



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 34/2020 Juli 2020

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht

Rechtsanwältin Dr. Tina Bergmann
Rechtsanwalt Dr. Peter Eichhorn
Rechtsanwalt Dr. Jost Hüttenbrink
Rechtsanwältin Dr. Lisa von Laffert
Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Peter Michler
Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M. (Harvard)
Rechtsanwältin Dr. Barbara Stamm
Rechtsanwalt Jan Weidemann
Rechtsanwältin Dr. Sigrid Wienhues (Vorsitzende)
Rechtsanwältin Friederike Wohlfeld (BRAK)

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Verteiler: Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Fraktionsvorsitzende
Justizminister/Justizsenatoren der Länder
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Wirtschaftsprüferkammer
Bundesverband der Deutschen Industrie
Rechtsanwaltskammern
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Steuerberaterverband e. V.
Deutscher Richterbund
Bundesverband der Freien Berufe
Neue Richtervereinigung
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW
Redaktion der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht/NVwZ
ZAP, AnwBl, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Deubner Verlag Online Recht, Beck aktuell,
Jurion Expertenbriefing, Juris Nachrichten, LexisNexis Rechtsnews, Otto Schmidt Verlag

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Die BRAK nimmt zum Referentenentwurf eines Baulandmobilisierungsgesetzes wie folgt Stellung:

Eine Eilbedürftigkeit der komplexen und grundlegenden Vorschläge für Neuerungen ist nicht ersichtlich, weshalb die BRAK eine längere Frist zur Stellungnahme begrüßt hätte. Die Zeit zur Befassung mit dem Referentenentwurf ist in Anbetracht der Bedeutung der Gesetzesänderungen zu knapp, eine Beteiligung der Vorstände der regionalen Rechtsanwaltskammer – und damit einer breiteren Basis der anwaltlichen Praxis – ist kaum möglich, daher können die verschiedenen Fallgestaltungen und Auswirkungen nur vorläufig beurteilt werden.

Viele der durch den Entwurf vorgesehenen Maßnahmen sind bereits nach geltenden Recht möglich. Daher erscheint der Gesetzentwurf insoweit den Kommunen „Mut machen“ zu wollen, ihre (zum Teil heute bereits bestehenden) Handlungsmöglichkeiten auszuschöpfen, um neue Bauvorhaben zu realisieren. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang zum einen die Frage nach der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Neuregelung und zum anderen nach dem durch sie tatsächlich zu erzielenden „Mobilisierung-Effekt“. Denn ohne eine entsprechende finanzielle und damit verbunden personelle und fachliche Ausstattung wird es Gemeinden auch unter Geltung des neuen Gesetzes kaum möglich sein, den im Rahmen des Gesetzes eröffneten Rahmen auszuschöpfen.

Art. 1 – Änderung des Baugesetzbuches

Art. 1 Nr. 3 a) § 1a Abs. 3 Satz 6 BauGB neu

Die Möglichkeit des finanziellen Ausgleichs für naturschutzrechtliche Eingriffe in § 1a Abs. 3 Satz 6 BauGB neu soll in den Fällen helfen, in denen in der Praxis einzelne Bebauungspläne (die im Übrigen unbedenklich schienen) zeitlich zurückgestellt bzw. aufgegeben werden mussten, weil Ausgleichsflächen nicht vorhanden sind.

Die Neuregelung ist eine politische Entscheidung, die die BRAK nicht kommentiert. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang die strikte Bindung in § 135d Abs. 4 BauGB, wonach das Ersatzgeld zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden ist. Andernfalls steht zu befürchten, dass der Sinn und Zweck der Regelung in § 1a BauGB verloren geht.

Art. 1 Nr. 4 d)- § 9 Abs. 2d BauGB

Insgesamt stellt sich die Frage nach der Erforderlichkeit der Regelungen, insbesondere im Hinblick auf § 9 Abs. 2d Nr. 1 und Nr. 4 – 8 BauGB neu. Denn bis auf § 9 Abs. 2d Nr. 2 und 3 BauGB neu sind alle anderen Regelungsinhalte bereits im geltenden Recht vorhanden.

Im Rahmen eines einfachen Bebauungsplans gem. § 34 BauGB können Gemeinden heute schon entsprechend handeln. Kommunen scheinen – aufgrund der Komplexität der Lage im städtischen Raum – von der Möglichkeit des § 34 BauGB wenig Gebrauch machen, auch aus der Befürchtung heraus,

Fehler zu machen. Die BRAK hat daher den Eindruck, dass mit dem Gesetzentwurf eher eine politische Wirkung erzielt werden soll.

Fraglich ist zudem, auf welche Gebiete die Neuregelungen in § 9 BauGB neu in der Praxis überhaupt Anwendung finden würden. Im Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplans (§ 34 BauGB) oder in Gebieten, in denen alte Bauleitpläne gelten und die übrigen Regelungen durch einen einfachen Bebauungsplan gem. § 34 BauGB getroffen werden, würde das Gesetz keine Anwendung finden. Dies bedeutet verkürzt gesagt, dass alle Gebiete, die bis 1955 besiedelt waren, aus dem Anwendungsbereich herausfallen. Insoweit stellt sich daher verstärkt die Frage, ob die Neuregelung des § 9 Abs. 2d BauGB neu insgesamt erforderlich ist.

Die Regelungen in **§ 9 Abs. 2d Nr. 2 und 3 BauGB** neu sind zu unbestimmt und stellen zudem einen Systembruch dar. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob sie notwendig sind.

Dieselben Effekte können nach Ansicht der BRAK nach geltendem Recht über einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan oder einem Bebauungsplan mit begleitendem städtebaulichem Vertrag erreicht werden. Gerade wegen der Bezugnahme auf den Innenbereich können nur Fälle erfasst werden, in denen bereits Baurecht nach § 34 BauGB besteht und der Grundstückseigentümer durch einen „Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung“ zur Realisierung dieses Baurechts gezwungen werden soll. Hier sieht die BRAK hohes Konfliktpotenzial und insbesondere einen Wettlauf um Vorbescheide zur Sicherung des bereits bestehenden Baurechts.

Für ein Gebiet, für das Baurecht bereits existiert, kann die Gemeinde nach den geplanten Neuregelungen in einem Bebauungsplan bestimmen, dass der Eigentümer das Baurecht nur ausnutzen darf, wenn er einen städtebaulichen Vertrag abschließt, in dem er sich „insbesondere“ der Mietpreisbindung unterwirft. Aus dem fraglichen Bebauungsplan wird jedoch nicht ersichtlich werden, welche Regelung gilt; dieser sagt nur, dass die Bebauung nur nach Maßgabe eines städtebaulichen Vertrags zulässig ist. Den genauen Inhalt von Fall zu Fall zu variieren und zu bestimmen (bei Beibehaltung des Kerns „Mietpreisbindung“), liegt in der Hand der Exekutive. Es bleibt daher unbestimmt, wo hier die Grenzen des Inhalts des künftigen Vertrages liegen.

Die Regelung lässt sich zudem mit der Systematik städtebaulicher Verträge (insbesondere mit dem Koppelungsverbot, § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB) kaum vereinbaren.

Weiter darf bezweifelt werden, dass die Neuregelung in der Praxis der „Baulandmobilisierung“ dient, da fraglich ist, ob sie dazu führen wird, dass Eigentümer derartiger Grundstücke sich verstärkt um deren Bebauung bemühen. Ferner fragt sich, wie realistisch es ist, dass Kommunen mit ihren begrenzten Kapazitäten solche Bebauungspläne aufstellen. Es erscheint daher fraglich, ob – auch wegen der nur beschränkten zeitlichen Geltung der Regelung – mit den Nr. 2 und 3 tatsächlich Anreize auf Seiten der Gemeinden bzw. der Eigentümer/Vorhabenträger geschaffen werden können, den sozialen Wohnungsbau in nennenswertem Umfang zu fördern. Stattdessen sollte erwogen werden, den sozialen Wohnungsbau mit anderen fiskalischen Mitteln zu fördern.

Auch hier gilt, dass eine entsprechende fachliche und finanzielle Ausstattung der Gemeinden Voraussetzung ist, damit dieser Effekt eintreten kann. Aus der Praxis wird von einer gewissen Frustration von Gemeindeseite berichtet, die - auch bei einer Gesetzesanpassung - befürchten, die damit verbundenen Aufgaben nicht leisten zu können. Die BRAK befürchtet, dass mit der gesetzlichen Neuregelung als nicht geeignetem Instrument, das Gegenteil von dem erreicht werden könnte, was mit dem Gesetz eigentlich bezweckt wird.

Die Vorschrift würde es darüber hinaus erlauben, ohne Flächen nach den Nr. 2 und 3 für den sozialen Wohnungsbau festzusetzen, Bebauungspläne zur Wohnraumversorgung mit Festsetzungen der Nr. 1 und/oder Nr. 4 - 8 erlassen zu dürfen. Diese Möglichkeit haben die Gemeinden aber bereits heute, sei es durch einen „regulären“ Bebauungsplan, der ggf. als Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) im vereinfachten Verfahren beschlossen wird, oder ggf. im Wege eines Vorhaben- und Erschließungsplans (§ 12 BauGB), mit dem die Gemeinde nicht an die Festsetzungsmöglichkeiten des BauGB bzw. der BauNVO gebunden wäre.

Sollte das Ministerium an der Regelung des § 9 Abs. 2d Nr. 2 BauGB neu festhalten wollen, regt die BRAK an, dass sichergestellt werden sollte, dass nicht nur im Zeitpunkt der Planaufstellung die Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus vorliegen, sondern dass auch sichergestellt wird, dass die sich daraus ergebenden Verpflichtungen auch eingehalten werden (was etwa Nr. 3 verlangt).

Die zeitlich befristete Anwendbarkeit der Regelung bis zum Ablauf des 31.12.2024 erscheint nicht konsequent und sinnvoll. Als Grund wird angeführt, dass es eine Evaluierung der Wirksamkeit des Gesetzes geben soll. Es darf bezweifelt werden, dass sich angesichts des naturgemäßen großen Zeitbedarfs für Planungen und Bauvorhaben viele Erfahrungen ergeben werden, die zu evaluieren wären. Konsequenter wäre es dann, eine unbestimmte Laufzeit, eine Evaluierung nach bestimmter Laufzeit und eine spätere Entscheidung über die Aufhebung der jetzigen Änderungen vorzusehen.

Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit Mitteln des Baurechts erscheint schwierig, zumindest ist fraglich, ob die baurechtlichen Anpassungen erforderlich sind. Auf der Basis der derzeitigen Rechtslage können Wohngebiete überall ausgewiesen werden, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für weiteren Wohnungsbau zu schaffen. Insofern bedarf es keiner gesetzlichen Änderungen. Der Gesetzgeber könnte andere, ggf. wirksamere Anreize schaffen, um den sozialen Wohnungsbau zu fördern.

Art. 1 Nr. 9 und 10 - §§ 24 und 25 BauGB neu

Die Regelungsvorschläge im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Vorkaufsrecht in § 24 und § 25 BauGB neu sieht die BRAK kritisch.

Das Instrument des Vorkaufsrechts hat in der Vergangenheit in der Praxis keine große Wirksamkeit entfaltet. Die Wahrnehmung des Vorkaufsrechts ist für Gemeinden heute bereits schwer zu bewerkstelligen und kleine und mittlere Gemeinde sind oftmals damit überfordert. In diesem Zusammenhang besteht derzeit eher eine praktische und keine rechtliche Hürde.

Jetzt soll das Vorkaufsrecht im Rahmen einer Regelung, die mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe enthält, erweitert werden. Durch die mit den unbestimmten Rechtsbegriffen verbundenen Rechtsunsicherheit steht zu befürchten, dass Gemeinden auch unter Geltung des neuen Rechts von dem Instrument des Vorkaufrechts keinen Gebrauch machen werden. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „brachliegendes Grundstück“ oder „deutlich stärker steigende Mieten“ bedürfen erst der Konkretisierung durch die Rechtsprechung, um Planungssicherheit zu geben. Eine Stagnation bei Transaktionen von „brachliegenden Grundstücken“ steht daher zu befürchten, die dem Gesetzeszweck der zügigen Schaffung von Wohnraum entgegensteht.

Verschärft wird die Unsicherheit aller Voraussicht nach vor allem durch die Möglichkeit der Kaufpreisreduzierung nach § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Gerade bei „brachliegenden Grundstücken“ dürfte die Frage des aktuellen Verkehrswertes des Grundstücks im Zeitpunkt des Kaufes extrem schwer zu ermitteln sein. Die brachliegende Nutzung hat sicherlich einen geringen Wert, das Entwicklungspotenzial für einen Grundstücksspekulanten hat hingegen einen hohen Wert.

Zusammengefasst bedeutet das, dass durch die Regelungen kein neuer Wohnraum geschaffen wird, die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm nicht rechtssicher erscheinen und zu befürchten ist, dass die Gemeinden auch zukünftig von diesem Instrument keinen Gebrauch machen werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Art. 1 Nr. 9 a) cc) - § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB neu

Die in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB neu vorgesehene Regelung ist zu unbestimmt. Zudem bedarf es ihrer nach Einschätzung der BRAK auch nicht.

Es ist unklar, was eine „missbräuchliche Nutzung“ ist und wozu es dieser Regelung bedarf, um ihr zu begegnen. Entweder die Nutzung in einem Gebiet nach den „§§ 30, 33 und 34“ entspricht dem dortigen Baurecht - dann ist sie nicht missbräuchlich; wenn die Gemeinde dieses Baurecht nicht (mehr) für angemessen hält, dann kann sie dieses ändern. Oder die Nutzung widerspricht dem Planungsrecht – dann kann die Gemeinde dagegen mit entsprechenden bauaufsichtlichen Verfügungen vorgehen.

Anders ausgedrückt, bedeutet dies, dass – wenn Grundstücke, die entsprechend dem geltenden Planungsrecht genutzt werden, erhebliche städtebauliche Missstände darstellen, weil sie erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das Umfeld haben – dann das Planungsrecht nicht ordnungsgemäß abgewogen bzw. aus städtebaulichen Gründen nach § 1 Abs. 3 eine Änderung desselben erforderlich ist. Geht es nur um eine missbräuchliche Nutzung, könnte dem die Bauaufsichtsbehörde mit einer Untersagung begegnen.

Ferner ist wegen der Unbestimmtheit der Formulierung die rechtssichere Anwendung in der Praxis schwer vorstellbar.

Art. 1 Nr. 9 b) - § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB neu

Die in § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB neu i. V. m. § 176a BauGB neu geplante Regelung ist nach Ansicht der BRAK unverhältnismäßig, da sie keine Ausnahmemöglichkeiten vorsieht.

Die Gemeinde bekommt ein sehr niedrigschwelliges städtebauliches Entwicklungsinstrument an die Hand. Sie kann hier ohne z. B. vorbereitende Untersuchungen o. ä. einen Bereich festlegen, innerhalb dessen sie die unbebauten oder geringfügig bebauten Grundstücke markiert. „In geeigneten Fällen“ statuiert sie für diese Flächen ein Baugebot. Der Eigentümer, der dem Baugebot nicht nachkommen kann oder will, entscheidet sich zum Verkauf. Im Verkaufsfall greift dann das gemeindliche Vorkaufsrecht, dessen Ausübung nach dem neuen § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB durch das Allgemeinwohl gerechtfertigt ist.

Beispiel: Der Eigentümer eines Grundstücks im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (Festsetzung: WA) will das Grundstück erst in einigen Jahren in seinem Ruhestand bebauen und bewohnen und lässt es bis dahin liegen. Gemäß der Neuregelung besteht jedoch ein Baugebot.

Viele derartige Konstellationen sind vorstellbar, in denen Eigentümer unverhältnismäßig hart in der Dispositionsbefugnis über ihr Eigentum betroffen würden.

Eine derartige Regelung stellt sich jedoch als unverhältnismäßiger Eingriff in Art. 14 GG dar, wenn keine Ausnahmemöglichkeiten geschaffen werden. Man darf bezweifeln, dass der neue § 176 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BauGB alle Fälle hinreichend erfasst.

Schließlich muss bedacht werden, dass allein die Einräumung eines Vorkaufsrechts keinen neuen Wohnraum schafft. Die Vorkaufsrechte der Gemeinde erscheinen nach Ansicht der BRAK nur dann sinnvoll, wenn mit der Ausübung des Vorkaufsrechts eine Bauverpflichtung, möglichst für sozialen Wohnungsbau, einherginge. Insoweit sind auch andere Koppelungen denkbar, z. B. Pflicht zur Vergabe eines Erbbaurechtes für die sofortige Wohnbebauung.

Art. 1 Nr. 10 - § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB neu

Die BRAK hat keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, den Gemeinden im Wege eines Satzungs-vorkaufsrechts die Möglichkeit einzuräumen, sich – im Falle des Verkaufs eines brachliegenden Grundstücks – unter den Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB neu Grundstücke zum Zwecke der Schaffung von Wohnraum „beschaffen“ zu können.

Was Eingriffe in Rechte der Vertragsparteien betrifft, ist zu berücksichtigen, dass die Ausübung eines Vorkaufsrechts den Verkaufswunsch des Verkäufers voraussetzt, er also sein Grundstück ohnehin „nicht mehr haben will“. Auch wäre insofern die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass der Erwerber die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 27 BauGB abwenden kann, wenn er sich dazu verpflichtet, das Grundstück den baurechtlichen Vorschriften entsprechend zu nutzen bzw. bauliche Missstände oder Mängel zu beheben. Verfassungsrechtlich bedenkliche Eingriffe in die Freiheitssphäre der Vertragspartner sieht die BRAK daher nicht.

Die in § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB neu vorgeschlagene Regelung ist nach Ansicht der BRAK jedoch zu unbestimmt, da sie mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe enthält. Bei dem Versuch, diese Begriffe zu definieren, muss die BRAK zudem konstatieren, dass man sich dann im rechtlich unzulässigen Bereich befindet.

„brachliegendes Grundstück“

Die Ausführungen in der Begründung, nach denen dazu „insbesondere Grundstücke (gehören), deren vormalige Nutzung aufgegeben wurde oder untergenutzte Grundstücke mit geringfügiger Bebauung, z. B. Nebenanlagen wie Garagen“, ist bedenklich. Danach kann man – zeitlich betrachtet – am Tag nach der Nutzungsaufgabe von einem brachliegenden Grundstück sprechen.

Weiteres Beispiel: Können auch Gartengrundstücke als brachliegend angesehen werden? In einem Gebiet i. S. v. §176a BauGB könnte nach der geplanten Neuregelung in einem Villenviertel mit großen Gartengrundstücken eine Nachverdichtung erfolgen und Baugebote statuiert werden. Dies stützen auch die Ausführungen in der Begründung zur Neuregelung des § 176a BauGB neu. Dort heißt es auf Seite 28: „§ 176a BauGB soll es den Gemeinden erleichtern, auch unzusammenhängend im Gemeindegebiet verteilt liegende Innenentwicklungspotentialflächen zu aktivieren. Dies können etwa Brachflächen... oder untergenutzte Grundstücke sein...“

„Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt“

Fraglich ist, ab wann man – räumlich und zeitlich betrachtet – von einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt sprechen kann. Worauf ist abzustellen? Auf ein Baugebiet? Auf ein Plangebiet? Wie ist der Begriff „eines Teils der Gemeinde“ in § 25 Abs. 1 Satz 3 Buchst. b auszulegen?

Der Gesetzestext übernimmt zwar die Formulierung des § 556d Abs. 2 Satz 2 und 3 BGB, ohne jedoch die Regelungen des § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB bzw. Abs. 2 Satz 4 in Bezug zuzunehmen. Wie und auf welche Weise und von wem soll die Gebietsbestimmung in § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB erfolgen?

§ 556d Abs. 2 Satz 1 BGB sieht eine Bestimmung der entsprechenden Gebiete durch die Landesregierung durch Rechtsverordnung vor. („Die Landesregierungen werden ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen.“) Auch die Neuregelung in § 250 Abs. 1 Satz 2 BauGB neu sieht eine entsprechende Verordnungsermächtigung vor. Der Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung gebietet es, dass eine Vereinbarkeit mit den Regelungen des BGB bzw. der Regelungen innerhalb eines Gesetzes (BauGB neu) hier keine unterschiedlichen Voraussetzungen statuieren. Jede Kommune muss im Geltungsbereich der Neuregelung für sich festlegen, welche Gebiete einen angespannten Wohnungsmarkt aufweisen. Vor dem Hintergrund, dass es schon Landesregierungen mit deutlich mehr Ressourcen zumindest schwer fällt, Landesverordnungen i. S. d. § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB zu erlassen, ist zu befürchten, dass Kommunen mit dieser Aufgabenstellung überfordert sein werden.

Es stellt sich zudem die Fragen, ob mit der Definition in der Praxis sachgerechte Ergebnisse erzielt werden können.

Beispiel: Ein unbeplantes Villengebiet, das derzeit nach der BauNVO einen WR von 0,2 hat, wird als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt eingestuft. Das bedeutet, dass dann ein WR von 0,5 greift.

Allein diese Vorschrift schafft zudem keinen neuen Wohnraum. Auch hier fehlt es an einer Verpflichtung der Gemeinde, für den Fall der Ausübung des Vorkaufsrechts alsbald neuen Wohnraum zu schaffen. Zudem müsste eine Regelung aufgenommen werden, nach der die Gemeinde, falls sie ihrer Verpflichtung im Rahmen eines gesetzlich vorgegebenen zeitlichen Rahmens nicht nachkommt, verpflichtet ist, das Grundstück zurückzugeben.

Art. 1 Nr. 12 b) - § 31 Abs. 3 BauGB neu

Die Regelung in § 31 Abs. 3 BauGB neu sieht die BRAK kritisch. Sie erscheint städtebaulich und unter Umständen auch verfassungsrechtlich zumindest problematisch.

Die Regelung besagt im Ergebnis, dass Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt für den Wohnungsbau von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden können, auch wenn das Vorhaben den Grundzügen der Planung widerspricht und wenn es städtebaulich unvertretbar ist. Das Vorhaben wäre auch dann zulässig, wenn es von dem abweicht, was die Gemeinde städtebaulich will („Grundzüge der Planung“) und wenn es nicht das Ergebnis einer ordnungsmäßigen Abwägung sein könnte, weil es städtebaulich nicht vertretbar ist.

Beispiel: Die Errichtung von Werkwohnungen auf dem Gelände von Industrieunternehmen würde nach der Neuregelung erleichtert.

Damit wird die Verwaltung ermächtigt, in den Kern der gemeindlichen Planungshoheit einzugreifen. Dies könnte im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG kritisch sein, auch wenn das Einvernehmen nach § 36 BauGB durch den Gemeinderat bzw. Bauausschuss erforderlich ist. § 31 Abs. 3 BauGB neu ist jedoch zu großzügig, was die Abweichung von den Grundzügen der Planung angeht.

Schließlich können auf diese Weise Vorhaben zugelassen werden, die städtebaulich unüberwindliche Spannungen verursachen (nicht städtebaulich vertretbar). Insoweit nützt auch die Befristung nichts, denn wenn das Vorhaben realisiert ist, perpetuiert es diese Spannungen.

Auch hier stellt sich unter Bestimmtheitsgesichtspunkten die Frage, wie der Begriff „Gebiet“ räumlich abgegrenzt wird. In § 31 Abs. 1 und 2 wird von den „Festsetzungen eines Bebauungsplans“ gesprochen, sodass davon auszugehen ist, dass nicht der räumliche Geltungsbereich eines Bebauungsplans gemeint ist. Ein Bezug auf § 556d BGB fehlt in der Vorschrift ebenso wie die geplante Verordnungsregelung in § 250 Abs. 1 und 2 BauGB neu. Wäre der Begriff „Gebiet“ i. S. v. § 556d BGB / § 250 Abs. 1 und 2 n. F. zu verstehen, so könnte durch Rechtsverordnung der Landesregierung (§ 556d Abs. 2 BGB) in die Planungshoheit der Kommunen eingegriffen werden.

Art. 1 Nr. 17 - § 175 Abs. 2 Satz 2 - 4 BauGB neu

Bei der in § 175 Abs. 2 Satz 2 - 4 BauGB neu vorgesehenen Regelung stellt sich erneut die Frage, wie unter Bestimmtheitsgesichtspunkten der Begriff „Gebiet“ räumlich abgegrenzt wird.

Art. 1 Nr. 18 – a) cc) - § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB neu

Auch bei der in § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB neu vorgesehenen Regelung beinhaltet die bereits angesprochene Problematik der Abgrenzung des Begriffs „Gebiet“.

Art. 1 Nr. 18 – b) - § 176 Abs. 3 BauGB neu

Die in § 176 Abs. 3 Nr. 1 BauGB neu vorgesehene Ausnahmeregelung, nach der die Gemeinde von einem Baugebot abzusehen hat, wenn die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen einem Eigentümer nicht zuzumuten ist, ist nach Ansicht der BRAK zu streng gefasst und unter eigentumsrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich. Zudem ist unklar, worauf abzustellen ist, ob die persönlichen Verhältnisse des konkret betroffenen Eigentümers entscheidend sein sollen oder ob ein objektiver Tatbestand gilt.

Auch hinsichtlich der Ausnahmeregelung in § 176 Abs. 3 Nr. 2 stellt sich die Frage, ob die Ausnahmeregelung aus eigentumsrechtlichen Gründen ausreichend ist und ob nicht zu stark in die Dispositionsbefugnis des Eigentümers eingegriffen wird.

Art. 1 Nr. 23 - § 250 BauGB neu

Der neuen Regelung in § 250 BauGB neu liegt eine politische Entscheidung zugrunde, die die BRAK nicht kommentiert.

Sie gibt jedoch zu bedenken, dass die Neuregelung einen Systembruch bedeutet. Anders als bisher entscheiden nicht mehr die Kommunen, sondern der Gesetzgeber bzw. der ermächtigte Verordnungsgeber über die bauliche Gestaltung einer Gemeinde. Gesetzestechisch hat die BRAK Bedenken, ob die Regelung den Vorgaben aus Art. 89 GG genügt, da die Norm keine Aussagen zu den Voraussetzungen trifft, sondern lediglich die Verordnungsermächtigung enthält.

Zudem fehlt eine Abgrenzung zur geltenden Regelung des § 172 BauGB (Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung)). Unklar ist, ob die beiden Regelungsinstrumente alternativ oder kumulativ vorliegen können bzw. sollen.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch der Sinn und Zweck des Wohn- und Teileigentumsgesetzes zu berücksichtigen, das unter anderem die Bildung von Eigentum für breite Bevölkerungskreise zum Ziel hatte. Die BRAK ist der Auffassung, dass derartige Regelungen nicht im BauGB sondern ggf. in den Mietgesetzen verankert werden sollten. Bestehende Mietverhältnisse werden über die zivilrechtlichen Vorschriften der §§ 577 und 577a BGB weitgehend geschützt.

Zudem enthält das BauGB bereits für spezielle städtebauliche Situationen in Sanierungsgebieten, Erhaltungssatzungsgebieten usw. Regelungen, die die Bildung von WEG unter Genehmigungsvorbehalt stellen.

Artikel 2 – Änderung der Baunutzungsverordnung

Art. 2 Nr. 3 - § 5a Bau NVO neu (Dörfliche Wohngebiete)

Die Regelung in § 5a BauNVO neu erscheint überflüssig.

Der wesentliche Unterschied zu einem Dorfgebiet scheint darin zu liegen, dass in einem (neu zu schaffenden) „Dörflichen Wohngebiet“ Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betrieb und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude nur ausnahmsweise zulässig sind, während sie im Dorfgebiet (§ 5 BauNVO) allgemein zulässig sind. Vorteile eines solchen Gebiets gegenüber dem „klassischen“ Dorfgebiet sind nicht ersichtlich und werden auch nicht näher begründet. Auch könnte eine solches Gebiet im Ergebnis auch über die bereits bestehenden Feinsteueringstrumente der §§ 1 Abs. 4 – 10 BauNVO ermöglicht werden, weil entsprechende Gebietsfestsetzungen bereits möglich sind.

Die Einführung eines „dörflichen Wohngebiets“ in § 5a BauNVO neu hält die BRAK daher für überflüssig und befürchtet Abgrenzungsschwierigkeiten zum Dorfgebiet nach § 5 BauNVO. Gerade weil der Umgriff für eine Beurteilung nach § 34 Abs. 1 BauGB in Verbindung mit der BauNVO oft schwierig ist, befürchtet die BRAK Schwierigkeiten bei der Beurteilung des Baurechts nach § 34 BauGB. Ansonsten vermag die BRAK wenig Vorteile für die vom Gesetzgeber erhofften Ziele und Zwecke zu erkennen.

* * *