

Viel Arbeit für Planer und Anwälte

Das Baulandgesetz überfordert die Kommunen

Von Christian-W. Otto, Berlin

Wie kann dringend benötigter, vor allem bezahlbarer Wohnraum in den Ballungszentren schneller geschaffen werden? Dieser gewichtigen gesellschaftlichen Aufgabe haben sich die Koalitionäre aus CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 gewidmet. Es folgten die Einsetzung der sogenannten Baulandkommission und deren Empfehlungen im Frühjahr 2019. An diese knüpft nun die Bundesregierung mit ihrem am 4. November 2020 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland, kurz Baulandmobilisierungsgesetz, an. Der Gesetzentwurf sieht zahlreiche Änderungen im Bauplanungsrecht vor. Die Gemeinden sollen dadurch Bauland einfacher und schneller mobilisieren und auf Bauland besser zugreifen können. Was jedoch wie Erleichterung klingt, ist für die Kommunen in der Realität oft schwer umsetzbar. Viele Normen des Gesetzes werden ihre Planungskapazitäten überfordern.

Idealerweise entsteht neuer Wohnraum dann, wenn Kommunen vermehrt Bauland ausweisen und anschließend Grundeigentümer und Investoren bauen, was die Bauwirtschaft hergibt. Bezahlbarer Wohnraum kann sich gleichsam automatisch einstellen, sobald das Angebot an Wohnraum die Nachfrage übersteigt. Mit dieser Vorstellung haben Bund und Länder in der Vergangenheit stetig ihre Gesetze geändert. Planen und Genehmigen sollten vereinfacht und beschleunigt werden. Negative Begleiterscheinung jeder Gesetzesnovelle war die stete Zunahme an nicht einfachen Ausnahmenvorschriften. Aber auch beim Wohnungsmangel sind stete Zunahmen zu verzeichnen.

Nun soll das Baulandmobilisierungsgesetz es richten. Ein Gesetz, das einen irreführenden Titel trägt: Bauland lässt sich nicht mobilisieren. Es ist und bleibt immobil. Bauland kann nur geschaffen und zweckentsprechend genutzt werden, wenn Gemeinden planen und Bauherren bauen. Dies muss von beiden, von Gemeinden und Bauherren, tatsächlich gewollt sein. Hier liegt der wunde Punkt in der Wohnungsbaukrise. Gemeinden sind nicht bereit oder in der Lage, genügend Bauland auszuweisen. Grundeigentümer finden Bodenspekulation und Luxuswohnungen oft attraktiver als den bezahlbaren Wohnungsbau. Deutlich mehr preiswerter Wohnraum kann so nicht entstehen.

Probleme birgt auch das regulatorische Kernstück des Gesetzentwurfes, der sogenannte sektorale Bebauungsplan für die Wohnraumversorgung. Die Gemeinde darf einen solchen Bebauungsplan in bebauten, aber bisher nicht beplanten Ortsteilen aufstellen. Mit der Verortung dieses Plans im Innenbereich wird neues Bauland also regelmäßig nicht ausgewiesen, bestenfalls aber bestehendes Baurecht vergrößert. Sektorale wird dieser Bebauungsplan genannt, weil er nur den Wohnungsbau betrifft. In diesem Plan darf die Gemeinde etwa bestimmen, dass nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen. Der Bauherr soll so gezwungen

werden, Gebäude zu errichten, die von ihren baulichen Voraussetzungen her bezahlbarer Wohnraum sein können.

Da die unter diesen Beschränkungen errichteten Wohnungen nach Fertigstellung jedoch immer noch frei vermietet werden dürfen, also das Ziel, preiswerten Wohnraum an den Markt zu bringen, nicht erreicht wird, hat sich der Gesetzgeber auch hier etwas Innovatives überlegt. Die Gemeinden sollen auch festsetzen dürfen, dass Wohnungen im Geltungsbereich dieses Planes nur gebaut werden dürfen, wenn der Bauherr sich gegenüber der Gemeinde in einem städtebaulichen Vertrag einer Mietpreis- und Belegungsbindung unterwirft. Schnell wird die Gemeinde mit komplizierten Abwägungs- und Entschädigungsfragen konfrontiert werden, kann durch einen solchen Plan doch dem Grundeigentümer vormals sozial ungebundenes Baurecht verlorengehen.

Gemeinden werden erst einmal Gerichtsurteile abwarten

Der potentielle Verlust an Baurecht bei der Aufstellung eines solchen Planes wird dadurch erschwert, dass nach dem Gesetzentwurf die Möglichkeit, im unbeplanten Innenbereich Wohnungen zu bauen, deutlich vergrößert wird. Geht die jenseits jeder Planung mögliche Ausdehnung des Baurechts grundsätzlich in die richtige Richtung, erschwert sie den Gemeinden, die Schaffung sozialen Wohnraums zu verlangen. Zu erwarten ist daher, dass Gemeinden von dem sektoralen Bebauungsplan nur zurückhaltend Gebrauch machen werden, auch um abzuwarten, welche Fehler andere machen und wie die Gerichte darüber urteilen werden.

Daneben geht die Bundesregierung eine Fülle von Themen an, um Bewegung in die Baulandfrage zu bringen. Gemeinden dürfen ihre planerischen Fähigkeiten mit der Geltendmachung eines Ersatzgeldes bei planerischen Eingriffen in Natur und Landschaft erproben; sie dürfen ihr Vorkaufsrecht ausüben bei städtebaulichen Missständen und beim Verkauf geringfügig bebauter oder brachliegender Grundstücke, auf denen Wohngebäude gebaut werden dürfen; sie können sich für die Ausübung des Vorkaufsrechts drei statt vormals zwei Monate Zeit lassen; sie dürfen den Bauherrn von den Beschränkungen eines Bebauungsplans befreien, wenn er Wohnungen bauen will; sie können städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung aufstellen; sie dürfen Grundstückseigentümern mittels Baugebots aufgeben, Wohnungen zu bauen; sie dürfen durch Satzung feststellen, dass der Wohnungsmarkt angespannt ist, und dürfen im ländlichen Bereich sogenannte dörfliche Wohngebiete festsetzen. Nur eines dürfen die Gemeinden nicht: die Entscheidung treffen, ob die Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten einer Genehmigungspflicht unterworfen wird. Diese Entscheidung soll die jeweilige Landesregierung treffen.

Die Bundesregierung nimmt mit dieser Kompetenzzuweisung an die Länder den Ausweg aus dem koalitionsinternen Konflikt, ob eine solche Genehmigung überhaupt sinnvoll ist oder nicht. Dass Wohnungseigentum einerseits der Vermögensbildung und Altersvorsorge dient und vor steigenden Mieten schützt, andererseits die Erwerber solcher Wohnungen oft preiswerte Mietwohnungen frei machen, darf bei aller Popularität eines solchen Umwandlungsverbotes nicht aus dem Blick geraten. Zu erwarten ist, dass je nach Couleur in einigen Ländern das Umwandlungsverbot sofort,

in anderen nicht eingeführt wird. Für die Baulandschaffung bleibt das Umwandlungsverbot irrelevant, gilt die Genehmigungspflicht doch nur die Umwandlung bereits bestehender Wohngebäude. Neue Wohngebäude können also nach wie vor als Wohnungseigentum gebaut werden.

Schnell wird klar: Auf Gemeinden, Planer und Anwälte kommt viel Arbeit zu. Die Fülle an Neuerungen, verbunden mit tiefgehenden Eingriffen in das Eigentum, werden betroffene Grundeigentümer oft mehr mobilisieren, einen Anwalt aufzusuchen, als einen Architekten mit der Hausplanung zu beauftragen. Ob mit der Novelle Wohnungen in nennenswertem Umfang zusätzlich gebaut werden, wird sich erweisen. Skepsis ist nicht unangebracht. Um den Wohnungsneubau deutlich stärker anzukurbeln, braucht es mehr als innovative Instrumente und auf Umverteilung angelegte Eingriffe in das Eigentumsrecht. Den vom Bundeskabinett beschlossenen Planungs- und Rechtsinstrumenten fehlen durchschlagende Mobilitätseffekte, solange ungemein große Flächen – wie etwa in Berlin das Tempelhofer Feld – Brachen bleiben. Den verbreiteten Mangel an kommunalpolitischem Willen, Wohnbauland auszuweisen, behebt der vorliegende Gesetzentwurf nicht. An Regelungen, Gemeinden und Träger der Raumordnung sehr viel stärker in die Planungspflicht zu nehmen, hat sich der Gesetzgeber nicht gewagt. Aber die nächste Planungsrechtsnovelle kommt bestimmt.

Der Autor war Mitglied der Expertenkommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Er lehrt an der Technischen Universität Berlin am Institut für Stadt- und Regionalplanung.