 24 Absatz 3 folgende Sätze angefügt:

„Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn einer der Tatbestände des Absatzes 1 oder des § 25 vorliegt und die Ausübung der Verwirklichung eines rechtsverbindlichen städtebaulichen Ziels dient. Dies ist in der Begründung unter Bezug auf einen Bebauungsplan, eine Sanierungs- oder Entwicklungssatzung, eine Erhaltungssatzung oder eine sonstige rechtsverbindliche städtebauliche Festlegung nachvollziehbar darzulegen. In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 8 steht dem ein konkretes, auf das betroffene Grundstück bezogenes Konzept gleich, aus dem sich ergibt, durch welche Maßnahmen die erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld beseitigt werden sollen. Unzulässig ist eine Ausübung allein zum Zweck der allgemeinen Boden- oder Bestandsbevorratung, insbesondere zum Aufbau oder Ausbau eines kommunalen Wohnungsbestandes ohne Bezug zu einem konkreten städtebaulichen Ziel. Maßgeblich sind die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung; bloße Annahmen über künftige Nutzungsabsichten des Erwerbers bleiben außer Betracht.“

3. Nummer 28 wird wie folgt gefasst:

„28. § 25 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) § 24 Absatz 1a und 2 sowie Absatz 3 ist entsprechend anzuwenden.“

4. In Nummer 29 wird § 26 Satz 2 gestrichen.

5. In Nummer 32 wird § 28a Absatz 1 Satz 1 wie folgt geändert:

Die Wörter „für ihr gesamtes Gemeindegebiet oder für Teile davon“ werden durch die Wörter „für räumlich begrenzte Gebiete oder einzelne Grundstücke, soweit dies zur Sicherung eines konkreten rechtsverbindlichen städtebaulichen Ziels erforderlich ist“ ersetzt.



6. In Nummer 32 werden in § 28b Absatz 1 Satz 1 nach den Wörtern „im Geltungsbereich der Satzung gehört“ die Wörter „und für das Grundstück bei einem Verkauf die übrigen räumlichen und materiellen Voraussetzungen eines Vorkaufsrechts nach § 24 oder § 25 mit Ausnahme des Abschlusses eines Kaufvertrags vorliegen würden“ eingefügt.

Aufgrund der Verweisung in § 28a Absatz 3 BauGB gelten die Anforderungen an die Gemeinwohlrechtfertigung und Zweckbindung des Vorkaufsrechts zugleich für das neue Erwerbsrecht. Kaufähnliche und gesellschaftsrechtliche Gestaltungen werden damit nicht privilegiert. Die kommunalen Zugriffsmöglichkeiten bleiben aber auf diejenigen Fälle beschränkt, in denen die Voraussetzungen eines gesetzlichen Vorkaufsrechtstatbestands vorliegen und die Ausübung der Umsetzung eines konkreten städtebaulichen Ziels dient.

Wohnungsbauvorrang mit Potenzialermittlung und Aktivierungszielen verbinden

Regelungsinhalt

Der Gesetzentwurf führt mit § 1 Absatz 7a BauGB-E einen besonderen Vorrang für den Wohnungsbau ein. Soll in einem nach § 201a BauGB bestimmten Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt durch Bebauungsplan ein Baugebiet festgesetzt werden, das zumindest auch dem Wohnen dient, liegt die vorgesehene Wohnbebauung im überragenden öffentlichen Interesse und soll als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Abwägungen eingebracht werden. Der Vorrang erstreckt sich auch auf bestimmte Nutzungen, die die Wohnbebauung ergänzen.

Die Regelung setzt jedoch voraus, dass sich die Gemeinde bereits zur Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplans entschieden hat. Sie begründet weder eine Pflicht zur Einleitung eines Planungsverfahrens noch zur Ausweisung oder Mobilisierung zusätzlicher Wohnbauflächen.

Zugleich erweitert der Gesetzentwurf die Rechtsfolgen einer Gebietsfeststellung nach § 201a BauGB. Die Feststellung eines angespannten Wohnungsmarkts soll künftig auch Voraussetzung für die Anwendung des neuen Wohnungsbauvorrangs nach § 1 Absatz 7a BauGB und des sozialen Flächenbeitrags nach § 58a BauGB sein. Die Anforderungen an die Begründung der Gebietsfeststellung bleiben dagegen unverändert. Weiterhin muss lediglich dargelegt werden, aufgrund welcher Tatsachen die Voraussetzungen eines angespannten Wohnungsmarkts vorliegen. Angaben zum Wohnungsneubaubedarf, zu verfügbaren oder mobilisierbaren Flächen und zu den Möglichkeiten einer Entspannung des Wohnungsmarkts werden nicht verlangt.

Zielsetzung der Politik

Der Koalitionsvertrag kündigt eine grundlegende Reform des Baugesetzbuchs zur Beschleunigung des Bauens an. Mit § 1 Absatz 7a BauGB-E soll diese Zielsetzung dadurch umgesetzt werden, dass die Schaffung von Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten ein höheres Gewicht in planerischen und fachrechtlichen Abwägungen erhält.

Nach der Gesetzesbegründung soll sich das überragende öffentliche Interesse nicht auf den Abschluss des Bauleitplanverfahrens beschränken, sondern auf die tatsächliche Schaffung von Wohnraum zielen. Wohnungsbau soll sich regelmäßig gegenüber Belangen gleichen oder geringeren Gewichts durchsetzen können. Zugleich stellt die Gesetzesbegründung ausdrücklich klar, dass die Vorschrift die kommunale Entscheidung über das Ob und den Inhalt einer Bauleitplanung voraussetzt und keine Pflicht zur Aufstellung eines Bebauungsplans begründet.



Daneben sollen weitere Steuerungsmöglichkeiten, insbesondere zur Aktivierung innerörtlicher Flächen, Baulücken sowie ungenutzter oder brachgefallener Grundstücke, die Mobilisierung von Wohnbauland erleichtern.

Bewertung aus Eigentümersicht

Haus & Grund begrüßt es, dem Wohnungsbau in angespannten Märkten ein höheres Gewicht einzuräumen. Die vorgesehene Regelung greift jedoch zu kurz. Ein Vorrang innerhalb eines bereits eingeleiteten Planungsverfahrens kann seine Wirkung nur entfalten, wenn die Gemeinde tatsächlich plant und ausreichend Flächen für den Wohnungsbau aktiviert. Bleibt die kommunale Planung aus, läuft der neue Wohnungsbauvorrang leer.

Dieses Defizit gewinnt dadurch an Bedeutung, dass der Gesetzentwurf zusätzliche Rechtsfolgen an die Feststellung eines angespannten Wohnungsmarkts nach § 201a BauGB knüpft. Die Gebietsfeststellung eröffnet oder erweitert zum Teil eingriffsintensive bauplanungsrechtliche Instrumente, ohne zugleich offenzulegen, welche angebotsseitigen Maßnahmen zur Entspannung des festgestellten Markts möglich sind.

Eine Wohnungsknappheit darf nicht allein verwaltet werden. Wer einen angespannten Wohnungsmarkt feststellt und daran besondere Instrumente zulasten privater Eigentümer knüpft, muss zugleich transparent machen,

- wie hoch der zusätzliche Wohnungsbedarf ist,
- welches Bauland bereits vorhanden ist,
- in welchem Planungs- und Erschließungszustand sich diese Flächen befinden,
- welche Innenentwicklungspotenziale kurzfristig oder mittelfristig aktiviert werden können und
- welche Genehmigungs- und Fertigstellungszahlen angestrebt werden.

Eine solche Potenzialanalyse greift nicht in die kommunale Planungshoheit ein. Sie schreibt weder die Ausweisung bestimmter Flächen noch den Inhalt eines Bebauungsplans vor. Sie schafft aber Transparenz darüber, ob und mit welchen Maßnahmen der festgestellten Anspannung auf der Angebotsseite begegnet werden kann. Zugleich ermöglicht sie es den kommunalen Vertretungen, den Landesparlamenten und der Öffentlichkeit, Fortschritte und verbleibende Hemmnisse nachzuvollziehen.

Der neue Wohnungsbauvorrang sollte deshalb zumindest mit einer verbindlichen Ermittlung und Veröffentlichung der vorhandenen Wohnungsbau- und Baulandpotenziale sowie mit überprüfbaren Aktivierungszielen verbunden werden.

Forderung und Schlussfolgerung

Haus & Grund fordert, die Begründungsanforderungen des § 201a BauGB zu erweitern. Die Feststellung eines angespannten Wohnungsmarkts muss künftig nicht nur dessen Symptome belegen, sondern auch den Wohnungsneubaubedarf und die verfügbaren Potenziale zu seiner Entspannung ausweisen. Ergänzend sind überprüfbare Zielwerte sowie ein öffentliches Monitoring vorzusehen.

Eine allgemeine Verschärfung der kommunalen Bauleitplanungspflicht ist dafür nicht erforderlich. Als unmittelbar umsetzbarer Mindestschritt kann die vorgesehene Änderung des § 201a BauGB wie folgt ergänzt werden.

In der nachfolgenden Formulierungshilfe übernimmt Buchstabe a) unverändert die bereits in Artikel 1 Nummer 68 des Gesetzentwurfs vorgesehene Änderung. Die zusätzlichen Regelungsvorschläge von Haus & Grund finden sich in den Buchstaben b) bis d).



Formulierungshilfe

Artikel 1 Nummer 68 wird wie folgt gefasst:

„68. § 201a wird wie folgt geändert:

a) In Satz 2 wird die Angabe ‚§ 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3, § 175 Absatz 2 Satz 2 und § 176 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3‘ durch die Angabe ‚§ 1 Absatz 7a, § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3, den §§ 58a, 175 Absatz 2 Satz 2 und § 176 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3‘ ersetzt.

b) Die Sätze 6 und 7 werden durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Die Rechtsverordnung muss begründet werden. Aus der Begründung muss sich ergeben, aufgrund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. Die Begründung hat für jedes bestimmte Gebiet mindestens darzulegen:

1. den jährlichen Wohnungsneubaubedarf,
2. die Baulandverfügbarkeit nach Planungs- und Erschließungsstand,
3. das kurzfristig und mittelfristig realisierbare Potenzial der Innenentwicklung sowie
4. Zielwerte für Genehmigungen und Fertigstellungen sowie ein Monitoring- und Berichtskonzept.

Die Landesregierung erstellt für die Geltungsdauer der Rechtsverordnung jährlich einen Monitoringbericht über die Entwicklung der Angaben nach Satz 8, den Stand der Erreichung der dort genannten Zielwerte und die Aktivierung der ausgewiesenen Potenziale. Sie veröffentlicht die Rechtsverordnung einschließlich ihrer Begründung sowie die jährlichen Monitoringberichte im Internet.“

c) Der bisherige Satz 8 wird Satz 11 und das Wort ‚sollen‘ wird durch das Wort ‚sind‘ ersetzt.

d) Folgender Satz wird angefügt:

„Das Nähere, insbesondere die methodischen Mindestanforderungen sowie die Mitwirkung der betroffenen Gemeinden bei der Bereitstellung der erforderlichen Daten, regeln die Länder; zur bundesweiten Vergleichbarkeit kann das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit den Ländern methodische Hinweise veröffentlichen.“

Klimaanpassung nicht einseitig auf private Eigentümer verlagern

Regelungsinhalt

Der Gesetzentwurf stärkt die Klimaanpassung an mehreren Stellen des Baugesetzbuchs.

Mit § 1 Absatz 5 BauGB-E wird das Leitbild der „dreifachen Innenentwicklung“ eingeführt. Innenentwicklung soll danach neben der baulichen Entwicklung auch die Entwicklung von Grün- und Freiflächen sowie von Flächen für die Mobilität umfassen.

§ 1a Absatz 5 BauGB-E verpflichtet die Gemeinden, den Erfordernissen der Klimaanpassung Rechnung zu tragen. Dabei sollen insbesondere Klimaanpassungs- und Starkregenvorsorgekonzepte, Hochwassergefahrenkarten und Hitzebelastungskarten berücksichtigt werden. Durch versickerungsfähige Flächen, Verdunstungsmöglichkeiten und einen geringen Oberflächenabfluss soll eine Annäherung an einen naturnahen Wasserhaushalt erreicht werden.

Daneben erweitert der Gesetzentwurf die kommunalen Handlungsinstrumente:



- Nach § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 BauGB-E können städtebauliche Verträge Anforderungen an Vorhaben, die Durchführung von Klimaanpassungsmaßnahmen auf Kosten des Vertragspartners sowie die Übernahme kommunaler Kosten und Aufwendungen für solche Maßnahmen vorsehen. Die Kostenübernahme ist nach Buchstabe c bereits daran gebunden, dass die kommunalen Maßnahmen Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind.
- § 135e BauGB-E ermöglicht den Gemeinden, für städtische Ökosystemgebiete Wiederherstellungssatzungen zu erlassen. Darin können insbesondere Anforderungen an die Gestaltung und Bepflanzung von Grundstücksfreiflächen sowie an die Begrünung baulicher Anlagen gestellt werden. Daneben sind Festsetzungen über Grünflächen, Maßnahmen zur Wiederherstellung von Boden, Natur und Landschaft sowie Bepflanzungs- und Erhaltungsbindungen möglich.
- Auf bestimmte Festsetzungen einer Wiederherstellungssatzung sollen die §§ 175 bis 179 BauGB entsprechend anwendbar sein. Damit können insbesondere Pflanzgebote gegenüber Grundstückseigentümern durch Verwaltungsakt durchgesetzt werden.
- Ein erheblicher Anpassungsbedarf an den Klimawandel soll nach § 136 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 BauGB-E künftig einen eigenständigen städtebaulichen Missstand begründen können. Darüber hinaus werden die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, die Innenentwicklungskonzepte nach § 175a BauGB-E und weitere Instrumente ausdrücklich für Zwecke der Klimaanpassung geöffnet.

Positiv ist, dass der im Referentenentwurf noch vorgesehene Wiederherstellungsbeitrag nach § 135f BauGB-E nicht in den eingebrachten Gesetzentwurf übernommen wurde. Dieser hätte bei Grünflächenverlusten in städtischen Ökosystemgebieten einen zusätzlichen, von den Vorhabenträgern zu entrichtenden Geldbeitrag ausgelöst.

Zielsetzung der Politik

Mit den Neuregelungen sollen Städte und Gemeinden widerstandsfähiger gegen die Folgen des Klimawandels werden. Im Mittelpunkt stehen der Schutz vor Hitze, Starkregen, Sturzfluten und Hochwasser, die Stärkung des natürlichen Wasserhaushalts sowie die Sicherung und Erweiterung städtischer Grünflächen und der Baumüberschirmung.

Die Wiederherstellungssatzung soll zugleich die Durchführung von Artikel 8 der Verordnung (EU) 2024/1991 über die Wiederherstellung der Natur unterstützen. Die dort geregelten Zielvorgaben richten sich an die Mitgliedstaaten. Bis Ende 2030 soll grundsätzlich ein Nettoverlust städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung gegenüber 2024 verhindert werden. Ab 2031 ist eine zunehmende Entwicklung der nationalen Gesamtfläche städtischer Grünflächen sowie der Baumüberschirmung in den jeweiligen städtischen Ökosystemgebieten anzustreben, bis ein zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.

Nach der Gesetzesbegründung soll § 135e BauGB-E den Gemeinden hierfür ein einfaches und bürokratiearmes Instrument zur Verfügung stellen. Neben öffentlichen Grünflächen sollen auch private Grundstücksfreiflächen und bauliche Anlagen zur Sicherung und Vergrößerung von Grünflächen und Baumüberschirmung beitragen können. Durch gemeindeübergreifende Ausgleichssysteme sollen zudem die Spielräume genutzt werden, die sich aus den teilweise auf die nationale Gesamtfläche bezogenen europäischen Zielvorgaben ergeben.

Bewertung aus Eigentümersicht

Haus & Grund unterstützt das Ziel, Städte und Gebäude besser gegen Hitze, Starkregen und andere Folgen des Klimawandels zu schützen. Auch private Grundstücke können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Entsiegelte Flächen, Bäume, begrünte Dächer und Fassaden oder Anlagen zur Versickerung und



Speicherung von Niederschlagswasser können sowohl dem Stadtklima als auch den Bewohnern zugutekommen.

Klimaanpassung ist jedoch eine gesamtgesellschaftliche und in wesentlichen Teilen öffentliche Infrastrukturaufgabe. Überflutungs- und Hitzerisiken werden nicht allein durch einzelne private Grundstücke verursacht. Maßgeblich sind ebenso die Gestaltung öffentlicher Straßen und Plätze, die Leistungsfähigkeit der Entwässerungsinfrastruktur, öffentliche Grünflächen, kommunale Gebäude und die über Jahrzehnte entstandene Siedlungsstruktur.

Die europäische Wiederherstellungsverordnung begründet keine unmittelbare Begrünungs- oder Finanzierungspflicht einzelner Grundstückseigentümer. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erreichung gebietsbezogener beziehungsweise gesamtstaatlicher Ziele. Wie die hierfür erforderlichen Beiträge auf öffentliche und private Flächen verteilt werden, ist eine Frage der nationalen Umsetzung. Der Bundesgesetzgeber muss deshalb sicherstellen, dass die Kommunen nicht vorrangig auf die am leichtesten erreichbaren privaten Grundstücke zurückgreifen.

Eine solche Sicherung enthält § 135e BauGB-E bislang nicht. Vor Erlass einer Wiederherstellungssatzung muss die Gemeinde weder darlegen, welche Klimaanpassungspotenziale auf öffentlichen Flächen vorhanden sind, noch welche eigenen Maßnahmen und Finanzierungsbeiträge sie vorsieht. Ebenso fehlt eine verbindliche Betrachtung der Belastungsverteilung zwischen öffentlicher Hand und privaten Eigentümern.

Für private Eigentümer können Begrünungs- und Bepflanzungsvorgaben erhebliche einmalige und dauerhafte Belastungen auslösen. Bei bestehenden Gebäuden können insbesondere statische Anforderungen, Eingriffe in die Dachabdichtung, zusätzliche Wartungs- und Pflegekosten sowie Einschränkungen der bisherigen Grundstücksnutzung hinzukommen. Selbstnutzende Eigentümer und private Kleinvermieter verfügen dabei regelmäßig nicht über die organisatorischen und finanziellen Möglichkeiten institutioneller Bestandshalter.

Der Gesetzentwurf erkennt die Gefahr unzumutbarer Eigentumsbelastungen grundsätzlich an. Nach § 135e Absatz 4 BauGB-E soll die Gemeinde den Eigentümer und Nutzungsberechtigten von den Vorgaben der Satzung befreien, wenn diese im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen. Die Ausgestaltung als Soll-Regelung und das Fehlen konkreter Beurteilungsmaßstäbe schaffen jedoch keine hinreichende Rechts- und Investitionssicherheit. Insbesondere bleibt offen, wie Herstellungs-, Finanzierungs- und dauerhafte Pflegekosten, technische Einschränkungen des Bestands, wirtschaftliche Vorteile und verfügbare Fördermittel zu berücksichtigen sind.

Auch die Erweiterung des § 11 BauGB bedarf einer engeren Fassung. Der Gesetzentwurf enthält zwar bereits eine vorhabenbezogene Begrenzung: Kommunale Kosten und Aufwendungen dürfen nur übernommen werden, wenn die betreffende Klimaanpassungsmaßnahme Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens ist. Diese Formulierung ist aus Sicht von Haus & Grund jedoch zu weit und zu unbestimmt.

Insbesondere der Begriff der „Voraussetzung“ lässt offen, wie eng die kommunale Maßnahme räumlich, sachlich und ursächlich mit dem Vorhaben verbunden sein muss. Er könnte so verstanden werden, dass eine Gemeinde die Schaffung von Planungsrecht davon abhängig macht, dass der Vorhabenträger auch weitergehende Klimaanpassungsmaßnahmen oder die Ertüchtigung bereits unzureichender kommunaler Infrastruktur finanziert.

Haus & Grund fordert deshalb keine erstmalige Einführung einer Kausalitätsbegrenzung, sondern eine Präzisierung und Verengung der bereits vorgesehenen Voraussetzung-Folge-Klausel. Kosten dürfen nur insoweit auf einen Vorhabenträger übertragen werden, als die betreffende Maßnahme durch das konkrete



Vorhaben zusätzlich ausgelöst oder für dessen Durchführung erforderlich ist und ihm räumlich und sachlich zugeordnet werden kann. Bereits vorhandene Defizite der kommunalen Entwässerungs-, Grün- oder sonstigen Infrastruktur sowie Maßnahmen zur Erfüllung allgemeiner kommunaler Klimaanpassungsziele müssen in der Finanzierungsverantwortung der öffentlichen Hand verbleiben.

Die Streichung des im Referentenentwurf vorgesehenen Wiederherstellungsbeitrags ist vor diesem Hintergrund richtig. Ein zusätzlicher pauschaler Beitrag hätte das Bauen verteuert, ohne sicherzustellen, dass die Mittel in einem hinreichend konkreten Zusammenhang mit dem jeweiligen Vorhaben und dem betroffenen Grundstück eingesetzt werden. Auf eine Wiedereinführung im parlamentarischen Verfahren sollte verzichtet werden.

Forderung und Schlussfolgerung

Haus & Grund fordert, Klimaanpassung als gemeinsame Aufgabe der öffentlichen Hand und der privaten Grundstückseigentümer auszugestalten. Bevor private Grundstücke mit verbindlichen Anforderungen belastet werden, muss die Gemeinde den konkreten Handlungsbedarf, die Potenziale öffentlicher und privater Flächen, die vorgesehenen eigenen Maßnahmen, deren Finanzierung und die beabsichtigte Belastungsverteilung nachvollziehbar darlegen.

Verpflichtungen privater Eigentümer müssen sich auf erforderliche, geeignete sowie technisch und wirtschaftlich zumutbare Maßnahmen beschränken. Bei Bestandsgebäuden sind die vorhandene Baukonstruktion, die bisherige Nutzung sowie einmalige und dauerhafte Kosten besonders zu berücksichtigen. Freiwillige Maßnahmen, Beratung und verlässliche Förderung müssen Vorrang vor belastenden Einzelanordnungen haben.

Die in § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 Buchstabe c BauGB-E bereits vorgesehene Voraussetzung-Folge-Klausel ist enger und bestimmter zu fassen. Kostenübernahmen in städtebaulichen Verträgen müssen auf Maßnahmen beschränkt werden, die durch das konkrete Vorhaben zusätzlich ausgelöst oder für dessen Durchführung erforderlich sind. Bereits vorhandene kommunale Infrastrukturdefizite und allgemeine Klimaanpassungsaufgaben dürfen nicht über neue Bauvorhaben finanziert werden.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung des Wiederherstellungsbeitrags ist beizubehalten.

Formulierungshilfe

1. Zu Artikel 1 Nummer 18 Buchstabe b

In § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 wird Buchstabe c wie folgt gefasst:

„c) die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen der Klimaanpassung entstehen oder entstanden sind, soweit diese Maßnahmen durch das geplante Vorhaben veranlasst oder für dessen Durchführung erforderlich sind, dem Vorhaben räumlich und sachlich zugeordnet werden können und die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den durch das Vorhaben ausgelösten zusätzlichen Anforderungen stehen; Kosten für die Beseitigung bereits vorhandener Anpassungs- oder Infrastrukturdefizite sowie für Maßnahmen, die überwiegend der Erfüllung allgemeiner kommunaler Klimaanpassungsziele dienen, dürfen nicht auf den Vertragspartner übertragen werden; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken;“.



2. Zu Artikel 1 Nummer 49

§ 135e BauGB-E wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Vor Erlass der Satzung hat die Gemeinde ein städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 175a zu beschließen und zum Bestandteil der Begründung der Satzung zu machen. Darin sind der konkrete Handlungsbedarf, die auf öffentlichen und privaten Flächen und baulichen Anlagen vorhandenen Potenziale, die vorgesehenen Maßnahmen, deren voraussichtliche Kosten und Finanzierung sowie die Verteilung der Belastungen darzustellen. Grundstücke und bauliche Anlagen im Eigentum der Gemeinde oder anderer öffentlicher Rechtsträger sowie der öffentliche Straßen- und Freiraum sind entsprechend ihrem Potenzial angemessen in die Maßnahmenplanung einzubeziehen. Vorgaben für private Grundstücke dürfen nur getroffen werden, soweit sie zur Erreichung der Ziele der Satzung erforderlich und unter Berücksichtigung der Belastungsverteilung angemessen sind.“

b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Anforderungen an bestehende bauliche Anlagen dürfen nur gestellt werden, soweit ihre Umsetzung technisch möglich, mit der vorhandenen Baukonstruktion vereinbar und ohne unverhältnismäßige Beeinträchtigung der bestimmungsgemäßen Nutzung durchführbar ist.“

c) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Soweit Beschränkungen des Eigentums, die sich aufgrund von Vorschriften der Satzung ergeben, im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen, hat die Gemeinde den Eigentümer oder Nutzungsberechtigten ganz oder teilweise von der Einhaltung der Vorgaben der Satzung zu befreien. Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit sind insbesondere die Herstellungs- und Finanzierungskosten, die dauerhaften Betriebs- und Pflegekosten, konkret zurechenbare wirtschaftliche Vorteile, nachhaltig erzielbare Erträge oder Gebrauchsvorteile sowie tatsächlich zugängliche öffentliche Fördermittel zu berücksichtigen. Anstelle einer vollständigen oder teilweisen Befreiung kann die Gemeinde mit Zustimmung des Betroffenen die Kosten in dem Umfang übernehmen, der zur Herstellung der Zumutbarkeit erforderlich ist.“



Haus & Grund Deutschland

Haus & Grund ist der Vertreter der privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland. Der Verband hat 957.000 Mitglieder. Den Zentralverband mit Sitz in Berlin tragen 21 Landesverbände und 840 Ortsvereine. 2024 wurde Haus & Grund für sein Engagement im Zusammenhang mit dem Heizungsgesetz (Gebäudeenergiegesetz) von der DGVM zum "Verband des Jahres" ernannt.

Als Mitglied der Union Internationale de la Propriété Immobilière (UIPI) engagiert sich Haus & Grund Deutschland auch für den Schutz des privaten Immobilieneigentums in der Europäischen Union.

Volkswirtschaftliche Bedeutung der privaten Immobilieneigentümer

- Die privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland verfügen über rund 33,3 Millionen Wohnungen, also über 79,4 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes.
- Sie bieten 63,5 Prozent aller Mietwohnungen an.
- Sie bieten knapp 30 Prozent aller Sozialwohnungen an.
- Sie stehen für 76 Prozent des Neubaus von Mehrfamilienhäusern.
- Sie investieren jährlich über 95 Milliarden Euro in ihre Immobilien.
- Diese Summe entspricht der Hälfte der Umsätze der Bauindustrie mit ihren 2,2 Millionen Beschäftigten.
- Unter Berücksichtigung der positiven Beschäftigungseffekte in weiteren Branchen sichern oder schaffen diese Investitionen jährlich insgesamt 1,8 Millionen Arbeitsplätze.