

Baulandmobilisierungsgesetz

Stellungnahme im Rahmen der Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen am 22.02.2021, 13.00 Uhr

Insbesondere in den Ballungsräumen wird es für Menschen mit niedrigen bis mittleren Einkommen immer schwieriger, ihrer Lebenssituation entsprechenden Wohnraum zu finden bzw. zu halten. Hamburg hat in den vergangenen Jahren ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum verzeichnet, das voraussichtlich fortauern wird. Die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum stellt Hamburg zunehmend auch vor soziale Herausforderungen. Die Durchmischung von Wohnquartieren mit Menschen mit unterschiedlichen sozialen Hintergründen ist gefährdet, da es häufig bereits nicht einmal mehr Menschen mit „normalen“, geregelten Einkommen gelingt, bezahlbaren Wohnraum in angemessener Entfernung zum Arbeitsort zu finden.

Der Regierungsentwurf für ein Baulandmobilisierungsgesetz enthält viele zielführende Vorschläge, um die Kommunen bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Errichtung 1,5 Mio fehlender Wohnungen zu unterstützen. Die Vorschläge stehen im Hinblick auf die betroffenen Eigentumsrechte in einem ausgewogenen Verhältnis zu der erheblichen Gefährdung der Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum in weiten Teilen Deutschlands. Dies wird insbesondere durch das zugrundeliegende Regelungskonzept gewährleistet: Instrumente, die Eigentumsrechte stärker berühren als andere, sind aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur dann anwendbar, wenn die Gemeinde für das betreffende Gebiet durch Satzung das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes bestimmt hat. In diesem Fall sind aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit stärker Beschränkungen des Eigentumsrechts zulässig, als in Fällen eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes. Die dafür in § 201 a (neu) BauGB vorgesehenen Voraussetzungen sind identisch mit den in § 556 d Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch für den Erlass einer Mietpreisbegrenzungsverordnung geregelten Voraussetzungen. So können die bauplanungsrechtlichen und die zivilrechtlichen Instrumente zur Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums kohärent angewendet werden.

Für Städte und Kommunen kommt es jetzt darauf an, die vorgeschlagenen Instrumente schnell anwenden zu können. Auch der Bundesrat dringt in seiner Stellungnahme auf einen zügigen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens.

I. Modernisierung und Flexibilisierung des Planrechts

1. Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Erlass sog. sektoraler Bebauungspläne für den Wohnungsbau, § 9 Abs. 2 d (neu) BauGB, § 246 Abs. 6 (neu) BauGB

Mit § 9 Abs. 2 d (neu) BauGB soll eine neue Rechtsgrundlage für den Erlass von Planrecht geschaffen werden, der sog. sektorale Bebauungsplan für den Wohnungsbau. Dieser soll es ermöglichen, insbesondere für im Zusammenhang bebaute Ortsteile planungsrechtlich an die vorhandene Bebauung anzuknüpfen und Anforderungen an

Wohnnutzungen festzusetzen. Die Festsetzungsmöglichkeiten zu Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen, § 9 Abs. 2 d Nr. 2 (neu) BauGB, oder bei denen sich ein Vorhabenträger dazu verpflichtet, geltende Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung einzuhalten, § 9 Abs. 2 d Nr. 3 (neu) BauGB, unterstützen die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum.

Für Städte und Gemeinden, in denen sich die Zulässigkeit einer Bebauung in großen Bereichen nach Planrecht richtet, das vor dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzbuches 1960/1961 (BBauGB) erlassen wurde (sog. „altes Planrecht“), bietet sich auf der Grundlage des § 246 Abs. 6 (neu) BauGB der sektorale Bebauungsplan für den Wohnungsbau auch zur effizienten Modernisierung dieses alten Planrechts an. In Hamburg ist z. B. 65 % der Landesfläche mit altem Planrecht überplant. So können Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung, die den heutigen städtebaulichen Anforderungen und Leitbildern nicht mehr entsprechen, in einem schlanken Verfahren den modernen Anforderungen angepasst werden.

2. Erleichterte Erteilung von Befreiungen in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt zugunsten des Wohnungsbaus, § 31 Abs. 3 (neu) BauGB

Eine insbesondere auch in Hamburg erforderliche Flexibilisierung bestehenden Planrechts enthält der Vorschlag für einen neuen Absatz 3 in § 31 BauGB. Danach soll die Erteilung von Befreiungen von Festsetzungen des Bebauungsplanes zugunsten des Wohnungsbaus unter bestimmten Voraussetzungen auch dann zulässig sein, wenn die Grundzüge der Planung berührt sind. Anwendungsvoraussetzung ist eine Satzung, nach der ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Wie nach geltendem Recht muss die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Die Grundzüge der Planung stehen in der Praxis häufig der Erteilung städtebaulich sinnvoller und mit den Belangen der Nachbarn vereinbar Befreiungen entgegen. Im Anwendungsbereich von altem Planrecht, dem in Bezug auf Nutzungsmischungen ein restriktiver Ansatz zugrunde liegt, können moderne städtebauliche Leitbilder, die gerade auf eine Nutzungsmischung setzen, nur unzureichend umgesetzt werden. Darüber hinaus entsprechen Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung häufig auch in neueren Bebauungsplänen nicht mehr den an einer flächenschonenden Innenentwicklung orientierten aktuellen Stadtentwicklungszielen. Sind diese Maßfestsetzungen als Grundzüge der Planung zu qualifizieren, stehen auch sie der Erteilung von Baugenehmigungen im Wege der Befreiung entgegen, auch wenn sie im Übrigen städtebaulich sinnvoll und mit den nachbarlichen Belangen vereinbar sind.

3. Umwandlung der Obergrenzen in Orientierungswerte (§ 17 BauNVO)

Die in § 17 Abs. 1 Baunutzungsverordnung (BauNVO) geregelten Werte für das Maß der baulichen Nutzung gehen auf städtebauliche Zielvorstellungen der 1960er Jahre zurück. Die Umsetzung zeitgemäßer städtebaulicher Anforderungen, insbesondere die für eine flächensparende Innenentwicklung anzustrebende kompakte Nutzungsgemischte Stadt der kurzen Wege, stößt daher häufig an ihre Grenzen. Rechtliche Hemmnisse für die Festsetzung eines Maßes der baulichen Nutzung, das den veränderten Zielvorstellungen entspricht, werden dadurch begründet, dass in § 17 BauNVO bislang Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung geregelt sind. Danach stellt die Einhaltung der Obergrenzen den Regelfall dar, das Überschreiten die im Rahmen strikter Grenzen begründungspflichtige Ausnahme. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Umwandlung der Obergrenzen in Orientierungswerte ist daher zu begrüßen.

4. Verlängerung des Sonderplanungsrechts für Flüchtlingsunterbringungen

Dringend erforderlich ist die vorgesehene Verlängerung der Geltungsdauer von § 246 Absätze 8 bis 13, 15 und 16 BauGB, in denen die planungsrechtliche Zulässigkeit von Flüchtlingsunterbringungen geregelt wird. Diese Regelungen wurden 2014 und 2015 als Reaktion auf den steigenden Unterbringungsbedarf für Flüchtlinge und Asylbegehrende und die Schwierigkeiten, ausreichend Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen, in das BauGB eingefügt. Damit konnten Aufnahmeeinrichtungen und Unterkünfte auch an Orten genehmigt werden, an denen das bis dahin bauplanungsrechtlich nicht zulässig war. Die Regelungen sind Ende 2019 außer Kraft getreten.

In Hamburg wurden von Ende November 2014 bis Ende Oktober 2018 über 19.800 Unterbringungsplätze – rund 54 % aller in diesem Zeitraum genehmigten Unterbringungsplätze in Hamburg – in insgesamt 39 Bauvorhaben auf der Grundlage von § 246 BauGB genehmigt. Damit konnte auf den starken Flüchtlingszugang der letzten Jahre reagiert werden, in dem qualitätsvolle Unterkünfte in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt wurden.

Der Zuzug von Flüchtlingen und Asylbegehrenden dauert an. Gleichzeitig enden die Nutzungsmöglichkeiten für Unterkünfte, die gemietet oder befristet genehmigt wurden, während wegen der angespannten Wohnungsmarktlage eine Vermittlung in Wohnungen auch für bleibeberechtigte Migranten schwierig ist. Der Bedarf an Unterbringungsplätzen bleibt also hoch.

II. Effektivierung der Steuerungsmöglichkeiten der Bebauung

1. Kommunale Vorkaufsrechte

Neues gesetzliches Vorkaufsrecht an „untergenutzten“ Grundstücken

Das bereits bestehende gesetzliche Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken in überplanten oder im Zusammenhang bebauten Gebieten, § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BauGB, soll um „geringfügig bebaute“ Grundstücke erweitert werden. Damit würde den Gemeinden ein Vorkaufsrecht an Grundstücken eingeräumt, die erheblich unterhalb des bauplanungsrechtlich Zulässigen bebaut sind. Wegen des Verwaltungsaufwandes, der mit der Ausübung gemeindlicher Vorkaufsrechte einhergeht, kommt die Ausübung insbesondere bei großen Grundstücken mit nennenswertem Wohnungsbaupotential in Betracht. Derartige Grundstücke werden in der Praxis häufig dann nur geringfügig bebaut, wenn der Eigentümer kein städtebauliches Entwicklungsinteresse hat, sondern das Grundstück hält, um es in Erwartung steigender Preise zu einem späteren Zeitpunkt weiterzuveräußern. Die geringfügige Bebauung erfolgt dann, um das bereits bestehende gesetzliche Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken zu unterlaufen.

Neues Satzungsvorkaufsrecht für Flächenkäufe für Wohnnutzungen bei Gefährdung der Wohnraumversorgung, § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB (neu)

Eine sinnvolle Ergänzung des skizzierten neuen gesetzlichen Vorkaufsrechts soll den Gemeinden mit einem neuen durch Satzung zu begründenden Vorkaufsrecht an geringfügig bebauten oder brachliegenden Grundstücken zur Verfügung gestellt werden, die vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können.

Verlängerung der Ausübungsfrist von zwei auf drei Monate

Mit der vorgesehenen Verlängerung der Frist für die Ausübung von Vorkaufsrechten von derzeit zwei auf drei Monate, § 28 Abs. 2 S. 1 (neu) BauGB, wird den praktischen Anforderungen entsprochen. Für die Entscheidung darüber, ob ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden soll, müssen die Belange unterschiedlicher Verwaltungsstellen koordiniert werden, insbesondere der Stadtplanung, der Liegenschaftsverwaltung und der Wohnraumversorgung. Dafür hat sich die Zweimonatsfrist als zu kurz erwiesen.

Weiterer Effektivierungsbedarf

Im Regierungsentwurf fehlen zwei wesentliche Aspekte, die für die Effektivierung der Vorkaufsrechte erforderlich sind:

Es bedarf einer Regelung, nach der die Gemeinde bei Ausübung des Vorkaufsrechts **höchstens den Verkehrswert des Grundstückes** zu zahlen hat. Nach geltendem Recht hat die Gemeinde bei Ausübung des Vorkaufsrechts den zwischen Käufer und Verkäufer vereinbarten Kaufpreis zu bezahlen, § 28 Abs. 2 S. 2 BauGB. Sie kann den Preis nur dann auf den Verkehrswert reduzieren, wenn der vereinbarte Preis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet, § 28 Abs. 3 S. 1 BauGB. Damit ist die Gemeinde im Regelfall an dieselben Marktmechanismen gebunden, die für rein private Akteure gelten. Die regelhafte Verpflichtung zur Zahlung des zwischen Käufer und Verkäufer vereinbarten Kaufpreises berücksichtigt nicht die reduzierten Refinanzierungsmöglichkeiten, die Gemeinden haben, wenn sie Vorkaufsrechte zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ausüben. Außerdem trägt die Gemeinde in Marktsituationen spekulativ überhöhter Grundstückspreise auf der Grundlage des geltenden Rechts mit zu der Preisentwicklung bei. Die ihrem Gemeinwohlauftrag entsprechende begrenzende Kontrolle kann nur durch eine preislimitierte Ausübung erfolgen. Diese ist jedoch nach geltendem Recht die Ausnahme.

Im BauGB ist eine Regelung erforderlich, nach der **kommunale Vorkaufsrechte auch auf grundstücksbezogene Veräußerungsgeschäfte durch Share Deals anwendbar** sind. Die §§ 24 ff. BauGB sind nur anwendbar, wenn Grundstücke im klassischen Wege durch Abschluss eines Kaufvertrages über den Eigentumsübergang und Eintragung in das Grundbuch veräußert werden. Zunehmende Bedeutung erlangen aber Veränderungen der Beherrschungsverhältnisse über Grundstücke, die durch Veräußerungen von Gesellschaftsanteilen (sog. Share Deals) häufig international tätiger Finanz- und Immobilienunternehmen an den im Grundbuch eingetragenen Grundstücksgesellschaften erfolgen. Ein Grundstücksverkauf im Sinne der §§ 24 ff. BauGB erfolgt dann nicht, gesetzliche oder Satzungsvorkaufsrechte laufen leer. Städte und Gemeinden verlieren dadurch – häufig in Bezug auf Grundstücke mit erheblichem Wohnungsbaupotential – erforderliche Einflussnahmemöglichkeiten.

2. Baugebote

Ein praktisches Bedürfnis für die Anordnung eines Baugebotes besteht insbesondere in Bezug auf einzelne große Grundstücke mit nennenswertem Wohnungsbaupotential, die aus spekulativen Gründen über einen längeren Zeitraum nicht oder nur unzureichend bebaut werden. In diesem Fall kommt ein Baugebot in Betracht, wenn es sich um ein einzelnes Grundstück handelt und die benachbarten Grundstücke entsprechend dem Zielbild der Gemeinde bebaut sind (Baulücke). Obwohl es z. B. in Hamburg mehrfach

solche Situationen gab, wurde in den zurückliegenden Jahren kein Baugebot angeordnet. Dies liegt auch an den Rechtsgrundlagen in §§ 175, 176 BauGB, die für die Praxis effektiviert werden müssen.

Dafür ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt angeordnet werden darf, dass das Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen ist, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind, § 176 Abs. 1 Nr. 3 (neu) BauGB. Dies ermöglicht die Anordnung von Wohnbebauung auch in Gebieten, in denen nach dem Bebauungsplan auch andere Nutzungen zulässig wären, also in Urbanen Gebieten, § 6 a BauNVO, und Mischgebieten, § 6 BauNVO, ggf. auch in Allgemeinen Wohngebieten, § 4 BauNVO. Nach geltendem Recht kann nur eine den Anforderungen des Bebauungsplans entsprechende Bebauung angeordnet werden, § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.

Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum wird durch die vorgeschlagene Regelung in § 176 Abs. 4 S. 2 (neu) BauGB unterstützt. Verlangt ein Eigentümer die Übernahme des Grundstückes, weil ihm die Durchführung der Baumaßnahme wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, soll die Gemeinde ermächtigt werden, das Grundstück u.a. zugunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft zu übernehmen.

III. Verbesserter Mieterschutz

Mit dem neuen § 250 BauGB wird eine erforderliche Ergänzung der Milieuschutzregelungen in § 172 ff. BauGB vorgeschlagen. Während diese den Schutz von Mietwohnungen vor der Umwandlung in Eigentumswohnungen nur in Gebieten mit Sozialen Erhaltungssatzungen ermöglichen, ist § 250 (neu) BauGB in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten auf einen flächenhaften Umwandelungsschutz gerichtet, wenn die Gebiete durch Rechtsverordnung bestimmt sind. Die Umwandlung ist insbesondere in großen Städten und Gemeinden eine wesentliche Ursache für den Verlust bezahlbaren Wohnraums. So wurden etwa in Hamburg von 2015 bis 2019 insgesamt knapp 15.000 Abgeschlossenheitsbescheinigungen für Bestandswohnungen (ohne Neubau) erteilt, um Sondereigentum an einzelnen Wohnungen zu begründen. Nur so kann in Häusern mit mehreren Wohnungen Eigentum an einzelnen Wohnungen entstehen. Der Umwandelungsschutz nach § 250 (neu) BauGB ist daher darauf gerichtet, den Erhalt bestehender Mietwohnungen zu sichern. Damit sollen Mietverhältnisse insbesondere vor Geschäftsmodellen geschützt werden, nach denen große Immobilien- oder Finanzunternehmen ganze Mietshäuser aufkaufen, entmieten, luxussanieren und die einzelnen Wohnungen dann mit erheblicher Wertsteigerung als Eigentumswohnungen veräußern. Keine Einschränkungen begründet § 250 (neu) BauGB dagegen für die wirtschaftliche Nutzbarkeit einzelner Eigentumswohnungen, die möglicherweise vermietet sind. Diese können weiterhin veräußert und vermietet werden.

IV. Vereinbarkeit Immissionsschutzrecht/Bauplanungsrecht

In engem Zusammenhang zum Baulandmobilisierungsgesetz steht das Thema Lärmschutz bei an bestehende gewerbliche Nutzungen heranrückender Wohnbebauung. Die geltenden Regelungen in der TA Lärm gewährleisten keine rechtssichere Festsetzung von dem Stand der Technik entsprechenden belüfteten Schallschutzvorrichtungen. Diese sind aber technisch erforderlich, um im Hinblick auf den Schutz vor Gewerbelärm qualitätsvolle Wohnverhältnisse zu erreichen. Parallel zum Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des Baulandmobilisierungsgesetzes muss daher eine Änderung der TA

Lärm vorangebracht werden. Darin sollte entsprechend des Vorschlages der gemeinsam durch BMK und UMK eingesetzten Arbeitsgruppe die TA Lärm um eine sog. Experimentierklausel ergänzt werden.