

STELLUNGNAHME

Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

Drucksache 19/24838

Drucksache 19/26023

Drucksache 19/26190

Stand: 15. Februar 2021

Inhalt

A. Zusammenfassende Bewertung	2
B. Kernaussagen	4
C. Im Einzelnen.....	7
I. Bauleitplanplanung - § 1 BauGB.....	7
II. Ausgleichszahlungen/Ersatzgeld - § 1a Absatz 3 Satz 6 BauGB / § 135d BauGB / .	7
III. Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau - § 9 Absatz 2d BauGB	8
IV. Stärkung der kommunalen Vorkaufsrechte - §§ 24, 25, 28 BauGB.....	9
V. Eigene BauGB-Definition des angespannten Wohnungsmarktes - §§ 25 Absatz 1 Nr. 3, 31 Absatz 3, 175 Absatz 2 Satz 2 BauGB	11
VI. Erleichterung für die Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans - § 31 Absatz 2, Absatz 3 BauGB.....	12
VII. Erleichterung für die Bebauung im unbeplanten Innenbereich - § 34 BauGB	13
VIII. Keine Verschärfung der Baugebote - § 176a BauGB	14
IX. Umwandlungsverbot des geplanten § 250 BauGB – Ausnahme der Portfolio / En Bloc Teilungen.....	14
X. Flexibilisierung der Maßobergrenzen - § 17 Absatz 2 BauNVO	16
D. Weiterführende Vorschläge	17
I. Vorschläge für weitere Regelungen zur Planungs- und Baubeschleunigung.....	17
II. Vorschläge für veränderte Regelungen im Immissionsschutz – Änderungen TA Lärm	18

A. Zusammenfassende Bewertung

Der Zentraler Immobilien Ausschuss (ZIA) e.V. ist die Interessenvertretung der gesamten Immobilienwirtschaft. Er repräsentiert die Interessen von 37.000 Unternehmen und 28 Verbänden. Eine Vielzahl unserer Mitgliedsunternehmen, insbesondere Projektentwickler, Stadtentwickler und Wohnungsbauunternehmen sind unmittelbar von den Regelungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz – BauMobG) betroffen.

Auch wenn mit dem vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung (**Drucksache 19/24838**) grundsätzlich positiv zu bewertende Regelungen vorgelegt wurden, so wird bei dieser Reform – im Wesentlichen des Baugesetzbuches (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) – zu kurz gegriffen. Insbesondere problematisch sind weitere Regulierungen, die einen Eingriff in das Eigentum vorsehen und damit das Ziel des Hochlaufens der Baufertigstellungen konterkarieren. Ebenso dienen sie nicht der Baulandmobilisierung.

Aus unserer Sicht sind folgende Punkte positiv hervorzuheben:

- Erleichterung für die Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans,
- Erleichterung für die Bebauung im unbeplanten Innenbereich,
- Flexibilisierung der Maßobergrenzen – § 17 Absatz 2 BauNVO.

Die genannten Vorschläge sind deshalb zu begrüßen, weil die Möglichkeiten für ein schnelleres Planen und Bauen im Rahmen der heute geltenden Vorschriften angewendet und gleichzeitig das Baurecht vereinfacht und konsequent auf wenige notwendige Vorschriften reduziert werden.

Allerdings enthält der Gesetzesentwurf auch Vorschläge, die nicht oder zumindest nicht in dieser Form in der Baulandkommission vereinbart worden sind bzw. dort explizit auch vom ZIA abgelehnt wurden.

Aus unserer Sicht sind im BauMobG folgende Vorschläge unausgewogene und kontraproduktive Eingriffe in Eigentumsrechte und das wirtschaftliche Handeln:

- Sektoraler Bebauungsplan für den Wohnungsbau (§ 9 Absatz 2d BauGB),
- Ausweitung der Vorkaufsrechte (§§ 24, 25, 28 BauGB),
- erweiterte Anwendungsmöglichkeiten des Baugebots ausschließlich zugunsten des Wohnungsbaus,
- Umwandlungsregelung, die einen Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in angespannten Wohnungsmärkten, hier insbesondere die „En-Bloc“-Teilungen, berühren.

Im Ergebnis ist daher der vorgelegte Regierungsentwurf kaum geeignet, zusätzliches Bauland zu mobilisieren, den Neubau von Wohnungen tatsächlich zu fördern oder die Schaffung von Baurecht zu beschleunigen. Vielmehr besteht das Risiko, dass Verfahren sich verzögern und dies die Schaffung von Wohnraum zusätzlich behindert.

Die Corona-Pandemie hat uns zudem vor Augen geführt, dass wir die Art und Weise, wie wir unsere Städte planen, überdenken müssen. Dies anerkennend hat die Bundesregierung einen Beirat Innenstadt beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat angesiedelt sowie eine Expertenrunde beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingerichtet. Der vorliegende Gesetzentwurf fällt mit seiner weitreichenden Regulierung weit hinter die dort diskutierten dringenden Probleme zurück. Gleichzeitig wurden bereits Gesetzesvorhaben in den Sektoren Verkehr, Energie und Telekommunikation beschlossen, um dort notwendige infrastrukturelle Anpassung effizienter vornehmen zu können. Die momentane Entwicklung in den Städten bestätigt überdies das leidenschaftliche Plädoyer des ZIA, das Baurecht zu entschlacken, um Nutzungsdurchmischten, lebendigen Quartieren zum Durchbruch zu verhelfen.

Die Stellungnahme des Bundesrates (**enthalten in Drucksache 19/26023**) dringt richtigerweise in Bezug auf Kerninhalte des Kabinettsbeschlusses auf Präzisierungen, um eine gerichtsfeste Umsetzung der Bestimmungen sicherzustellen. Ferner begrüßen wir Vorschläge des Bundesrates zur weiteren Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung, die auch die Erfahrungen des Planungssicherungsgesetzes aufgreifen (§ 3 Absatz 1 Satz 1a BauGB / § 4a Abs. 4 Satz 1 und Abs. 4a BauGB).

Indes sind auch die Vorschläge des Bundesrates im überwiegenden Teil nicht geeignet, das Bauen schneller, weniger komplex und somit weniger teuer zu gestalten. Auch bei Umsetzung dieser Vorschläge würden die Ziele nicht verwirklicht, die schwierige Wohnungsmarktsituation und die nun durch Corona hervorgerufenen Verwerfungen in den Städten durch ein geeintes Vorgehen von Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Immobilienwirtschaft aufzulösen, sondern befrachtet die Verwaltungsverfahren und die Bürgerinnen und Bürger mit weiteren Hürden. Der öffentlichen Hand würden lediglich weitere Instrumente an die Hand gegeben, ohne die Ursachen dafür zu beheben, dass die Kommunen das bereits vorhandene effektive Instrumentarium nicht nachhaltig genutzt haben.

Positiv zu bewerten ist der Antrag „Mehr, schneller und günstiger bauen für bezahlbare Mieten und Eigenheime“ der FDP (**Drucksache 19/26190**). Die in dem Antrag der Fraktion zum Ausdruck kommenden Vorschläge zur Lösung des Engpasses an Wohnraum und die hierzu aufgelisteten Vorschläge zur Änderung des Bauplanungsrechts begrüßt der ZIA ausdrücklich. Wir empfehlen die Aufnahme wesentlicher Teile in das laufende Gesetzgebungsverfahren und unterstützen insbesondere die Idee, eine Experimentierklausel zur Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) einzuführen. Auch sind weitergehende Änderungen der Musterbauordnung durch die Aufnahme der Genehmigungsfiktion z.B. nach bayerischem Modell geeignet, sowohl die Anliegen der Mieter-, als auch der Vermieterseite im Hinblick auf eine zügige Bearbeitung zu unterstützen, ohne die kommunalen Verwaltungen zu überfordern. Die vorgeschlagenen Modifikationen

am Regierungsentwurf im Gesetzgebungsverfahren sollte der Gesetzgeber besonders würdigen.

Zusammenfassend sollte das Baulandmobilisierungsgesetz genutzt werden, um notwendige Erleichterungen und Vereinfachungen des BauGB und der BauNVO zu ermöglichen. Dies ist vordringlich, um den Wohnungsbau zu stimulieren und die resiliente und zukunftsfeste Anpassung der Innenstädte und Zentren im Sinne der Post-Corona-Stadt zu ermöglichen. Der ZIA hat in 18 Punkten dargelegt, wie schneller gebaut und geplant werden kann und trotzdem die kommunale Hoheit als hohes Gut bewahrt werden kann. Insbesondere die ausgebliebene lange ausstehende Anpassung der TA Lärm, sowie das Fehlen einer volligitalen Bauakte (inkl. Antrag) und gestraffter Verfahrensbeteiligung durch verpflichtende Antragskonferenzen und Sternverfahren sind vordringliche Probleme bei der Beschleunigung von Planungs- und Bauprozessen.

Hierzu werden wir im Anschluss an eine generelle Bewertung (hierzu unter B.) die vorgeschlagenen Regelungen im Detail kommentieren (hierzu unter C.) und einige Vorschläge zur Anpassung der Novelle unterbreiten (hierzu unter D.).

B. Kernaussagen

Der vorgelegte Regierungsentwurf enthält zwar positive Ansätze, fokussiert aber zu stark auf weitere Regulierungen, anstatt positive und beschleunigende Regelungen zu schaffen, mit denen die bereits bestehenden Regelungen des BauGB von den Gemeinden, Genehmigungsbehörden, Planenden und Bauenden einfacher und schneller angewendet werden können. Auf der anderen Seite sieht auch der ZIA das dringende Erfordernis, den Klimaschutz zu adressieren und gleichzeitig kostengünstiges Bauen zu ermöglichen. Der Immobilienwirtschaft ist bewusst, dass wir flächenschonender bauen müssen; gleichzeitig wird aber mehr Bebauung und mehr Wohnungsneubau benötigt.

Insbesondere vor dem Hintergrund der Empfehlungen der „Kommission für nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission),¹ dem nur befristet geltenden Planungssicherstellungsgesetz, den Ergebnissen des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020 sowie dem vom Bundestag angenommenen Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen (**Drucksache 19/24040**) wird nach unserer Auffassung mit dem vorgelegten Regierungsentwurf die Chance vertan, positive Anreize für das Bauen und die Schaffung von Wohnraum zu setzen und die dringend notwendige Planungs- und Baubeschleunigung voranzubringen. Wir schlagen deshalb vor, im parlamentarischen Verfahren diese Vorschläge noch einmal genau hinsichtlich ihres Betrags zum Wohnungsneubau zu bewerten und zu korrigieren. Im Mittelpunkt der Prüfung sollte dabei die Frage stehen, welche bauplanungsrechtlichen Vorschläge auf partnerschaftliche Lösungen setzen und damit mehr Miteinander und weniger Gegeneinander bewirken und welche Regelungen die

¹ https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Verfahren vereinfachen und bürgerfreundlicher gestalten. Hierzu empfehlen wir, die im Verkehrsbereich beschlossenen und im Energiebereich vorgelegten Gesetzesänderungen zur Verfahrensbeschleunigung zu würdigen.

Hintergrund dieser Empfehlung sind die Zahlen des Statistischen Bundesamtes zur Baufertigstellung. Danach wurden 2018 und 2019 insgesamt nur 580.354 Wohnungen fertiggestellt. Damit blieben für 2020 und 2021 noch fast 920.000 fertig zu stellende Wohnungen, um auf die im Koalitionsvertrag festgelegte Summe von 1,5 Mio. neuer Wohnungen innerhalb der Legislaturperiode zu kommen.

Auch könnten viele Maßnahmen des vorgelegten Regierungsentwurfs bereits nach dem geltenden Recht von den Gemeinden umgesetzt und gelebt werden. Diese Regelungen sind demnach nicht erforderlich und sollten vor dem Hintergrund einer angestrebten Entbürokratisierung der Verwaltung und der Gesetzesökonomie gestrichen werden. Haben die Gemeinden die Maßnahmen bisher nicht umsetzen können, so wird dies im Hinblick auf die neu vorgelegten beziehungsweise geänderten komplexeren Regelungen voraussichtlich auch nicht besser möglich sein – im Gegenteil. Vielmehr wird die Rechtslage, insbesondere auch durch die Verwendung vieler unbestimmter Rechtsbegriffe, komplizierter und verunsichert in der Anwendung. Eine gerichtliche Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe und Strukturierung der neu vorgelegten Regelungen kann erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, in der Anwendungsfragen offenbleiben werden. Es ist nicht zu erwarten, dass die allseits beobachteten Defizite im Gesetzesvollzug behoben werden können, in dem die Anzahl der Instrumente und Eingriffsbefugnisse und damit die Komplexität von Verfahren und Entscheidungen erhöht wird.

Weiterhin sollten sich nach Auffassung des ZIA anstelle einer einseitigen Ausübung zum Beispiel von Vorkaufsrechten durch die Gemeinde, Staat und Investoren als Partner verstehen, die gemeinschaftlich Probleme angehen und lösen. Die systemfremde Anwendung des Vorkaufsrechts wird oft mit Fällen begründet, in denen einzelne „Schwarze Schafe“ über Gebühr modernisieren. Hierfür steht jedoch nach unserer Meinung das Instrument des Wirtschaftsstrafrechts zur Verfügung, eine „Sanktionierung“ über Vorkaufsrechte entspricht nicht dem Sinn und Zweck der Norm. Davon abgesehen stellt sich die Frage, inwiefern es der Gemeinde überhaupt besser gelingen kann, nach Ausübung des Vorkaufsrechts beispielsweise den Wohnbedarf der Bevölkerung zu decken.

Die Vergangenheit zeigt, dass die Kommunen sich vielfach von ihrem Immobilienbesitz getrennt haben. Angesichts der notorisch mangelhaften finanziellen Ausstattung vieler Kommunen - die sich in der Folge der SARS-CoV2-Pandemie verschärft wird - stellt sich die Frage, wie die Kommunen kurzfristig, aber auch nachhaltig eine effektive Entwicklung der an sich gezogenen Flächen sicherstellen sollen. Den Kommunen fehlt die personelle Ausstattung, um die Schaffung von Baurecht für die Bürgerinnen und Bürger zu beschleunigen, sie sollen aber die Mittel aufbringen können, um Flächen in ihrem Eigentum schnell entwickeln zu können.

Sinnvoller erscheint uns hier eine Kooperation mit der privaten Immobilienwirtschaft, die gegebenenfalls schneller und effizienter planen und bauen kann als die jeweilige Gemeinde. Insofern ist nicht auszuschließen, dass eine Ausübung eines solchen Vorkaufsrechts im

Ergebnis zu weniger und erst später zur Verfügung stehendem Wohnraum führen könnte als ohne hoheitlichen Eingriff durch die Gemeinde. Dem Regierungsentwurf liegt offenbar die Annahme zu Grunde, die öffentliche Hand sei besser und effektiver in der Lage auf eigenem Grund und Boden den erforderlichen Wohnungsbau zu bewerkstelligen. Dies entspricht aber nicht der Grundannahme der sozialen Marktwirtschaft im Rahmen des Grundgesetzes: Der staatliche Eingriff in die Grundrechte durch eigene wirtschaftliche Tätigkeit ist nur zulässig, wenn er geboten ist, d.h. es keine mildereren Mittel gibt. Ist die Beobachtung aber richtig, dass für Defizite insbesondere im Wohnungsbau wesentlich auch der Umstand verantwortlich ist, dass die vorhandenen gesetzlichen Instrumente nicht hinreichend genutzt werden, weil es z.B. an der erforderlichen Personalausstattung fehlt, wäre das allemal mildere Mittel eine bessere Ausstattung von Kommunen und Kreisen sowie eine Vereinfachung der Verfahren.

Darüber hinaus setzt der vorliegende Entwurf die Ergebnisse der Baulandkommission und des Koalitionsvertrags nicht in ausreichendem Maße um. Insbesondere werden nur sehr wenige Erleichterungen bei der Schaffung von Wohnraum im Innen- und Außenbereich vorgeschlagen, ein Planungs- und Baubeschleunigungsgesetz fehlt. Durch verstärkte Regulierung statt Baubeschleunigung werden nach unserer Meinung falsche Wirkanreize gesetzt. Daneben beachtet der vorliegende Entwurf nicht die folgende Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag: *„Weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte durch Gestaltung auf Bundesebene werden dabei nicht verfolgt.“*² Aus den genannten auch verfassungsrechtlichen Gründen erteilte der Koalitionsvertrag weiteren hoheitlichen Eingriffsmöglichkeiten eine Absage. Indes sieht der vorliegende Entwurf nun doch weitreichende Eingriffe in das Eigentum und die Freiheit des Marktes vor.

Ferner braucht der Wohnungsbau qualifiziertes kommunales Personal, das Dinge möglich macht. Schon jetzt sind Kommunen und Baugenehmigungsbehörden nach übereinstimmender Auffassung mit der zügigen Schaffung von Baurecht überfordert. Die Personalausstattung der öffentlichen Bauverwaltung wird zudem aufgrund der demographischen Entwicklung und dem Fachkräftemangel in den einschlägigen Ausbildungsfeldern weiter ausdünnen. Die Ausstattung der Kommunen mit qualifiziertem Personal sollte konsequent Schritt für Schritt wieder ausgebaut werden, Verfahren effizienter ausgestaltet werden, um die Verfahren und damit auch die Verwaltungen zu entlasten. Ein mehr an Handlungsinstrumenten ist nicht geeignet diesen „Flaschenhals“ zu weiten, sondern steigert die Komplexität der Verfahren, macht sie fehleranfälliger und wird sie weiter verlangsamen.

² Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD: Aktivierung von Bauland und der Sicherung bezahlbaren Wohnens (s. Ziffer 5114 des Koalitionsvertrags, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>).

C. Im Einzelnen

I. Bauleitplanplanung - § 1 BauGB

Erleichterungen des Wohnungsbaus - § 1 Absatz 3 Satz 1 BauGB

Wir bewerten die vorgelegte Ergänzung des § 1 Absatz 3 Satz 1 BauGB, wonach die Aufstellung einer Bauleitplanung insbesondere bei der Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau in Betracht kommen soll, grundsätzlich positiv. Hiermit soll verdeutlicht werden, dass es Aufgabe der Gemeinden ist, Bauleitpläne für die Ausweisung von Wohnbauflächen aufzustellen.

Erweiterung des Belangekatalogs - § 1 Absatz 6 BauGB

In dem Entwurf finden sich Konkretisierungen und Ergänzungen des Belangekatalogs in § 1 Absatz 6 BauGB.

Aus unserer Sicht positiv zu bewerten ist dabei, dass die Belange des Post- und Telekommunikationswesens in § 1 Absatz 6 Nr. 8d BauGB um den Mobilfunkausbau und die Belange der Mobilität der Bevölkerung in § 1 Absatz 6 Nr. 9 BauGB um neue Betriebsarten wie Elektromobilität konkretisiert werden. Hierdurch werden die aktuelle Relevanz eines flächendeckenden Mobilfunkausbaus und die Förderung von alternativen Antriebsformen wie Elektromobilität herausgestellt.

Dahingegen ist die Ergänzung des Belangekatalogs in § 1 Absatz 6 BauGB um die neue Ziffer 14 - ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen - unserer Meinung nach negativ zu bewerten. Grün- und Freiflächen sind auch bislang schon grundsätzlich zu berücksichtigen, jedoch vorwiegend im Rahmen der Abwägung der Belange des Umweltschutzes nach § 1 Absatz 6 Nr. 7 BauGB. Wird nun die Versorgung mit Grün- und Freiflächen als gesonderter Belang unter einer eigenen Ziffer dargestellt, so besteht die Gefahr, dass unabhängig von der Bedarfssituation eine Versorgung mit Grün- und Freiflächen vorgesehen werden muss. Vielmehr sollte, wenn dies überhaupt als sinnvoll erachtet wird, die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen in § 1 Absatz 6 Nr. 7 BauGB – Umweltschutz einschließlich Naturschutz und Landschaftspflege – und in die dortige Abwägung mit aufgenommen werden.

II. Ausgleichszahlungen/Ersatzgeld - § 1a Absatz 3 Satz 6 BauGB / § 135d BauGB /

Der ZIA kritisiert, dass mit dem vorgelegten Entwurf die Regelungen zum Ausgleich nicht vermeidbarer und anderweitig ausgleichbarer Eingriffe in Natur und Landschaft nochmals verkompliziert werden. Zwar ist an Stelle des Ausgleichs nun eine Ersatzleistung in Geld vorgesehen, allerdings wird das Ersatzgeld nicht anstelle der Durchführung einer Ausgleichsmaßnahme erhoben, sondern führt im Sinne einer zusätzlichen Zahlungspflicht zum Anstieg der Baukosten.

Der ZIA empfiehlt deshalb die Einführung einer Wahlmöglichkeit zwischen Ausgleich und Ersatzgeld. Die Möglichkeit, statt einer sonstigen Ausgleichsleistung den Ausgleich in Geld in

Gänze vorzunehmen, erleichtert nicht nur viele Verfahren der Aufstellung von Bauleitplänen – gerade in stark verdichteten Gebieten kann es schwierig sein, beispielsweise Ersatzpflanzungen vorzunehmen – sondern der entrichtete Betrag kann gegebenenfalls auch viel zielgerichteter eingesetzt werden. Insgesamt würde durch die Auswahl von Ausgleichsmöglichkeiten der Gesamtrahmen flexibilisiert.

III. Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau - § 9 Absatz 2d BauGB

Aus Sicht des ZIA ist der neu vorgelegte § 9 Absatz 2d BauGB negativ zu bewerten. Mit der Vorschrift soll den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 BauGB, in einem Bebauungsplan Flächen für Wohnbebauung und insbesondere für sozialen Wohnungsbau festsetzen zu können. Unserer Meinung nach wird durch diese Regelung das Bauen teilweise erheblich verzögert.

Insbesondere misslich ist, dass viele Festlegungen bereits nach dem aktuell geltenden Recht in einem einfachen Bebauungsplan nach § 34 BauGB festgesetzt werden können. Mit dem sektoralen Bebauungsplan wird im Genehmigungsverfahren ein weiteres Planungsverfahren vorgeschaltet. Bisher war dieses nicht nötig. Es ist schleierhaft, warum auf die Feststellung eines Mangels an Wohnraum mit einer Regelung reagiert wird, die den Wohnungsbau verzögert und für die kommunale Verwaltung Mehrarbeit bedeutet. Der sektorale Bebauungsplan kostet Zeit und schafft Verdross. Letztlich wird die Regelung zu einer Verknappung des Wohnungsangebots führen, da den Bauherren das bislang schnellste und effektivste Instrument zur Schaffung von neuem Wohnraum genommen wird und gleichzeitig die Bebauungsmöglichkeiten des Grundstücks weiter beschränkt werden. Es entstehen also Planungswertverluste und Verluste bei der Preisfestsetzung, weshalb es sich auch um einen Eingriff in die Eigentumsrechte handeln kann.

Sollte dennoch am vorgelegten § 9 Absatz 2d BauGB festgehalten werden, so sollte aus unserer Sicht in § 9 Absatz 2 Nr. 3 BauGB der für die einschlägigen Förderbedingungen relevante Zeitpunkt nicht der Vertragsschluss, sondern bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan bereits der Aufstellungsbeschluss sein. Da in der Regel der städtebauliche Vertrag erst kurz vor Satzungsbeschluss des Bauungsplans, also kurz vor Abschluss des Verfahrens, unterzeichnet wird, ist dieser Zeitpunkt aus der Sicht der Projektentwicklung zu spät. Zu diesem Zeitpunkt sind die Planunterlagen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen bereits so weit fortgeschritten, dass eine, durch geänderte Förderbedingungen, eventuell notwendige Umplanung gegebenenfalls sogar die Wirtschaftlichkeit des gesamten Projektes in Frage stellt.

Schließlich wird mit der vorgelegten Regelung eine konsensuale Bebauungsplanung verhindert und das Marktgeschehen stark beschnitten: Je nach Lage und Quartier sollte die Kommune selbst entscheiden können, wie hoch der Anteil des sozialen Wohnungsbaus sein soll. Es handelt sich um eine stadtentwicklungspolitisch starke Einschränkung des Rechts der Kommunen, grundsätzlich selbst über die notwendige Mischung der Bebauung entscheiden zu können. Im Ergebnis sollte nach Ansicht des ZIA von einer Einfügung des

vorgeschlagenen § 9 Absatz 2d BauGB abgesehen werden. Verfahrensbeschleunigung auch durch Steigerung der Qualität der Planung und der Verfahren bedarf nicht neuer Instrumente, sondern einer besseren personellen und fachlichen Ausstattung der Kommunen.

IV. Stärkung der kommunalen Vorkaufsrechte - §§ 24, 25, 28 BauGB

1. Erweiterung des allgemeinen Vorkaufsrechts - § 24 BauGB

Aus Sicht des ZIA ist eine Erweiterung des gemeindlichen Vorkaufsrechts wie vorgeschlagen abzulehnen. Es sei an den Koalitionsvertrag erinnert, der aus guten verfassungsrechtlichen Gründen, der Ausweitung des zwangsweisen Zugriffs auf das Privateigentum eine Absage erteilt.

Allgemein lässt sich zunächst feststellen, dass eine Ausweitung der Vorkaufsrechte keinen Wohnraum schafft, sondern durch die Schaffung weitere Einschränkungen und Hürden eher Neuinvestitionen ver- bzw. behindert. Auch werden die bereits bestehenden Vorkaufsrechte in der Praxis – insbesondere auch von den kleineren und mittleren Kommunen – sehr zurückhaltend angewandt, weil die Anforderungen für die rechtswirksame Ausübung und das (gerichtliche) Streitpotential (aus verfassungsrechtlichen Gründen) sehr hoch sind. Ursache ist nicht, dass es zu wenige Vorkaufsrechtstatbestände gibt, sondern dass die Kommunen nicht hinreichend personell und sachlich aufgestellt sind, um komplexe Verfahren, die nicht dem eingeübten Standard entsprechen, auch zur Wahrung der eigenen Interessen sachgerecht und rechtssicher zu führen. Belege dafür, dass die Kommunen auf dem so im Vorkaufsrecht erworbenen Land in der Lage wären, in der Fläche selbst und kurzfristig mehr Wohnraum zu schaffen, gibt es nicht. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit drängen die Vermutung auf, dass die Kommunen durchaus geneigt sein könnten, den so zwangsweise erworbenen Grundbesitz letztlich aus Finanznöten doch wieder zu veräußern.

A) § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB

Der vorliegende Entwurf schlägt vor, das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde in Bereichen, die überwiegend mit Wohnungen bebaut werden können, auf Grundstücke auszuweiten, die nur geringfügig bebaut werden.

Das hier genannte Tatbestandmerkmal „geringfügig unbebaut“ ist zu unbestimmt und erlaubt den Eigentümern nicht vorherzusehen, ob ihr Grundstück betroffen sein wird.

Gerade in mittleren und kleineren Gemeinden sind auch innerstädtische Grundstücke häufig traditionell nicht dicht bebaut ohne dass Anlass bestünde, Spekulation zu befürchten. Diese überschießende Tendenz, die gerade auch private Grundstückseigentümer dem staatlichen Zwang unterwirft, ist aus dem Regelungszweck heraus nicht gerechtfertigt und zudem ebenso zu unbestimmt.

Das bereits bestehende Baugebote nach § 176 Abs. 2 BauGB ist ausreichend und zielgenau, wenig bebaute Grundstücke der Bebauung zuzuführen. Hier wird systemwidrig ein bauplanungsrechtliches Vorkaufsrecht als „Sanktion“ für Verstöße gegen das

Bauordnungsrecht eingeführt. Wird auch noch das Baugebot nach § 176 BauGB erweitert, kommt es zu einer erst recht nicht verhältnismäßigen Verkürzung der Rechte der Eigentümer.

B) § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 (neu) BauGB

Der vorliegende Entwurf dehnt das gesetzliche Vorkaufsrecht in innerstädtischen Lagen quasi generalklauselartig auf die „der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzungen“ aus. Diese Regelungsbereiche sind bisher bereits über die bauordnungsrechtlichen Instrumentarien, das bereits bestehende Baugebot (§ 176 BauGB) und das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) hinreichend abgesichert.

Nach der Erfahrung der Mitglieder des ZIA sind diese Instrumentarien in der Vergangenheit von den Kommunen kaum genutzt worden. Die möglicherweise vereinzelt festzustellenden Defizite werden nicht dadurch behoben, dass das Vorkaufsrecht ausgeweitet wird. Wenn sich die Kommunen schon nicht in der Lage sahen, die vorhandenen (sehr weit in das Eigentum eingreifenden) Instrumente zu nutzen, ist dies kein Grund, das Vorkaufsrecht – als nach der Enteignung intensivstem Eingriff in das Eigentum – noch weiter auszudehnen. Es ist nicht gewährleistet, dass die Kommunen ein so ausgedehntes Vorkaufsrecht nur subsidiär und als letztes Mittel nutzen, wenn die Maßnahmen nach §§ 176, 177 BauGB und Bauordnungsrecht nicht helfen. Durch die Ausübung des Vorkaufsrechts sind überdies die Missstände noch nicht behoben.

Darüber hinaus entspricht diese Erweiterung des gemeindlichen Vorkaufsrechts nicht der historischen Funktion des Vorkaufsrechts: Ursprünglich vorgesehen und auch sinnvoll ist es beispielsweise für Flächen, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplans für öffentliche Zwecke markiert sind. Nun soll zusätzlich in § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB insbesondere die Deckung des Wohnbedarfs und die Innenentwicklung ein die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigende Gründe des Allgemeinwohls darstellen. Dies mag zwar im Ausnahmefall gelten, jedoch sollte die entsprechende Abwägung von der Gemeinde jeweils im Einzelfall ohne pauschalisierte Vorgaben erfolgen können. Nur hierdurch kann ein durch die – in engen Grenzen - Ausübung des Vorkaufsrechts erfolgender Eigentumseingriff gerechtfertigt sein.

2. Erweiterung des satzungsmäßigen Vorkaufsrechts - § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 (neu) BauGB

Der Entwurf schlägt vor, die Möglichkeit der Gemeinden, durch Satzung ein Vorkaufsrecht zu begründen, erheblich auf Grundstücke im Innenbereich auszuweiten, wenn sie vorwiegend von Wohnungsgebäuden bebaut werden könnten und sie in einem von der Gemeinde als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt per Satzung in bestimmten Bereich belegen sind.

Auch die Erweiterung der besonderen Vorkaufsrechte in § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB lehnt der ZIA ab. Hiernach kann die Gemeinde ein Vorkaufsrecht in Bezug auf unbebaute oder brachliegende Flächen begründen, wenn diese mit Wohnbebauung bebaut werden können und ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt vorliegt.

Auch hier gilt, dass bereits das vorhandene Instrumentarium den Kommunen mit dem Baugebot ein scharfes, zielgenaues Schwert gibt, die Bebauung brachliegender Grundstücke herbeizuführen.

Votum: Die Ausdehnung von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB sollte gestrichen werden, zumindest sollte sichergestellt werden, dass ein Rückgriff auf das Vorkaufsrecht ausdrücklich subsidiär zu anderen Maßnahmen z.B. nur möglich ist, wenn sich anderweitige Maßnahmen (Bauordnungsrecht, §§ 176, 177 BauGB) als erfolglos gezeigt haben.

3. Verlängerung der Ausübungsfrist - § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB

Weiter lehnen wir auch die geplante Ausdehnung der gemeindlichen Ausübungsfrist für die Vorkaufsrechte von zwei auf drei Monate ab. Bereits die momentan geltenden zwei Monate des Schwebezustands und der Unsicherheit für die Parteien des eigentlichen Kaufvertrages hemmen Investitionen oder schrecken potentielle Käufer sogar ab. Eine Verlängerung der Ausübungsfrist verschlechtert die Position von Grundstückseigentümern weiter und senkt gegebenenfalls sogar den Wert des Grundstücks. Dahingegen erscheint bereits die zweimonatige Frist als ausreichender Zeitraum zur Prüfung durch die Gemeinde, weshalb eine Verlängerung auch nicht notwendig ist. Die Erfahrungen unserer Mitgliedschaft belegen, dass die Vollzugsdefizite der Kommunen bei der Ausübung der Vorkaufsrechte in erster Linie auf eine unzureichende Vorbereitung zurückzuführen sind und nicht auf knappe Ausübungsfrist.

V. Eigene BauGB-Definition des angespannten Wohnungsmarktes - §§ 25 Absatz 1 Nr. 3, 31 Absatz 3, 175 Absatz 2 Satz 2 BauGB

Eine eigene Definition im BauGB des angespannten Wohnungsmarktes, wie im vorgelegten Entwurf unter anderem in §§ 25 Absatz 1 Nr. 3, 31 Absatz 3, 175 Absatz 2 Satz 2 BauGB enthalten, erscheint aus Sicht des ZIA problematisch und gleichzeitig nicht notwendig.

Vielmehr sollte nach unserer Auffassung auf § 556d BGB und eine danach erlassene Verordnung verwiesen werden, insbesondere da die vorgelegte Vorschrift bewusst denselben Wortlaut verwendet.

Dies wäre bereits unter dem Aspekt der Einheitlichkeit der Rechtsordnung wünschenswert: Eigenständige Regelungen im BGB und im BauGB können zu einer unterschiedlichen Beurteilung der Frage des Vorliegens eines angespannten Wohnungsmarktes desselben Gebietes führen, was zumindest aus Bürgersicht eher irritieren dürfte. Darüber hinaus kann dies in der Anwendung zu Unsicherheiten und Missverständnissen führen, denn gegebenenfalls ist nicht für jeden per se nachvollziehbar, dass beispielsweise dann eine BauGB-Einstufung eines angespannten Wohnungsmarktes keine Aussage über die Anwendbarkeit von BGB-Normen darstellt. Weiter ist auch denkbar, dass eine gerichtliche Überprüfung des angespannten Wohnungsmarktes in Bezug auf BauGB und BGB zu unterschiedlichen Ergebnissen führt. Schließlich müsste im Fall des angespannten Wohnungsmarktes nach BauGB jeder Einzelfall gesondert geprüft werden, wohingegen die Regelung im BGB den Erlass einer Verordnung vorsieht, damit eine (allgemeinere)

gerichtliche Überprüfung der Verordnung ermöglicht und so eine einheitliche Beurteilung eines Gebietes sicherstellt. Darüber hinaus ist auch bereits durch den Erlass der Verordnung die Auffassung der Gemeinde über das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes klar erkennbar und damit Regelungsfolgen absehbar, wohingegen die Definition im BauGB wie vorgelegt zu einer Einzelbeurteilung führen und damit im Einzelfall gegebenenfalls die Normanwendung überraschen wird. Müssen – im Gegensatz zum Landesgesetzgeber nach dem BGB – unter dem BauGB die Kommunen bzw. die Gerichte den Begriff eigenständig definieren, wird dies nicht nur die Rechtseinheit, sondern auch die Rechtssicherheit und die Anwendbarkeit der Regelungen gefährden. Schließlich sei angemerkt, dass je nach Kommunalverfassung des Landes und Organisationsstruktur die Entscheidung über die Befreiung auch in städteplanerischen so bedeutsamen Konstellationen nicht mehr bei der parlamentarischen Gemeindevertretung, sondern bei der Gemeindeverwaltung liegt, und hierdurch die Rechtsunsicherheit gegebenenfalls weiter erhöht wird.

VI. Erleichterung für die Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans - § 31 Absatz 2, Absatz 3 BauGB

Der ZIA unterstützt grundsätzlich die vorgelegten Regelungen in § 31 Absatz 2 Nummer 1 und § 31 Absatz 3 BauGB. Zwar führt eine stetige Erweiterung der einzelnen Fälle eines Grundes des Allgemeinwohls dazu, dass die Vorschrift gegebenenfalls unübersichtlicher wird. Soll jedoch wie im Regierungsentwurf vorgelegt an einer Ergänzung der Beispiele um Wohnbedürfnisse der Bevölkerung festgehalten werden, so ist dieser Aspekt aus unserer Sicht grundsätzlich positiv zu bewerten. Darüber hinaus sollten in diesem Fall auch neben den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung in einer weiteren Ergänzung die Stärkung integrierter zentraler Versorgungsbereiche aufgenommen werden.

Mit der Ergänzung von Wohnbedürfnissen der Bevölkerung als expliziten Fall für einen Grund des Allgemeinwohls in § 31 Absatz 2 Nr. 1 BauGB ergibt sich daraus ein Grund für die Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans. Weiter sieht der neue § 31 Absatz 3 BauGB vor, dass in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden kann, auch wenn die Grundzüge der Planung berührt sind – allerdings muss eine Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein.

Mit diesen vorgelegten Regelungen wird der Ermessensspielraum der jeweils zuständigen Behörde erweitert, somit mehr Flexibilität geschaffen und grundsätzlich der Rahmen für den Bau und die Schaffung von Wohnraum erweitert. Dies wird in der Praxis voraussichtlich Anwendung finden auf Dachgeschossausbauten und Aufstockungen, da dabei häufig die zulässige Geschossflächenzahl (GFZ) überschritten werden dürfte und so eine Befreiung gemäß § 31 Absatz 2 BauGB beantragt werden muss. Es bleibt aus Sicht des ZIA zu hoffen, dass die jeweilige Behörde beziehungsweise der einzelne Mitarbeiter der Kommune auch von den erweiterten Befreiungsmöglichkeiten Gebrauch machen wird – hierzu wiederum wäre es aus unserer Sicht wichtig, flankierend die Prozesse und Ressourcen der Kommunen zu stärken.

Darüber hinaus sollte die vorgelegte Regelung in § 31 BauGB insbesondere vor dem Hintergrund der Corona-Krise und der damit einhergehenden Insolvenz- und Schließungswelle bei den Einzelhandelsimmobilien wie folgt ergänzt werden: Neben den mit dem Kabinettsentwurf vorgelegten Wohnbedürfnissen der Bevölkerung sollte auch die Stärkung integrierter zentraler Versorgungsbereiche als Grund des Allgemeinwohls hinzugefügt werden.

Dann würde § 31 Absatz 2 Nr. BauGB folgendermaßen lauten:

*„1. Gründe des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, **der Stärkung integrierter zentraler Versorgungsbereiche** und des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, die Befreiung erfordern oder“*

Dem folgend wäre aus unserer Sicht nach und entsprechend dem neuen Absatz 3 ein weiterer Absatz 4 einzufügen, so dass § 31 Abs. 4 lautete:

„(4) In einem nach § 1 Abs. 6 Nummer 11 beschlossenen zentralen Versorgungsbereich kann bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten eines Einzelhandelsvorhabens befreit werden, wenn die Befreiung unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Abs. 3 S. 2 gilt entsprechend.“

Die vorbeschriebenen Ergänzungen sind aus unserer Sicht notwendig, um in der aktuellen Lage die Bewältigung der Probleme bei der Nachnutzung von innerstädtischen Bestandsimmobilien zu unterstützen. Denn eine zeitaufwändige Änderung von Bebauungsplänen würde oftmals dazu führen, dass innerstädtische Großimmobilien lange leerstehen und mögliche Mietinteressenten angesichts des langen Vorlaufs einen Standort gar nicht erst in die engere Auswahl einbeziehen. Hingegen würde eine Erleichterung bei den strengen Vorgaben, die für die Erteilung einer Befreiung gelten, dazu beitragen, dass der Einzelhandel schneller und gezielter erforderliche Anpassungen vornehmen könnte. Eine so gestaltete Gesetzeslage würde somit zu einer Stärkung der Innenstädte und damit zum Erhalt der für ein Gemeinwesen essentiellen „sozialen Marktplatzfunktion“ der Innenstädte beitragen.

VII. Erleichterung für die Bebauung im unbeplanten Innenbereich - § 34 BauGB

Der ZIA unterstützt die vorgelegte Regelung der Ergänzung des § 34 Absatz 3a BauGB dahingehend, dass 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. Auch wenn wir eine weiter- und auch über die vorgelegte hinausgehende Regelung befürworten, so erscheint es im Rahmen einer qualitativen Stadtplanung im Sinne eines Ausgleichs der Interessen sinnvoll, die Regelung wie vorgelegt auszugestalten.

VIII. Keine Verschärfung der Baugebote - § 176a BauGB

Der Entwurf schlägt vor, die Möglichkeit des Inhaltes eines Baugebots nicht mehr an dem zu orientieren, was der Bebauungsplan zulässt. Vielmehr wird vorgeschlagen, dass der Eigentümer in einem von der Gemeinde durch Satzung als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt deklarierten Bereich, verpflichtet werden kann, Wohnungen zu schaffen, selbst wenn der Bebauungsplan auch eine andere Nutzung erlauben würde. Der Vorschlag stellt also eine Abkehr von der bisherigen Konzeption des Baugebots dar, greift weiter in die Eigentumsrechte ein und wird daher abgelehnt.

Soweit der Entwurf nun vorschlägt, die persönliche Ausnahme vom Baugebot für den Erhalt der Grundstücke in der Familie auf fünf Jahr zu beschränken, erschließt sich die Logik der Regelung nicht. Die familiäre Planung, die den Erhalt des Grundstücks und der Verfügungsbefugnis rechtfertigt, ist typischerweise eine Generationenplanung. Dem trägt eine Frist von fünf Jahren nicht Rechnung.

Gleichzeitig behindern die verschärften Baugebote die Entwicklung von Brownfields, leerstehenden Immobilien und Brachflächen. Stattdessen fördert die Verschärfung der Baugebote die Ansiedlung auf der grünen Wiese und führt zu weiterer Flächenversiegelung. In ähnlicher Weise verhindern Baugebote Zwischennutzungen, obwohl diese mittlerweile ihren anerkannten Platz in der Stadtentwicklung haben. Aus den genannten Gründen schlägt der ZIA vor, das Baugebot nicht auszuweiten.

IX. Umwandlungsverbot des geplanten § 250 BauGB – Ausnahme der Portfolio-/ En-Bloc-Teilungen

Sofern ein Umwandlungsverbot überhaupt für erforderlich erachtet wird, geht die Vorschrift deutlich über das erklärte Ziel hinaus. Der Begründung nach zielt das Umwandlungsverbot auf den Erhalt eines ausreichenden Angebots an bezahlbarem Wohnraum. Vorkaufsrechte von Mietern nach § 577 BGB böten den Mietern keinen ausreichenden Schutz. Damit sollen, nach der Begründung zum Entwurf ersichtlich, die Teilung und der Abverkauf einzelner Wohnungen verhindert werden.

Nach dem Wortlaut der Vorschrift werden aber Teilungsvorgänge nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) erfasst, d.h. wenn Wirtschaftseinheiten quergeteilt werden. Die undifferenzierte, umfassende Untersagung der Begründung oder Teilung von Wohneigentum hat eine überschießende Regelungstendenz, die sich aus der Begründung nicht erschließt. Die Aufteilung und Veräußerung von Wohnungseigentum ist auch zulässiges Instrument zur Strukturierung von Wohnungsportfolien und Mischnutzungen. Die dafür erforderlichen Maßnahmen betreffen die Mieter in keiner Weise. Die Maßnahmen dienen der Allokation von größeren Mengen von Wohnungen zu anderen Eigentümern bzw. zu einem Wandel der Nutzungsart, ohne dass dies negative rechtliche Folgen für die Mieter auslöst, die die vorliegende Novelle offenbar im Auge hat.

Nach der im Entwurf vorgesehenen Regelung, wären auch sog. Teilungen "en-bloc" erfasst. Solche Teilungen haben regelmäßig größere Wirtschaftseinheiten mit mehreren

unterschiedlichen Nutzungen zum Gegenstand, die im Rahmen einer Revitalisierung nach dem WEG geteilt werden sollen. Damit ist das Umwandlungsverbot in der vorgeschlagenen Form ein Instrument, das die Flexibilität einschränkt.

Behindert wird beispielweise die Umwandlung von einzelnen Wohneinheiten für das altersgerechte Wohnen und die zeitgemäße Pflege. Gerade einzelnen Einheiten in Hotels, aber auch Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern eignen sich hervorragend, um den veränderten Nutzeransprüchen im Rahmen der immer älter werdenden Bevölkerung Rechnung zu tragen. Der ZIA und seine gewerblichen Anbieter im Wohnbereich, weisen auf die durch das Gesetz erschwerte Schaffung von Möglichkeiten für die Pflege von älteren Menschen in ihrer bekannten Wohnumgebung und in den angestammten Wohnquartieren hin.

Der ZIA schlägt aus den genannten Gründen vor, dass § 250 BauGB aus der Novelle gestrichen wird. Zumindest sollten Portfolio- / „En- Bloc“-Teilungen – die ohne Auswirkungen auf die Mieter sind – vom Anwendungsbereich ausgenommen werden oder doch zumindest als Genehmigungstatbestand aufgenommen werden.

IV. Flexibilisierung oder Anhebung der Regelvermutungsgrenze für bestimmte (nahversorgende) großflächige Einzelhandelsbetriebe - § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO

Wir begrüßen und unterstützen die nordrhein-westfälische Initiative zur Änderung der BauNVO, die eine Anhebung der Regelvermutungsgrenze für bestimmte (nahversorgende) großflächige Einzelhandelsbetriebe in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO vorsieht. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz verfolgt die Bundesregierung das Ziel, dringend benötigten Wohnraum im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung mit verdichteten Baugebieten zu schaffen. Mit einer erhöhten Anzahl an Wohnungen in verdichteten Baugebieten muss auch die Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs Schritt halten. Die aktuelle Corona-Pandemie hat einmal mehr die überragende Bedeutung einer wohnortnahen Nahversorgung in Läden mit ausreichend großem Flächenangebot deutlich gemacht. Insbesondere für den Lebensmitteleinzelhandel war es eine große Herausforderung, auf teilweise vor der Pandemie schon zu kleinen Verkaufsflächen jederzeit alle Waren rechtzeitig nachzufüllen. Generell sollten, nach dem Vorbild des Landes Bayern,³ daher in Wohn-, Misch- und urbanen Gebieten Nahversorgungsbetriebe bis 1.800 m² Geschossfläche als Grundsatz zugelassen werden.

Das im bisherigen § 11 Abs. 3 BauNVO zum Ausdruck kommende Steuerungsanliegen, das dazu führt, dass nicht jeder Lebensmittelmarkt an jedem Ort zugelassen werden kann, können wir im Grundsatz gut nachvollziehen. Mit einer Neuregelung sollte eine

³ In allen bayrischen Gemeinden ist bei Neuansiedlungen eine 1.200 m² große Verkaufsfläche zulässig, wenn dies einer qualitativ angemessene Grund- und Nahversorgung gewährleistet. Bis zu dieser Fläche sind Lebensmittelmärkte in Bayern von der landesplanerischen Verkaufsflächensteuerung (Ziel 5.3.3. des Landesentwicklungsprogramms Bayern) freigestellt.

Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung in zeitgemäßer Größe ermöglicht werden. Zeitgemäß große Lebensmittelgeschäfte bis 1.800 m² Geschossfläche sollen auch in Wohn-, Misch- und Urbanen-Gebieten zugelassen werden. Eine den örtlichen Verhältnissen angemessene Differenzierung im Einzelfall kann weiterhin bestehen bleiben (z.B. wenn im konkreten Wohngebiet ein Nahversorger in der Größenordnung nicht verträglich wäre). Der ZIA regt an, dass diese Initiative im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes aufgegriffen und umgesetzt wird.

X. Flexibilisierung der Maßobergrenzen - § 17 Absatz 2 BauNVO

Die mit dem Entwurf vorgelegte Flexibilisierung der Maßobergrenzen § 17 Absatz 2 BauNVO wird von uns befürwortet: Die bislang in § 17 BauNVO festgelegten Maßobergrenzen werden nun als Orientierungswerte ausgestaltet, weshalb sich die bauliche Ausgestaltung dann zwar weiter an diesen Maßzahlen orientieren sollte, die festgelegten Grenzwerte aber auf Gebäudeebene überschritten werden dürfen.

Positiv ist aus unserer Sicht dabei insbesondere, dass Dachaufstockungen und -ausbauten erleichtert und damit angespannte Wohnungsmärkte entlastet werden können. Mit einer solchen maßvollen Verdichtung in Innenstadtlagen können neue Wohnungen entstehen, ohne zusätzliche Flächen zu versiegeln. Vor allem die Wohnungsbestände der 1950er- bis 1970er-Jahre bieten demnach gute Voraussetzungen für den Ausbau, weil diese ohnehin einen großen Sanierungsbedarf aufweisen und im Zuge der anstehenden Modernisierung Dachausbaumöglichkeiten geprüft werden können.

Allerdings sollte für eine weitere Flexibilisierung und die Möglichkeit der Schaffung von weiterem Wohnraum dort, wo er am meisten benötigt wird, für das Urbanen Gebiet und das Kerngebiet eine höhere Geschossflächenzahl (GfZ) als 3,0 vorgesehen werden.

Der ZIA unterstützt, dass die Bundesregierung die Anregung des Bundesrates in § 17 Abs. 1 BauNVO ablehnt, den Begriff „Maß“ durch „Höchstmaß“ zu ersetzen. Dies widerspräche auch der beabsichtigten Flexibilisierung, die im Wortlaut „folgende Orientierungswerte für Obergrenzen“ zum Ausdruck kommt. Die vorgeschlagene Grenze würde dagegen eine zusätzliche Begrenzung einfügen bzw. den Wortlaut widersprüchlich machen.

D. Weiterführende Vorschläge

Zum Abschluss möchten wir diese Stellungnahme nutzen, um die aus unserer Sicht – besonders vor dem Hintergrund der tatsächlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise – wesentlichen Maßnahmen darzustellen, die im Sinne einer Planungs- und Baubeschleunigung gesetzgeberisch umgesetzt werden sollten, um den Wachstumsmotor Bau- und Immobilienwirtschaft wieder auf Hochtouren zu bringen.

I. Vorschläge für weitere Regelungen zur Planungs- und Baubeschleunigung

Anstatt weiter insbesondere mit Baugeboten und kommunalen Vorkaufsrechten zu regulieren und in den Markt einzugreifen, wären die folgenden Maßnahmen aus unserer Sicht derzeit besonders relevant:

- Digitalisierung der Verwaltung voranbringen, um trotz Krise mobiles Arbeiten in der Verwaltung, effizientere Abstimmungen innerhalb der Verwaltung und Baufortschritt zu ermöglichen. Die digitale Bauakte dient zuallererst der Erleichterung der Arbeit in den Bauämtern.
- Mit Regelungen zur Baubeschleunigung jetzt die Zeit nach der Krise vorbereiten, um verlorene Zeit aufzuholen und die Konjunktur anzukurbeln. Hierzu zählt auch die vorgesehene Erleichterung des Befreiungsrechts in § 31 BauGB ergänzt um die Regelung zugunsten der Stärkung integrierter zentraler Versorgungsbereiche wie von uns vorgeschlagen.
- Städtebaufördermittel auf 1,5 Mrd. Euro pro Jahr (Mittel des Bundes) erhöhen, um die Kommunen durch finanzielle Stabilisierungsmaßnahmen seitens der Länder und des Bundes inklusive eines Brachflächenprogramms zur Stärkung der Innenentwicklung zu unterstützen.
- Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen, um Gerichtsverfahren zu straffen und Gerichte entlasten.
- Weiterentwicklung des Einsatzes von BIM und Verpflichtung bei größeren Bauten.

Ein Großteil der Vorschläge ist entweder in anderen Sektoren und Bereichen der Daseinsvorsorge bereits Usus oder wird in einzelnen Gemeinden bereits pilothaft angewendet.

II. Vorschläge für veränderte Regelungen im Immissionsschutz – Änderungen TA Lärm

Aus Sicht des ZIA ist eine Überarbeitung der TA Lärm erforderlich, um ein besseres Nebeneinander von Wohn- und Wirtschaftsimmobilien zu ermöglichen. Die mit der Schaffung des Urbanen Gebiets im Jahr 2017 im Bauplanungsrecht beabsichtigte bessere Kombination und Verdichtung der verschiedenen Nutzungen in der Stadt wird weiterhin erheblich durch die Struktur des Lärmschutzes behindert.

Für die Erhöhung der Zahl neu gebauter Wohnungen ist es wichtig, in der TA Lärm festzuschreiben, dass der maßgebliche Immissionsort nicht mehr vor dem geöffneten/öffnenbaren Fenster liegt, sondern maßgeblich – wie beim Verkehrslärm – auf den Innenraumschutz abgestellt wird. Ferner sollte ergänzend zur Anpassung der TA Lärm auch § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB um eine eindeutige Regelung der Emissionskontingentierung ergänzt werden. Zudem sollte Gewerbelärm nicht mehr gegenüber dem Lärm der Infrastruktur benachteiligt werden.

Kurzfristig notwendig ist eine Experimentierklausel im Immissionsschutzrecht, um die Potenziale des Ausgleichs der Nutzungskonflikte zwischen Gewerbebetrieben und Wohnbebauung auszuloten. Damit könnten pilothaft die Einschränkungen bei der Entwicklung von attraktiven Lagen zur Belebung der Städte abgebaut und dem technischen Fortschritt beim Lärmschutz (z.B. Hafencity-Fenster, Passivbelüftung), welcher lebenswerte Verhältnisse in den Wohnungen gewährleistet, zum Durchbruch verholfen werden.

Kontakt

Aygül Özkan, Geschäftsführerin
ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.
Leipziger Platz 9
10117 Berlin
Tel.: 030/20 21 585 62
E-Mail: ayguel.oezkan@zia-deutschland.de
Internet: www.zia-deutschland.de

Daniel Förste
Referent Stadtentwicklung
Tel.: 030/2021 585 26
E-Mail: daniel.foerste@zia-deutschland.de