

## 1. Grundlagen

Die als „Baulandmobilisierungsgesetz“ bezeichnete Novelle des Baugesetzbuchs (BauGB) ist am 23.06.2021 in Kraft getreten. Ihr Ziel ist es, die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden zu stärken. Insbesondere soll ein schnelleres Aktivieren von Bauland zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum ermöglicht werden. Um dies zu erreichen, wurden die bestehenden gemeindlichen Handlungsinstrumente zur Baulandmobilisierung erweitert und planungsrechtliche Erleichterungen für Wohnbauentwicklungen eingeführt.

Der Bericht befasst sich gemäß den Anträgen der Stadtratsfraktionen von Bündnis 90/ Die Grünen sowie der SPD schwerpunktmäßig mit denjenigen Regelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes, die konkret den Wohnungsneubau aktivieren und den Wohnungsbestand sichern:

- Einführung des sektoralen Bebauungsplans für den Wohnungsbau (§ 9 Abs. 2d BauGB)
- Beschleunigtes Verfahren für die Aufhebung von Bebauungsplänen (§ 13a BauGB)
- Erweiterungen beim Vorkaufsrecht (§§ 24, 25, 28 BauGB) \*
- Erleichterungen bei Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes (§ 31 BauGB) \*
- Erweiterung beim Baugebot (§ 176 BauGB) \*
- Einführung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts zur Stärkung der Innenentwicklung (§ 176a BauGB)
- Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten (§ 250 BauGB) \*

Wesentliche Regelungen (mit \* markiert), von denen der Nürnberger Wohnungsmarkt profitieren könnte, stehen unter dem Vorbehalt einer Rechtsverordnung des Landes. Diese legt die Gebiete fest, in denen die Anwendung des Baulandmobilisierungsgesetzes möglich ist. Sie ist bis längstens Ende 2026 befristet. Für das Umwandlungsverbot bedarf es einer zusätzlichen Rechtsverordnung des Landes, die bis maximal Ende 2025 befristet ist.

Bisher sind die Signale der Landesregierung so zu interpretieren, dass nicht mit einem schnellen Erlass der für die Anwendung benötigten Rechtsverordnungen zu rechnen ist. Die Stadt München hat sich aus diesem Grund bereits mehrmals an die Staatsregierung und die zuständige Bauministerin gewandt, ebenso der Bayerische Städtetag.

## 2. Neuerungen für den Wohnungsbau

### a) Einführung des sektoralen Bebauungsplans für den Wohnungsbau (§ 9 Abs. 2d BauGB)

Mit dem sektoralen Bebauungsplan liegt nun ein Instrument vor, welches insbesondere die Festsetzung von gefördertem Wohnraum im unbeplanten Innenbereich (nach §34 BauGB) ermöglichen soll.

Mittels eines thematisch auf Wohnen beschränkten Bebauungsplans können Flächen festgesetzt werden,

- nur für Wohngebäude
- auf denen ausschließlich Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für geförderten Wohnungsbau erfüllen oder

- auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen sich der Vorhabenträger für einzelne oder alle Wohnungen verpflichtet, die geltenden Förderbedingungen der Wohnraumförderung einzuhalten. Die Einhaltung dieser Verpflichtung muss dabei in geeigneter Weise gesichert sein

#### Bewertung

In Nürnberg liegt der Anteil an Wohnungen, die im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB entstehen, bei über 50 %. Nach Einschätzung der Verwaltung bietet die neue Regelung insbesondere mit der Festsetzungsmöglichkeit von gefördertem Wohnraum (dritter Aufzählungspunkt) endlich die Chance, gezielt in diesen Bereichen die Realisierung von gefördertem Wohnraum zu steuern. In einem schlanken Verfahren kann -neu- gezielt und ausschließlich für neue Wohnungen Baurecht geschaffen werden und dabei auch bestimmte Anteile geförderten Wohnungsbaus verbindlich festgeschrieben werden. Bislang war dies so nicht möglich. In Gebieten, deren städtebauliche Entwicklung den Erlass eines qualifizierten Bebauungsplans erfordern, kann dagegen kein sektoraler Bebauungsplan aufgestellt werden. In derartigen Gebieten werden in Nürnberg in der Regel in städtebaulichen Verträgen anteilige Bindungen für den geförderten Wohnungsbau nach der Quotenregelung vereinbart.

Die Regelung wird befristet eingeführt, weshalb die Einleitung des förmlichen Aufstellungsbeschlusses für sektorale Bebauungspläne nur bis Ende 2024 möglich ist. Der entsprechende Satzungsbeschluss müsste bis 2026 gefasst sein.

#### Weiteres Vorgehen

Um von der neuen Regelung Gebrauch zu machen, sind zuerst Gebiete zu identifizieren, welche sich grundsätzlich für den Erlass eines solchen sektoralen Bebauungsplans eignen. Soweit ein konkretes Gebiet als geeignet identifiziert ist, ist das Bebauungsplanverfahren einzuleiten. Da der Erlass von sektoralen Bebauungsplänen nur befristet möglich ist, ist eine zeitnahe Erprobung in der Praxis erforderlich.

### **b) Beschleunigtes Verfahren für die Aufhebung von Bebauungsplänen (§ 13a BauGB)**

Das (bestehende) Verfahren des beschleunigten Bebauungsplanverfahrens kann zukünftig auch bei der Aufhebung von Bebauungsplänen angewandt werden.

#### Bewertung

Diese Änderung dient der Beschleunigung und damit Optimierung des Bebauungsplanverfahrens und wird somit als grundsätzlich sinnvoll erachtet.

### **c) Erweiterungen beim Vorkaufsrecht (§§ 24, 25, 28 BauGB)**

Kommunen wird in bestimmten Fällen beim Verkauf von Grundstücken ein Vorkaufsrecht nach BauGB eingeräumt. Es wurden mehrere Änderungen vorgenommen, um dieses Instrument in der Anwendung zu verbessern und insgesamt zu stärken. Im Einzelnen:

- Der Gemeinde steht in bestimmten Gebieten ein Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken zu, wenn diese vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können und soweit die Grundstücke „unbebaut“ sind. Diese Regelung wurde nun durch das Baulandmobilisierungsgesetz dahingehend konkretisiert, dass auch eingefriedete oder erkennbar zu vorläufigen Zwecken bebaute Grundstücke als „unbebaut“ anzusehen sind und die Kommune in diesen Fällen das Vorkaufsrecht ausüben kann.
- Das Vorkaufsrecht wird mit dem § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB außerdem auf Flächen in Gebieten ausgeweitet, bei denen ein städtebaulicher Missstand vorliegt oder bauliche Anlagen vorhanden sind, die einen Missstand nach § 177 BauGB aufweisen (sog. Schrottimmobilien).

- Die Kommune kann von ihrem Vorkaufsrecht zum Wohle der Allgemeinheit Gebrauch machen (§ 24 Abs. 3 BauGB). Durch die Neuerung des Baulandmobilisierungsgesetzes wird dies dahingehend präzisiert, dass auch die Deckung eines Wohnbedarfs als Allgemeinwohl gilt und daher die Ausübung des Vorkaufsrechts begründen kann. Dafür muss zum einen ein nachweisbarer Wohnbedarf bestehen und zum anderen das Grundstück grundsätzlich geeignet sein, um den bestehenden Bedarf zu decken.
- Eine zentrale Erweiterung des Vorkaufsrechts besteht in der Einführung eines neuen besonderen vorkaufsrechtlichen Tatbestands für unbebaute oder brachliegende Grundstücke in Gebieten, welche mittels einer Rechtsverordnung der Landesregierung als Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt definiert werden (§ 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB). Daneben bedarf es einer gemeindlichen Vorkaufsatzung in Bezug auf ein konkretes Gebiet. Bei Vorlage der landesrechtlichen Verordnung und der gemeindlichen Vorkaufsatzung erfasst die Neuregelung sowohl brachliegende Grundstücke innerhalb des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen als auch -zusätzlich- unbebaute oder brachliegende Grundstücke im unbeplanten Innenbereich (nach § 34 BauGB), sofern diese Grundstücke vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Die neue Regelung weitet somit das Vorkaufsrecht auf einen deutlich größeren Teil des Stadtgebiets als bisher aus.
- Die Frist für die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde wird von 2 auf 3 Monate verlängert (§ 28 BauGB) und es besteht nun voraussetzungslos die Möglichkeit für Kommunen, das Vorkaufsrecht zur Höhe des Verkehrswertes anzuwenden.

#### Bewertung

Die neuen Regelungen stärken und ermöglichen grundsätzlich die Anwendung des Vorkaufsrechts zugunsten der Schaffung und Erhaltung von Wohnraum und der Beseitigung städtebaulicher Missstände.

Die Verlängerung der Ausübungsfrist des Vorkaufsrechts wird für die Ausübung des Vorkaufsrechts ebenso positiv gewertet wie die Limitierung auf den Verkehrswert bei der Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 28 BauGB). Allerdings bestehen die derzeit legalen Möglichkeiten im Grunde wie bisher weiter, die eine Ausübung des Vorkaufsrechts verhindern, wie z.B. das gesetzliche Rücktrittsrecht auf Seiten des Verkäufers, sog. Share-deals etc. Eine grundsätzliche Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts ist durch die Änderungen des Baulandmobilisierungsgesetzes nicht erfolgt.

#### **d) Erleichterungen bei Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes (§ 31 BauGB)**

Für eine Befreiung von Festsetzungen eines Bebauungsplans und somit einer flexibleren Handhabung des Baurechts hat das Baulandmobilisierungsgesetz verschiedene Erleichterungen vorgesehen. Damit entsteht innerhalb des vorliegenden Baurechts mehr Spielraum für den nötigen Wohnungsbau. Es wurde klargestellt, dass zu den Gründen des Allgemeinwohls, die eine Befreiung rechtfertigen können, auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gehören. In Gebieten, in denen nach landesrechtlicher Rechtsverordnung ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt, kann eine Befreiung -neu- auch dann erfolgen, wenn die Grundzüge der Planung berührt sind, sofern die nachbarschaftlichen Interessen und die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen weiterhin beachtet werden.

#### Bewertung

In der neuen Regelung wird großes Potential für den Wohnungsbau gesehen. Sie ermöglicht eine größere Flexibilität bei der Gewährung von Befreiungen zugunsten des Wohnungsbaus, was im

Hinblick auf Maßnahmen planabweichende Bebauung in B-Plan Gebieten mit überkommener Planung positiv zu bewerten ist. In diesen Bereichen mit alten Bebauungsplänen kann durch diese Regelung eine zeitgemäße Bebauung gewährleistet werden.

#### **e) Erweiterung beim Baugebot (§ 176 BauGB)**

Im Zuge des Baulandmobilisierungsgesetzes wurden Ergänzungen, Klarstellungen und Neuerungen vorgenommen.

Der § 176 BauGB mit Regelungen zum Baugebot wird um eine neue Regelung (As 3) ergänzt, die den Kommunen mehr Möglichkeiten bei der Umsetzung von Baugeboten ermöglichen soll. Demnach kann die Kommune -neu- den Eigentümer im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes verpflichten, sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzung zugelassen ist. Damit kann zukünftig auch in Mischgebieten eine Wohnbebauung angeordnet werden. Voraussetzung ist, dass die Maßnahme aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein muss. Das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes nach der Rechtsverordnung der Landesregierung stellt eine solche Voraussetzung dar.

Das Baugebot darf jedoch nur erlassen werden, wenn das Vorhaben objektiv wirtschaftlich ist. Auch kann die Ausübung des Baugebots abgewendet werden, wenn der Eigentümer glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsbefugnis über die Nutzung des Grundstücks für seinen Ehegatten oder eine in gerader Linie verwandte Person nicht zumutbar ist. Wenn der Eigentümer die Durchführung des Vorhabens subjektiv als unwirtschaftlich erachtet, hat er die Möglichkeit, der Kommune das Grundstück zugunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft zu verkaufen, an die das Baugebot dann übertragen wird.

#### Bewertung

Die Neuregelung stellt grundsätzlich eine Verbesserung des Instruments des Baugebots dar, weil Möglichkeiten, Baugebote zu Gunsten der Realisierung von Wohnungsbau anzuordnen, erweitert wurden. Grundstücke mit geltendem Baurecht und großem, ungenutztem Wohnbaupotential können so der Spekulation entzogen werden. Die sog. „Familienklausel“ dürfte die Umsetzungskraft des Baugebots jedoch schwächen.

#### Weiteres Vorgehen

Die Verwaltung prüft die Anwendung des Baugebots gemäß der Beschlussvorlage (AfS vom 18.07.2019) und wird dabei auch die Änderungen des § 176 BauGB durch das Baulandmobilisierungsgesetz beachten.

#### **f) Einführung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts zur Stärkung der Innenentwicklung (§ 176a BauGB)**

Mit dem § 176a BauGB wird als neues Instrument zur Stärkung der Innenentwicklung die Erstellung städtebaulicher Entwicklungskonzepte eingeführt. Die Entwicklungskonzepte legen einen räumlichen Geltungsbereich fest und treffen Aussagen zu Zielen und Maßnahmen, die der Stärkung der Innenentwicklung dienen sollen. Entwicklungskonzepte können dazu genutzt werden, die Entwicklung unbebauter oder brachliegender Grundstücke und deren Umsetzung planerisch zu begleiten. Die Grundstücke können dafür auch weit über das Stadtgebiet verteilt liegen. Städtebauliche Entwicklungskonzepte können als Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplans herangezogen werden.

#### Bewertung

Städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung bieten eine Möglichkeit, Entwicklungspotenziale in einem größeren, räumlichen Zusammenhang zu bewerten und umzusetzen. Sie haben auch das Potential, mehr Akzeptanz für die baulichen Entwicklungen in diesen Bereichen zu schaffen.

### Weiteres Vorgehen

Die Verwaltung wird ähnlich wie bei der Aufstellung von sektoralen Bebauungsplänen beauftragt, die Prüfung von grundsätzlich geeigneten Gebieten durchzuführen und das Instrument pilothaft anzuwenden.

### **g) Einführung eines Umwandlungsverbots von Miet- in Eigentumswohnungen in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten (§ 250 BauGB)**

Diese neue Regelung ermöglicht es den Landesregierungen, in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt mittels Rechtsverordnung einen Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen einzurichten.

Der § 250 BauGB führt als neue Regelung einen Genehmigungsvorbehalt bei der Umwandlung von bei zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsverordnung bestehenden Mietwohngebäuden in Wohnungseigentum ein. Für das Erfordernis einer Genehmigung müssen sich fünf Wohnungen in einem Wohngebäude befinden. Die Landesregierungen haben jedoch die Möglichkeit, diese Schwelle auf drei abzusenken bzw. bis 15 Wohnungen zu erhöhen. Festgelegt wird der Schwellenwert in einer Rechtsverordnung des Landes. Diese für die Anwendung des Genehmigungsvorbehalts erforderliche Verordnung, in der der Wohnungsmarkt der Kommune als angespannt definiert sein muss, ist in der Laufzeit bis spätestens zum 31.12.2025 beschränkt.

Die Genehmigung muss in bestimmten Fällen erteilt werden, z.B. dann, wenn das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll. Gleiches gilt, wenn das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur Eigennutzung an mindestens 2/3 der Mieter oder zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll. Eine Genehmigung darf ferner grundsätzlich nur dann versagt werden, wenn dies für die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum erforderlich ist.

### Bewertung

Die Regelung kann ein wichtiges Instrument darstellen, bestehenden Mietwohnungsbestand im gesamten Stadtgebiet zu erhalten. Für dessen Anwendung sind allerdings zwei Rechtsverordnungen des Landes (für die Bestimmung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB sowie zur Aktivierung des Umwandlungsvorbehalts nach § 250 BauGB) erforderlich, über deren Erlass bislang nicht entschieden wurde. Das neue Instrument ist als Alternative zu dem bestehenden Umwandlungsverbot im Rahmen der Erhaltungssatzung denkbar, welches im Gegensatz dazu den Erlass einer Erhaltungssatzung fordert und keine stadtweite Anwendung ermöglicht, sondern auf festgelegte Erhaltungssatzungsgebiete beschränkt ist. Mit der Umsetzung der Regelung wird allerdings ein erheblicher Verwaltungsaufwand beim Vollzug verbunden sein.

## **3. Fazit**

Das Baulandmobilisierungsgesetz gibt Kommunen zusätzliche und geschärfte Instrumente an die Hand, um angespannte Wohnungsmärkte zu entlasten, sei es durch mehr Flexibilität in der Baurechtschaffung und -genehmigung oder beim Vorgehen gegen Spekulation und brachliegende Wohnbauflächen.

Die Mehrzahl der Wohnungen entsteht mit über 50% in Nürnberg im unbeplanten Innenbereich (nach § 34 BauGB). Diese Flächen sind von der Anwendung des Baulandbeschlusses ausgenommen, weshalb dort bislang keine Vereinbarungen für den anteiligen geförderten Wohnungsbau getroffen werden konnten. Mit den sektoralen Bebauungsplänen besteht nun erstmalig und befristet bis 2026 die Möglichkeit, in einem schlanken Verfahren gezielt geförderten Wohnungsbau zu generieren. Dies ist unabhängig vom Erlass einer Landesverordnung. Die Prüfung möglicher Flächenpotentiale sollte daher mit vorrangiger Priorität noch in 2021 erfolgen.

Das beschleunigte Verfahren für die Aufhebung von Bebauungsplänen (nach § 13a BauGB) ist ebenfalls ohne Erlass einer Rechtsverordnung des Landes und damit bei Bedarf ab sofort anwendbar.

Dies gilt auch für die Einführung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts zur Stärkung der Innenentwicklung (§ 176a BauGB), dessen Einsatz angesichts wachsender Flächenkonkurrenzen und divergierender Interessen sinnvoll sein kann, um die Akzeptanz von Wohnbauvorhaben zu verbessern. Auch hier gilt aufgrund der befristeten Gültigkeit, dass zeitnah eine Prüfung grundsätzlich geeigneter Gebieten erfolgen sollte, um das Instrument ggf. in einem Pilotprojekt anzuwenden.

Derzeit ist noch offen, ob die für die übrigen Instrumente erforderliche landesrechtliche Rechtsverordnung (zur Festlegung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt) sowie diejenige zur Aktivierung des Umwandlungsvorbehalts (nach § 250 BauGB) erlassen werden.

Das Baulandmobilisierungsgesetz gibt den Kommunen neue Instrumente zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum an die Hand, die teilweise in laufenden Verfahren unmittelbar zur Anwendung kommen können. Teils entstehen daraus auch neue Prozesse verbunden mit zusätzlichen Aufgaben, für die derzeit keine personellen Ressourcen zur Verfügung stehen. Um seriös abschätzen zu können, wie und mit welchem Aufwand das Baulandmobilisierungsgesetz umgesetzt werden kann, ist zuerst zu prüfen, wie viele Anwendungsfälle sich aus den jeweiligen Instrumenten ergeben können. Die Anwendung des Gesetzes ist somit mit Mehrarbeit verbunden, die erst nach konkreter Prüfung der Maßnahmen in einem nächsten Schritt beziffert werden kann.

#### **4. Prüfung der innerstädtischen Baulücken auf Verfügungsrecht - Aktivierung innerstädtischer Baulücken und ungenutzter Grundstücke**

Im Hinblick auf die Aktivierung innerstädtischer Baulücken und ungenutzter Grundstücke sieht die Verwaltung ein wesentliches Problem beim Neubau -auch von geförderten Wohnungen- in widerstrebenden Interessen. Eine hohe Dichte ist vor Ort, auch bei Baulückenschließungen kaum noch vermittelbar, jeder Verlust von Freiraum wird als schmerzlich empfunden, insbesondere, wenn vorhandene Bäume gefällt werden müssen. In vielen Fällen ist der gesellschaftliche Ausgleich nur zu Lasten des Wohnungsbaus möglich.

Im Ergebnis ist die Zahl möglicher tatsächlich konfliktarm nutzbarer Baulücken (Fälle nach § 34 BauGB) zunehmend überschaubar, zudem ist dort aus rechtlichen Gründen der Baulandbeschluss nicht anwendbar (keine Baurechtsneuschaffung). Aus Baulücken ist daher bisher nur ein untergeordneter Beitrag zum geförderten Wohnen entstanden. Für das Wohnen insgesamt lieferten Genehmigungen nach § 34 BauGB jedoch den Löwenanteil der Flächen. Auf den Bericht zum Baulückenprogramm im AfS vom 29.01.2015, Ö7, wird verwiesen, ebenso auf den Bericht „Umsetzung der Strategie Wohnen 2030“ im Stadtrat vom 23.06.2021 – Maßnahmen mit Potential für die Zukunft.

#### **5. Bau bezahlbaren Wohnraums über die EOF hinaus**

Um die Errichtung geförderten und belegungsgebundenen Wohnraums zu unterstützen, bietet es sich an, - wie seit dem Jahr 2013 praktiziert – weiterhin städtische Grundstücke im Rahmen von Konzeptauswahlverfahren gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen wie Baugenossenschaften, kirchlichen oder öffentlichen Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Für die wbg ist die Übertragung von Grundstücken, wie im Sonderprogramm Wohnen erfolgreich praktiziert, ein bewährtes Instrument. Beim Verkauf städtischer Grundstücke in Konzeptauswahlverfahren erfolgt - im Gegensatz zum Höchstpreisverfahren - die Veräußerung nicht an den Meistbietenden, sondern zu einem vorher fixierten Festpreis an denjenigen Bieter mit der besten inhaltlichen Konzeption und Projektidee. Ausschlaggebend sind vorher festgelegte Kriterien u. a. wohnungspolitischer, sozialer, baulicher oder ökologischer Art.

Diversity-Relevanz:

*Das Thema Wohnen betrifft Menschen unterschiedlichen Alters und Lebenssituationen. Dazu zählen insbesondere auch Familien in unterschiedlichen Lebenslagen und differenzierten Konstellationen. Zudem ist die Schaffung leistbaren Wohnraums für breite Bevölkerungsschichten, insbesondere für Familien, ein wichtiges gesellschaftliches Anliegen.*