

Masterarbeit

Bedarfsgerechte Instrumente für die Kommunen zur Bewältigung der Wohnungsknappheit?

Eine Politikanalyse zur Novellierung des bodenrechtlichen Instrumentariums durch das Baulandmobilisierungsgesetz

Marian Flaßkamp B.Sc.

Matrikel-Nr. 187187

06.09.2022

M.Sc. Raumplanung, Fakultät Raumplanung,
Technische Universität Dortmund

Gutachter:

Prof. Dr. Thomas Hartmann
(Fachgebiet Bodenpolitik, Bodenmanagement
und kommunales Vermessungswesen)

Dipl.-Ing. Stefan Lindert
(Fachgebiet Raumplanungs- und Umweltrecht)

BauMobG



Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit die männliche Schreibweise verwendet und auf geschlechtsneutrale Formulierungen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen sollen keine Benachteiligungen implizieren und gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

*Die Arbeit umfasst eine Zeichenanzahl von rund 183.950
(Fließtext ohne Leerzeichen und Quellenbelege)*

Dortmund, 06.09.2022

Marian Flaßkamp

Dies ist nicht die offiziell abgegebene und begutachtete Fassung der Masterarbeit. Diese Fassung enthält eine stellenweise Schwärzung zur Unkenntlichmachung vertraulicher Inhalte sowie die nachträgliche Korrektur von eindeutigen Fehlern an wenigen Stellen im Fließtext. Es handelt sich jedoch nicht um eine inhaltliche Weiterentwicklung.

© Marian Flaßkamp 2022

Es handelt sich um eine urheberrechtlich geschützte Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	iii
Tabellenverzeichnis.....	iii
Abkürzungsverzeichnis.....	iv
1. Einleitung.....	1
1.1. Aktuelle Wohnungs- und Baulandknappheit.....	1
1.2. Politische Antwort auf die Knappheitsproblematik.....	4
1.3. Untersuchungsbedarf zum Baulandmobilisierungsgesetz.....	5
1.4. Forschungsbedarf zu Politikprozessen und Instrumenten.....	6
1.5. Forschungsfragen und Zielsetzung.....	7
1.6. Aufbau der Arbeit.....	9
2. Politisch-administrative Prozesse und Instrumente als Grundlage zur Baulandmobilisierung	11
2.1. Politikprozess zur Umverteilung von Rechten auf Basis von Akteurshandeln.....	11
2.2. Bodenpolitisches Begriffsverständnis.....	14
2.3. Instrumente als bodenpolitische Interventionsmöglichkeit.....	15
2.4. Debatte um Instrumente zum Umgang mit Knappheit.....	17
3. Forschungsdesign.....	19
3.1. Untersuchungsaufbau.....	19
3.2. Methodische Vorgehensweise.....	21
3.3. Auswahl der Untersuchungsinstrumente.....	24
4. Das Gesetz zur Mobilisierung von Bauland.....	26
4.1. Instrumente zur Baulandmobilisierung.....	26
4.2. Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB als neues Instrument	30
4.3. Ausweitung des Allgemeinen und Besonderen Vorkaufsrechts nach den §§ 24 und 25 BauGB.....	33
4.4. Erweiterung des Baugebots nach § 176 BauGB.....	36

5.	Politikanalyse zum Baulandmobilisierungsgesetz.....	40
5.1.	Der Politikprozess zum Baulandmobilisierungsgesetz.....	41
5.2.	Analytische Aufbereitung des Politikprozesses.....	47
5.3.	Problemdefinition als Grundlage der Politik.....	54
5.4.	Paradigma der Politikformulierung.....	60
5.5.	Umsetzungsstand zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB.....	63
5.6.	Zusammenfassung der Politikanalyse.....	65
6.	Einschätzungen der Planungspraxis zum Baulandmobilisierungsgesetz.....	66
6.1.	Befragung der kommunalen Planungspraxis.....	67
6.2.	Praxisorientierung der Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes.....	70
6.3.	Annahme der Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes von der kommunalen Planungspraxis.....	76
6.4.	Zusammenfassung der Einschätzungen.....	84
7.	Schlussfolgerungen und Theorieentwicklung.....	85
7.1.	Bedarfsgerechtigkeit des Politikprozesses zum Baulandmobilisierungsgesetz	85
7.2.	Bedarfsgerechtigkeit des Baulandmobilisierungsgesetzes.....	86
7.3.	Theoretische Ansätze zu Praxisorientierung und Wirken neuer bodenpolitischer Instrumente.....	87
8.	Diskussion zum bodenrechtlichen Änderungsbedarf zur Baulandmobilisierung	90
8.1.	Erörterung der Änderungsvorschläge aus der Planungspraxis.....	90
8.2.	Einordnung der Änderungsvorschläge im Kontext der Wohnungsknappheit.....	92
9.	Fazit und Ausblick.....	95
10.	Quellenverzeichnis.....	97
10.1.	Literaturquellen.....	97
10.2.	Rechtsquellen.....	103
10.3.	Interviewquellen.....	104
10.4.	Dokumentenquellen zum Baulandmobilisierungsgesetz.....	105
	Anhang.....	I

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Akteursdreieck einer öffentlichen Politik	12
Abbildung 2: Phasen und Produkte einer öffentlichen Politik.....	13
Abbildung 3: Untersuchungsaufbau.....	20
Abbildung 4: Methodik der Untersuchung.....	23
Abbildung 5: Akteursdreieck zum Prozess des BauMobG - Modell A.....	49
Abbildung 6: Akteursdreieck zum Prozess des BauMobG - Modell B.....	50
Abbildung 7: Wirkungsgefüge zur Problemstellung des BauMobG	59
Abbildung 8: Skizzierung Politikparadigmen zur Bewältigung der Wohnungsknappheit im Zeitverlauf.....	61
Abbildung 9: Karte zur Lokalisierung der Kommunen mit Interviewpartner in NRW.....	69
Abbildung 10: Politiklösungskonstrukt der Wohnungsknappheit (bodenpolitischer Weg)	94

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Instrumente des BauMobG.....	27
Tabelle 2: Schema der Politikanalyse	40
Tabelle 3: Kategoriensystem zur Inhaltsanalyse der Dokumente.....	41
Tabelle 4: Phasen und Produkte im Politikprozess des BauMobG.....	53
Tabelle 5: Übersicht zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB in den Bundesländern.....	64
Tabelle 6: Kategoriensystem zur Inhaltsanalyse der Interviews.....	66
Tabelle 7: Auswahlpool potenzieller Kommunen in NRW für ein Interview.....	68

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauMobG	Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BbezWuB	Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen
BE	Berlin
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (23. Bundesregierung)
B-Plan	Bebauungsplan
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BReg	Bundesregierung
BT	Bundestag
BT-Aus.-Wo	Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestages
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BV KSpV	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
BW	Baden-Württemberg
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
FDP	Freie Demokratische Partei
FK STB	Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz
GG	Grundgesetz
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
NRW	Nordrhein-Westfalen
PlanZV	Planzeichenverordnung
PP	Plenarprotokoll
RP	Rheinland-Pfalz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WP	Wortprotokoll

1. Einleitung

Die folgende Arbeit untersucht im Rahmen einer Politikanalyse das jüngst beschlossene Baulandmobilisierungsgesetz. Zunächst erfolgt eine Einführung in den Kontext und die Vorstellung des Untersuchungsvorhaben.

1.1. Aktuelle Wohnungs- und Baulandknappheit

„Das wahre Problem der Nation heißt Wohnungsnot!“ (SZ, 21.07.2018) schreibt eine populäre Tageszeitung. Aktuell wird in Deutschland vielerorts eine Wohnungsknappheit beobachtet, da die Nachfrage an Wohnraum in vielen Regionen das Angebot im Wohnungsmarkt deutlich übersteigt (vgl. BMI 2021: 13). Im Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) gibt es allein bis 2025 jährlich einen Neubaubedarf von über 50.000 Wohneinheiten (MHKBG NRW 2020: 6). Der Wohnraumbedarf in wachsenden Städten konnte bisher nicht durch den Wohnungsneubau befriedigt werden (IW 2020: 9). Die Nachfrage nach Wohnungen ist zurzeit insbesondere in den deutschen Großstädten immens hoch, sodass dort größtenteils angespannte Wohnungsmärkte vorzufinden sind (vgl. BMI 2021: 23-24). Seit den 2010er Jahren steigen die Wohnungsmieten und Kaufpreise für Wohnimmobilien in Deutschland stetig an (ebd.: 13, 23). In Großstädten werden mittlerweile Mieten von durchschnittlich über 11 €/m² bei Wiedervermietung und über 13 €/m² bei Erstvermietungen verlangt; Tendenz weiter steigend (ebd.: 18). Die mittlere Wiedervermietungsrente in NRW stieg von unter 6 €/m² im Jahr 2010 inzwischen auf über 7,50 €/m² für das Jahr 2019 (NRW.BANK 2020: 36). Diese ist seit 2014 in keinem Kreis und keiner kreisfreien Stadt mehr rückläufig gewesen (ebd.). Längst ist dieser Trend nicht mehr nur in Groß- und Universitätsstädten, sondern auch im Umland, in kleineren Städten und sogar im ländlichen Raum festzustellen (BMI 2021: 13, 148; POLIVKA 2020: 1).

Resultierende Versorgungsengpässe betreffen oft nicht nur einkommensschwache Haushalte, sondern inzwischen auch Haushalte mit mittleren Einkommen (BMI 2020: 23). Aufgrund der geschilderten Entwicklungen wird nicht selten von einer neuen Wohnungsfrage oder gar der Sozialen Frage dieser Zeit gesprochen (EGNER et al. 2021; BReg 2018b: 1; BMI 2019b: 2). Im europäischen Ausland wird die aktuelle Herausforderung der Wohnungsknappheit ähnlich wahrgenommen und als grundsätzliches sowie dringendes Problem erkannt (HENGSTERMANN und HARTMANN 2021: 33, HARTMANN 2019: 60). Die Relevanz der Wohnungsfrage ergibt sich aus der Bedeutung des Wohnens als existenzielles Grundbedürfnis bzw. Daseinsgrundfunktion der Menschen sowie der sozialen Absicherung der Wohnraumversorgung als Kernaufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge (HANNEMANN 2018: 2919; REUTLINGER und LINGG 2021: 164; KLÖPPEL und VON LOJEWSKI 2021: 189). Auch die Bauleitplanung ist über den Planungsgrundsatz in § 1 Abs. 5 BauGB an die Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gebunden.

Das Ungleichgewicht im Wohnungsmarkt und das Resultat der Wohnungsknappheit wird von unterschiedlichen Komponenten verursacht sowie zusätzlich durch grundlegende Entwicklungen und Rahmenbedingungen verstärkt. Experten aus Wissenschaft und Praxis sehen das Schlüsselproblem immer deutlicher in der Baulandknappheit und werten den Mangel an verfügbarem Bauland als Engpassfaktor (MHKBG NRW 2021: 27; REIß-SCHMIDT: 1; vgl. ADRIAN et al. 2021: 7; DV 2016: 6; BBSR 2017: 5, 8). Dies verdeutlichen ebenso die gestiegenen hohen Baulandpreise¹, die sich von Anfang der 2000er Jahre bis zum Jahr 2020 auf durchschnittlich 200 €/m² mehr als verdoppelt haben und in den Großstädten im Mittel nun bei über 400 €/m² liegen (Destatis 2021: 7, 43, 45). Auch hier hat die Entwicklungsdynamik in Deutschland insbesondere seit den 2010er Jahren eingesetzt, in denen die Baulandpreise um jährlich bis zu 10 % stiegen (BBSR 2020a: 18-19).

In dem Zusammenhang wird die aktuelle Wohnungsknappheit immer weiter als Frage der Baulandbereitstellung aufgefasst und von einer Bodenfrage gesprochen (BBSR 2017: 8; THIEL 2018: 197; Difu und vhw 2017: 1; HENGSTERMANN und HARTMANN 2021: 31-32; vgl. MHKBG NRW 2021: 27). In vielen Nachbarländern, etwa der Schweiz oder den Niederlanden, wird hingegen die Wohnungsknappheit schon länger als bodenpolitische Herausforderung manifestiert (vgl. DEBRUNNER und HARTMANN 2020: 2; vgl. HARTMANN 2019: 60). Unklar blieb, ob und inwieweit sich ein bodenpolitischer Erklärungsansatz nun auch beständig im Lösungsansatz der deutschen Politik zeigen wird.

Eine Ursache des Baulandmangels wird in Fachkreisen in der ihr zugrunde gelegten Ausgestaltung des Bodenrechts und unzureichenden Instrumentenausstattung für die gegenwärtigen Herausforderungen gesehen. Dies betrifft etwa die seit über 50 Jahre bestehenden und nur wenig modifizierten rechtlichen Steuerungsinstrumente (vgl. REIß-SCHMIDT 2019: 2, 5). Diese fokussieren zum einen die klassischen, eher passiv ausgerichteten Planungsinstrumente und sind zum anderen auf die grundrechtlich geschützte Eigentumsgarantie bzw. die privaten Eigentumsrechte ausgerichtet, wodurch diese die derzeitigen Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand offensichtlich einschränken (vgl. DEBRUNNER und HARTMANN 2020: 10; Art. 14 Abs. 1 GG; vgl. GERBER et al. 2018: 8, 14). Andere stellen hierfür Defizite in der praktizierten Bodenpolitik und einer nicht zeitgemäßen Anwendung des bodenpolitischen Instrumentariums in den Vordergrund (ADRIAN et al. 2021: 8). Hierbei werden eine fehlende aktive Bodenpolitik, der ortsspezifisch nicht ausreichend strategische Einsatz der Instrumente sowie ein unzureichendes Verständnis von beteiligten Akteursinteressen und Eigentumsverhältnissen in Bestandssituationen als ursächlich identifiziert (vgl. GERBER und HARTMANN 2018: 348;

¹ Mittlere Kaufwerte für baureifes Bauland

vgl. DEBRUNNER und HARTMANN 2020: 2, 9, 10; vgl. HARTMANN und GERBER 2018: 5; vgl. GERBER et al. 2018: 10).

Sowohl das derzeitige Bodenrecht als auch die Planungspraxis scheinen die Erreichung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik und ausreichenden Baulandbereitstellung derzeit zu hemmen. In Kombination mit der aus unterschiedlichen Gründen in vielen Regionen Deutschlands exorbitant gestiegenen Nachfrage nach Bauland und Immobilien seit den 2010er Jahren, ist eine für die Allgemeinheit befriedigende Wohnraumversorgung zumindest aktuell offenbar nicht zu gewährleisten.

Ein plausibler Treiber der Wohnraumnachfrage ist seit vielen Jahren das Bevölkerungswachstum. So sind nach dem Jahr 2015 mit einem Wanderungssaldo von über 1,1 Mio. in den Jahren 2016 bis 2019 weitere 1,6 Mio. Personen hinzugekommen (BMI 2021: 24). Besonders attraktiv ist wiederum der Zuzug in die Großstädte und deren Umland mit bereits angespannten Wohnungsmärkten (ebd.: 23-24). Parallel ist der Staat im Laufe des 21. Jahrhunderts nun merklich mit einem starken Handlungsdruck zur nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung konfrontiert, der sich bezüglich der Ressource Boden etwa in Zielvorgaben zur Minimierung der Flächeninanspruchnahme ausdrückt (GERBER et al. 2018: 12; BReg 2021: 102). Demnach soll der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2030 auf durchschnittlich unter 30 Hektar pro Tag reduziert werden (ebd.). Noch im Jahr 2020 liegt der mittlere Verbrauch mit ca. 55 Hektar fast doppelt so hoch, sodass zukünftig eine weitere Einschränkung der Flächeninanspruchnahme notwendig sein wird (Destatis 2022: 2). Durch diese erzeugte Flächenknappheit steigt obendrein die Nutzungskonkurrenz um Boden (GERBER et al. 2018: 12).

Gemäß den Vorschriften des Städtebaurechts und Raumordnungsrechts soll ein sparsamer und schonender Umgang mit Boden erreicht und eine Innenentwicklung bevorzugt bzw. vorrangig verfolgt werden (§§ 1a Abs. 2 S. 1 und 1 Abs. 5 S. 3 BauGB; § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG). Zwar beziffern sich die Innenentwicklungspotenziale in Deutschland theoretisch auf fast 85.000 Hektar, auf welchen rechnerisch etwa 1,4 Mio. Wohneinheiten² errichtet werden könnten, praktisch sind diese aber häufig aufgrund der Eigentumskonstellationen nicht oder lediglich mittel- oder langfristig aktivierbar (BBSR 2022: 8; vgl. BSBK 2018: 36). Nicht nur die Verfügbarkeit von Boden im Innenbereich, sondern vor allem auch die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen stellt somit die Raumplanung vor Herausforderungen.

Bauland wird nun verstärkend zu einem limitierenden Faktor, welcher den Nachfragedruck auf die bereits versiegelten und für Siedlungszwecke genutzten Flächen im Innenbereich nochmals

² bei 25 Wohneinheiten pro Hektar

enorm erhöhen und so den Boden- und den nachgelagerten Wohnungsmarkt weiter erhitzen dürfte.

1.2. Politische Antwort auf die Knappheitsproblematik

Infolge zuvor beschriebener Entwicklungen auf dem Boden- und Wohnungsmarkt steigt die Bedeutung der Bodenpolitik (vgl. THIEL 2018: 197; vgl. GERBER et al. 2018: 13; HENGSTERMANN und HARTMANN 2021: 31). Im letzten Jahrzehnt kam eine fachliche Debatte auf, Änderungen im Bodenrecht vorzunehmen, Instrumente aktuellen Anforderungen anzupassen, Umsetzungsdefizite in der Baulandbereitstellung zu beheben und eine mehr gemeinwohlorientierte sowie aktive Bodenpolitik zu praktizieren (vgl. REIß-SCHMIDT 2019: 4; HARTMANN und HENGSTERMANN 2019: 60; ADRIAN et al. 2020: 8; vgl. Difu und vhw 2017: 1; vgl. BüBo 2021: 1). Es scheint, als bedarf es insgesamt einer veränderten Bodenpolitik, um zukünftig in den Kommunen ausreichend bezahlbaren Wohnraum schaffen zu können (vgl. Difu und vhw 2017: 1, GERTEN et al. 2021: 3). Als Adressat werden sowohl die Kommunen auf operativer Ebene als auch der Gesetzgeber zur Verbesserung der instrumentellen Handlungsoptionen genannt (ebd.). Im Übrigen sind Änderungsvorschläge zum bodenrechtlichen Gestaltungsrahmen historisch gesehen nicht neu (ebd.: 4; vgl. VOGEL 2020: 12-27). Bisher mangelte es also nicht an Ideen, wohl aber an einem entschlossenen politischen Handeln (GERTEN et al. 2021: 4).

Vor dem Hintergrund der verschärften Wohnungsproblematik ist im Jahr 2018 von der Bundesregierung die Baulandknappheit als Problem offensichtlich erkannt worden und in der Folge eine zielgenaue politische Intervention diskutiert worden (vgl. BReg 2018a: 109). Zuvorderst ist eine Expertenkommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ eingerichtet worden, aus dessen Empfehlungen unter anderem die Erarbeitung eines Regierungsentwurfs bzw. ein Gesetzgebungsprozess zur Änderung des Städtebaurechts initiiert worden ist (BMI 2019a; BMI 2019b; BR-Drs. 686/20). Auf dieser Grundlage hat der Bundesgesetzgeber schlussendlich im Mai 2021 das Baulandmobilisierungsgesetz (BauMobG³) verabschiedet (BR-Drs. 382/21). Dieses beinhaltet in erster Linie die Einführung neuer und die Änderung bestehender Instrumente im Baugesetzbuch (BauGB), etwa die Einführung eines gesonderten Bebauungsplans (B-Plan) zur Wohnraumversorgung, die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten bei B-Plänen oder die Ausdehnung des kommunalen Vorkaufsrechts (Art. 1 Nr. 3c, 8, 9 und 11 BauMobG). Seit Sommer 2021 befindet sich der Prozess des BauMobG in seiner politisch-administrativen Umsetzung, indem die Instrumente von den Kommunen angewendet werden können.

³ juristische Abkürzung: Baulandmobilisierungsgesetz

1.3. Untersuchungsbedarf zum Baulandmobilisierungsgesetz

Von analytischem Interesse ist hierbei auf der einen Seite, mit welchen Inhalten bezüglich der Problemdefinition, Zielsetzung sowie Intervention der gesamte Politikprozess abgewickelt wurde und auf der anderen Seite seine Ergebnisse in der Praxis auf Zuspruch treffen. Kritiker sehen schon jetzt die Durchsetzung wirklicher Allgemeinwohlziele durch die Kommunen weiterhin als erschwert an, bemängeln nach wie vor existierende Defizite in der Instrumentenausübung oder urteilen über teils gravierende Durchsetzungsschwächen bei neuen Instrumenten sowie unwirksame Neuregelungen (vgl. UECHTRITZ 2021a: 1238; vgl. BATTIS et al. 2021: 908; UECHTRITZ 2021b: 1391; vgl. REILING 2021: 237). Andere fürchten neu geschaffene Rechtsunsicherheiten und Streitanzfälligkeiten als selbst konstruierte Hemmnisse in der Anwendung, prognostizieren Akzeptanzprobleme oder werfen Grundrechtseinschränkungen durch die Gesetzesnovelle ohne Notwendigkeit vor (vgl. BATTIS et al. 2021: 908, 910; vgl. REIDT 2021a: 39, 44; UECHTRITZ 2021a: 1234; BT-Aus.-Wo-Drs. 19(24)265-B: 4). Dies könnten nachbetrachtend wiederum erste Indizien für eine unzureichende Problemdefinition oder eine Nichtübereinstimmung des definierten Problems und Ziels mit dem formulierten politischen Programm bzw. den Inhalten des BauMobG sein. Auch zusätzliche Ansätze mit konkreten Vorschlägen für neue Instrumente oder gar ganze Reformvorschläge geben Anlass, das BauMobG und den damit verbundenen politisch-administrativen Prozess genau zu überprüfen (vgl. VOGEL 2020: 36; vgl. BMI 2019a: 28-29; vgl. REIß-SCHMIDT: 7, vgl. Difu und vhw 2017: 1).

Insbesondere bleibt abzuwarten, ob das BauMobG als politische Antwort mit dem konkreten Bedarf in der Planungspraxis zur Lösung der Baulandknappheit übereinstimmt. Noch liegen wenige Erfahrungsberichte von den Kommunen als ausübender Akteur vor, inwiefern die Instrumente zutreffend sind, notwendige Ergänzungen darstellen und in welchem Ausmaß diese zur Anwendung kommen sollen, um der Herausforderung der aktuellen Wohnknappheit begegnen zu können. Erste Einschätzungen deuten darauf hin, dass nach wie vor nicht alle bodenrechtlichen Instrumente auf die Bedürfnisse der Planungspraxis angepasst wurden und sich weitere Gesetzesänderungen mittelfristig aufdrängen (vgl. BT-Aus.-Wo-WP 19/70: 23-24; UECHTRITZ 2021a: 1239; vgl. KRAUTZBERGER und STÜER 2021: 38; vgl. BATTIS et al. 2021: 908). Außerdem besteht grundsätzlich die Schwierigkeit einer zielgenauen politischen Intervention, die es zu überprüfen gilt. Insbesondere bei der Knappheitsproblematik handelt es sich um ein komplexes Wirkungsgefüge, sodass bei Interventionen die Gefahr besteht, dass sich institutionelle Regeln unbeabsichtigt gegenseitig bedingen, möglicherweise konterkarieren und Kompromisslösungen eingegangen werden müssen. Gemäß der politikanalytischen Erfahrung ist es nahezu unmöglich, alle Modalitäten zu beachten und potenzielle Zielkonflikte zu beheben, sodass nicht alle Teilprobleme im Vollzug zu beheben sind oder andere Probleme neu auftreten (vgl. KNOEPFEL et al. 2011: 142-143).

Für eine grundlegende Untersuchung des BauMobG bedarf es einer chronologisch rekonstruierenden Analyse des zugrundeliegenden politisch-administrativen Prozesses. Das Interesse liegt hierbei auf der Nachvollziehbarkeit der substantiellen Inhalte der politischen Vorgänge und Entscheidungen. Im Weiteren sind Erkenntnisse zur Reaktion in der kommunalen Praxis auf den Politikprozess und das BauMobG maßgeblich, weshalb weitergehend empirischer Untersuchungsbedarf zu Einschätzungen der Instrumente seitens der Kommunen besteht. Es bedarf insgesamt einer politischen Analyse zur Notwendigkeit der bodenrechtlichen Instrumente des BauMobG. Adressat der Untersuchung zum BauMobG ist insbesondere die Bundespolitik selbst. Die Untersuchungsergebnisse können zu einer Evaluation des Politikprozesses und der Instrumente des BauMobG beitragen.

1.4. Forschungsbedarf zu Politikprozessen und Instrumenten

Wissenschaftlicher Hintergrund des Forschungsthemas ist der theoretische Steuerungsvorgang für einen bedarfsgerechten Politikprozess mit dem Ziel der Bestimmung eines passenden Lösungsansatzes für die Wohnungsknappheit. Nach dem Politikmodell nach KNOEPFEL et al. (2011) beginnt ein Politikprozess bei der richtigen Identifikation der Ursachen, der präzisen Abgrenzung des Problems und bezieht sich anschließend auf einen zielgenauen Prozess der Entscheidungsfindung zwischen den beteiligten und betroffenen Akteuren und auf die angemessene Form der öffentlichen Intervention (vgl. KNOEPFEL et al. 2011: 138). Dieser erfolgt beim BauMobG in Form der Bereitstellung von Instrumenten.

Neben der Theorie zum Politikprozess besteht ein breiter theoretischer Kontext zur Einordnung, Anwendung und Funktionsweise von politischen Instrumenten sowie solche mit bodenpolitischem Bezug, welche der Instrumentenuntersuchung des BauMobG einen Rahmen geben. Einschlägige Beispiele sind etwa die Theorie zu Instrumenten der öffentlichen Politik von LASCOUMES und LE GALES (2007) und auf dem Gebiet der Raumplanung Theorien zu bodenpolitischen Instrumenten im Kontext von Bodenknappheit von GERBER, HARTMANN und HENGSTERMANN (2018).

Vor dem Hintergrund dieses theoretischen Einblicks liegt das wissenschaftliche Interesse bei Erkenntnissen über die, dem Bedarf der Planungspraxis gerechten, Steuerung von Politikprozessen bzw. der Bestimmung zielgenauer Instrumente zur Lösung bodenpolitischer Probleme. Aus der Untersuchung am Beispiel des BauMobG können Theorien zum Vorgehen eines praxisorientierten Politikprozesses sowie zum Wirken von Instrumenten auf die Praxis weiterentwickelt oder neue theoretische Ansätze gebildet werden. Dies betrifft etwa die politische Reaktion auf bodenpolitische Probleme, den Prozess zur Ausgestaltung des Politikprodukts sowie die Wahrnehmung neuer Instrumente in der Planungspraxis. Insbesondere die Frage nach der Annahme neuer Instrumente seitens der Planungspraxis auf der

Umsetzungsebene wird selten theoretisch aufgearbeitet. Diese wird auch im internationalen Kontext kaum generalisierbar beantwortet und ist insofern von besonderem Interesse.

Durch die Erkenntnisse kann ein Beitrag geleistet werden, jene Forschungslücke zu schließen. Somit können diese für die Wissenschaft auf dem Forschungsfeld zu Politikprozessen und Interventionen durch bodenpolitische Instrumente relevant werden. Außerdem können neue Erkenntnisse zur Abwicklung von erfolgsorientierten Politikprozessen der Praxis eine Hilfestellung geben, um die zukünftige Einführung neuer bodenrechtlicher Instrumente zu optimieren und bodenpolitische Probleme zu lösen bzw. die Politikziele zu erreichen. Dies gilt ebenso im internationalen Kontext für die Wissenschaft auf dem Gebiet der vergleichenden Bodenpolitik und die Praxis zur Instrumenteneinführung in anderen Staaten.

1.5. Forschungsfragen und Zielsetzung

Aus dem Untersuchungsbestreben zum BauMobG und dem Forschungsbedarf ergibt sich die zentrale Fragestellung bzw. Hauptforschungsfrage dieser Arbeit:

Inwiefern erfüllt der Politikprozess zum Baulandmobilisierungsgesetz die Bedürfnisse der Planungspraxis zur Schaffung von Wohnraum?

Übergeordnetes Erkenntnisziel dieser Arbeit ist die Untersuchung der Übereinstimmung zwischen der Nachfrage nach bodenrechtlichen Änderungen aus der Planungspraxis und dem Angebot der Politik in Form des in Kraft getretenen BauMobG. Es wird hinterfragt, wie genau die Instrumente des BauMobG dem Bedarf gerecht werden bzw. es sich um die von den Kommunen erwarteten Instrumente handelt, die für die Bewältigung der Bauland- und Wohnungsknappheit benötigt werden.

Es folgen untergeordnete Forschungsfragen, welche das Forschungsinteresse spezifizieren und die Hauptforschungsfrage in relevante Untersuchungsaspekte ausdifferenziert. Die Unterfragen orientieren sich nach der sequenziellen Analyse eines politisch-administrativen Prozesses, weshalb die Fragen aufeinander aufbauen und in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen. Dennoch resultieren aus den Unterfragen grundlegend zwei Untersuchungsteile, die in der weiteren Vorgehensweise stets beibehalten werden. Der erste Teil (Unterfragen 1 und 2) richtet sich auf den Politikprozess zum BauMobG an sich, wohingegen der zweite Teil (Unterfragen 3 und 4) die Praxisorientierung der Gesetzesinhalte und Annahme der Instrumente von der Planungspraxis hinterfragt.

Zu Beginn ist die Einleitung des politischen Prozesses von besonderem Interesse. Hier steht einerseits die Problemdefinition und Ursachenfindung im Fokus, welche auf die Begründung zur Initiierung des Gesetzgebungsprozesses sowie auf die Identifizierung der rahmengebenden

Akteurskonstellation abzielt. Weitergehend stellt sich die Frage nach dem hintergründigen Problemkonstrukt und dem zugrunde gelegtem Erklärungsansatz zur aktuellen Knappheitssituation:

Unterfrage 1: Welches Problem soll mit dem Baulandmobilisierungsgesetz gelöst werden?

Um den Politikprozess zum BauMobG weitergehend konstruktiv einordnen zu können, steht bei der anschließenden Unterfrage die Analyse des gesetzlichen Lösungsansatzes im Vordergrund. Hierbei wird der gesamte Prozess aufgearbeitet und der Frage nachgegangen, warum die Entscheidung über die Intervention vorgenommen wurde und wie die inhaltlichen Bestimmungen zu bodenrechtlichen Instrumenten ausgestaltet wurden. Hierbei werden insbesondere politische Zielsetzungen und das grundsätzliche Politikparadigma der Problembehandlung analysiert sowie die Rechtsnormen im BauMobG ergründet:

Unterfrage 2: Mithilfe welcher bodenrechtlichen Instrumente soll das Baulandmobilisierungsgesetz zur Problemlösung beitragen?

Im zweiten Teil wird die Einschätzung der Planungspraxis zu den im Politikprozess formulierten Instrumenten des BauMobG analysiert. Hierbei wird zuerst die generelle Sichtweise zum Prozess ermittelt sowie die Bewertung der Instrumente von den Kommunen als Anwender des Bodenrechts untersucht. Darüber hinaus sind die kommunale Auffassung der gegebenen Instrumente und die Motive zur potenziellen Anwendung durch die Kommunen von Interesse. Deshalb ist es relevant, warum und in welchen Fällen bzw. unter welchen Umständen von den Instrumenten Gebrauch gemacht wird. In dem Zusammenhang ist außerdem die rückblickende Identifizierung der tatsächlichen Bedürfnisse der kommunalen Planungspraxis im Kontext der Wohnungs- und Baulandknappheit Teil der Fragestellung:

Unterfrage 3: Wie bedarfsgerecht sind die Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes für die Planungspraxis?

Während sich der erste Teil (Unterfragen 1 und 2) auf den vorgelagerten Politikprozess zum BauMobG sowie dessen inhaltlichen Instrumente beziehen, nimmt die Unterfrage 3 im weiteren Verlauf die Ausgestaltung der Instrumente zur Anwendung auf kommunaler Ebene in den Fokus. Im Aufbau der Unterfragen bildet die Unterfrage 3 den Höhepunkt der Untersuchung, da einerseits die Umsetzbarkeit der beschlossenen Instrumente in der Planungspraxis nur mit dem Vorwissen aus dem ersten Teil angemessen erkundet werden kann und andererseits an der Stelle die Forschungslücke im theoretischen Kontext besonders groß ist.

Prinzipiell ist im Anschluss eine Evaluation der ersten Auswirkungen auf die kommunale Planung sowie Folgewirkungen auf dem Boden- und Wohnungsmarkt naheliegend, also die Frage nach dem tatsächlichen Nutzen der Instrumente zur Schaffung von Wohnraum. Aufgrund des Inkrafttretens des BauMobG im Sommer 2021 und der häufig langwierigen Planungsverfahren kann der Politikprozess noch nicht wissenschaftlich und repräsentativ evaluiert werden und ist somit nicht Teil dieser Arbeit.

Stattdessen wird der ergänzenden Frage nachgegangen, welche politische Intervention aus Sicht der Planungspraxis neben bzw. trotz Inkrafttreten des BauMobG benötigt und erwartet wird. Intendiert sind im Kontext der Arbeit vor allem gegenwärtige Änderungsbedarfe an das bodenrechtliche Instrumentarium:

Unterfrage 4: Welche weitere Änderung am bodenrechtlichen Instrumentarium ist für die bedarfsgerechte Mobilisierung von Bauland notwendig?

Die Beantwortung wird Ansätze für weitere bodenrechtliche Änderungen generieren, die von den betroffenen Akteuren der kommunalen Planungspraxis selbst entstammen. Diese können einen Beitrag zur Debatte für nächste planungsrelevante Politikprozesse leisten sowie die Komplexität der Interessen und Zusammenhänge verdeutlichen und folglich als gewinnbringend erachtet werden. Die Unterfrage 4 ist nicht zuletzt aufgrund des Stadiums des Politikprozesses bzw. der noch fehlenden Evaluationsergebnisse zu den Instrumenten des BauMobG, im Gegensatz zu den vorherigen Unterfragen, wissentlich normativ ausgerichtet.

Insgesamt bilden die aufgeführten Unterfragen den Untersuchungsrahmen für eine kritische Analyse über das noch junge BauMobG und dessen gesamten Politikprozess, die es als Zielsetzung dieser Arbeit zu beantworten gilt. Aus den Ergebnissen können dann Schlussfolgerungen zur Übereinstimmung der neuen Instrumente des BauMobG mit den kommunalen Bedürfnissen zur Beantwortung der Hauptforschungsfrage gezogen werden. Die Forschungsfragen, abseits der Unterfrage 4, dienen neben der konkreten Untersuchung am BauMobG auch der Theorieentwicklung über die Praxisorientierung von Politikprozessen zur Bereitstellung bodenpolitischer Instrumente (s. Kap. 1.4).

1.6. Aufbau der Arbeit

Der Bericht fährt im Anschluss an dieses Einleitungskapitel über die Herleitung, Vorstellung und Einordnung des Untersuchungsvorhabens mit dem Kapitel 2 fort, welches die theoretischen Grundlagen, fachliche Kenntnisse zur Untersuchung und Bezüge zur Praxis darlegt. Hierbei werden Inhalte zu Politikprozessen und bodenpolitischen Instrumenten mithilfe von Fachliteratur erarbeitet. Im dritten Kapitel wird zum detaillierten Verständnis des gesamten Untersuchungsvorgangs das Forschungsdesign schrittweise dargelegt.

Auf diese konstitutiven Kapitel folgen die ausführlichen Untersuchungskapitel zur Beantwortung der Forschungsfragen. Während Kapitel 4 den zentralen Untersuchungsgegenstand des BauMobG bzw. den Gesetzesinhalt mit seinen Instrumenten vorstellt und erläutert, folgt im fünften Kapitel die Analyse des Politikprozesses zum BauMobG, mit dem Fokus auf das Problem und den Lösungsansatz bzw. der abschließenden Beantwortung der Unterfragen 1 und 2. Danach behandelt Kapitel 6 intensiv die Einschätzungen der kommunalen Planungspraxis zum BauMobG und beantwortet die Unterfrage 3.

Mithilfe der Ergebnisse aus den Untersuchungskapiteln werden im siebten Kapitel Schlussfolgerungen gezogen. Hierbei werden zum einen zentrale Erkenntnisse zusammengestellt und somit die Hauptforschungsfrage beantwortet. Basierend auf diesen Erkenntnissen wird zum anderen die Theorieentwicklung vorgenommen, um den Forschungsbedarf zu decken. In Kapitel 8 werden zum Schluss, getrennt von den wesentlichen Untersuchungskapiteln 4 bis 6, die ermittelten Änderungsbedarfe im Bodenrecht zusammengestellt, diskutiert und demnach zuletzt die Unterfrage 4 beantwortet. Abschließend wird ein Fazit gezogen, welches alle Ergebnisse mit direktem Bezug zur Hauptforschungsfrage zusammenfasst, sowie ein Ausblick gegeben.

2. Politisch-administrative Prozesse und Instrumente als Grundlage zur Baulandmobilisierung

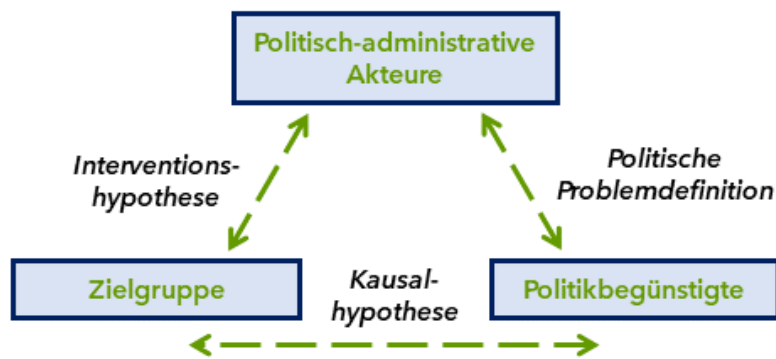
In diesem Kapitel werden zum einen theoretische Grundlagen zu Politikprozessen und bodenpolitischen Instrumenten zusammengestellt, welche auf Basis qualitativer Sekundäranalyse mithilfe von Fachliteratur erarbeitet wurden. Zum anderen werden zentrale Begrifflichkeiten zur Untersuchung geklärt und als letztes ein Blick in die internationale Instrumentendebatte gegeben.

2.1. Politikprozess zur Umverteilung von Rechten auf Basis von Akteurshandeln

Um den Prozess des BauMobG politikanalytisch zu untersuchen, bedarf es zuerst politiktheoretischer Grundlagen. Politikanalyse bedeutet eine Analyse staatlichen Handelns zur Steuerung der Gesellschaft (MENY und THOENIG 1989: 9). In dieser Arbeit wird hauptsächlich auf das Modell zur Politikanalyse nach KNOEPFEL et al. (2011) zurückgegriffen. Demnach bezeichnet öffentliche Politik ein „Ensemble von intentional zusammenhängenden Entscheidungen oder Tätigkeiten [...], die in der Absicht erfolgt, gezielt ein politisch als kollektiv definiertes Problem zu lösen“ (KNOEPFEL et al. 2011: 47) beschrieben. Mit Entscheidungen und Tätigkeiten sind eine Vielzahl von Gesetzgebungs- und Verwaltungsaktivitäten, also politisch-administrative Prozesse, gemeint (ebd.).

Im Analysemodell von KNOEPFEL et al. (2011) werden mit den jeweiligen Akteuren und ihren handlungsrelevanten Ressourcen und institutionellen Regeln drei Schlüsselemente öffentlicher Politiken integriert (KNOEPFEL et al. 2011: 19). Bei den Akteuren einer Politik lassen sich die öffentlichen Akteure, also politisch-administrativen Akteure, die durch die öffentliche Gewalt eingesetzt werden, von den privaten Akteuren als Angehörige aus dem sozioökonomischen oder soziokulturellen Teilsystem, unterteilen (ebd.: 66). Jede öffentliche Politik kann als theoretisches Wirkungsmodell (s. Abbildung 1) verstanden werden, indem die Beziehungen zwischen den politischen Akteuren und ihre Veränderung durch die staatliche Intervention verdeutlicht werden (ebd.: 77). Neben den öffentlichen Akteuren bilden die Zielgruppen die das politische Problem indirekt oder direkt verursachenden Akteure und die Politikbegünstigten jene Akteure, welche die negativen Folgen dieses Problems tragen (ebd.: 75). Die Kausalhypothese identifiziert über Bestimmung der Zielgruppe und der Politikbegünstigten das Verhältnis von Ursache und Wirkung des Problems auf Akteursebene (ebd.: 77-78). Die Interventionshypothese zeigt die Akteursbeziehung zwischen den politisch-administrativen Akteuren und der Zielgruppe infolge eines politischen Eingriffs zwecks Verhaltensänderung der Zielgruppe (ebd.: 79). Als Drittgruppen sind die Nutznießer als von der Politik positive Betroffene und die Beeinträchtigten als negative Betroffene involviert (ebd.: 75).

Abbildung 1: Akteursdreieck einer öffentlichen Politik



Quelle: eigene Darstellung nach KNOEPFEL et al. 2011: 77

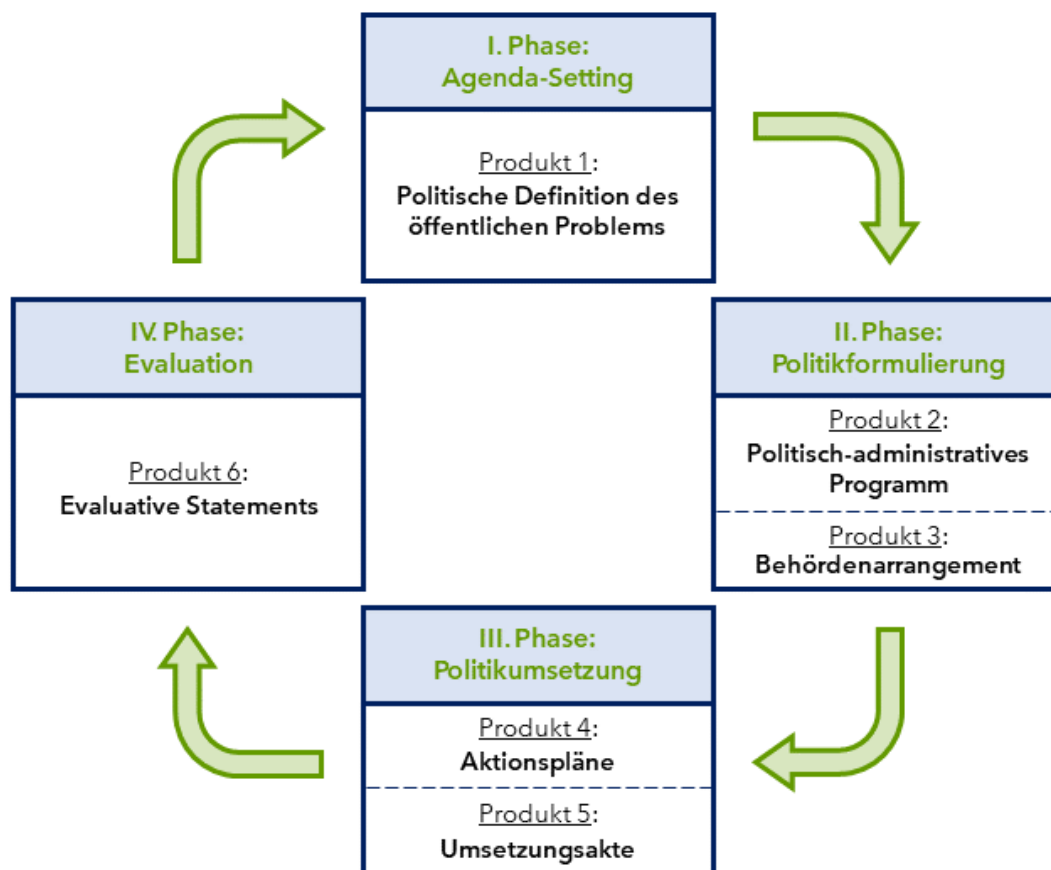
Alle Akteure sind mit verschiedenen Ressourcen ausgestattet, die starken Einfluss auf den Prozess, das Ergebnis und die Wirkungen öffentlicher Politiken haben (KNOEPFEL et al. 2011: 86). Sie gelten als Mittel, um die Werte und Interessen der Akteure im Politikprozess geltend zu machen (ebd.). Beispiele sind die Ressourcen Recht (z.B. Eigentumsrechte), demokratische Mehrheiten als politische Unterstützung oder die monetäre Ressource (ebd.: 88).

Die institutionellen Regeln bilden den Rahmen für die Konstellation und das Verhalten der Akteure innerhalb der Politik und meinen Regeln und Vorschriften (z.B. im Planungsrecht), die Zugänge zu Ressourcen, Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten sowie Interaktionen und das Verhalten ordnen und bestimmen (ebd.: 113, 133, 137). Das spätere Ergebnis einer öffentlichen Politik greift immer in die Akteursbeziehungen ein und führt somit zur Umverteilung von Ressourcen und Änderungen der institutionellen Regeln der Akteure (ebd.: 80).

Vor dem Hintergrund dieser Schlüsselemente zum Akteurshandeln ist das Analysemodell für öffentliche Politiken in vier Hauptphasen unterteilt, welchen insgesamt sechs Produkte (s. Abbildung 2), den inhaltlichen Ergebnissen des öffentlichen Handelns, zugeordnet werden können (ebd.: 137). Der Politikprozess beginnt mit dem Agenda-Setting bzw. hauptsächlich der Definition des öffentlichen Problems, welches sich als „politisch als problematisch und inakzeptabel beurteilter gesellschaftlicher Zustand“ (ebd.: 43) darstellt (ebd.: 138). Der politischen Problemkonstruktion, zur Grundlage eines politisch-administrativen Interventionsversuchs, liegt somit ein gesellschaftliches Problem zugrunde (ebd.: 149). Zum Agenda-Setting gehört ebenso die Identifikation der wahrscheinlichen Ursachen sowie die Abgrenzung des Umfangs des zu lösenden Problems (ebd.: 138). Es folgt die Phase der Politikformulierung, in der das politisch-administrative Programm sowie das Behördenarrangement bestimmt wird, in welchen die konkreten Ziele und die politische Intervention auf substanzieller Seite sowie die Verfahrensregelungen auf institutioneller Seite festgelegt werden (ebd.: 55, 138, 178). Das Programm besteht somit aus den gesetzgeberischen, regulatorischen und administrativen Entscheidungen, die zur politischen Intervention und Umsetzung der öffentlichen Politik zur Problemlösung notwendig werden (ebd.: 47, 138).

Daneben bestimmt das Behördenarrangement das mit der Politik verbundene institutionell-organisatorische Management, insbesondere für die öffentlichen Akteure, die mit der Politikumsetzung betraut werden (KNOEPFEL et al. 2011: 140). Die dritte Phase der Politikumsetzung beinhaltet die Implementation des formulierten Programms, worunter alle politisch-administrativen Prozesse, die auf die parlamentarische Gesetzgebung folgen, insbesondere die Ausführung der Gesetzgebung, verstanden werden (vgl. ebd.: 211). Darunter fällt das Politikprodukt der Aktionspläne zur Festsetzung der räumlichen, sozialen und zeitlichen Prioritäten der Umsetzung, und das Produkt der Umsetzungsakte als Output, welches die formalisierten Umsetzungshandlungen, die alle behördlichen individuell-konkreten Aktivitäten und Entscheidungen zu Umsetzung und Vollzug umfassen, enthält (ebd.: 139, 174). In der letzten Phase der Evaluation werden reflektierende Aussagen bzw. evaluative Statements zu den implizierten Auswirkungen auf die Verhaltensänderung seitens der Zielgruppe und über die zu beobachtenden Ergebnisse bei den Politikbegünstigten bezüglich der Problemlösung generiert (ebd.: 139). Das Analysemodell strebt demnach an, eine öffentliche Politik in ihrer Gesamtheit zu analysieren (ebd.: 140).

Abbildung 2: Phasen und Produkte einer öffentlichen Politik



Quelle: eigene Darstellung nach KNOEPFEL et al. 2011: 138

2.2. Bodenpolitisches Begriffsverständnis

Nach der allgemeinen Theorie zu Politikprozessen sollen im nächsten Schritt die theoretischen Grundlagen im spezifisch bodenpolitischen Kontext gegeben werden. Zum einheitlichen Verständnis der Theorieinhalte sowie nachfolgend der Inhalte der Untersuchungskapitel werden jedoch vorweg wesentliche Begrifflichkeiten definiert.

Fundamental ist zuallererst das vereinbarte Begriffsverständnis von *Baulandmobilisierung* in dieser Arbeit. Gemäß der Definition nach SEHER (2020: 55), welcher sich u.a. auf frühere Ausführungen von KANONIER (2014) zur Baulandmobilisierung in Österreich bezieht, umfasst diese ein Bündel bodenpolitischer Instrumente, die die Verfügbarkeit von Bauland gewährleisten und damit eine plankonforme Verwendung von unbebautem Bauland ermöglichen sollen. Die hier aufgestellte Definition geht allerdings über die bloße Bereitstellung hinaus, und bezieht weitere Handlungsmuster mit ein, die sich zum Teil mit Angaben im Gesetzesentwurf für ein BauMobG decken, und somit den aktiven Part der Bodenpolitik betonen (vgl. BT-Drs. 19/24838: 1, 18). Baulandmobilisierung wird dementsprechend als erweiterte Bereitstellung von baureifem Land definiert, die daneben einerseits den aktiven Flächenzugriff seitens der Kommune durch Erwerb oder rechtliche Instrumente vorab und andererseits die Flächenaktivierung durch Realisierung von Baurecht auf bestehendem privatem oder öffentlichem Bauland ebenso miteinschließt.

Bei dem Begriff der *Bodenpolitik* wird sich in diesem Untersuchungskontext an dem weiten Verständnis orientiert, wonach Bodenpolitik die „staatlichen und kommunalen Maßnahmen, die den Wert, die Nutzung und die Verteilung des Bodens beeinflussen“ (DAVY 2018: 268) umfasst. Neben den strategischen Planungen und Vorgehen bezieht diese auch das Bodenmanagement, also den operativen Teil zur Umsetzung, mit ein (vgl. HENGSTERMANN 2019: 43). Fokussiert wird hierbei der konkrete Bezug zur Planungspraxis auf kommunaler Ebene. Vor dem Hintergrund der Baulandknappheit und des BauMobG wird besonders die aktive Bodenpolitik, welche als proaktive Umsetzung einer öffentlichen Raumpolitik mit Beeinflussung der Nutzungs- und Verfügungsrechte des Bodens aufgefasst wird, für die Untersuchung relevant (vgl. HENGSTERMANN und HARTMANN 2021: 32, vgl. HENGSTERMANN 2019: 40). Ohnehin ist die Bodenpolitik dem Arbeitsverständnis nach nicht mit der bundes- und landespolitischen Rahmensetzung, insbesondere der Gesetzgebung zum Bodenrecht, zu verwechseln und somit hiervon klar abzugrenzen. In diesem Zusammenhang bezieht sich auch die Politikanalyse dieser Arbeit nicht separat auf die Planungsprozesse auf lokaler Ebene bzw. die praktizierten Bodenpolitiken, sondern auf den Politikprozess des BauMobG, der diese als Teil einschließt, damit das BauMobG forciert bzw. die Arbeit dahingehend eingrenzt wird. Unter der *Planungspraxis* sind hier diejenigen administrativen Akteure zu verstehen, welche in die Anwendung der bodenpolitischen Instrumente auf kommunaler Ebene involviert sind. Hierunter fallen sowohl die kommunalen Verwaltungen, insbesondere die Stadtplanungsämter, als auch die Lokalpolitik.

Der Begriff des *Instruments* als ein zentraler Terminus dieser Arbeit, bezieht sich in der Untersuchungsdurchführung auf die rechtliche Komponente bzw. gesetzlich festgeschriebenen Instrumente. Inhaltlich sind die Instrumente dahingehend zu begrenzen, dass ausschließlich das bodenrechtliche und zugleich planungsrechtliche Instrumentarium mit Wirkung auf die Baulandmobilisierung, gemäß der Instrumente des BauMobG, im Mittelpunkt steht. Privatrechtliche und das Bündel außerhalb des Rechts stehender Instrumente sowie im Allgemeinen bodenpolitische Strategien und Baulandmodelle werden daher in dieser Analyse nicht explizit untersucht. Ausnahme bildet derjenige Teil der sozialen Wohnraumförderung, der auf planungsrechtlichen Regularien basiert, und somit auch ohne direkten Bodenbezug Bestandteil der Untersuchung zum BauMobG ist. Unter dem rechtlichen Instrumentenbegriff sind in dieser Untersuchung sowohl die expliziten Instrumente im engeren Sinne (z.B. Enteignung) als auch regulierende Vorschriften und Regeln (z.B. Angaben zum Maß der baulichen Nutzung) darüber hinaus mitinbegriffen.

2.3. Instrumente als bodenpolitische Interventionsmöglichkeit

Politikwissenschaftlicher (LASCOURMES und LE GALES 2007: 4; KNOEPFEL et al. 2007: 156-157) definieren Instrumente als im Wesentlichen soziale Mittel, welche die Beziehung zwischen dem Staat und den Zielgruppen dahingehend strukturieren, die politischen intendierten Bestimmungen einzuhalten, um politische Ziele zu verwirklichen. Im Analysemodell nach KNOEPFEL et al. (2011) werden Instrumente als operative Elemente für Interventionen gesehen, die abhängig von ihrer Ausgestaltung charakteristisch für die jeweilige öffentliche Politik sind (KNOEPFEL et al. 2011: 181-182). Die Interventionsinstrumente sind zwingende Voraussetzung für die Indienstnahme bzw. Steuerung der Zielgruppen, welche über zuerkannte Rechte bzw. auferlegte Pflichten eine Verhaltensänderung bei diesen bezweckt (Interventionshypothese) und damit die öffentliche Politik (Kausalhypothese) in die Praxis überführt (ebd.: 175-176, 182).

Im Ansatz der Politikinstrumente nach LASCOURMES und LE GALES (2007) werden politische Instrumente als „wirksamer Indikator, um den politischen Wandel im Laufe der Zeit zu verstehen und nachzuvollziehen“ (LASCOURMES und LE GALES 2007: 18), bezeichnet. Instrumente werden neu eingeführt oder stetig weiterentwickelt mit der Intention zur Anpassung an die Rahmenbedingungen und Verbesserung ihrer Wirkung (ebd.: 1-3, 11). Ein Instrument hat also jeweils seine eigene Entstehungsgeschichte, aber auch untrennbare Zielsetzungen und Eigenschaften (ebd.: 6). Jede Anwendung von Instrumenten privilegiert und schließt bestimmte Akteure und Interessen aus (LASCOURMES und LE GALES 2007: 9).

Die politische Instrumentenwahl hängt stark von der Interventionsform ab, bei der grundsätzlich folgende Formen unterschieden werden: regulatives Staatshandeln mittels Ge- und Verboten bzw. Zwang, ökonomische Anreize, Überzeugungsanstrengungen bzw. Informationsstrategien sowie

die direkte Erbringung von Gütern und Dienstleistungen (KNOEPFEL et al. 2011.: 79, 181-183). Zusätzlich wird mittlerweile der Vertragsschluss als weitere Interventionsform ergänzt (ebd.: 51-52). Diese Einteilung passt zu den typisierten Wegen zur Durchsetzung von Recht nach VEDUNG (1998), welche hierarchisch abgestuft in Zwangsgewalt (*stock*) auf oberster Ebene, Anreize (*carrots*) und normativen Appellen (*sermons*) auf unterster Ebene differenzieren.

Auf dem Gebiet der Bodenpolitik sind die Auswirkungen von bodenpolitischen Instrumenten auf die Eigentumsrechte bzw. Nutzungs- und Verfügungsrechte der Zielgruppen von entscheidender Bedeutung, die etwa GERBER et al. (2018) sowie HENGSTERMANN und HARTMANN (2018) herausgearbeitet und typisiert haben. Unterschieden werden vier bodenpolitische Interventionstypen mit Einfluss auf den Eigentümer (GERBER et al. 2018: 15-16, HENGSTERMANN und HARTMANN 2018: 27-31):

1. Instrumente zur Regulierung der Bodennutzung mithilfe öffentlicher Regelungen **ohne Auswirkungen** auf Eigentumsrechte (z.B. Bodenwertinformationen, Grundsteuer)
2. Instrumente **mit Auswirkung** auf den Umfang und den Inhalt von Nutzungs- und Verfügungsrechten mithilfe öffentlicher Regelungen (z.B. B-Plan, Baulandumlegung)
3. Instrumente zur **Umänderung von Eigentumsrechten**, die sich auf den Umfang und den Inhalt von Nutzungs- und Verfügungsrechten auswirken (z.B. Vorkaufsrecht, Erbbaurecht)
4. Instrumente zur **Neuverteilung von Eigentumsrechten** (z.B. Bodenbevorratung, Enteignung)

Die verschiedenen Typen unterscheiden sich somit hinsichtlich der Eingriffsintensität in die Eigentumsrechte und dementsprechend auch in ihren Anwendungshürden und -häufigkeiten (GERBER et al. 2018: 16). Es besteht zumindest die Theorie, dass je geringer die Eingriffsintensität der Intervention ist, desto leichter diese politisch durchzusetzen ist (ebd.).

GERBER et al. (2018: 19) haben einen Wandel planerischer Instrumente herausgearbeitet, der die Wiederkehr des Interesses an bodenpolitischen Instrumenten beschreibt. Diese beziehen neben den klassischen hoheitlichen Standardinstrumenten rechtlicher Natur auch neue, kooperative Instrumente, die etwa auf Vereinbarungen und Information basieren mit ein (LASCOUMES und LE GALES 2007: 12-14). Das Verständnis der Instrumente bzw. die jeweilige Interpretation der Rolle des Staats und der privaten Akteure bei der Instrumentenwahl sind für die Zielerreichung entscheidend (DEBRUNNER und HARTMANN 2020: 2). Insbesondere im aktuellen Kontext der Baulandknappheit und Innenentwicklung scheitern die Behörden häufig aufgrund der klassischen Instrumente des Planungsrechts, die auf Neuentwicklung zur Wachstumssteuerung ausgerichtet sind, an den komplexen Eigentumsverhältnissen und schwierigem Interessensausgleich im Bestand (vgl. ebd.: 10; vgl. HARTMANN und GERBER 2018: 5).

Die Anwendungsentscheidung für Instrumente wird wiederum von ihrer Ausgestaltung bzw. ihren Merkmalen bestimmt. LINDER und PETERS (1989: 47-48) sehen folgende Hauptmerkmale zur Einsatzabwägung von Instrumenten: Kosten bzw. Ressourcenintensität, Grad der Selektivität bezüglich der Zielgruppen, Grad der Einschränkung durch marktwirtschaftliche oder staatliche Orientierung sowie das mit der Anwendung verbundene politische Risiko. Hingegen spielt bei der Anwendung der Instrumente der konkrete Bezug zur tatsächlichen Problemlösung im Rahmen der Politik die ausschlaggebende Rolle (vgl. GERBER et al. 2018: 20). Für eine zutreffende politikanalytische Beurteilung nennt SALAMON (2002: 22) die vier Kriterien der Wirksamkeit, Effizienz, Legitimität und Praktikabilität. Diese ergänzen NEEDHAM et al. (2018: 149) um das Kriterium der Gerechtigkeit.

Bei der Instrumentenausstattung sowie -anwendung durch die Politik spielt zunehmend auch die von GERBER et al. (2018: 13) identifizierte Entwicklung zu einer breiteren institutionellen Perspektive in der Planung eine Rolle. Die Bodenpolitik muss immer stärker die Vielfalt an Interessen, Ressourcen und Institutionen der Akteure, insbesondere die Eigentumsrechte, die häufig unterschätzt wurden, sowie die Breite an Vorschriften miteinbeziehen (GERBER et al. 2018: 10, 13-14). So müssen für die Entscheidung bzw. Wahl eines Rechtsansatzes in der Bodenpolitik einerseits die Frage über die Nutzung des verfügbaren Planungsrechts mit seinem Instrumentarium (z.B. Detaillierungsgrad B-Plan), andererseits auch die Fragen zur Berücksichtigung bestehender Eigentumsrechte (z.B. Bestimmung Nutzungsrechte oder Eigentumsenteignung) sowie der Rechte der Bürger (z.B. Anspruch auf Beteiligung, Recht auf Einspruch) sorgfältig beantwortet werden (NEEDHAM et al. 2018: 69, 149-150).

Im Umgang mit Instrumenten gewinnt außerdem die Koordinierung mehrerer Instrumente an Bedeutung (LASCOUMES und LE GALES 2007: 11); so auch in der gegenwärtigen Bodenpolitik (vgl. GERBER et al. 2018: 11; DEBRUNNER und HARTMANN 2020: 10). Vor dem Hintergrund des gewandelten bodenpolitischen Ansatzes mit Bedeutungsgewinn der Eigentumsverhältnisse, verbunden mit der zugenommenen Flächenknappheit, sind aktive bodenpolitische Strategien mit bedarfsgerechter Kombination und Auswahl der Instrumente maßgeblich (vgl. GERBER et al. 2018: 10-11).

2.4. Debatte um Instrumente zum Umgang mit Knappheit

Nach dem theoretischen Blick auf Instrumente wird vor dem Hintergrund des zu untersuchenden BauMobG, welches stellvertretend für die gegenwärtige Anpassung des bodenrechtlichen Instrumentariums in Deutschland steht, zuletzt ein Einblick in die internationale Debatte um Instrumente gegeben. Die internationale Perspektive hilft, bestehende und neue bodenpolitische Instrumente besser in den Gesamtkontext einordnen und Chancen und Probleme genauer reflektieren zu können. Im europäischen Ausland werden aktuell nicht selten neue

bodenpolitische Instrumente implementiert (HARTMANN und HENGSTERMANN 2019: 60). Die Debatte um die Instrumenteneinführung wird gegenwärtig populär geführt, da viele Staaten vor neue, oftmals ähnliche Herausforderungen, wie die Flächenknappheit (z.B. Belgien, Tschechien, Frankreich, Österreich und Schweiz) oder den Wohnraummangel (z.B. Niederlande, Frankreich, Großbritannien) gestellt werden (HENGSTERMANN und HARTMANN 2018: 32; HARTMANN und HENGSTERMANN 2019: 60). Auch herrscht Einigkeit in den europäischen Staaten über den Zweck und die dennoch problematische Anwendung von Instrumenten für die Innenentwicklung (ebd.: 61). Trotzdem sind die politischen Antworten unterschiedlich und die neu eingeführten Instrumente vielfältig; nicht zuletzt aufgrund des verschiedenen räumlichen Kontextes, der jeweiligen politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der unterschiedlichen Planungsansätze (HENGSTERMANN und HARTMANN 2018: 32; HENGSTERMANN und HARTMANN 2021: 33).

In den Niederlanden steht nun beispielsweise die Bodenordnung bzw. Baulandumlegung für den städtischen Raum als alternatives Instrument zur Debatte; auch weil diese sich etwa mit Blick auf die deutsche Bodenpolitik als risikoloser und somit krisenfester erwiesen haben soll sowie für komplexe Eigentumsverhältnisse nun geeigneter erscheint (HENGSTERMANN und HARTMANN 2018: 29; VAN DER KRABBEN und NEEDHAM 2008: 665; HARTMANN und SPIT 2015: 731, 740). Im Gegensatz zur deutschen Entwicklung im unbeplanten Innenbereich vor dem Erlass des BauMobG, wurden in Belgien in den letzten Jahrzehnten stetig Vorschriften, wie die Fertigstellungsregelung, beschlossen, welche das Einpassen von Bauvorhaben außerhalb von B-Plänen wieder strenger regulieren sollen (BUITELAAR und LEINFELDER 2020: 57-58). Anders als in einigen europäischen Ländern wird das in Deutschland zwar bestehende, aber wenig angewandte Instrument des Vorkaufsrechts in Frankreich häufiger ausgeübt und erweist sich als Instrument einer aktiven Bodenpolitik nun auch bei angespannten Baulandmärkten als wirksam (vgl. MELOT 2018: 199). Nachdem in der Schweiz das Instrument der Bauverpflichtung, welches dem Baugebot in deutschen Städtebaurecht nahekommt, nur in einzelnen Kantonen etabliert war, wurde dieses inzwischen bundesweit verpflichtend in allen Kantonen zur Aktivierung von Flächenreserven eingeführt (vgl. HENGSTERMANN und GERBER 2017: 19-20; vgl. HENGSTERMANN 2018: 177, 183; vgl. HENGSTERMANN 2019: 287). Gemein scheint den neu eingeführten bodenpolitischen Instrumenten in Europa die geringe Eingriffsintensität in Eigentumsrechte zu sein, welche auch die deutsche Bundesregierung bei Vorhaben zur Bewältigung der Knappheitssituation offenkundig herausstellt (HARTMANN und HENGSTERMANN 2019: 60; BReg 2018a: 109).

Auf die Darlegung der inhaltlichen Herleitung und Einordnung dieser Arbeit sowie den theoretischen Grundlagen zu Politikprozessen und Instrumenten folgt die Erläuterung des Forschungsdesigns der Untersuchung.

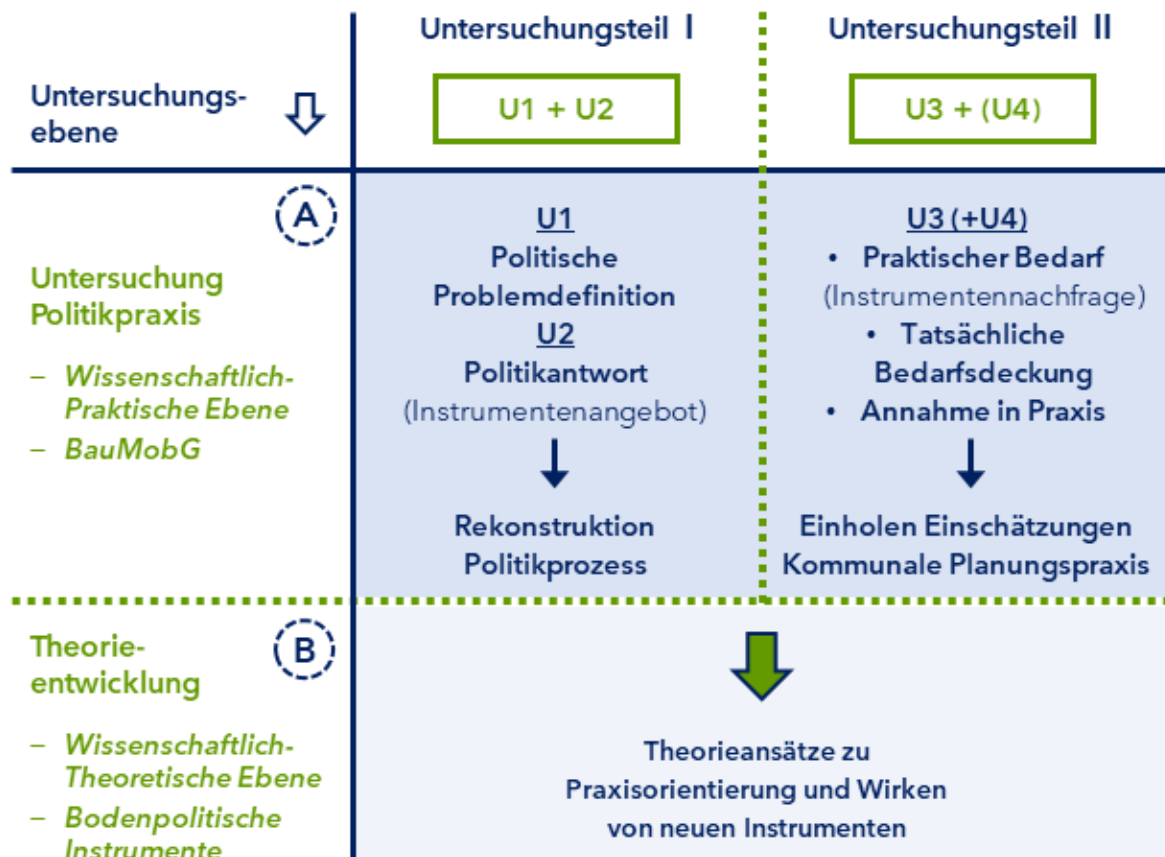
3. Forschungsdesign

Das Forschungsplan dieser Arbeit orientiert sich an den Forschungsfragen bzw. der damit intendierten Zielsetzung (s. Kap. 1.5). Die Offenheit der Forschungsfragen zielt darauf ab, den Politikprozess des BauMobG in der Planungspraxis detailliert verstehen und interpretieren zu können, indem anhand verschiedener Untersuchungsaspekte der Prozess rekonstruiert und analysiert wird. Im Nachgang sollen in einer tiefgehenden Betrachtung die Übereinstimmung des BauMobG mit den Bedürfnissen der Planungspraxis beurteilt und anhand von Einzelfällen induktiv verallgemeinernde Aussagen und Erkenntnisse über Beschluss und Annahme des BauMobG produziert werden. Demzufolge wird insgesamt eine politisch-empirische Studie durchgeführt sowie angesichts der aufgeführten Analysestränge eine sozialkonstruktivistische Vorgehensweise und ein qualitativer Forschungsansatz gewählt.

3.1. Untersuchungsaufbau

Den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit bildet der gesamte Prozess, in dessen Zentrum das Gesetzesrecht des BauMobG mit seinem Instrumentarium steht. Gemäß dem praktischen Bedarf zur Analyse des BauMobG (s. Kap. 1.3) sowie dem theoretischen Forschungsbedarf (s. Kap. 1.4) teilt sich die Vorgehensweise in die Untersuchung der Politikpraxis des BauMobG (Ebene A) sowie die Theorieentwicklung (Ebene B). Die ausführliche Untersuchung des BauMobG als vorgelagerte Ebene gliedert sich wiederum analog zu den Forschungsfragen in zwei Teile, welche jeweils mit einer übergeordneten Methode bearbeitet werden. Der Untersuchungsaufbau wird im Folgenden veranschaulicht (s. Abbildung 3):

Abbildung 3: Untersuchungsaufbau



Quelle: eigene Darstellung

Der erste Untersuchungsteil besteht grundlegend aus einer Politikanalyse zum Prozess der BauMobG als Untersuchungsgegenstand. Diese erfolgt somit inhaltlich im bodenpolitischen Kontext und methodisch-theoretisch zum Großteil auf Basis der Politikanalyse nach KNOEPFEL et al. (2011). Dessen Modell (s. Kap. 2.1) strebt eine Analyse des ganzheitlichen Prozesses, beginnend von der ursprünglichen Wahrnehmung eines gesellschaftlichen Problems, an (KNOEPFEL et al. 2011: 140). Die ersten beiden Hauptphasen des Modells, das Agenda-Settings und die Politikformulierung, können jeweils den Unterfragen 1 bis 2 zugeordnet werden, wodurch der sequenzielle Verlauf der öffentlichen Politik zweckmäßig rekonstruiert werden kann (vgl. ebd.: 137-138). Außerdem passt die dynamische Auffassung von Politikprozessen und dem daran gekoppelten heuristischen Analyseverfahren des Modells nach KNOEPFEL et al. (2011) zur interpretativen und eher offen ausgerichteten Untersuchung des BauMobG dieser Arbeit (ebd.: 146). Der erste Untersuchungsteil bezieht sich im Kern auf die theoriebasierte Analyse des BauMobG-Prozesses im bodenpolitischen Kontext inklusive der spezifischen Betrachtung des Gesetzes und seiner Instrumente und dient dadurch der Beantwortung der ersten beiden Unterfragen. Grundlage des analytischen Vorgangs bildet das bestehende empirische Ausgangsmaterial aus der Politikpraxis sowie Rechtsliteratur.

Im zweiten Untersuchungsteil wird die Perspektive von der politischen Seite hin zur kommunalen Planungspraxis gewechselt, die in diesem Analysekontext grundsätzlich mit die Politikumsetzung beauftragt ist. Nun wird aus der Praxissicht das politisch beschlossene BauMobG hinterfragt und Einschätzungen hierzu eingeholt. Somit tangiert bzw. setzt der zweite Untersuchungsteil die Politikanalyse des BauMobG zwar fort, im Vordergrund steht hier jedoch grundlegend die Befragung der Planungspraxis in Form von Interviews. In der Folge werden die politikanalytischen Erkenntnisse zum Prozess des BauMobG mit den Standpunkten der Kommunen zur Novellierung durch das BauMobG verglichen. Zusätzlich werden Vorschläge für bodenrechtlichen Änderungsbedarf aus der Praxis eingeholt und im bodenpolitischen Kontext hinsichtlich der Knappheitssituation diskutiert. Die Vorgehensweise zur Beantwortung des zweiten Teils der Unterfragen hat im Verhältnis zum ersten Untersuchungsteil einen stark empirischen sowie explorativen Fokus, da Informationen über Sichtweisen zum Baulandmobilisierungsgesetz aus der Praxis, über welche bisher kaum Erkenntnisse vorliegen, gewonnen werden.

Schließlich kann auf Basis der Ergebnisse aus der vorgelagerten Untersuchungsebene A die allgemeine Theorieentwicklung zu Praxisorientierung und Wirken von breitgestellten bodenpolitischen Instrumenten auf Untersuchungsebene B vorgenommen werden. Theoretische Erkenntnisse zur Annahme neuer Instrumente seitens der Planungspraxis stellen hierbei aufgrund der skizzierten Forschungslücke besondere Relevanz dar.

3.2. Methodische Vorgehensweise

Um die Hauptforschungsfrage zu beantworten, werden zuvor die einzelnen Unterfragen nacheinander bearbeitet. Den Unterfragen mit ihren Erkenntniszielen werden jeweils eigene Methoden zugeordnet, um diese zielgenau bearbeiten und beantworten zu können (s. Abbildung 4). Aufgrund des zuvor begründeten Forschungsansatzes kommen ausschließlich qualitative Methoden zur Anwendung.

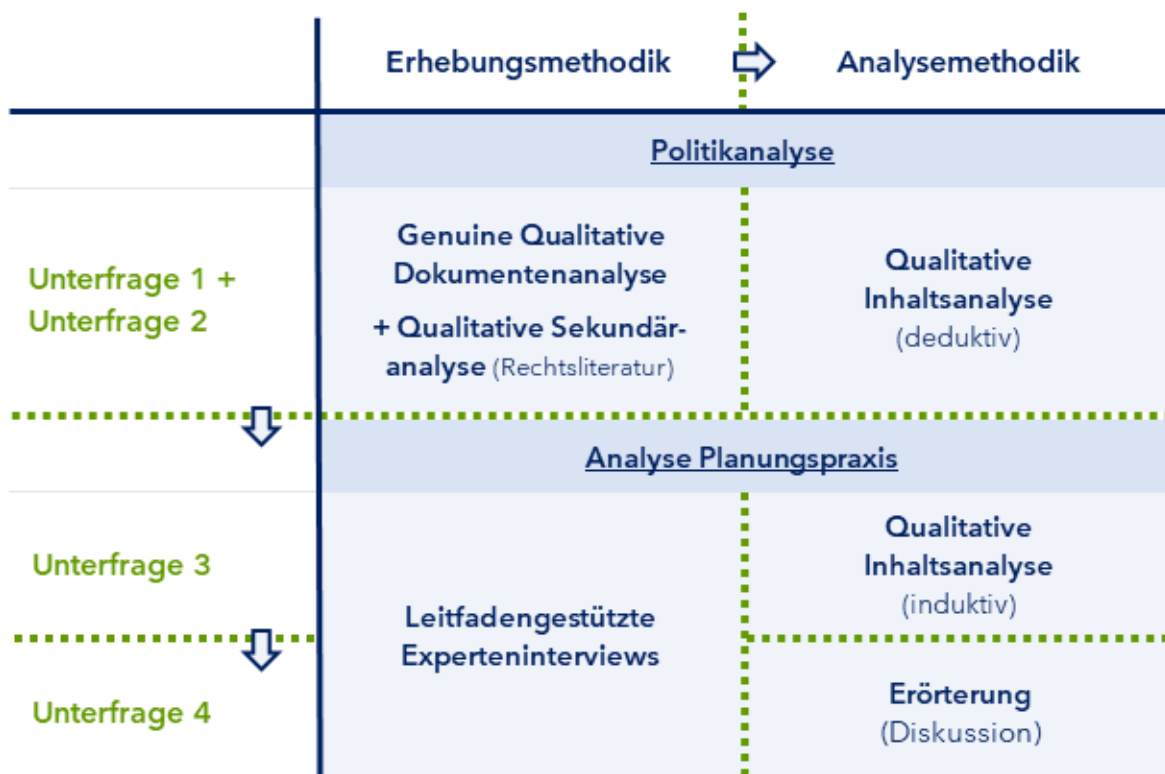
Um im ersten Untersuchungsteil die politische Analyse zum BauMobG vornehmen zu können, bedarf es vorab rechtlicher Kenntnisse zum Gesetz und das Verständnis der enthaltenen Rechtsnormen, weswegen diese anfangs ausführlich dargestellt werden. Die Erkenntnisse tragen bereits zur Bearbeitung der Unterfrage 2 bei. Die Gesetzesvorstellung nach rechtlichen Maßstäben wird mithilfe qualitativer Sekundäranalyse von bodenrechtlicher Fachliteratur unterstützt. Dies bezieht sich wiederum auf wissenschaftliche Aufsätze, Beiträge oder Zeitschriftenartikel mit Gesetzeskommentaren und Stellungnahmen. Auf eine ausführliche juristische Interpretation wird aufgrund des Umfangs dieser Arbeit sowie dem Erkenntnisinteresse bzw. Zielsetzung verzichtet.

Im nächsten Schritt werden dann innerhalb einer umfangreichen qualitativen Dokumentenanalyse gezielt die einschlägigen Dokumente aus der Politikpraxis zum Prozess des BauMobG gesammelt und für eine Auswertung zugänglich gemacht. Die Methode der genuinen qualitativen Dokumentenanalyse ist eine zielgerichtete, systematische und regelgeleitete Gewinnung von vorhandenen Dokumenten als empirische Datenmaterialien, die völlig unabhängig vom Forschungsprozess produziert sowie als Manifestationen menschlichen Erlebens und Verhaltens angesehen werden und anschließend einer interpretierend-qualitativen Analyse unterzogen werden (DÖRING und BORTZ 2016: 533, 537). Die Form der verwendeten Dokumente entspricht in dieser Arbeit offiziellen und öffentlich zugänglichen Dokumenten. Hauptsächliche Dokumentenquellen sind hier das *Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien* für Drucksachen vom Bundestag und Bundesrat oder Internetportale der Bundesregierung. Entsprechende Dokumente sind, neben verschiedenen Gesetzesentwürfen, die Drucksachen von Bundestag und Bundesrat, insbesondere die Gesetzesentwürfe mit Begründungen, Sitzungsprotokolle, diverse Anträge, Stellungnahmen und Berichte von Ausschüssen sowie Ausarbeitungen der Bundesregierung, also Empfehlungen, Pressemitteilungen und eigene Berichte. Somit geht es um Dokumente von der damaligen Bundesregierung, also der Exekutive auf Bundesebene mit dem zuständigen Bundesbauministerium inklusive der eingerichteten Baulandkommission sowie von dem damaligen Bundestag und Bundesrat bzw. der Legislative auf Bundesebene. Eine Übersicht aller in die Analyse eingehenden Dokumente befindet sich im Anhang (s. Anhang Nr. 1). Darüber hinaus werden die Dokumente vereinzelt durch Literatur zu wohnungs- und bodenpolitischen Hintergründen ergänzt.

Das anschließende Vorgehen der Inhaltsanalyse nutzt weitgehend die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse nach MAYRING in strukturierter Vorgehensweise. Generell geht es bei der qualitativen Inhaltsanalyse um das Herausarbeiten von zentralen Bedeutungsgehalten durch datengesteuerte schrittweise Kodierung mit übergeordneten verbal beschriebenen Codes und Kategorien, welches sowohl induktive als auch deduktive Elemente enthalten kann (ebd.: 541). Bei der strukturierten Vorgehensweise der Inhaltsanalyse nach MAYRING wird ein Kategoriensystem deduktiv vorab entwickelt und an die Dokumenteninhalte angelegt und mithilfe eines anpassbaren Kodierleitfadens systematisch kodiert, um daraus Erkenntnisse zu schließen (MAYRING und FENZL 2019: 638).

Inhaltliche Richtschnur der bisher vorgestellten Methodik bilden die Unterfragen 1 und 2, die es im Rahmen der Politikanalyse zu beantworten gilt. Das Vorgehen im ersten Untersuchungsteil schließt ausdrücklich sowohl den gesamten Politikprozess als auch das Produkt, das BauMobG, mit ein.

Abbildung 4: Methodik der Untersuchung



Quelle: eigene Darstellung

Der zweite Untersuchungsteil beginnt mit der Erhebung qualitativer Primärdaten aus der Praxis durch leitfadengestützte Experteninterviews. Hierbei handelt es sich um eine teilstrukturierte Befragung, der ein Leitfaden als Liste offener Fragen zugrunde liegt (DÖRING und BORTZ 2016: 372). Dieser gewährleistet ein Grundgerüst und somit Vergleichbarkeit zwischen den geführten Interviews, gibt aber ebenso den erzählgenerierenden Impuls, um individuelle Sichtweisen der Interviewten detailliert und vertieft erschließen zu können (ebd.: 365, 372). In Rahmen der geführten Interviews wird nach Einschätzungen zum BauMobG von kommunalen Vertretern aus der Planungspraxis gefragt, welche die Rolle der Experten für das Untersuchungsthema einnehmen. Ergänzt werden die Aussagen vereinzelt von Positionen der die Planungspraxis vertretenden kommunalen Spitzenverbände.

Im nächsten Schritt werden alle Interviews vollständig transkribiert und die neu gewonnen Informationen einer qualitativen Inhaltsanalyse nach MAYRING unterzogen; diesmal basierend auf einer zusammenfassenden Vorgehensweise. Bei diesem konventionellen Vorgehen werden die Inhalte induktiv durch Zusammenfassen bzw. Generalisieren auf wesentliche Aussage reduziert, diese sodann Kategorien zugeordnet, welche sich hier am Interviewleitfaden (s. Anhang Nr. 2) orientieren, und anschließend Ergebnisse abgeleitet (MAYRING und FENZL 2019: 637). Mithilfe der neuen Erkenntnisse kann die Unterfrage 3 beantwortet werden.

Für die Experteninterviews bedarf es zuvor einer zielorientierten Auswahl von Kommunen, aus derer die Interviewpartner ausgewählt werden. Um tiefgehende Erkenntnisse durch die

Interviews zu erlangen, ist für die Erhebung eine geringe Anzahl ausführlicher Interviews notwendig bzw. ausreichend. Für die Interviewbefragung sind die Städte Düsseldorf, Bonn, Bornheim und Telgte in NRW ausgewählt worden. Der Auswahlprozess für die Kommunen mit zugehörigen Interviewpartnern wird in Kapitel 6.1 konkretisiert und begründet.

Außerdem stellt der letzte Fragenteil in den Experteninterviews die Grundlage für die Bearbeitung der ergänzenden Unterfrage 4 dar. Hier werden empirisch die Änderungsbedarfe am bodenrechtlichen Instrumentarium zum aktuellen Zeitpunkt aus Sicht der kommunalen Planungspraxis ermittelt. Die Befragten sind besonders frei in ihren Ausführungen zum Änderungsbedarf und können auch konkrete Vorschläge und Ideen zur Ausgestaltung des Instrumentariums für die bodenpolitische Praxis geben. Damit hier einem möglichst breiten Spektrum der allgemeinen Baulandmobilisierung Rechnung getragen wird, ist dieser Arbeitsschritt weder auf einzelne Untersuchungsinstrumente noch auf die Inhalte des BauMobG begrenzt. Nach der Erhebung folgt eine Erörterung zur argumentativ-begründeten Gegenüberstellung der entsprechenden Interviewaussagen, die zusammen mit dem Wissen aus vorheriger Untersuchung fachspezifisch diskutiert werden.

3.3. Auswahl der Untersuchungsinstrumente

Die Bearbeitung der Unterfragen 2 und 3 wird für ausgewählte Instrumente (Untersuchungsinstrumente) vertieft. Die Eingrenzung auf Untersuchungsinstrumente erfolgt, um bestimmte Instrumente des umfangreichen Instrumentariums aus dem BauMobG vertiefend analysieren zu können und damit die politische Formulierung und die kommunale Annahme anhand von Beispielinstrumenten besser nachvollziehen zu können. Die Anzahl der Untersuchungsinstrumente ist hierbei begrenzt, um die vertieften Analysen im Rahmen dieser Arbeit leisten zu können, sodass nur wenige Instrumente ausgewählt wurden. Voraussetzung ist, dass das Untersuchungsinstrumentarium zumindest auch solche Instrumente beinhaltet, die nur in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB angewandt werden dürfen, weil in solchen Gebieten die Wohnungsknappheit als gesellschaftliche Problemstellung, auf die sich die Arbeit bezieht, besonders vorherrscht. Der Auswahlprozess der einzelnen Untersuchungsinstrumente erfolgt anhand der Erfüllung von eindeutigen Kriterien, die im Folgenden genauer beschrieben werden.

Erstes Kriterium stellt die Verortung des Eingriffes durch die Anwendung des jeweiligen Instruments dar. Es sollen keine Instrumente zur Auswahl stehen, die sich ausschließlich auf die Außenentwicklung beziehen, um Instrumente gemäß des gesetzlichen Grundsatzes *Innen- vor Außenentwicklung* zu bevorzugen (§ 1 Abs. 5 S. 3 BauGB). Ebenso werden solche Instrumente ausgeschlossen, die gar nicht auf die Mobilisierung von Bauland abzielen. Als nächstes wird die explizierte Wohnraumorientierung der Instrumente fokussiert, also solche Instrumente

ausgewählt, welche ausdrücklich die Nutzung *Wohnen* bezwecken wollen. Nach diesem Ausschlussverfahren wird die finale Auswahl mithilfe weiterer Kriterien, die für eine vertiefte Untersuchung eines Instruments sprechen, getroffen. Zunächst soll ein Instrument Eingang finden, welches explizit einer aktiven Bodenpolitik zugeordnet werden kann, da diese als eine zentrale Aufgabe der Kommunen identifiziert wurde, eine hervorgehobene Bedeutung für ausreichend Wohnungsneubau haben kann und Teil der gesetzlichen Zielsetzung des BauMobG ist (BMI 2019a: 54; BMI 2019b: 4; BT-Drs. 19/24838: 18). Insofern ist sowohl das Allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB als auch das Besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB ausgewählt worden (s. STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 24, Rn 1; s. MELOT 2018: 199). Dazu soll ein Instrument integriert werden, welches aus dem Besonderen Städtebaurecht entstammt, weil sich dieses auf die städtebauliche Entwicklung im Bestand fokussiert. Instrumente hierfür werden aufgrund der angestrebten Innenentwicklung für den Wohnungsbau sowie neuen Herausforderungen im Bestand, die v.a. mit der Baulandknappheit zusammenhängen, fortwährend bedeutender (vgl. DEBRUNNER und HARTMANN 2020: 2; vgl. HARTMANN und GERBER 2018: 5). Ebenso wurden die bestehenden Instrumente zum Teil für eher unzureichend bzw. nicht mehr zeitgemäß angesehen sowie das Verständnis bei Planern häufig als defizitär erkannt (ebd.). Insofern wird das Baugebot nach § 176 BauGB dem Untersuchungsinstrumentarium hinzugefügt. Um darüber hinaus auch ein Instrument zu vertiefen, welches nicht geändert bzw. angepasst wurde, sondern über das BauMobG gänzlich neu hinzugekommen ist, wurde der B-Plan zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB ausgewählt. Schlussendlich finden folgende Untersuchungsinstrumente verstärkten Eingang in die Analyse:

• § 9 Abs. 2d BauGB	Art. 1 Nr. 3c BauMobG	B-Plan zur Wohnraumversorgung
• § 24 BauGB	Art. 1 Nr. 8 BauMobG	Allgemeines Vorkaufsrecht +
• § 25 BauGB	Art. 1 Nr. 9 BauMobG	Besonderes Vorkaufsrecht
• § 176 BauGB	Art. 1 Nr. 16 BauMobG	Baugebot

Außerdem handelt es sich um eine Mischung aus Instrumenten bezüglich des Zeithorizonts der Wirkung, der Zielgruppe, der Anwendung nach § 201a BauGB sowie der räumlichen Einordnung des Anwendungsfelds, sodass viele potenzielle Anwendungsfälle entstehen und eine breite Untersuchung möglich ist. Das Allgemeine und Besondere Vorkaufsrecht wird zusammen betrachtet, sodass insgesamt drei unterschiedliche Instrumente des BauMobG vertiefend behandelt werden. Unter anderem die ausführliche Vorstellung der Untersuchungsinstrumente erfolgt im nächsten Kapitel⁴.

⁴ Eine Übersicht der Instrumente des BauMobG ist der Tabelle 1 in Kapitel 4.1 zu entnehmen.

4. Das Gesetz zur Mobilisierung von Bauland

Im folgenden Kapitel wird der zentrale Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, das BauMobG, ausführlich vorgestellt. Hierbei wird zunächst das Gesetz im Gesamten präsentiert, indem die Zielsetzung, der Hintergrund, die rechtliche und theoretische Einordnung sowie der Gesetzesinhalt dargestellt werden. Anschließend werden nacheinander die einzelnen Untersuchungsinstrumente beleuchtet und hierbei Hintergrund, Absicht und Inhalt der Rechtsnormen sowie die rechtliche und theoretische Einordnung aufgeführt. Auch wenn dieses Kapitel das Basiswissen zur weiteren Untersuchung übermittelt, wird bereits ein wesentlicher Teil zur Bearbeitung der Unterfrage 2 beigetragen.

4.1. Instrumente zur Baulandmobilisierung

Das am 23. Juni 2021 in Kraft getretene BauMobG ist ein Artikelgesetz des Bundes mit Änderungsvorschriften für das Bauplanungsrecht bzw. Städtebaurecht, welches eine Novellierung des BauGB und der Baunutzungsverordnung (BauNVO)⁵ bewirkt hat (BGBl. 2021 Teil I Nr. 33: 1809). Gesetzliche Zielsetzung ist die Unterstützung der Kommunen bei der „Aktivierung von Bauland und der Sicherung bezahlbaren Wohnens“ (BT-Drs. 19/24838: 1). Durch die Verbesserung des Bauplanungsrechts sollen die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden gestärkt und somit Bauland einfacher mobilisiert sowie die Möglichkeiten des Flächenzugriffs gestärkt werden (ebd.).

Die rechtlichen Änderungen sollen auch zur Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit bestehender Instrumente beitragen (vgl. ebd.: 18). Die Novellierungen durch das BauMobG enthalten demnach neben neu eingeführten Instrumenten und Regelungsinhalten auch Änderungen am bestehenden rechtlichen Instrumentarium. In BauGB und BauNVO wurden insgesamt 28 Paragraphen geändert oder neu eingefügt⁶ (Art.1 und 2 BauMobG). Die wesentlichen Novellierungen werden neben dem Städtebaurecht größtenteils dem Bodenrecht⁷ zugeordnet. Dem Zweck der Baulandmobilisierung auf einem möglichst breiten städtebaulichen

⁵ sowie der Planzeichenverordnung (PlanZV)

⁶ Von diesen entfallen 22 Paragraphen auf das BauGB (Art.1 BauMobG) und sechs Paragraphen auf die BauNVO (Art. 2 BauMobG). Ein Teil der Neuregelungen des BauMobG greift zusätzlich andere städtebauliche Anliegen (Bedeutung der grünen Infrastruktur, Unterstützung des Mobilfunkausbaus und der Elektromobilität) auf, die im Rahmen der Novellierung des Städtebaurechts implementiert wurden. Aufgrund des fehlenden Sachzusammenhangs zum Kontext der Bauland- und Wohnraumthematik werden diese nicht betrachtet. Dies gilt ebenso für rein formale Anpassungen und Folgeänderungen in BauGB und BauNVO, neue Überleitungsvorschriften und Sonderregelungen im BauGB sowie die Neuregelungen in der PlanZV.

⁷ gemäß der Definition von Bodenrecht nach GRÜNER (2018: 280); Lediglich der eingeführte Genehmigungsvorbehalt zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in § 250 BauGB verfolgt ausschließlich wohnungspolitische, und somit nicht direkt baulandmobilisierende, Ziele (BATTIS in: B/K/L, BauGB, XVI, Rn 69; BT-Drs. 19/24838: 2, 32-33)

Anwendungsfeld nach sind die entsprechenden Neuregelungen⁸ sowohl im Allgemeinen als auch Besonderen Städtebaurecht angesiedelt. Als wesentliche Regelungsinhalte des BauMobG werden die Neueinführung der §§ 9 Abs. 2d und 176a BauGB sowie die Änderungen der §§ 24 und 25, 31 und 176 BauGB sowie weitere Änderungen zu Erleichterungen für das Bauen im Innen- und Außenbereich genannt (BT-Drs. 19/24838: 1). Diese und weitere Neuregelungen bzw. Instrumente werden im Folgenden zur Übersicht aufgelistet:

Tabelle 1: Instrumente des BauMobG

Instrument – Regelungsinhalt nach BauMobG	Rechtsnom	Befristung	Voraus- setzung RV nach § 201a BauGB⁹	Entwicklungs- orientierung (Gebietskulisse)
BauGB – Allgemeines Städtebaurecht				
Bauleitplan – Klarstellung Erforderlichkeit Ausweisung Wohnbauland	§ 1 (3) → geändert	-	-	Allgemein (→ §30)
B-Plan zur Wohnraumversorgung – Erweiterung Festsetzungsmöglichkeiten insb. für sozialen Wohnungsbau	§ 9 (2d) → neu	bis 31.12.2024/ 2026	-	Innen- entwicklung (§34 → §30(3))
Beschleunigter B-Plan für Außenbereichsflächen – Wiedereinführung für Ausweisung Wohnnutzung	§13b → neu ¹⁰	bis 31.12.2022/ 2024	-	Außen- entwicklung (§35 → §30)
Allgemeines Vorkaufsrecht – Erweiterung Anwendungsbereich und -voraussetzungen für Wohnbedarfsdeckung	§ 24 → geändert	-	-	Innen- entwicklung (§30, 34)
Besonderes Vorkaufsrecht – Erweiterung Anwendungsbereich für Wohnbebauung	§ 25 → geändert	Abs.1 S.1 Nr.3 nach Geltung RV	Abs.1 S.1 Nr.3	Innen- entwicklung (§30, 34)
Vorkaufsrecht – Änderung Verfahrensregelungen	§ 28 → geändert	-	-	Innen- entwicklung (§30, 34)
Befreiungen von B-Plan-Festsetzungen – Erleichterte Befreiungsvoraussetzungen zugunsten des Wohnungsbaus	§ 31 → geändert	Abs.3 nach Geltung RV	Abs.3	Allgemein (→ §30)
Zulässigkeitsregelung für Vorhaben im unbepflanzten Innenbereich – Aufweichung Einfügungserfordernis bei Wohnbauvorhaben	§ 34 (3a) → geändert	-	-	Innen- entwicklung (§34)
Zulässigkeitsregelung für Bauen im Außenbereich – Erweiterung landwirtschaftliches Wohnen	§ 35 (4) → geändert	-	-	Außen- entwicklung (§35)

⁸ erneut mit Ausnahme des neuen § 250 BauGB

⁹ Die Rechtsverordnung nach §201a BauGB muss spätestens mit Ablauf des 31.12.2026 außer Kraft treten.

¹⁰ Diese Regelung war bereits in der Vergangenheit befristet eingeführt worden und zum 31.12.2019 außer Kraft getreten.

BauGB – Besonderes Städtebaurecht				
Baugebot – Klarstellung Anordnungsvoraussetzung dringender Wohnbedarf	§ 175 (2) → geändert	-	§175 Abs.2 S.2	Innenentwicklung (§30)
Baugebot – Konkretisierung für Wohnbebauung	§ 176 → geändert	§176 Abs.3 S.2 bis zum 23.06.2026 und nach Geltung RV	§176 Abs.1 S.1 Nr.3	Innenentwicklung (§30)
Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung – Klarstellung Konzeptmöglichkeit für Innenentwicklung	§ 176a → neu	-	-	Innenentwicklung (§30, 34)
BauGB – Weitere Vorschriften				
Genehmigungsvorbehalt zur Bildung von Wohnungseigentum – Einführung als Vorbehalt zur Umwandlung von Wohnungseigentum	§ 250 → neu	nach Geltung RV	i.V.m. RV nach §250 BauGB ¹¹	-
BauNVO				
Baugebietstyp Dörfliche Wohngebiete – Einführung neue Baugebietskategorie	§ 5a → neu	-	-	Allgemein (→ §30)
Orientierungswerte Maß der baulichen Nutzung – Umwandlung der Obergrenzen in Orientierungswerte	§ 17 → geändert	-	-	Allgemein (→ §30)
Erklärungen: RV = Rechtsverordnung; Allgemein (in Spalte Entwicklungsorientierung): Möglichkeit zur Innen- und Außenentwicklung; grau hinterlegt: Untersuchungsinstrumente; § 201a BauGB, als zusätzlich neuer Paragraph durch das BauMobG, hat selbst keine unmittelbare Rechtsfolge (BATTIS et al. 2021: 906), ist demnach kein direkt raumwirksames Instrument und daher nicht Teil dieser Tabelle				

Ein Großteil der Änderungsvorschriften bezieht sich auf die Gebietskulisse des unbeplanten oder beplanten Innenbereichs und ist auf eine vorrangige sowie durchsetzungsstärkere Innenentwicklung¹² ausgerichtet (s. Tabelle 1) (SPANNOWSKY 2022: 127). Insbesondere die Steuerungsmöglichkeiten im unbeplanten Innenbereich gewinnen an Bedeutung. In diesem boten die rechtlichen Planungsinstrumente zuvor deutlich weniger Einflussmöglichkeiten bzw. es war schwieriger, auch Nutzungsstrukturen im Bestand zu ändern; vor allem wenn Grundstückseigentümer nicht ausreichend profitierten (vgl. ebd.: 131). Da auch kooperative Ansätze und Instrumente in der Anwendung aus diversen Gründen nicht alle städtebaulichen Herausforderungen lösen und ebenso Baulandstrategien in der Praxis noch nicht flächenhaft mit

¹¹ Die Rechtsverordnung nach § 250 BauGB muss nach Abs.1 S.3 spätestens mit Ablauf des 31.12.2025 außer Kraft treten.

¹² Ausnahmen bilden neben der Regelung des § 35 Abs.4 BauGB, die durch die erweiterte Umnutzungsmöglichkeit ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude in Richtung Wohnen jedoch nur eine geringfügige Auswirkung auf die Wohnraumschaffung haben dürfte, vor allem die Wiedereinführung des § 13b BauGB, welcher die Neuinanspruchnahme von Flächen für Wohnnutzungen erleichtert (ebd.: 127).

ausreichender Wirkung implementiert wurden, begründet sich eine legislative Weiterentwicklung des Planungsinstrumentariums in Form des BauMobG, besonders zur Verbesserung der Wohnraumversorgung (SPANNOWSKY 2022: 132). Regelungsinhaltliche Besonderheit des BauMobG ist daher neben dem Innenentwicklungsbezug auch die Erweiterung mehrheitlich hoheitlicher Instrumente, wobei die Kommunen nicht unmittelbar auf die Kooperationsbereitschaft bzw. Entgegenkommen von Investoren und Eigentümer angewiesen sind (ebd.). Gemäß der Theorie (nach VEDUNG 1998 und LASCOUMES und LE GALES 2007) können die Instrumente des BauMobG mit formell-gesetzlicher Grundlage den hoheitlich regulatorischen Steuerungsinstrumenten zugeordnet werden. Neben der Verbesserung der städtebaulichen Einzelinstrumente ist ebenso eine systemübergreifende Aufwertung einer hoheitlichen Steuerungsmöglichkeit für den vorhandenen Innenbereich geschaffen worden (ebd.). Demnach soll auch eine strategische Kombination der in einem rechtlichen Zusammenhang stehenden Instrumente für den unbeplanten Innenbereich des BauMobG (§§ 9 Abs. 2d, 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und 176a BauGB) zur beschleunigten Effektivierung der Wohnraumschaffung beitragen (ebd.: 132-133).

Die Anwendung einiger Instrumente des BauMobG ist an eine entsprechende Rechtsverordnung geknüpft (s. Tabelle 1), dessen Ermächtigungsgrundlage in einem neuen § 201a BauGB¹³ implementiert wurde. Demnach werden die jeweiligen Landesregierungen ermächtigt, Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmen zu können (§ 201a S. 1 BauGB). Ein solches Gebiet liegt gemäß der gesetzlichen Definition vor, „wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.“ (§ 201a S. 3 BauGB). Zusammen mit den wohnungswirtschaftlichen Regelbeispielen zur Konkretisierung in § 201a S. 4 BauGB wird den Landesregierungen ein Beurteilungsspielraum zur Gebietsbestimmung gegeben (UECHTRITZ 2021b: 1390; FK STB 2022: 24). Für die Bestimmung ist immer eine hinreichende und nachvollziehbare Begründung im Einzelfall, etwa durch spezifische Gutachten, erforderlich (§ 201a S. 6 und 7; BATTIS et al. 2021: 906). Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 201a BauGB sind im Wortlaut identisch mit solchen des privat-rechtlichen § 556d Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), welche bereits seit vielen Jahren den Erlass einer Rechtsverordnung zur Anwendung der sogenannten Mietpreisbremse veranlassen können (ebd.; FK STB 2022: 24). Trotzdem ist eine Bezugnahme auf § 556d Abs. 2 BGB zur Anwendung der Regelung in § 201a S. 2 BauGB nicht zulässig (STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 201a, Rn 29f; UECHTRITZ 2021b: 1390). Vor

¹³ Hingegen ist für die Anwendung des § 250 der Erlass einer gesonderten Rechtsverordnung nach S. 3 durch die Landesregierung notwendig. Auch wenn bei der Gebietskulisse bzw. den Tatbestandsvoraussetzungen nach § 250 Abs. 1 S. 1 BauGB direkter Bezug zu § 201a S. 3 und 4 BauGB genommen wird, eröffnet ein Erlass einer Rechtsverordnung nach § 201a ausdrücklich nicht den Anwendungsbereich des § 250 BauGB (FK STB 2022: 24).

dem Erlass einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB sollen die betroffenen Gemeinden und auf Landesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände beteiligt werden (§ 201a S. 8 BauGB).

Während ein Teil der Neuregelungen des BauMobG in das Dauerrecht des BauGB und der BauNVO übernommen wurden, um generell planungsinstrumentelle Änderungen vorzunehmen, sind ebenso eine Reihe an befristeten Regelungen hinzugekommen (s. Tabelle 1) (SPANNOWSKY 2022: 127). Bei den an § 201a gebundenen Instrumenten ist die Befristung an das Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnungen geknüpft. Die Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB müssen bis spätestens Ende des Jahres 2026 außer Kraft treten, damit das Instrumentarium nach § 201a S. 2 BauGB, welches eine weitergehende Beschränkung der grundrechtlich geschützten Eigentumsfreiheit mit sich zieht, nur bei Bestehen einer Wohnungsknappheit bzw. nur so lange, wie zur diesbezüglichen Mobilisierung von Bauland und Schaffung von Wohnraum erforderlich ist, angewendet wird (§ 201a BauGB S. 5 BauGB; STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 176, Rn 29g; FK STB 2022: 25). Gleichzeitig kommt die Befristung den langfristigen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt sowie dem Zeitbedarf der Kommunen zur Anwendung der Instrumente nach (ebd.). Andere Regelungen des BauMobG sind aus diversen Gründen mit einer noch kürzeren Befristung versehen.

4.2. Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB als neues Instrument

§ 9 Abs. 2d BauGB stellt ein neu eingeführtes Instrument für die Bauleitplanung im Allgemeinen Städtebaurecht dar (Art. 1 Nr. 3c BauMobG). Es handelt sich um einen themenbezogenen B-Plan zur Wohnraumversorgung und somit neben den B-Plan-Typen nach § 9 Abs. 2a und 2b BauGB um einen weiteren sektoralen B-Plan (REIDT 2021a: 38; FK STB 2022: 7). Als Zielsetzung wird in der Gesetzesbegründung die Schaffung von gefördertem oder bezahlbarem Wohnraum im unbeplanten Innenbereich mithilfe von Festsetzungsmöglichkeiten, die sich thematisch auf den Wohnungsbau beschränken, angegeben (BT-Drs. 19/24838: 25). Bei dieser Regelung steht also nicht die erleichterte Ausweisung von neuem Bauland, sondern die Ermöglichung von bezahlbarem Wohnungsneubau, ausschließlich in der Gebietskulisse nach § 34 BauGB, im Vordergrund (UECHTRITZ 2021a: 1229).

Hintergrund sind einerseits die fehlenden, insbesondere sozial- und wohnungspolitischen, Steuerungsmöglichkeiten im unbeplanten Innenbereich (UECHTRITZ 2021a: 1230). Vorhaben werden lediglich gemäß des Einfügungsgebots nach baulichen Kriterien geprüft, die bei Einhaltung einen Genehmigungsanspruch nach sich ziehen (REILING 2021: 229; § 34 Abs. 1 BauGB). Darüber hinaus besteht keine Einflussnahme auf die Art der baulichen Nutzung und insgesamt auf soziale Allgemeinwohlbelange (REILING 2021: 229). Andererseits greifen

städtebauliche Verträge, etwa zur Beteiligung an Infrastrukturkosten oder Sicherung von sozialem Wohnungsbau, nicht, da im Bereich des § 34 BauGB bereits grundsätzliches Baurecht besteht und durch das Kopplungsverbot nach § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB weitere Vereinbarungen, wie sie regelmäßig in beplanten Neubaugebieten oder bei kommunalen Grundstücksveräußerungen geschlossen werden, kaum möglich sind (UECHTRITZ 2021a: 1229). Aus diesen Gründen dominiert nicht selten mehrheitlich hochpreisiger und frei finanzierter Wohnungsbau im unbeplanten Innenbereich (ebd.: 1230).

Der B-Plan nach § 9 Abs. 2d BauGB ist planungsrechtlich in jedem Fall als einfacher B-Plan i. S. d. § 30 Abs. 3 BauGB einzuordnen (ebd.: 1230; FK STB 2022: 8). Als Unterschied zu einem qualifizierten B-Plan nach § 30 Abs. 1 BauGB sind etwa die Art der baulichen Nutzung nur unvollkommen regelbar oder örtliche Verkehrsflächen nicht festzusetzen (REIDT 2021: 41; FK STB 2022: 8).

Satz 1 der Neuregelung nach **§ 9 Abs. 2d BauGB** im Wortlaut:

*Für im **Zusammenhang** bebaute Ortsteile (§ 34) können in einem Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung eine oder mehrere der folgenden Festsetzungen getroffen werden:*

- 1. Flächen, auf denen **Wohngebäude** errichtet werden dürfen;*
- 2. Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die **baulichen Voraussetzungen** für eine Förderung mit Mitteln der **sozialen Wohnraumförderung** erfüllen, oder*
- 3. Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen dazu verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden **Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung**, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, **einzuhalten** und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise **sichergestellt** wird.*

[...]

§ 9 Abs. 2d BauGB stellt drei Festsetzungsmöglichkeiten (Nr. 1-3) zur Verfügung. Die Nummer 1 legitimiert die Errichtung von Wohngebäuden ohne weitere Einschränkungen. Nach dieser einfachen Erlaubnis müssen keine Voraussetzungen der sozialen Wohnraumförderung erfüllt werden; frei finanzierter Wohnungsbau ist also möglich (MITSCHANG 2021: 35). Damit dient die Festsetzungsmöglichkeit, im Gegensatz zu den Nummern 2 und 3, nicht dem sozialen Wohnungsbau bzw. dem zentralen Ziel des § 9 Abs. 2d BauGB (UECHTRITZ 2021a: 1231-1232). Die Festsetzungsmöglichkeit Nummer 2 schränkt den Bauherrn hinsichtlich seiner Ausnutzungsmöglichkeit ein, indem er die Fähigkeit zur sozialen Wohnraumförderung als bauliche Voraussetzung ausgibt (MITSCHANG 2021: 36). Diese Regelung ist somit nicht an die automatische Bereitstellung von Fördermitteln oder gar verpflichtende Miet- und Belegungsbindungen geknüpft (ebd.). Es handelt sich lediglich um gebäudebezogene Vorgaben

nach den gesetzlichen Regelungen¹⁴ zur sozialen Wohnraumförderung, nach denen die Ausstattung und Größe der Wohnungen bestimmt werden (UECHTRITZ 2021a: 1233). § 9 Abs. 2d BauGB entspricht dem allgemeinen Verständnis der bestehenden Festsetzungsmöglichkeit in B-Plänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB, nimmt aber keinen gesetzlichen Bezug (FK STB 2022: 8; MITSCHANG 2021: 38).

Als weitergehende Festsetzungsmöglichkeit in Nummer 3 des § 9 Abs. 2d S. 1 BauGB verpflichtet diese neben der baulichen Beschaffenheit nach Nummer 2 auch die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, und damit im Kern die Miet- und Belegungsbindungen, einzuhalten und folglich die entsprechenden Fördermittel in Anspruch zu nehmen (ebd.: 41). Damit gilt diese Regelung unter den Festsetzungsmöglichkeiten zum sozialen Wohnungsbau im BauGB als „die am stärksten den Grundstückseigentümer einschränkende Regelung“ (ebd.), jedoch im Hinblick auf die Regelungsabsicht bedeutsamste Festsetzung (UECHTRITZ 2021a: 1233). Die Einhaltung der Verpflichtungen muss in geeigneter Weise, etwa durch einen städtebaulichen Vertrag oder die einseitige Selbstverpflichtung des Bauherrn, da die Einhaltung Genehmigungsvoraussetzung für das Vorhaben ist, sichergestellt werden (§ 9 Abs. 2d S.1 Nr. 3 BauGB; FK STB 2022: 9; MITSCHANG 2021: 41).

Satz 3 und 4 eröffnen räumliche Feinsteuerungsmöglichkeiten zu horizontalen und vertikalen Differenzierungen der Nutzungen nach Nummer 1 bis 3 (ebd.: 39). Neben diesen Festsetzungsmöglichkeiten zur Nutzungsart sind darüber hinaus ergänzende Festsetzungen, etwa zum Maß der baulichen Nutzung oder der Bauweise, möglich (§ 9 Abs. 2d S. 2 BauGB). Der B-Plan zugunsten des Wohnungsbaus kann damit eine erhöhte Verdichtung, als nach bisherigem Baurecht nach § 34 BauGB zulässig war, erreichen (FK STB 2022: 7, 9). Im Vergleich zum qualifizierten B-Plan-Verfahren ist der Verfahrensprozess deutlich schlanker (ebd.: 7). Dies begründet sich angesichts des beschränkten Regelungsinhalts auf Wohnbaumöglichkeiten, des geringeren Abwägungsaufwandes und des optionalen Verzichts auf eine Planzeichnung (ebd.: 10). Der B-Plan zur Wohnraumversorgung ist nicht an eine Rechtsverordnung nach § 201a BauGB gebunden und damit für jede Kommune anwendbar. Einleitung und Beschluss des B-Planverfahrens sind trotzdem auf die Jahre 2024 und 2026 befristet. Ein Grund hierfür dürfte der beigemessene experimentelle Charakter der Neuregelung sein (SPANNOWSKY 2022: 127).

Da die Eigentumsrechte bei der Anwendung des Instruments grundsätzlich beibehalten werden bzw. formal nicht in diese eingegriffen wird, aber ein erlassener B-Plan nach § 9 Abs. 2d BauGB

¹⁴ Seit der Föderalismusreform 2006 ist der soziale Wohnungsbau in die Kompetenz der Länder übergegangen. Demnach gelten die bundesrechtlichen Regelungen des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung nur noch, soweit die Länder keine eigenen Gesetze zur sozialen Wohnraumförderung erlassen haben (z.B. Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land NRW) (UECHTRITZ 2021a: 1233).

zur Regulierung der Bodennutzung die Nutzungsrechte, und im Festsetzungsfall der Nummer 3 auch die Verfügungsrechte, beeinflusst, kann das neue Instrument des wohnungsbaubezogenen B-Plans gemäß der bodenpolitischen Instrumententheorie nach GERBER et al. (2018) sowie HENGSTERMANN und HARTMANN (2018) dem Typ 2 (s. Kap. 2.3) zugeordnet werden.

4.3. Ausweitung des Allgemeinen und Besonderen Vorkaufsrechts nach den §§ 24 und 25 BauGB

Grundsätzlich dient das Vorkaufsrecht der Sicherung der Bauleitplanung und städtebaulichen Maßnahmen für die Gemeinden (REIDT in: B/K/L, BauGB, §§ 24 bis 28, Rn 1). Neben der reinen Abwehrfunktion besitzt das gemeindliche Vorkaufsrecht auch eine städtebauliche Maßnahmen fördernde Funktion (STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 24, Rn 1). So gilt es gleichzeitig als eines der Realisierungsinstrumente bzw. als ein aktiv ausgerichtetes Instrument (ebd.; SPANNOWSKY 2022: 131). Während das Allgemeine Vorkaufsrecht Anwendungsfälle für den Vorkauf von einzelnen Grundstücken kraft Gesetzes regelt, bestimmt das Besondere Vorkaufsrecht weitere Anwendungstatbestände, deren gemeinsame Voraussetzung eine Satzung zur Begründung ist (Satzungsvorkaufsrecht) (STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 25, Rn 1).

Nachdem vorkaufsrechtliche Vorschriften schon im Bundesbaugesetz im Jahr 1960 zu finden waren, wurde insbesondere das Allgemeine Vorkaufsrecht in den letzten Jahrzehnten mehrmals vor dem Hintergrund bestimmter Entwicklungen angepasst (REIDT in: B/K/L, BauGB, §§ 24 bis 28, Rn 2; STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 24, Rn 5). Bisher wird dem Instrument des Vorkaufsrechts eine geringe Bedeutung für eine kommunale Liegenschaftspolitik bzw. v.a. untergeordnete Rolle für eine effektive Baulandmobilisierungsstrategie beigemessen, da dieses abhängig von Grundstücksverkaufsfällen ist und durch den Erwerb den kommunalen Finanzhaushalt belastet (REIDT 2021b: 88; UECHTRITZ 2021a: 1236, 1238; SPANNOWSKY 2022: 134). Nun wurden zur Erreichung des Gesetzesziel des BauMobG erneut das Allgemeine und diesmal auch das Besondere Vorkaufsrecht jeweils an mehreren Stellen erweitert sowie generelle vorkaufsrechtliche Regelungen geändert (Art. 1 Nr. 8, 9 und 10 BauMobG). Insgesamt soll das Vorkaufsrecht gestärkt werden und ein erleichterter Zugriff auf zur Veräußerung stehende Grundstücke geschaffen werden, um auf diesen im Anschluss Wohnbautätigkeit zu aktivieren (BT-Drs. 19/24838: 18; FK STB 2022: 16; REIDT 2021b: 87). Außerdem sollen rein spekulative Grundstücksveräußerungen verhindert werden (ebd.).

Die Änderungen des Allgemeinen Vorkaufsrechts in **§ 24 BauGB** betreffen:

(1) Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken

[...]

6. in Gebieten, die nach den **§§ 30, 33 oder 34 Absatz 2** vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke **unbebaut** sind, wobei ein Grundstück auch dann als unbebaut gilt, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist,

[...]

8. in Gebieten nach den **§§ 30, 33 oder 34**, wenn

a) in diesen ein **städtebaulicher Missstand** im Sinne des § 136 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3 vorliegt oder

b) die **baulichen Anlagen einen Missstand** im Sinne des § 177 Absatz 2 aufweisen und die Grundstücke dadurch erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche **Umfeld** aufweisen, insbesondere durch ihren baulichen Zustand oder ihre der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung.

[...]

(2) [...]

(3) Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Dem **Wohl der Allgemeinheit** kann insbesondere die **Deckung eines Wohnbedarfs** in der Gemeinde dienen. [...]

Zum einen wurde Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BauGB mit einer Klarstellung zur Tatbestandsvoraussetzung eines unbebauten Grundstücks versehen. Vorläufige Zwecke meint etwa *fliegende Bauten*¹⁵, befristete oder auf Widerruf genehmigte bauliche Anlagen (FKSTB 2022: 17). Der Begriff ist enger gefasst als der des *geringfügig bebauten* Grundstücks¹⁶ in einem Gesetzesentwurf und schließt auch abgängige Gebäude und brachliegende Grundstücke nicht mit ein (BATTIS et al. 2021: 907-908).

Mit der neuen Nummer 8 wird ein weiterer Vorkaufstatbestand eingeführt, indem der Anwendungsbereich des Allgemeinen Vorkaufsrechts auf sogenannte *Schrott- und Problemimmobilien* erweitert wird (UECHTRITZ 2021a: 1236). Hierfür muss entweder nach Nummer 8a ein gebietsbezogener Missstand i. S. d. § 136 Abs. 2 S. 2 i. V. m. Abs. 3 BauGB, der sich auf das städtebauliche Sanierungsrecht bezieht, vorliegen oder ein anlagenbezogener Missstand i. S. v. § 177 Abs. 2 BauGB bestehen, also die Anforderungen an gesunde Wohn- und

¹⁵ *Fliegende Bauten* sind nach bauordnungsrechtlichen Regelungen „bauliche Anlagen, die geeignet und bestimmt sind, an verschiedenen Orten wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden.“ (§ 78 Abs. 1 S. 1 BauO NRW).

¹⁶ Der Begriff der *geringfügig bebauten* Grundstücke war sowohl im Referentenentwurf als auch im Regierungsentwurf als alternativer Regelungsinhalts zur letztlich beschlossenen Regelung vorhanden (BMI 2020e: 6; BT-Drs. 19/24838: 9-10).

Arbeitsverhältnisse nicht eingehalten werden (ebd.). Zusätzlich sind in beiden Fällen die angegebenen nachteiligen Auswirkungen erforderlich, die sich nicht auf das Vorkaufsgrundstück selbst, sondern auf das Umfeld beziehen (BATTIS et al. 2021: 908).

In Absatz 3 hat der Gesetzgeber mit der Wohnbedarfsdeckung einen expliziten Allgemeinwohlgrund ergänzt. Hiermit wurde das Erfordernis der Wohnraumversorgung als Ausübungsrechtfertigung verdeutlicht bzw. legislativ bestätigt; dieses war bisher nämlich ohnehin anerkannt (UECHTRITZ 2021a: 1237).

Die Neuregelungen im Satzungsverkaufsrecht nach **§ 25 BauGB** zeigen sich wie folgt:

(1) Die Gemeinde kann

[...]

3. im Geltungsbereich eines Bebauungsplans an brachliegenden Grundstücken oder für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken durch Satzung ihr Vorkaufsrecht begründen, wenn

a) diese vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können und

b) es sich um ein nach § 201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt.

Ein Grundstück gilt auch dann als unbebaut, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist. Das Vorkaufsrecht nach Satz 1 Nummer 3 erlischt mit dem Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a. [...]

(2) § 24 Absatz 2 und 3 Satz 1 und 2 ist anzuwenden. [...]

Das BauMobG behält für das Satzungsverkaufsrecht in § 25 Abs. 1 S. 1 BauGB mit der Nummer 3 eine neue Form des Vorkaufsrechts für brachliegende und unbebaute Grundstücke bereit (FKSTB 2022: 25). Demnach kann ein Vorkaufsrecht an Brachflächen in Bebauungsplänen sowie im unbeplanten Innenbereich zusätzlich an unbebauten Grundstücken begründet werden. *Brachliegende Grundstücke* bezieht sich auf Grundstücke, deren vormalige Nutzung aufgegeben wurde oder die ungenutzt sind. Die Legaldefinition des unbebauten Grundstücks entspricht der des § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BauGB (UECHTRITZ 2021a: 1237). Die Voraussetzung in Nummer 3a bezieht sich auf die grundstücksbezogene Möglichkeit, vorwiegend Wohngebäude realisieren zu können (vgl. BATTIS et al. 2021: 908). Insofern ist der räumliche Anwendungsbereich weit gefasst, da dieser, im Gegensatz zum Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB, nicht auf vorwiegend der Wohnnutzung dienende Gebiete nach der BauNVO beschränkt ist (ebd.; BT-Drs. 19/24838: 27). Als einzige Vorkaufsrechtsform ist § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 jedoch an die Bestimmung eines angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB geknüpft und demnach auch gemäß der Geltungsdauer der Rechtsverordnung befristet (§ 25 Abs. 1 S. 3 BauGB). In Absatz 2 wird Bezug auf § 24 Abs. 3 S. 2 BauGB genommen und somit die Wohnbedarfsdeckung als Rechtfertigungsgrund auch beim Satzungsverkaufsrecht klarstellend hervorgehoben.

Bei Prüfung und Begründung von Vorkaufsrechten, insbesondere nach dem neuen § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB, kann im Übrigen ein Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB¹⁷, dessen Rechtsnorm dem Städtebaurecht im Zuge des BauMobG ebenso neu hinzugefügt wurde, herangezogen werden (FK STB 2022: 23; SPANNOWSKY 2022: 128).

Außerdem werden in § 28 BauGB zwei verfahrensrechtliche Änderungen der Vorkaufsrechte vorgenommen, um die Abwicklung des Vorkaufs bzw. den Flächenzugriff seitens der Kommune zu vereinfachen. Zum einen wird die Ausübungsfrist für die Kommune von zwei auf drei Monate erhöht, damit mehr Zeit für die notwendigen administrativen und lokalpolitischen Entscheidungsprozesse besteht (§ 28 Abs. 2 S. 1 BauGB; REIDT 2021b: 94). Zum anderen wird ein sogenanntes *preislimitiertes* Vorkaufsrecht ermöglicht, nach welchem nun eine bloße Überschreitung des vereinbarten Kaufpreises vom Verkehrswert ausreicht, um das Vorkaufsrecht zu eben diesem Verkehrswert auszuüben (§ 28 Abs. 3 S. 1 BauGB). Insofern ist eine deutliche Überschreitung des Verkehrswerts hierfür nicht mehr notwendig und es wird der Ermessensstreit vermieden, ab wann eine deutliche Überschreitung vorliegt (BATTIS et al. 2021: 908; FK STB 2022: 18).

Aufgrund der durch Ausübung eines Vorkaufsrechts hohen Eingriffsintensität in die Verfügungsrechte der Grundstückseigentümer, woraus die gesetzlich intendierte Umänderung bzw. Neufestlegung von Eigentumsrechten resultiert, wird das gestärkte kommunale Vorkaufsrecht hinsichtlich der Eingriffstypologie durch bodenpolitische Instrumente nach GERBER et al. (2018) sowie HENGSTERMANN und HARTMANN (2018) in den Typ 3 (s. Kap. 2.3) einsortiert.

4.4. Erweiterung des Baugebots nach § 176 BauGB

Das Instrument des Baugebots gehört zu den städtebaulichen Geboten im Besonderen Städtebaurecht. Diese sind vorwiegend als Planverwirklichungsinstrumente, insbesondere von Bebauungsplänen, einzuordnen, aber dennoch zum Teil auch außerhalb von Plänen anwendbar, wie das Baugebot für Baulücken nach § 176 Abs. 2 BauGB belegt, und immer mit Positivpflichten zur Bodennutzung verbunden (MITSCHANG in: B/K/L, BauGB, §§ 175 bis 179, Rn 2). Städtebauliche Gebote waren bereits im Städtebauförderungsgesetz im Jahr 1971 enthalten, wurden in das BBauG und später in das BauGB übernommen sowie stetig weiterentwickelt (ebd.: Rn 1). Das Baugebot wurde letztmals im Jahr 1993 im Zuge des Investitions- und Wohnbaulandgesetzes durch die Ergänzung des dringenden Wohnbedarfs als

¹⁷ Das Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB ist ein informelles städtebauliches Entwicklungskonzept i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, indem für einen Geltungsbereich Aussagen zu Zielen und Maßnahmen der Innenentwicklung getroffen werden können (UECHTRITZ 2021b: 1391; § 176 Abs. 1 BauGB). Es dient der erleichterten Aktivierung von auch unzusammenhängend im Gemeindegebiet verteilten Flächen mit Innenentwicklungspotenzial (BT-Drs. 19/24838: 20, 30; § 176a Abs. 2 BauGB).

Erforderlichkeitsgrund in § 175 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 BauGB geändert (STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 176, Rn 51g).

Das Instrument des Baugebots hat in der kommunalen Praxis bislang aus verschiedenen Gründen nur eine geringe Rolle gespielt (UECHTRITZ 2021b: 1389). Diese betreffen etwa hohe rechtliche Anforderungen an den Nachweis der Erforderlichkeit sowie die Beteiligung, die finanzielle Belastung bei Übernahmeverlangen sowie fehlende politische Akzeptanz (KOLOCEK 2018: 190-191). Durch das BauMobG wird das Baugebot in den §§ 175 und 176 BauGB gleich an vier Gesetzesstellen novelliert (Art. 15 und 16 BauMobG). Erneut steht ein Beitrag zur erleichterten Baulandmobilisierung zwecks Wohnraumschaffung als Beweggrund im Vordergrund (BT-Drs. 19/24838: 19).

Abseits der Neuerungen in § 176 BauGB wird zuvor in § 175 Abs. 2 BauGB ein Satz 2 angefügt, der die Anordnung eines Baugebots aus Gründen eines dringenden Wohnbedarfs insbesondere gesetzlich bestätigt, wenn ein angespannter Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB vorliegt. Bereits die Lage eines Vorhabengrundstück in einem Gebiet nach § 201a BauGB rechtfertigt insofern die Annahme eines dringenden Wohnbedarf (STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 176, Rn 43).

§ 176 BauGB hat der Gesetzgeber infolge der Novelle durch das BauMobG wie folgt gefasst:

(1) Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist

[...]

3. sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind und wenn es sich um ein nach § 201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Dabei kann die Gemeinde auch ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechendes Maß der Nutzung anordnen.

Die Wirksamkeit eines nach Satz 1 Nummer 3 erlassenen Baugebots wird durch das Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a nicht berührt.

[...]

(3) Die Gemeinde hat von dem Baugebot abzusehen, wenn die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen einem Eigentümer nicht zuzumuten ist. Die Gemeinde hat weiter bis zum 23. Juni 2026 von dem Baugebot abzusehen, wenn ein Eigentümer im Falle des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 3 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 zuzumuten ist. Die Regelung ist zu evaluieren.

(4) Der Eigentümer kann von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn er glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist. In diesem Fall kann die Gemeinde das Grundstück zugunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft übernehmen, wenn diese innerhalb angemessener Frist in der Lage ist, das Baugebot zu erfüllen und sich hierzu verpflichtet. [...]

In Nummer 3 des Absatzes 1 wird ein Baugebot ausschließlich zur Wohnbebauung legitimiert und somit eine enger als in Nummer 1 gefasste Regelung geschaffen (UECHTRITZ 2021b: 1389). Dies dient dem Zweck einer erleichterten unmittelbaren Schaffung von Wohnraum (STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 176, Rn 29a). Durch die Konzentration auf die Wohnnutzung wird die Dispositionsbefugnis des Eigentümers jedoch stark eingeschränkt (FK STB 2022: 27). Dies wird durch die doppelte Gebietskulisse aus einem bestehendem B-Plan, der Wohnnutzungen regelhaft zulässt, und dem gleichzeitigen Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB, dessen zugehörige Rechtsverordnung in der Wirkung befristet ist, gerechtfertigt (STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 176, Rn 29f; FK STB 2022: 27). Zudem wird keine konkrete Art der Wohnbebauung vorgegeben, jedoch Vorgaben zum Maß der baulichen Nutzung entsprechend dem B-Plan ermöglicht (UECHTRITZ 2021b: 1389; § 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB).

Für das erweiterte Baugebot in § 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB wurde in Absatz 3 Satz 2 mit dem sogenannten *Familienprivileg* eine neue Abwendungsmöglichkeit für den Eigentümer geschaffen, wodurch eine Anwendung dieses Baugebots zugleich eingeschränkt wird (UECHTRITZ 2021b: 1390). Nach dieser ist eine Durchführung des Baugebots unzumutbar, wenn das Grundstück im engsten Familienkreis¹⁸, etwa zur finanziellen Absicherung, zurückgehalten werden muss (FK STB 2022: 27). Die Abwendungsmöglichkeit ist bis zum 23.06.2026 befristet und zu evaluieren (§ 176 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB).

Neben der objektiv wirtschaftlichen Unzumutbarkeitsreglung in § 176 Abs. 3 S. 1 BauGB regelt Absatz 4 den Tatbestand einer subjektiv wirtschaftlichen Unzumutbarkeit, woraus ein Übernahmeverlangen von der Gemeinde resultieren kann (MITSCHANG in: B/K/L, BauGB, §§ 175 bis 179, Rn 8, 9). Neu hinzukommend besteht für die Gemeinde in diesem Fall die Möglichkeit, das entsprechende Grundstück zugunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft zu übernehmen (§ 176 Abs. 4 S. 2 BauGB). Hieraus ergeben sich einige Vorteile, weil nur ein Eigentümerwechsel vollzogen werden muss, dadurch Grunderwerbssteuern sowie -kosten gespart werden, und eine solche Übernahme mit zeitlichen Ersparnissen verbunden ist (BATTIS et al. 2021: 910).

Ebenso wie beim Vorkaufsrecht kann ein Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB als Begründungshilfe für Baugebote genutzt werden (FK STB 2022: 23; UECHTRITZ 2021b: 1391; BATTIS et al. 2021: 909). Diese Möglichkeit wird jedoch genauso wie beim Vorkaufsrecht weder in der jeweils eigenen Rechtsnorm noch in § 176a BauGB explizit erwähnt.

¹⁸ Neben dem Ehegatten bezieht sich S. 2 auf eine *in gerader Linie verwandte Person*. Nach der gesetzlichen Definition sind demnach die Kinder, Enkel, Großenkel sowie Eltern und Großeltern zu berücksichtigen (§ 1589 Abs. 1 S. 1 BGB).

Bei der legitimen Anordnung eines Baugebots wird der Inhalt der Nutzungsrechte weitergehend bestimmt sowie die Verfügungsrechte des Eigentümers eingeschränkt. Eine Grundstücksübernahme bzw. ein Eigentumsübergang erfolgt nur in bestimmten Fällen, sodass das Instrument des Baugebots als Typ 2 (s. Kap. 2.3) der Theorie bodenpolitischer Eingriffsmöglichkeiten nach GERBER et al. (2018) sowie HENGSTERMANN und HARTMANN (2018) eingestuft wird.

5. Politikanalyse zum Baulandmobilisierungsgesetz

Im ersten Untersuchungskapitel wird nun der bisherige Politikprozess des zuvor vorgestellten BauMobG beschrieben und analysiert. Hierfür wird zuerst der gesamte Prozess mit seinen wesentlichen Meilensteinen und formellen Verfahrensschritten des Gesetzgebungsprozesses skizziert. Anschließend wird der Prozess politiktheoretisch eingeordnet und weitergehend politikanalytisch untersucht, indem die Problemdefinition, das verfolgte Politikparadigma sowie der Umsetzungsstand aufbereitet werden. Insofern werden gemäß des Forschungsvorhabens im Folgenden die Unterfrage 1 beantwortet und erneut die Unterfrage 2 miteinbezogen.

Grundlage der Politikanalyse bilden die im Rahmen der Dokumentenanalyse erhobenen politischen Dokumente. Nach der Erhebung und Archivierung der wesentlichen Dokumente, wurden diese im Rahmen einer Voranalyse nach Relevanz gesichtet und gefiltert. Die Inhaltsanalyse des Dokumentenbündels als Grundlage der Politikanalyse erfolgte zielgerichtet nach Erfordernis des aufgestellten Analyseschemas. Dieses orientiert sich an der Zielsetzung der Rekonstruktion des Prozesses zum BauMobG:

Tabelle 2: Schema der Politikanalyse

Analysebaustein	
1. Chronologie Prozess zum BMG - Wesentliche Meilensteine - Formeller Gesetzgebungsprozess	Kapitel 5.1
2. Analysemodell nach KNOEPEFEL et al. (2011) - Elemente und Akteursdreieck - Phasen und Produkte	Kapitel 5.2
3. Problemdefinition - Politisches Problem - Ursachen des politischen Problems	Kapitel 5.3
4. Paradigma - Erklärungsansatz - Lösungsansatz	Kapitel 5.4
5. Beginn der Politikumsetzung - Umsetzungsstand zum Erlass der Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB	Kapitel 5.5

Für die qualitative Inhaltsanalyse wurden im ersten Schritt die Dokumente sequenziell segmentiert und kodiert sowie regelgeleitet einem Kategoriensystem zugeordnet, welches deduktiv aus voranalytischen Überlegungen und der Theorie entwickelt wurde:

Tabelle 3: Kategoriensystem zur Inhaltsanalyse der Dokumente

Oberkategorie		Unterkategorien	optional Ergänzung
Bestandsaufnahme		Erfolgsfaktoren	Informationen über Paradigmenwechsel
		Hemmnisse → Konkretisierung nach Art des Hemmnisses	
		Ursachen	
		Ausmaß	
Allgemeine Debatte (vor Referentenentwurf)		Vorhaben, Vorgehen	
		Strategie, Ziel	
		Potenzial	
		Inpotenzial	
Instrumentendebatte - Steuerungsrichtung		→ Konkretisierung durch Sortierung der Instrumente	
Allgemein Strategie und Ziel (nach Referentenentwurf)			
Instrumentendebatte - Steuerungsausgestaltung		(+) Begründung Instrument	Zuordnung zur Akteursgruppe
		(-) Kritik Instrument	
Politikprozess	Prozess i.e.S.	Allgemeines	
		Organisation	
		Verfahren	
	Produkte	Ergebnis	
		Ergebnis Instrument	
		Änderungsforderung	
		(+) Zustimmung	
		(-) Ablehnung	
		Evaluation/Monitoring	
	Elemente	Akteure	
		Institutionelle Regeln	
		Ressourcen	

Theoretischen Hintergrund bildet bei der Oberkategorie *Politikprozess* das Politikmodell nach KNOEPFEL et al. (2011). Parallel wurden für die Dokumente zusätzliche Informationen zu den Aspekten *Dokumentenart*, *Erscheinungsdatum*, *Phase Politikmodell* (nach KNOEPFEL et al. 2011) und *Einfluss* zusammengestellt sowie der Bedeutungsinhalt jeden Dokuments kurz zusammengefasst. Gemeinsam mit den Codes und zugewiesenen Kategorien wurde das Informationsmaterial in einer großen Codeliste festgehalten. Im zweiten Schritt wurde die Codeliste fallübergreifend angepasst und zentrale Aspekte und Themen im Hinblick auf das Analyseschema herausgefiltert.

5.1. Der Politikprozess zum Baulandmobilisierungsgesetz

Im Frühjahr 2018 hat sich in Deutschland die 23. Bundesregierung aus den erneuten Koalitionsparteien der CDU/CSU und SPD formiert. Der Koalitionsvertrag sieht in Kapitel 9 von 14 das Thema *Lebenswerte Städte, attraktive Regionen und bezahlbares Wohnen* vor, in welchem wiederum als Unterkapitel das Thema *Wohnraumoffensive* gelistet ist (BReg 2018a: 2). Die Koalitionspartner sehen großen Bedarf an Wohnraum und geben an, in der Legislaturperiode

1,5 Mio. Wohnungen bauen zu wollen (ebd.: 109). Ebenso will die Koalition die Kommunen bei der Aktivierung von Bauland unterstützen, wofür auch eine Verbesserung im Bauplanungsrecht vorgesehen ist (ebd.). Die nächsten Schritte der Bundesregierung waren gemäß Koalitionsvertrag sowohl ein *Wohngipfel* noch im Jahr 2018 zur Vereinbarung eines Gesetzespakets *Wohnraumoffensive* als auch der Einsatz einer Enquete-Kommission *Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik* als überfraktionelle Arbeitsgruppe (ebd.). Die Kommission setzt unter anderem auf vergangene Empfehlungen der *Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik* des seit 2014 bestehenden *Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen* auf (BReg 2018b: 7).

Im Herbst 2018 setzt die Bundesregierung eine ihrer Koalitionsvereinbarungen um und richtet die Kommission *Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik*, kurz Baulandkommission, ein; allerdings im Format einer Expertenkommission, die im Unterschied zu einer vorerst angekündigten Enquete-Kommission die Oppositionsfraktionen aus dem Bundestag nicht miteinbezieht. Vorsitzender ist der damalige Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesbauministerium Marco Wanderwitz (BMI 2019a: 23). Die Baulandkommission setzt sich aus Vertretern der Regierungsfractionen, der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, Verbände der Wohnungs-, Immobilien-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik, dem Deutsche Mieterbund und Experten aus Wissenschaft und kommunaler Praxis zusammen (ebd.). Mit Blick auf den Bodenmarkt sowie die derzeitige Baulandknappheit hat die Baulandkommission in gemeinsamer Abstimmung Empfehlungen „zur Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie zu spezifischen Instrumenten der Baulandbereitstellung und Reformüberlegungen zur Bodenpolitik“ (BMI 2019b: 3) mit dem erklärten Ziel einer besseren und schnelleren Aktivierung von Grundstücken für den Wohnungsbau erarbeitet (BMI 2018).

Am 04.09.2018 kamen die Mitglieder zur ersten, konstituierenden Sitzung zusammen und legten das Arbeitsprogramm und die Themenschwerpunkte fest (BMI 2019a: 23). Demnach folgten von November 2018 bis Juli 2019 vier weitere inhaltliche Sitzungen, wobei in der zweiten und dritten Sitzung (16.11.2018 und 23.01.2019) der Themenkomplex *BauGB*, ebenso in der dritten Sitzung sowie in der vierten Sitzung (23.01.2019 und 28.03.2019) das Thema *Aktive, nachhaltige Bodenpolitik und Mobilisierungspotenziale* und in der fünften Sitzung (15.05.2019) das Thema *Bodenmarkt und bodenpolitische Instrumente* behandelt wurde (ebd.). Zur Vertiefung der Diskussionen sind Bundespublikationen, Verbändepositionen und Fachbeiträge miteinbezogen und mehrere externe Expertisen in Auftrag gegeben worden (BMI 2019a: 93-94). Schließlich kam es am 01.07.2019 in der sechsten, abschließenden Sitzung zur finalen Beratung und Einigung auf Handlungsempfehlungen durch die die Regierungsfractionen vertretenden Bundestagsabgeordneten sowie Landesbauminister (BMI 2019b: 3). Bei diesem Schritt waren die anderen Teilnehmer der Baulandkommission nicht mehr involviert. Die Empfehlungen enthalten

eine erkennbar komprimierte Fassung aller eingebrachten Vorschläge in den Beratungen der Baulandkommission (s. BMI 2019b). Diese sind in einem Schlussbericht am Folgetag, den 02.07.2019 vorgestellt und veröffentlicht worden (BMI 2019a: 23).

Die Empfehlungen der Baulandkommission sind breit aufgestellt, um möglichst viele Handlungsoptionen in der Bodenpolitik sowie zur Baulandmobilisierung aufzuzeigen, denn es gibt „keine einfachen Antworten, da es unterschiedliche Ausgangspunkte und damit verschiedene [...] Bausteine zur Lösung“ (BMI 2019b: 2) der kontrovers diskutierten Bodenfrage gibt. Abgegrenzt werden die Empfehlungsinhalte lediglich auf den unmittelbaren Bezug zur Baulandbereitstellung für Wohnraum sowie zur Bodenpolitik (ebd.: 3). Im ersten Teil der Empfehlungen geht es um Handlungserfordernisse für eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik in Bund, Ländern und Kommunen. Dies beinhaltet die Abgabe von staatlichen Liegenschaften, die stärkere Anwendung von Konzeptvergaben, die Nutzung des Erbbaurechts sowie eine ausgeprägte Bodenvorratspolitik inklusive Bodenfonds (ebd.: 4-5). Der zweite Teil empfiehlt Verbesserungen der Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente zur Baulandmobilisierung und für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik. Darunter fällt ein breites Spektrum mit vielen Änderungsvorschlägen im Städtebaurecht, überwiegend zu Instrumenten und Rechtsnormen im BauGB. Hiermit sind sowohl Instrumente zur Innen- und Außenentwicklung als auch hoheitliche und kooperative Instrumente gemeint und schließt darüber hinaus auch finanzielle Fördermittel oder steuerrechtliche Änderungen mit ein (ebd.: 7-10). Im dritten Teil der Handlungsempfehlungen gibt es eine Reihe an Vorschlägen zur Verbesserung des Prozessmanagements bei der Baulandbereitstellung, welche etwa auf integrierte Steuerungsverfahren, Digitalisierung in der Planung und bessere Personalausstattung abzielt (ebd.: 11). Außerdem wird im vierten Teil an einen besseren Datenbestand für eine spezifischere Analyse und mehr Markttransparenz appelliert (ebd.: 12). Die erarbeiteten Handlungsempfehlungen gehen somit deutlich über die Anpassung des Städtebaurechts hinaus.

Im Anschluss begann die Umsetzungsphase der Handlungsempfehlungen von verschiedenen zuständigen Akteuren auf allen Ebenen. Im darauffolgenden Jahr wurde am 28.09.2020 eine Zwischenbilanzkonferenz einberufen, an der die ehemaligen Mitglieder der Baulandkommission teilnahmen. Das Ergebnis der Zwischenbilanz wurde als positiv beschrieben; so wurden etwa die „bauland- und liegenschaftspolitischen Aktivitäten auf allen föderalen Ebenen intensiviert“ (BMI 2020a). Einerseits konnten die administrativen Adressaten, insbesondere auf Landes- und Kommunalebene, unmittelbar beginnen, ein Teil der Empfehlungen umzusetzen, etwa eine stärker aktive Bodenpolitik zu praktizieren, bodenpolitische Strategien aufzusetzen oder zu modifizieren sowie Planungsprozesse zu verbessern und bestimmte Planungsinstrumente stärker zu nutzen (vgl. BMI 2020b: 7-14). Andererseits bezieht sich ein größerer Teil der Empfehlungen auf Änderungen des Städtebaurechts sowie auf weitere Rechtsvorschriften, welche

eine schnellere und einfachere Baulandmobilisierung direkt oder indirekt bezwecken sollen, jedoch zur Umsetzung mehr Zeit bedürfen. Für die Änderung des Städtebaurechts muss zumindest ein formelles Gesetzgebungsverfahren durchlaufen werden. Insofern bekommt der Bundesgesetzgeber als Adressat der Novellierungsempfehlung des Städtebaurechts einen Handlungsauftrag zur Gesetzgebung (vgl. BMI 2020c: 3-5, 7-10). Verfassungsrechtlich besitzt der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 des Grundgesetzes (GG) die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht, worunter das Städtebaurecht und somit eine Novellierung des BauGB als Bundesgesetz einzustufen ist. Im Folgenden fokussiert sich die Politikanalyse ausschließlich auf die Novellierung des Städtebaurechts; wohlwissend, dass für eine nachhaltige Baulandmobilisierung zur tatsächlichen Bewältigung der Wohnungsknappheit mehr als nur ein geänderter Rechtsrahmen notwendig ist.

Erst etwa ein Jahr nach Vorstellung der Empfehlungen der Baulandkommission wurde am 09.06.2020 ein erster Referentenentwurf für ein Baulandmobilisierungsgesetz vom zuständigen Bundesbauministerium veröffentlicht, worüber der Bundestag und Bundesrat am 16.06.2020 förmlich unterrichtet worden sind (s. BMI 2020d; BT-Drs. 19/29117: 9). Ein halbes Jahr zuvor haben die Oppositionsfraktionen der Parteien *Die Linke* und *Bündnis 90/Die Grünen*¹⁹ im Bundestag Anträge mit Forderungen an die Ausgestaltung des Städtebaurechts gestellt, die teils weitergehende Änderungen vorsehen und nach ihren Interessen in einem Gesetzesentwurf Beachtung finden sollen (s. BT-Drs. 19/16043 und 19/16047). Der Referentenentwurf sieht vor, das Bauplanungsrecht aufbauend auf den Empfehlungen der Baulandkommission weiter zu verbessern (BMI 2020d: 1). Neben generellen Aussagen zu Problem und Ziel sowie zur Lösung und Alternativen, werden die einzelnen Änderungsstellen im BauGB und der BauNVO²⁰, gefolgt von der Begründung, aufgeführt (s. BMI 2020d). Schließlich ist aus dem Entwurf auch eine enge Anbindung an die Empfehlungen herauszulesen, da die Änderungen mehrheitlich auf die einzelnen Empfehlungen direkt oder indirekt eingehen. Vom 10.06. bis zum 03.07.2020 haben die Länder und beteiligten Verbände die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf bekommen, wovon diese rege Gebrauch gemacht haben (BT-Drs. 19/29117: 8). Zur Zwischenbilanzkonferenz am 28.09.2020 folgte fast drei Monate später die Herausgabe einer zweiten aktualisierten Fassung des Referentenentwurfs (s. BMI 2020e). In dieser wurden eine Reihe an Änderungen an den bisherigen Neuregelungen des Entwurfs vorgenommen und einzelne Regelungen hinzugefügt oder wieder herausgenommen (s. BMI 2020d; s. BMI 2020e).

Am 06.11.2020 erfolgte, durch Beschluss des Regierungsentwurfs am 04.11.2020, der Schritt einer offiziellen Gesetzesinitiative durch die Bundesregierung nach Art. 76 Abs. 1 GG,

¹⁹ im Weiteren: Die Grünen

²⁰ sowie der PlanZV

infolgedessen das formelle Gesetzgebungsverfahren startete (BR-Drs. 686/20: 5; BT-Drs. 19/24444: 1). Der Regierungsentwurf wurde gemäß Art. 76 Abs. 2 und 3 GG zunächst dem Bundesrat als besonders eilbedürftiger Gesetzesentwurf im ersten Durchgang zugeleitet (BR-Drs. 686/20: 5). Noch vor Stellungnahme des Bundesrats hat die Bundesregierung ihren, in Bezug zum Referentenentwurf erneut geänderten, Gesetzesentwurf dem Bundestag am 30.11.2020 übersandt (BT-Drs. 19/24838: 5). Der Regierungsentwurf enthält im Vergleich zum Referentenentwurf erneut vereinzelte Änderungen, behält die Grundrichtung aber bei (s. BMI 2020e; s. BR-Drs. 686/20). Unterdessen haben die betreffenden Ausschüsse des Bundesrats, federführend vom Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung Empfehlungen für die Stellungnahme des Bundesrates erarbeitet und am 07.12.2020 herausgegeben (s. BR-Drs. 686/1/20). Nach der Debatte in der Sitzung des Bundesrats am 18.12.2020 über die vorgeschlagenen Ausschussempfehlungen zum Inhalt des Regierungsentwurfs wurde zum Ende der Sitzung über die einzelnen Änderungsvorschläge abgestimmt und somit die Stellungnahme des Bundesrates beschlossen (s. BR-PP 998: 30; s. BR-Drs. 686/20/B).

Im neuen Jahr hat die Bundesregierung eine Gegenäußerung zu der Stellungnahme des Bundesrates formuliert und den Bundestag am 20.01.2021 über Stellungnahme und Gegenäußerung unterrichtet (s. BT-Drs. 19/26023). Ebenfalls vor der 1. Beratung des Regierungsentwurfs im Parlament stellte die Oppositionsfraktion der Partei der FDP einen Antrag zur Überarbeitung des Entwurfs nach ihren Vorstellungen (s. BT-Drs. 19/26190). Auf Basis dieser Unterlagen wurde am 28.01.2021 der Regierungsentwurf im Bundestag in der ersten Lesung beraten. Neben dem Bundesbauminister Seehofer, welcher gleich zu Beginn um konstruktive Beratungen, jedoch auch um eine zügige Verabschiedung des Entwurfs in naher Zukunft bat, kamen alle Bundestagsfraktionen sowohl der Regierung als auch der Opposition zu Wort (BT-PP 19/206: 53; s. BT-PP 19/206). Zum Schluss wurden die wesentlichen Drucksachen zum Regierungsentwurf den zuständigen Bundestagsausschüssen, federführend dem Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Bundestages überwiesen (BT-PP 19/206: 61). In der Ausschusssitzung etwa ein Monat später am 22.02.2021 erfolgte eine öffentliche Anhörung der aufgeforderten Sachverständigen und ein öffentliches Fachgespräch zum Austausch mit den Ausschussmitgliedern (s. BT-Aus.-Wo-WP 19/70). Im Vorfeld wurden von entsprechenden Sachverständigen aus Wirtschaft, Recht und Verwaltung und beteiligten Verbänden Stellungnahmen zum Regierungsentwurf eingeholt, deren Inhalte Grundlage der Ausschusssitzung waren (BT-Aus.-Wo-WP 19/70: 5, 7).

Zur Vorbereitung der 2. und 3. Beratung des Regierungsentwurfs im Mai 2021 wurde neben den bestehenden Anträgen der Oppositionsfraktionen (s. BT-Drs. 19/16043, 19/16047, 19/22594 und 19/26190), jeweils noch ein Entschließungsantrag der Fraktionen der FDP, der Linken, der Grünen (s. BT-Drs. 19/29410-412) zur Überarbeitung des Regierungsentwurfs zum 05.05.2021

gestellt. Zusätzlich lagen Änderungsanträge zum Regierungsentwurf der FDP (s. BT-Aus.-Wo-Drs. 19(24)292-295), der Grünen (s. BT-Aus.-Wo-Drs. 19(24)289) und ein gemeinsamer Änderungsantrag der Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD (s. BT-Aus.-Wo-Drs. 19(24)297) zum 05.05.2021 vor. In der 78. Sitzung des Bundestagsausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen haben die Mitglieder eine Beschlussempfehlung zum Gesetzesentwurf (s. BT-Drs. 19/29396) abgestimmt, worin die Mehrheit die Annahme des Regierungsentwurfs, gemäß des Änderungsantrags der CDU/CSU und SPD in geänderter Fassung empfiehlt (BT-Drs. 19/29396: 8, 11-32, 40). Hingegen wurden alle Anträge der Oppositionsfractionen zur Ablehnung empfohlen (ebd.: 41-57). Auf Grundlage der Ausschussempfehlung hat der Bundestag in seiner 228. Sitzung am 07.05.2021 den Regierungsentwurf erneut beraten. Nach einer Debatte über den Regierungsentwurf zwischen den Bundestagsfractionen wurde zuerst über die Anträge der Opposition verbindlich abgestimmt (BT-PP 19/228: 33-42). Gemäß Beschlussempfehlung wurden diese allesamt mit Mehrheit der Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD sowie zusätzlich einer oder mehrerer Oppositionsfractionen abgelehnt (ebd.: 43-44, 72). Im Anschluss erfolgte nun die Abstimmung über den geänderten Gesetzesentwurf in empfohlener Ausschussfassung. Dieser enthält nochmals eine ganze Reihe an Modifizierungen der Rechtsnormen, um einen überzeugenden Entwurf zur Abstimmung vorzulegen. Mit den Stimmen der CDU/CSU und SPD wurde der Gesetzesentwurf in 2. Beratung angenommen (ebd.: 72). Ohne weitere Aussprache folgte unmittelbar die 3. Beratung, in welcher der Bundestag dem Gesetzesentwurf mehrheitlich zustimmte und hiermit einen Gesetzesbeschluss nach Art. 77 Abs. 1 GG für ein Baulandmobilisierungsgesetz gefasst hat (ebd.; s. BR-Drs. 382/21).

Im Folgenden wurde der Gesetzesbeschluss unverzüglich dem Bundesrat zum zweiten Durchgang nach Art. 77 Abs. 2 zugeleitet (s. BR-Drs. 382/21). Da es sich um ein Einspruchsgesetz handelt, bedarf dieses für ein Zustandekommen lediglich der Billigung des Bundesrates (Art. 78 GG). Mit einem Antrag des Landes Baden-Württemberg im Bundesrat verlangte dieses jedoch aufgrund des beschlossenen Regelungsinhalts des § 13b BauGB die Einberufung eines Vermittlungsausschusses im Rahmen der 3-Wochen-Frist nach Art. 77 Abs. 2 GG (BR-Drs. 382/2/21: 1). In der Bundesratssitzung am 28.05.2021 wurde hingegen mehrheitlich beschlossen, einen Vermittlungsausschuss nicht einzuberufen (BR-PP 1005: 237), was die Billigung bzw. das Zustandekommen des Baulandmobilisierungsgesetzes bedeutete (s. BR-Drs. 382/21B). Im Anschluss wurde das Gesetz von Bundeskanzlerin Merkel und zuständigem Bundesbauminister Seehofer gegengezeichnet und dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung zugeleitet (s. BauMobG). Zuletzt wurde das BauMobG am 22.06.2021 im Bundesgesetzblatt verkündet und trat am 23.06.2021 in Kraft (s. BGBl. 2021 Teil I Nr. 33; Art. 4 BauMobG).

Insgesamt hat der Prozess zum BauMobG von der Einrichtung der Baulandkommission bis zum Inkrafttreten des BauMobG etwa zwei Jahre und neun Monate gedauert; der formelle Gesetzgebungsprozess seit der Gesetzesinitiative am 06.11.2020 dauerte etwa 7 Monate. Die Koalition der 23. Bundesregierung hat schlussendlich das BauMobG noch in der gleichen Legislaturperiode verabschiedet bzw. eine BauGB-Novelle erlassen.

5.2. Analytische Aufbereitung des Politikprozesses

Der gesamte Politikprozess inklusive des zuvor förmlich beschriebenen Gesetzgebungsprozesses mit seinen Verfahrensschritten zum BauMobG wird nun politiktheoretisch eingeordnet, um eine weitere Basis für die anschließende inhaltspolitische Analyse zu schaffen. Hierfür wird der Politikprozess zuerst ganzheitlich definiert und Teilprozesse abgegrenzt, ehe dieser auf politiktheoretische Elemente des Politikmodells nach KNOEPFEL et al. (2011) (s. Kap. 2.1) übertragen wird. Deshalb bildet dieses Unterkapitel eine Vorstufe zur Beantwortung der beiden Unterfragen 1 und 2.

Gemäß der Politiktheorie hat eine öffentliche Politik zum Zweck, ein „politisch als kollektiv definiertes Problem zu lösen“ (KNOEPFEL et al. 2011: 47). Das definierte Problem stellt die unzureichende Baulandmobilisierung in vielen Städten dar, welches direkte Folgen auf die gesellschaftliche Herausforderung der Wohnungsknappheit hat. Aufgrund der großen Bedeutung wird die politische Problemdefinition im nächsten Unterkapitel vertiefend untersucht und ausdifferenziert. Der Politikprozess des BauMobG ist als komplex zu betrachten, da dieser aus mehreren Teilprozessen auf drei politischen Ebenen besteht und mit einer Vielzahl an Akteuren verbunden ist. Vorab werden die wesentlichen Entscheidungen und Tätigkeiten abgegrenzt.

Auf Bundesebene ist einerseits der Arbeitsprozess der Baulandkommission mit Herausgabe von Handlungsempfehlungen für eine Vielzahl an Adressaten auf allen Ebenen zu nennen und als Vorphase einzuordnen. Mit Ausnahme der Erarbeitung und Aushändigung der Empfehlungen zu einer Novelle des Städtebaurechts werden diese im Folgenden vernachlässigt. Initiierender Teilprozess ist der Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene mit der Verabschiedung des BauMobG. Im Ergebnis erfolgt eine politische Intervention in Form der Rechtssetzung per Gesetz für Instrumente des Städtebaurechts mit Intention zur Baulandmobilisierung. Diese setzt wiederum weitere Teilprozesse in Gang, die jeweils auch als eigenständige öffentliche Politiken identifiziert werden können. Aufgrund des neu eingeführten § 201a BauGB werden die Bundesländer ermächtigt, Rechtsverordnungen für bestimmte Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu erlassen. Hiermit werden die Länder befugt eine eigene Rechtssetzung per Verordnung durchzuführen und bestimmte Kommunen mit weiteren Instrumenten des Städtebaurechts auszustatten (§ 201a BauGB). Auf Kommunalebene besteht nun für die politisch-administrativen Akteure die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Bodenpolitik und für weitere

Baulandbereitstellung die neuen bodenrechtlichen Instrumente ortsspezifisch und bedarfsgerecht anzuwenden. Von Bundes- und im Einzelfall von Landesseite wird somit das kommunale Instrumentarium angepasst und den Städten und Gemeinden veränderte Optionen auferlegt, per Rechtsanwendung zu intervenieren. Eben diese Entscheidungen und Tätigkeiten der Kommunalverwaltungen, ggf. in Abstimmung mit der Lokalpolitik, sollen wesentlich die Problemlösung, in diesem Fall die gesteigerte Baulandmobilisierung für Wohnraum, am Ende des Politikprozesses herbeiführen.

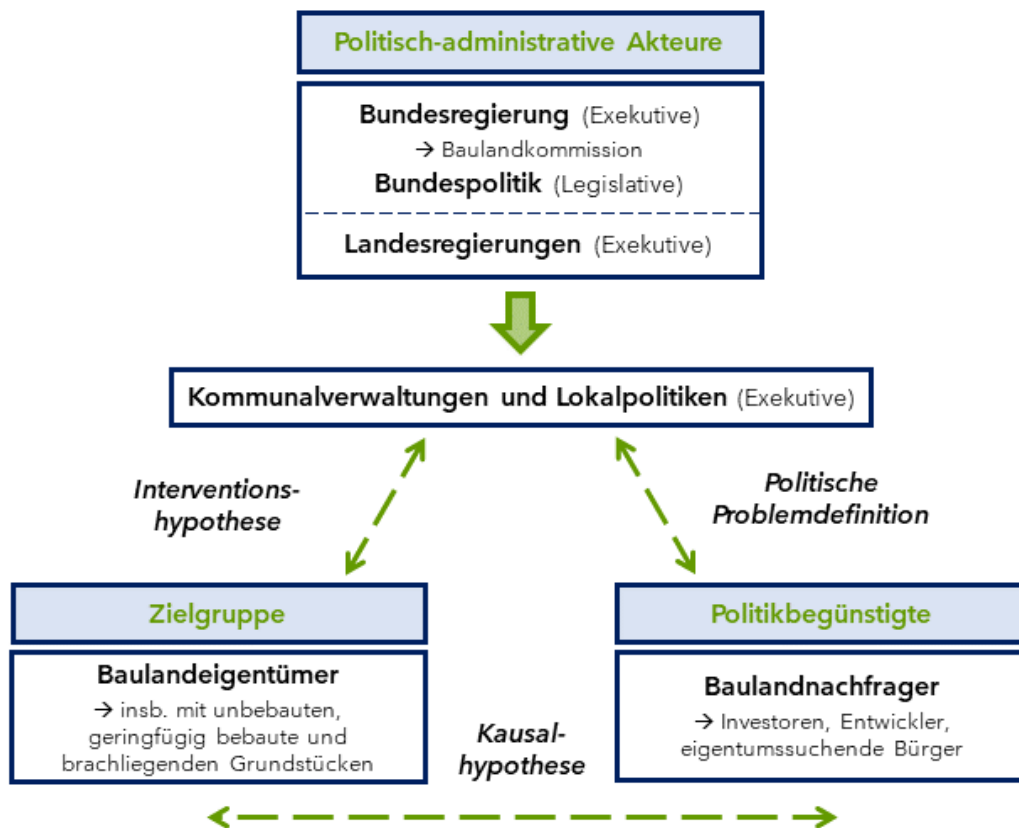
Neben den öffentlichen Akteuren auf den staatlichen Ebenen kann die Politik zur gesteigerten Baulandmobilisierung für mehr Wohnraum nur unter Einbezug von Zielgruppen sowie Profiteuren, also gemäß der Theorie den eigenverantwortlichen privaten bzw. gesellschaftlichen Akteuren, funktionieren, wie es etwa das Wirkungsmodell bzw. Akteursdreieck in der Theorie (s. Kap. 2.1) versteht.

Zur Rekonstruktion der Wirkungsabsicht der Politik wurden zwei Modelle erarbeitet, die in der Praxis beide Übereinstimmung finden bzw. in der komplexen Wirklichkeit zusammen koexistieren können. Der Unterschied liegt in der Bestimmung der Zielgruppe zur Lösung der Baulandknappheit. Modell A sieht die Zielgruppe in den problemverursachenden Akteuren, vordergründig die existierenden *Baulandeigentümer* in den Städten, insbesondere solche mit unbebauten Grundstücken, wie Baulücken, geringfügig bebauten, also untergenutzten Grundstücken sowie mit brachliegenden Grundstücken, welche dem Baulandmarkt erhebliche Bebauungspotenziale für Wohnraum entziehen (vgl. BMI 2019a: 30; vgl. BSBK 2018: 36; SEHER 2020: 54-55). Die Rolle der Politikbegünstigten nimmt die hier als *Baulandnachfrager* bezeichnete Gruppe ein und meint etwa Investoren und/oder Entwickler aus unternehmenswirtschaftlicher Sicht sowie die Gesamtheit der aus diversen Gründen eigentumssuchenden Bürgern, die im vergangenen Jahrzehnt vielerorts deutlich angewachsen oder auf hohem Niveau geblieben ist (vgl. BMI 2021: 13, 67). Die politisch-administrativen Akteure sind in diesem Modell die gesetzgebende und verordnungserlassende Gewalt auf Bundes- und Landesebene sowie die zur Umsetzung eingesetzte Verwaltung und Lokalpolitik auf Kommunalebene. Durch die Zielgruppendefinition bestimmt sich das politische Problem als die unzureichende Baulandmobilisierung der Eigentümer, wodurch Bauland für die Nachfrager nicht im bedarfsgerechten Ausmaß zu Verfügung steht. Die Problematik erwähnte etwa die Vereinigung *Deutsche Städtetag* oder postulierte die Linksfraktion im Entwurfsverfahren (vgl. BT-Aus.-Wo-WP 19/70: 19-20; vgl. BT-Drs. 19/22594: 1-2). Aus diesen Positionierungen lässt sich auf die der Politik zugrundeliegenden Hypothesen schließen:

Kausalhypothese A: Durch Baulandeigentümer wird in der Summe unzureichend Bauland mobilisiert, sodass Baulandnachfragern auf dem Baulandmarkt nicht mehr ausreichend Bauland zur Verfügung steht.

Interventionshypothese A: Durch die Bundesgesetzgebung zum BauMobG (und zum Teil der Erlass der Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB der Länder) werden neue und veränderte bodenrechtliche Instrumente zur Verfügung gestellt, welche durch Anwendung der Kommunalverwaltungen und Lokalpolitiken eine Verhaltensänderung bei den Baulandeigentümern mit mehr Baulandaktivierung und Baulandangebot bezwecken.

Abbildung 5: Akteursdreieck zum Prozess des BauMobG - Modell A



Quelle: eigene Darstellung

Nutznieser von gesteigertem Baulandangebot und einer Marktentspannung sind im Modell A etwa sonstige Baulandnachfrager für andere Nutzungen. Die Rolle der Beeinträchtigten hingegen wird sonstigen Baulandeigentümern zugetragen, die neuen und veränderten Instrumenten mit erweiterten Eingriffsmöglichkeiten in das Eigentum von kommunaler Seite ausgesetzt sind.

Modell B sieht die Zielgruppe hauptsächlich bei den steuerbefähigten Akteuren der Kommunalverwaltungen und Lokalpolitik und somit entgegen dem klassischen Modell (s. Kap. 2.1) einen politisch-administrativen Akteur selbst in der Position der Zielgruppe. Dies ist durch den Gesetzgebungsprozess auf höchster Ebene bedingt, der in diesem Fall überwiegend Veränderungen der Ressource Recht für einen untergeordneten öffentlichen Akteur bezweckt. Die Kommunen treten nun vordergründig als *Baulandanbieter* auf, da sie grundsätzlich mithilfe ihrer Instrumente zur planungsrechtlichen Bereitstellung von neuem Bauland befähigt sind. Zur Zielgruppe werden sie deshalb, da sie aus unterschiedlichen Gründen nur unzureichend Bauland

bereitstellen, somit diesmal von staatlicher Seite erhebliche Bebauungspotenziale für Wohnraum nicht zur Verfügung stellen. Dies fokussieren etwa die FDP-Fraktion oder Immobilienverbände, aber zum teils auch Kommunalvertreter, welche die mangelnde Bereitstellung auf staatlicher Seite als die Hauptursache ansehen (vgl. BT-Drs. 19/26190: 2; vgl. BMI 2019a: 53). Politikbegünstigte sind ebenso wie in Modell A die Gruppe der *Baulandnachfrager*. Jedoch wird die Rolle der politisch-administrativen Akteure folgerichtig auf die Ebenen des Bundes und der Länder beschränkt.

Die veränderte Definition der Zielgruppe beeinflusst zwar nicht die politische Problemformulierung des Nachfrageüberhangs nach Bauland, so aber in beiden Fällen die Modellannahmen zur Problemkausalität und Interventionsbegründung:

Kausalhypothese B: Durch die Kommunalverwaltungen und Lokalpolitiken wird in der Summe unzureichend Bauland mobilisiert, sodass Baulandnachfragern auf dem Baulandmarkt nicht mehr ausreichend Bauland zur Verfügung steht.

Interventionshypothese B: Durch die Bundesgesetzgebung zum BauMobG (und zum Teil der Erlass der Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB der Länder) werden neue und veränderte bodenrechtliche Instrumente zur Verfügung gestellt, welche eine Verhaltensänderung bei den Kommunalverwaltungen zu mehr Baulandmobilisierung ermöglichen.

Abbildung 6: Akteursdreieck zum Prozess des BauMobG - Modell B



Quelle: eigene Darstellung

Von der Politik Beeinträchtigte in Modell B ist etwa die bestehende Eigentümerschaft von Bauland in den Städten, die ebenso wie in Modell A neuen und veränderten Instrumenten von kommunaler Seite ausgesetzt sind, die einen erweiterten Eingriff in das Eigentum zulassen.

Im behandelten Politikprozess des BauMobG treffen folglich die Interventionshypothesen beider Modelle auf Zuspruch. In der komplexen Realität können neben den beiden Kausalhypothesen als Erklärungsansätze, die lediglich die Prozessrekonstruktion aufzeigen sollen, zwar auch weiterer Kausalzusammenhänge zutreffend sein; zusammenführend bestimmt den Modellen nach aber das Zusammenspiel aus der Kommunalverwaltung über die Baulandausweisung sowie die Eigentümerschaft über die Eigenbereitschaft zur Aktivierung und Zurverfügungstellung von Bauland über das Ausmaß der Baulandmobilisierung zu Wohnzwecken.

Dennoch zeigt die Erfahrung der Politikevaluation, dass eine öffentliche Politik meistens auf einem unvollständigen und unsicheren Wirkungsmodell basiert und die Wirkungslosigkeit öffentlicher Politiken oft auf nichtzutreffende Kausalhypothesen zurückzuführen ist (KNOEPFEL et al. 2011: 78, 80). Die Wirksamkeit der staatlichen Intervention sowie der Beitrag zur tatsächlichen Problemlösung, dessen Herausstellung Ziel einer vollständigen Politikanalyse nach KNOEPFEL et al. (2011: 18) ist, können allerdings für den Politikprozess des BauMobG bisher kaum nachgewiesen werden, da dieser ganzheitlich gesehen noch nicht beendet ist und auch eine frühzeitige Ex-Ante-Evaluation nicht vorliegt bzw. vorgenommen wurde.

Vor dem Hintergrund folgt als letzter politiktheoretischer Analyseschritt die Übertragung in das für empirische Studien anwendbare und Analysemodell nach KNOEPFEL et al. (2011) (s. Kap. 2.1), auf welcher Basis der Politikzyklus übertragen, der aktuelle Stand eingeordnet und die jeweiligen Produkte der Teilprozesse bestimmt werden. Entgegen der folgenden Darstellung sind die einzelnen Phasen nicht als starrer linearer Ablauf, sondern als dynamisch offener Vorgang mit Rückkopplungs- und Anpassungsprozessen, zu verstehen (vgl. KNOEPFEL et al. 2011: 146-147).

Auch der Politikprozess des BauMobG beginnt naturgemäß mit dem *Agenda-Setting*. Beim BauMobG startete dieses bereits zum Ende des Jahres 2017 mit beginnenden Koalitionsverhandlungen zur 23. Bundesregierung, in denen Probleme identifiziert und schließlich Ansätze zur Problembewältigung im Koalitionsvertrag skizziert wurden sowie die Beauftragung einer Kommission zur akteursübergreifenden und vertiefenden Behandlung dieser Thematik beschlossen wurde (BReg 2018a: 109). Somit kam die Problemthematisierung auf die politische Tagesordnung und es wurde im hier behandelten Fall die öffentliche Intervention durch eine Gesetzesnovelle im Bauplanungsrecht angestrebt; auch wenn indirekt die gesellschaftliche Problematik der Wohnungs- und Baulandknappheit bereits vorher allgemein diskutiert wurde und nicht neu war (vgl. BBSR 2018: 9; vgl. BMI 2019b: 2; vgl. REIß-SCHMIDT 2019: 4). Neben der eingerichteten Expertenkommission, welche sich der Sitzungsdokumentation nach eher untergeordnet mit den Ursachen in Bodenpolitik und Städtebaurecht, dagegen hauptsächlich mit

möglichen Antworten zur Problemlösung, beschäftigte (s. BMI 2019a), hat sich das zuständige Bauministerium mit der Problemdefinition hinsichtlich der Erarbeitung eines Referentenentwurfs befasst (s. BMI 2020d).

In der anschließenden Phase folgt die *Politikformulierung*, welche beim BauMobG hauptsächlich den gesamten Entwurfs- und Gesetzgebungsprozess umfasst. Dazu kommt der Arbeitsprozess der Baulandkommission in der Vorphase, indem eine Vielzahl an Planungsrechtänderungen diskutiert bzw. unterschiedlich detaillierte Empfehlungen hierzu abgegeben wurden, welche die Grundlage für den Entwurfsprozess darstellten. Auf den vorparlamentarischen Entwurfsprozess folgte das formelle Gesetzgebungsverfahren mit Debatten und Entscheidungsfindungen in Bundestag und Bundesrat. Das Ergebnis ist schlussendlich das Produkt des BauMobG bzw. der Novelle des Städtebaurechts mit den operativen Elementen der Instrumente zur Baulandmobilisierung, welches die Phase der Politikformulierung zum 23.06.2021 abgeschlossen hat.

Ergänzend zur substanziellen Politikformulierung bestimmt das vorgesehene Behördenarrangement eine ganze Reihe an öffentlichen Akteuren mit Aufgabenzuständigkeiten. Insgesamt werden „mit dem Vollzug des Gesetzes in erster Linie die Länder und Kommunen betraut“ (BT-Drs. 19/29396: 7). Zum einen werden die Landesregierungen ermächtigt, Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB zu erlassen, womit diese bestimmten Kommunen zu einem erweiterten Instrumentarium verhelfen. Neben der vertikalen Koordinierung werden vor allem auf Kommunalebene den Verwaltungen bzw. konkret den Liegenschafts- und Stadtplanungsämtern neue und erweiterte bodenrechtliche Instrumente zur Verfügung gestellt, die sie im Rahmen ihrer Planungshoheit bedarfsgerecht und nach dem Prinzip des *Instrumentenshoppings* (GERBER et al. 2018: 22) anwenden und einsetzen können, um vermehrt Bauland zu mobilisieren. Die Umsetzungsplanung wird somit im Wesentlichen dezentral arrangiert. Weitergehend müssen nun etwa in den Bauordnungsämtern angepasste Vorgaben bei Baugenehmigungsverfahren beachtet werden. Weitere Akteure sind z.B. die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften als parastaatlicher Akteur, dessen Aufgabe (bezahlbarer Wohnungsbau) durch erweiterte Möglichkeiten zur Grundstücksbeschaffung seitens der Kommune, konkret etwa bei der Beauftragung im Rahmen des nun ermöglichten Übernahmeverlangens nach § 176 Abs.4 S. 2 BauGB, intensiviert werden kann.

Tabelle 4: Phasen und Produkte im Politikprozess des BauMobG

<i>I. Phase: Agenda-Setting</i>		11/2017 - 06/2020
1. Politische Definition des öffentlichen Problems	Kapitel 5.3	
<i>II. Phase: Politikformulierung</i>		09/2018 - 06/2021
2. Politisch-administratives Programm	<i>Bund:</i> → Gesetzesbeschluss BauMobG (Novelle BauGB und BauNVO)	
3. Behördenarrangement	<i>Länder:</i> → Landesregierungen zu Rechtsverordnung nach § 201a BauGB, nach Ermessensentscheidung <i>Kommunen:</i> → Stadtplanungsämter (dezentral) zur Rechtsanwendung bzw. „Instrumentenshopping“, nach Planungshoheit → Weitere untergeordnete Arrangements (...)	
<i>III. Phase: Politikumsetzung (aktuell)</i>		seit 06/2021
4. Aktionspläne	<i>Länder:</i> → Erlass Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB <i>Kommunen:</i> → Beschluss Instrumentenanwendung BauMobG (Bauleitpläne, Konzepte, Genehmigungen, Satzungen, Verträge, Sonstige)	
5. Umsetzungsakte	<i>Kommunen:</i> → Anwendung und Durchsetzung der Instrumente BauMobG (Bauleitpläne, Konzepte, Genehmigungen, Satzungen, Verträge, Sonstige)	
<i>IV. Phase: Evaluation</i>		-
6. Evaluative Statements	<i>ausstehend</i>	

Die nächste Phase der *Politikumsetzung* beinhaltet zum einen auf Landesebene den Erlass der Rechtsverordnung nach § 201a BauGB, wovon die Länder bereits seit dem Inkrafttreten des BauMobG Gebrauch machen können, aber in unterschiedlichen Stadien verweilen (s. Kap. 5.5). Auf kommunaler Ebene sind seitdem die Verwaltungen bei hoher Baulandnachfrage für Wohnraum gefordert, ihre Bodenpolitik und ihr Bodenmanagement auf eine vermehrte Baulandmobilisierung auszurichten. Hierzu bedarf es an Strategieentwicklung und Planungsverfahren zur Anwendung der Instrumente mit räumlicher, sachlicher und zeitlicher Bestimmung. Neben der Erarbeitung von Bauleitplänen, Konzepten und Maßnahmen sowie Aushandlung von Verträgen, bedeutet dies auch der Austausch mit den Betroffenen und Eigentümern sowie die lokalpolitischen Beschlussverfahren, etwa zu neuen B-Plänen nach § 9

Abs. 2d BauGB. Trotz erweiterter Instrumente können Kommunen etwa durch die politische Ablehnung oder finanziellen und personellen Engpässen in ihrer Umsetzung eingeschränkt werden (vgl. BMI 2019a: 56, 58, 76).

Auf die Erarbeitung der Aktionspläne zur Anwendung folgen die Umsetzungshandlungen der Kommunalverwaltungen zur Erreichung der politischen Ziele der erhöhten Baulandmobilisierung. Diese entsprechen etwa dem Inkrafttreten und Einhalten von Plänen, der Umsetzung von Konzepten, der Durchführung von Maßnahmen oder der Durchsetzung von Verträgen. Auch die Gültigkeit von ausgehandelten Satzungen, wie einer Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 BauGB, gehört beispielsweise als Endprodukt zur Umsetzungsakte.

Zum aktuellen Zeitpunkt im Sommer 2022 befindet sich der Politikprozess bereits über ein Jahr in dieser Phase der Politikumsetzung und steht auch mit Blick auf die häufig langen Planungsverfahren und planungsrechtlich komplexen Rahmenbedingungen noch am Anfang. Daher können noch keine signifikanten Aussagen zur Gesamtheit über mögliche Änderungen im Planungsverhalten bzw. bei Mobilisierungsaktivitäten der Kommunen sowie bei den Baulandeigentümern zur vermehrten Baulandmobilisierung gemacht werden. Erst recht sind noch keine Statements zur Verbesserung der Befriedigung der Baulandnachfrage für Wohnraum zu tätigen. Die vierte Phase der Evaluation kann in den nächsten Jahren durchgeführt werden und den Politikprozess im Gesamten abschließen.

Das politikwissenschaftliche Analysemodell kann ebenso auf die einzelnen kommunalen Planungsaktivitäten übertragen werden, sodass etwa die lokale Bodenpolitik als Politikformulierung und das operative Bodenmanagement als Politikumsetzung betrachtet werden kann (s. HENGSTERMANN und HARTMANN 2021: 32). In dieser Arbeit stellen diese allerdings lediglich ein Ausschnitt des oben dargestellten Politikprozesses des BauMobG dar.

5.3. Problemdefinition als Grundlage der Politik

Die Problemdefinition ist für eine öffentliche Politik von zentraler Bedeutung; so kam diese auch in der politiktheoretischen Analyse zum BauMobG immer wieder als wesentlicher Bestandteil zum Vorschein. Dementsprechend ist das Problemkonstrukt Gegenstand der Unterfrage 1 dieser Arbeit und wird im folgenden Kapitel detailliert betrachtet. Hierzu werden sowohl die gesellschaftliche Problemstellung, das zugrunde gelegte Erklärungsparadigma der Politik in Verbindung mit dem politisch deklarierten Problem als auch seine kausalen Ursachen und Zusammenhänge vertieft.

Als gesellschaftliches Realitätsproblem im engeren Sinne wird im Rahmen des Prozesses zum BauMobG die Wohnungsknappheit in vielen deutschen Städten und Regionen identifiziert (vgl. BMI 2021:13; vgl. BReg 2018a: 109). Die Wohnungsknappheit selbst lässt sich

marktwirtschaftlich als das Ergebnis eines im Verhältnis zur Wohnungsnachfrage zu geringen Wohnungsangebot am Wohnungsmarkt definieren (vgl. HARLANDER 2018: 2962). Diese als problematisch erachteten Situation kann anhand von objektiven Ausgangsbedingungen verdeutlicht werden. Belege und das Ausmaß der Wohnungsknappheit in Deutschland wurden bereits zu Beginn dieser Arbeit dargestellt. Auch hat dieses gesellschaftliche Problem direkte soziale Auswirkungen, indem der Misserfolg bei der Wohnungssuche der Bürger vielerorts private Probleme und eine Beeinträchtigung der Daseinsgrundfunktion *Wohnen* auslöst. Die Tatsache der Wohnungsknappheit in Teilen des Landes ist insofern weder politisch definiert noch umstritten.

Als erweitertes gesellschaftliches Problem für die merkbare Wohnungsknappheit wird die *Baulandknappheit* gewertet, die für den folgenden BauMobG-Prozess maßgeblich ist. Dies resultiert aus dem bodenpolitischen Erklärungsansatz der Politik (s. Kap. 5.4). Die Baulandknappheit nimmt folglich die Position des Mittlers zwischen dem gesellschaftlichen Problem der Wohnungsknappheit und der politischen Definition des öffentlichen Problems (s. Abbildung 7). Zwar hat die nicht befriedigte Baulandnachfrage keine direkten sozialen Folgen oder greift ein ausbleibender Grundstückserwerb nicht in die Daseinsgrundfunktionen der Bürger ein, so lässt sich dennoch ein für die Gesellschaft relevantes Ausmaß und eine objektiv messbare Knappheitssituation erkennen. Die Baulandknappheit wird daher zum einen als gesellschaftliches Problem im weiteren Sinne eingeordnet. Zum anderen wird die Baulandknappheit, bereits als *Bodenfrage* diskutiert, als Basis für das politisch deklarierte Problem des Politikprozesses gesehen (vgl. BMI 2019a: 2). Belege und Ausmaß der Baulandknappheit in Deutschland sind ebenso im ersten Kapitel dieser Arbeit dargelegt. Grundsätzlich kann die Baulandknappheit durch den Nachfrageüberhang auf dem Baulandmarkt erklärt werden (vgl. HARTMANN und GERBER 2018: 3). Einer zurzeit hohen Baulandnachfrage (vgl. BMI 2019a: 63, 73; vgl. BMI 2021: 67) steht eine zu geringe Baulandverfügbarkeit gegenüber (BMI 2019a.: 36, 63, 73; BMI 2019b: 2).

Das Problem der Baulandknappheit wurde nun in einen direkten Zusammenhang mit der Wohnungsknappheit gebracht, in der Folge politisch aufgegriffen und setzt anschließend ein von der Bundesregierung einberufenen Politikprozess, insbesondere zum BauMobG, in Gang. Als öffentliches Problem, das auf die politische Agenda gesetzt wurde, wird hierfür konkret die *unzureichende Baulandmobilisierung* definiert (s. Abbildung 7). Diese fokussiert die nicht ausgeschöpfte Handlungskomponente, um das Zustandsproblem der Baulandknappheit in vielen Städten aufzulösen. Das politisch deklarierte Problem ist aus Teil A des Regierungsentwurfs zum BauMobG zu entnehmen bzw. indirekt aus dessen beschriebenen Lösungen und Begründungen zu identifizieren. Demnach heißt es, dass für die Kommunen die Baulandbereitstellung verbessert und eine „einfachere Baulandmobilisierung und Stärkung der Möglichkeiten des Flächenzugriffs“

(BT-Drs. 19/24838: 1) erreicht werden sollen (ebd.: 18). Auch die vorgelagerte Baulandkommission mit dem ganzen Namen *Kommission für Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik* suggeriert die Baulandmobilisierung als unmittelbares Haupthemmnis.

Dem Mangel an Baulandmobilisierung liegen wiederum eine Vielfalt an Ursachen in der Praxis zugrunde. Der gründliche Arbeitsprozess der Baulandkommission bestimmt eine Reihe an Hemmnissen der Baulandmobilisierung auf verschiedenen Verwaltungsebenen und Sachgebieten, denen Handlungsempfehlungen zugeordnet wurden. Zwei wesentliche Ursachen wurden aus den politischen Dokumenten gewonnen, die dem BauMobG als politische Antwort und der Umsetzung der Handlungsempfehlungen zur Novelle des Städtebaurechts zugeordnet werden können. Diese stützen das aufgestellte Akteursdreieck und können mit den Kausalhypothesen verknüpft werden (s. Kap. 5.2).

Zum einen werden grundsätzlich die *ungenügenden rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten* der Kommunen bzw. der Kommunalverwaltungen als eine Hauptursache identifiziert, die eine vermehrte Baulandmobilisierung erschweren oder verhindern (s. Abbildung 7). Darunter zählt erstens die Ausgestaltung des rechtlichen Instrumentariums, welches stellenweise nicht an aktuelle Bedarfe angepasst ist. Daran gekoppelt sind zu geringe Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in das stark geschützte Eigentumsrecht sowie gegen die wirkenden Marktkräfte. Außerdem lassen sich hohe rechtliche Hürden bei einzelnen Steuerungsinstrumenten in die Ursachenkategorie einordnen.

Die Baulandkommission leitete Hemmnisse für den Wohnungsbau bezüglich einzelner BauGB-Regelungen sowohl zur Innen- als auch Außenentwicklung ab (BMI 2019a: 38). So wurden etwa die geltenden Obergrenzen beim Maß der baulichen Nutzung als zu starr und zu niedrig angesehen, um angemessen den Bestand entwickeln und gemäß dem Leitbild der gemischten Stadt nachverdichten zu können (ebd.: 33-34). Andere Instrumente, wie das kommunale Vorkaufsrecht, reichen nicht aus, um baulandmobilisierende Wirkung in der Fläche zu entfalten, da Sie lediglich zufallsbedingt in Verkaufsfällen in Frage kommen und sowieso nur wenige potenzielle Anwendungstatbestände vorliegen (BMI 2019a: 32; BT-Drs. 19/16047: 8). Außerdem finden ca. 50 % der Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich statt, in dem sich die Zulässigkeit nach dem Einfügungsgebot in § 34 Abs.1 BauGB bestimmt und folglich Kommunen kaum Gestaltungsmöglichkeiten haben oder Bauvorschriften machen können (BMI 2019a: 25-26). Auch städtebauliche Verträge, die vermehrt auch aufgrund von gemeindlichen Baulandbeschlüssen geschlossen werden, sind in § 34-Gebieten kaum möglich (ebd.: 54).

Als wesentliches Beispiel für zu geringe Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen ist etwa die fehlende Verpflichtung zur Umsetzung von bestehendem Baurecht, insbesondere bei B-Plänen, genannt worden, wodurch die Zahl realisierter Bauvorhaben den erlassenen B-Plänen sowie generell den erteilten Baugenehmigungen hinterherhinkt (BT-Drs. 19/16047: 7). Die Kommunen

haben ebenso bei Share-Deals²¹ bisher kaum Eingriffsmöglichkeiten und können planungsbedingte Wertsteigerungen nicht zugunsten des kommunalen Haushalts abschöpfen (BMI 2019a: 32, 69). Auch wird die Notwendigkeit zu erweiterter Steuerung im unbeplanten Innenbereich gegen die Marktkräfte gesehen und befürchtet, dass andernfalls private Gewinnorientierung die Knappheitsbewältigung am Wohnungsmarkt weiter dämpft (BT-Aus.-Wo-WP 19/70: 19-20).

Dazu kommen teils schwierige rechtliche Anforderungen bzw. hohe Anwendungsvoraussetzungen, die Interventionen zur Steuerung der Baulandmobilisierung hemmen. Dies betrifft etwa die hohen Anforderungen, insbesondere zum Umweltschutz, mit etwaigen Gutachten und Berichten in Planungsverfahren (BMI 2019a: 56; BT-Drs. 19/8172: 1). Daneben stehen komplexe rechtliche Auflagen und Nachweise zur Instrumentenanwendung, beispielsweise im Rahmen städtebaulicher Verträge, oder rechtliche Anwendungsvoraussetzungen, wie etwa beim Baugebot (vgl. BMI 2019a: 71). Ebenso hemmt die schwierige, rechtssichere Ermittlung des Verkehrswerts zur Ausübung des Vorkaufsrechts die kommunale Anwendung solcher Instrumente (ebd.: 32-33).

Als zweite Hauptursache unzureichender Baulandmobilisierung wird die *Nichtausschöpfung von bestehendem Bauland* erkannt. (s. Abbildung 7). Hierrunter wird die ausbleibende Nutzung von privatem Bauland inklusive der Nichtveräußerung entsprechender Grundstücke mit bestehendem Baurecht zusammengefasst. Der räumliche Bezug sind in diesem Fall ausschließlich Baulandgrundstücke, die ungenutzte, mindergenutzte und brachliegende Flächen umfassen. Es handelt sich um bestehende Potenziale für den Wohnungsbau sowie gleichzeitig in vielen Fällen zur Nachverdichtung und Innentwicklung. Insbesondere Baulücken und Brachflächen haben nachweislich eine hohe Bedeutungsrelevanz unter den Mobilisierungspotenzialen (ebd.: 30). Das Innenentwicklungspotenzial in Deutschland wird etwa auf 165.000 Hektar berechnet, etwa je zu Hälfte auf Baulücken und Brachflächen (BT-Drs. 19/16047: 7). Neben fehlendem neu ausgewiesenem Bauland bildet die fehlende Ausnutzung bestehenden Baulands die zweite Säule der Baulandknappheit.

Die Nichtausnutzung hat in der aktuellen Zeit unterschiedliche Gründe. Zum einen werden Privatgrundstücke über eine längere Zeit bevorratet, um diese für Familienangehörige, etwa Kinder oder Enkelkinder, zurückzuhalten (BMI 2019a: 80). Daneben bieten Grundstücke derzeit eine attraktive Anlagemöglichkeit für Eigentümer, da in vielen Städten und Regionen die Bodenpreise weiterhin steigen (ebd.). Gestützt wird dies durch die in den letzten Jahren anhaltende Niedrigzinsphase, welche klassischen Geldanlegern und Sparern kaum noch

²¹ Share-Deal: Anteilskauf an Unternehmen mit Immobilienportfolio, nicht aber der Immobilien selbst, weshalb die Grunderwerbssteuer nicht anfällt (vgl. BBSR 2020b: 31)

Zinserträge einbringt, dagegen die Kreditaufnahme, etwa für Immobilien, günstiger gestaltet (ebd.: 79). Spekulationen auf erwartete Wertsteigerungen halten die Grundstücke zusätzlich zurück (ebd.: 70, 80). Auch fehlende Finanzmittel für Bauvorhaben, Nachbarschaftsstreitigkeiten oder zu hohe Steuerbelastungen bei Veräußerungen werden als sonstige Gründe angeführt (ebd.: 78-80). Die zweite Hauptursache lässt sich schlussendlich auch im Regierungsentwurf herauslesen, welcher die Unterstützung der Kommunen zur Aktivierung von Bauland als zentrales Ziel nennt, und hiermit neben der neuen Baulandbereitstellung auch die Aktivierung von öffentlichen Baulandreserven sowie privaten Bauland miteinschließt (BT-Drs. 19/24838: 1).

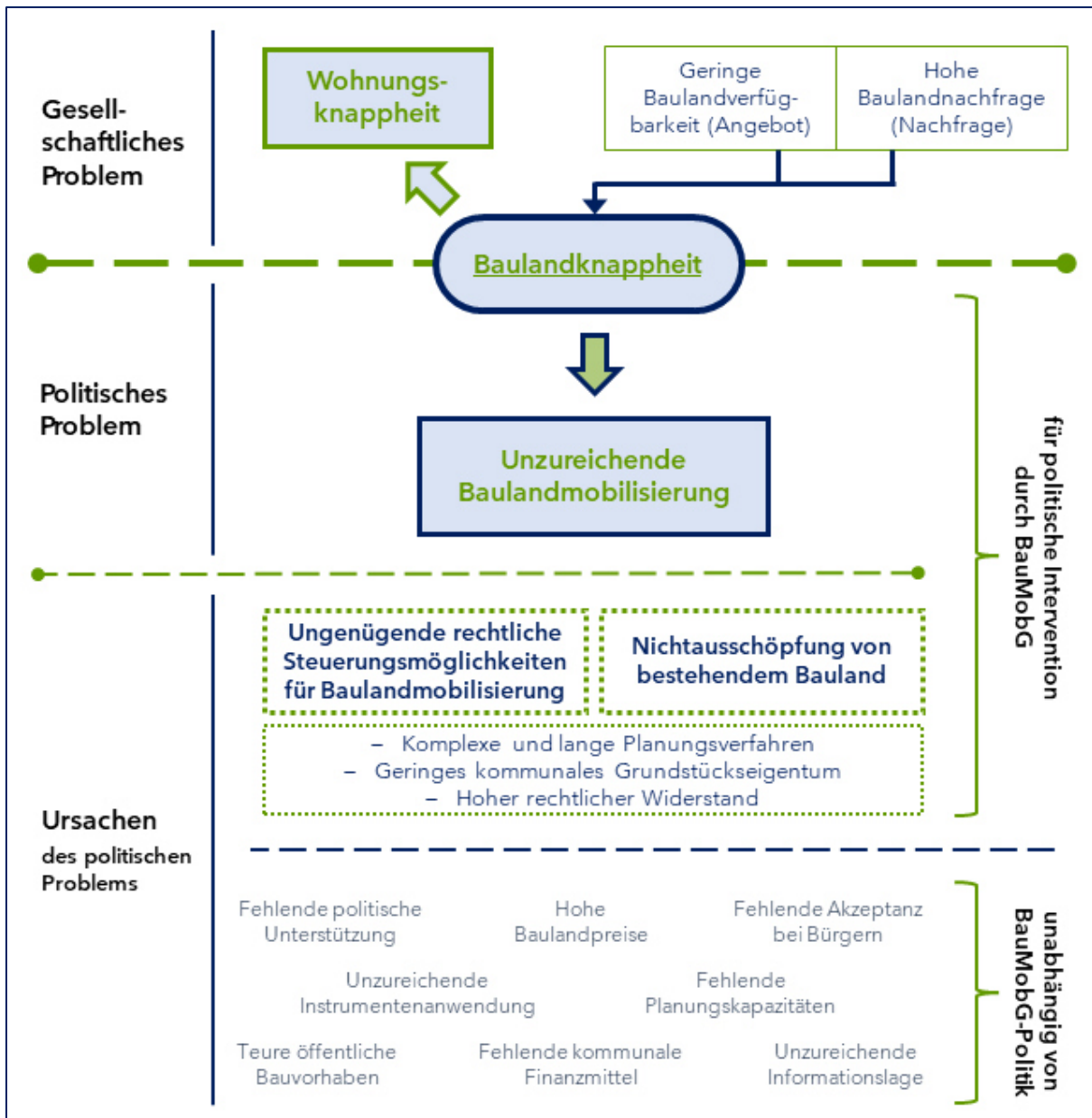
Abseits dieser beiden zentralen Ursachen der unzureichenden Baulandmobilisierung, werden drei Nebenursachen ausfindig gemacht, die schließlich Einfluss auf das Politikprodukt des BauMobG haben und Überschneidungen zu den Hauptursachen aufweisen können. Dies sind als erstes die *langen und komplexen Planungsverfahren*. Auslöser der Entschleunigung sind etwa die vorgeschriebenen Umweltprüfungen bzw. die komplexen umwelt- und naturschutzrechtlichen Auflagen (BMI 2019a: 38, 56), umfassende Beteiligungen von Dritten und Abstimmungserfordernisse mit weiteren Behörden (BT-Drs. 19/8172: 1), langwierige politische Entscheidungsprozesse (BMI 2019a: 56) sowie ausgedehnte Abwägungsprozesse mit einer steigenden Anzahl an Belangen, insbesondere im Innenbereich, umgeben von Bestandsnutzungen und komplexen Eigentumsverhältnissen (ebd.: 4). Zweitens stellt das vielerorts nur *geringfügige kommunale Grundstückseigentum* ein Hemmnis für eine schnelle und konfliktärmere Baulandmobilisierung dar (ebd.: 56). Dies ist im Wesentlichen von dem kommunalen Finanzhaushalt abhängig, um etwa Grundstücke zur Bodenbevorratung privatrechtlich zu erwerben oder aber über hoheitliche Instrumente an diese zu gelangen (ebd.: 53). Letzteres ist häufig, wie bereits in Fällen von Share-Deals erwähnt, rechtlich nicht zulässig oder praktisch sehr aufwendig (ebd.: 82-83). Als dritte Nebenursache wird der *hohe rechtliche Widerstand* Dritter bei der Anwendung bestimmter planungsrechtlicher Instrumente identifiziert. Hierunter werden häufig herbeigeführte Klageverfahren, z.B. über Lärmbelästigungen bei Nachverdichtungsvorhaben, die Nutzung von Abwendungsmöglichkeiten der Betroffenen bei Eigentumseingriffen oder blockierte Verfahren durch die konfliktreiche Bestimmung des Kaufpreises beim Vorkaufsrecht gefasst (BMI 2019a: 32, 37).

Darüber hinaus haben die Akteure über den Politikprozess hinweg noch mehr Ursachen bzw. Hemmnisse²² unzureichender Baulandmobilisierung ermittelt, denen mit anderen Interventionsmöglichkeiten begegnet werden soll, aber nicht den hier untersuchten BauMobG-Prozess betreffen und demnach nicht weiter ausgeführt werden. Dennoch werden diese

²² Quellen: Politikdokumente, s. Anhang Nr. 1; oftmals vgl. BMI 2019a

untergeordnet im Problemkonstrukt mit aufgenommen, um klarzustellen, dass das BauMobG offenbar nur die Antwort auf einen Teil der Gesamtproblematik sein kann (s. Abbildung 7).

Abbildung 7: Wirkungsgefüge zur Problemstellung des BauMobG



Quelle: eigene Darstellung

Aufgrund des komplexen Wirkungsgefüges in der Realität ist eine Nachbildung der Problemlage ohnehin schwierig und immer von der Betrachtungsperspektive abhängig. So könnte auch etwa die politisch forcierte Minimierung der Flächeninanspruchnahme als übergeordnete Ursache der Baulandknappheit fungieren, denn eine Außenentwicklung beliebigen Ausmaßes könnte der Baulandknappheit theoretisch entschieden entgegentreten. Die Baulandsituation wird also grundsätzlich durch die politisch-administrativen Entscheidungen und Flächenvorgaben wesentlich konstruiert und navigiert (vgl. HARTMANN und GERBER 2018: 3).

Obgleich das Problemkonstrukt durch die Dokumentenanalyse rekonstruiert werden konnte, ist zu resümieren, dass die politische Problemdefinition nur indirekt geäußert und nicht klar strukturiert herausgearbeitet bzw. in den politischen Dokumenten kommuniziert wurde. Abgesehen von der Dokumentation der Baulandkommission ist eine vertiefte Problembehandlung, selbst in den Begründungsunterlagen der Gesetzesentwürfe, nicht ausgeführt. So wurde von den verschiedenen beteiligten Akteuren mit unterschiedlichen Interessen ein sehr diffuses Bild an Problemen und Ursachen der Baulandknappheit gezeichnet, dieses jedoch nicht ausreichend strukturiert und ganzheitlich zusammengeführt. Auch die parlamentarische Debatte wurde regelmäßig von einer oberflächlichen Schilderung sichtbarer Folgeprobleme in der Gesellschaft und einem Diskurs über die Ausgestaltung der politischen Antwort bzw. der Gesetzesänderungen dominiert. Folglich sind die Zusammenhänge unzureichend konstruiert und es ist keine wirkliche Priorisierung der Ursachenbehandlung vorgenommen worden. Demnach fiel es sichtlich schwer, eine integrierte Gesamtstrategie für das Politikprodukt des BauMobG aufzustellen. Viel mehr wirkt es, als würde aus einer Vielfalt an separaten Vorschlägen ein Nebeneinander an gesetzlichen Änderungen entstanden sein. Wie die Politikwissenschaft lehrt, ist eine gründliche Problemdefinition unabdinglich für eine zielgenaue politische Intervention (vgl. KNOEPFEL et al. 2011: 78, 80). Es wird sich zeigen, inwiefern die Problemstellung ausreichend realistisch betrachtet und bedarfsgerechte Antworten für die Kommunen gegeben wurden (s. Kap. 0).

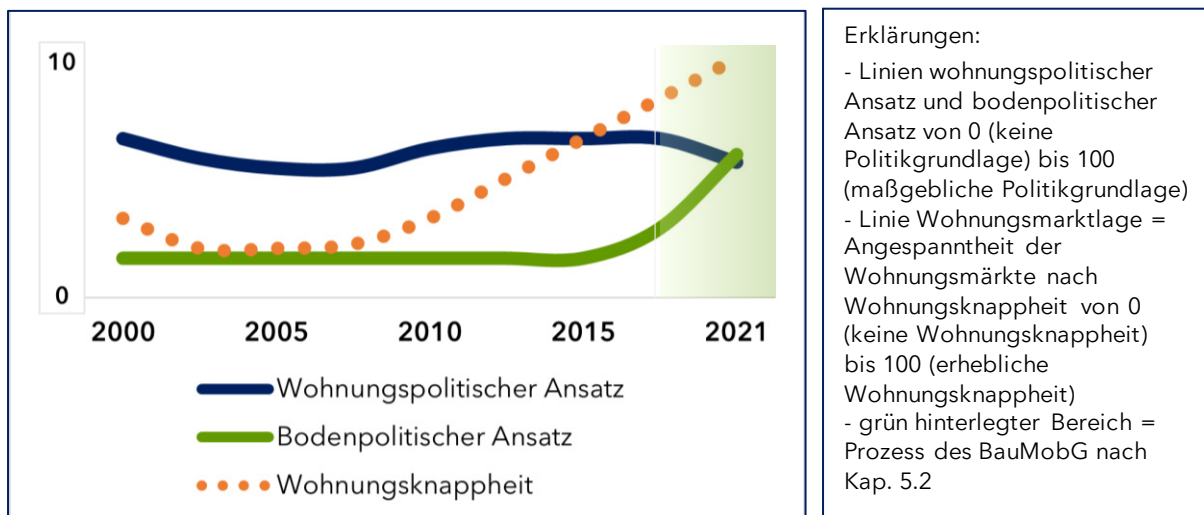
5.4. Paradigma der Politikformulierung

In diesem Kapitel wird das verfolgte Paradigma der Politik im Zusammenhang mit der Wohnungsknappheit in Deutschland analysiert sowie in diesem Sachzusammenhang die politisch ausgegebene Zielsetzung benannt. Das Paradigma der Politik wird hier als das Zusammenspiel des grundsätzlichen Erklärungsansatzes und weitergehend des Lösungsansatzes verstanden. Dieses wird ebenso in seiner Entwicklung betrachtet, um der Frage nachzugehen, wie sich der politische Ansatz verändert oder sogar ein Paradigmenwandel vollzogen wurde. Insofern werden die beiden Unterfragen 1 und 2 bei diesem Analysebaustein in Betracht gezogen und ergänzend beantwortet.

Um das gesellschaftliche Problem der Wohnungsknappheit als Basis für politische Interventionen zu erklären, skizziert die Politik ein Erklärungsmodell und stellt dominierende Problemfaktoren heraus. Ein Blick in die Vergangenheit und Vorgeschichte zum BauMobG zeigt den bisherigen Erklärungsansatz für angespannte Wohnungsmarktlagen. In den 2000er Jahren sah die regierende Politik in Deutschland wohnungspolitische Gründe bzw. nicht ausreichende Instrumente der Wohnungspolitik als übergeordnete Ursache, wenn sich Wohnungsmärkte als teils angespannt offenbarten oder sich die Wohnraumversorgung nicht überall als ausreichend

herausstellte. Die Möglichkeit eines einflussnehmenden Baulandmangels auf die Wohnraumversorgung wurde in den Berichten der Bundesregierungen zur aktuellen Wohnungs- und Immobilienwirtschaft der Jahre 2009 und 2013 faktisch nicht thematisiert (vgl. BReg 2009; vgl. BMVBS 2013). Die neue Fassung aus dem Jahr 2017 erwähnt hingegen erstmals Bauland als einen zentralen Engpassfaktor (BReg 2017: 15, 64). Trotzdem vertiefte die damalige 22. Bundesregierung diesen Erklärungsansatz nicht und nimmt stattdessen das wohnungspolitische Erklärungsparadigma als Basis der grundsätzlichen Wohnungspolitik; insbesondere bei der Problemdefinition zur Wohnungsbau-Offensive im Jahr 2016 (vgl. BBSR 2018: 16). Auch der Wohngipfel der 23. Bundesregierung im Jahr 2018, welche die *Wohnungsfrage* als zentrale soziale Frage titulierte, ließ einen weiterhin hohen Stellenwert des wohnungspolitischen Erklärungsansatzes vermuten (BReg 2018b: 1). Gleichzeitig richtete jedoch dieselbe Bundesregierung die Baulandkommission ein, die erstmals den Engpass von Bauland als ein Kernproblem der Wohnungsknappheit auffasst und hieraus politische Konsequenzen zieht (BMI 2019b: 2). In dem relevanten Ergebnispapier der Baulandkommission wird daher auch von der *Bodenfrage* im Kontext der Wohnraumproblematik geschrieben (ebd.). Insofern wurde bereits bei der Problemdefinition das länger vorherrschende wohnungspolitische Paradigma mindestens durch ein baulandpolitisches Paradigma ergänzt.

Abbildung 8: Skizzierung Politikparadigmen zur Bewältigung der Wohnungsknappheit im Zeitverlauf



Quelle: eigene Darstellung; Entwicklung Wohnungsmarktlage nach vgl. BReg 2009; vgl. BMVBS 2013; vgl. BReg 2017; vgl. BMI 2021

Grundlage für eine Politikformulierung ist die Bestimmung des Lösungsparadigmas bzw. der Leitlinien zur Ausgestaltung der Politikinhalte. Ebenso wie bei der Erklärung der Wohnungsknappheit liegt dem BauMobG als Lösungsansatz ein eindeutig bodenpolitisches Paradigma zugrunde. Bodenpolitische Lösungsansätze waren in der Vergangenheit jedoch unpopulär und wurden im Kontext der Wohnraumproblematik politisch kaum herangezogen. In den 2000er Jahren mit in weiten Teilen entspannten Wohnungsmärkten lag der Fokus der

Wohnungspolitik auf geeigneten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, insbesondere einem ausgewogenen Mietrecht, sowie sozialen Sicherungsinstrumenten des Wohnens, wie dem Wohngeld oder der sozialen Wohnraumförderung für bezahlbaren Wohnraum (BReg 2009: 60; BMVBS 2013: 49). Auch als sich die Wohnraumsituation im Laufe der 2010er Jahre nach der Finanzkrise verschärfte und sich Wohnungsmarktengpässe bereits in vielen Städten und Regionen ausdehnten, verharrte die Bundespolitik auf den bestehenden wohnungspolitischen Instrumenten. Die Bundesregierung betonte im Jahr 2013 zur eigenen Wohnungspolitik den „Dreiklang aus einer Stärkung der Investitionstätigkeit, einer Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus und einer ausgewogenen mietrechtlichen und sozialpolitischen Flankierung“ (BReg 2017: 14). Den Fehlentwicklungen auf dem Wohnungsmarkt ist man also schwerpunktmäßig mit direkten Instrumenten der Wohnungspolitik, etwa der Einführung der Mietpreisbremse im Jahr 2015, begegnet, sodass ein wohnungspolitisches Paradigma beim Lösungsansatz vorherrschte (ebd.: 15).

Die 23. Bundesregierung hat im Rahmen der Wohnraumoffensive zwar erneut mit einem wohnungspolitischen Maßnahmenmix aus investiven Maßnahmen für den Wohnungsbau und Instrumenten zur Sicherung der Bezahlbarkeit auf die immer stärker angespanntere Lage auf den Wohnungsmärkten geantwortet (BMI 2021: 77), aber diese kündigte dazu bereits Anfang 2018 im Koalitionsvertrag an, die Kommunen durch Verbesserungen im Bauplanungsrecht für mehr Baulandmobilisierung zur Wohnraumschaffung zu unterstützen (BReg 2018a: 109). Erstmals werden Bodenpolitik und Baulandmobilisierung als „wichtiges Element im wohnungspolitischen Gesamtpaket“ (BMI 2019b: 2) bzw. als wesentlicher Teil des Lösungsansatzes zur Bewältigung der Wohnungsknappheit gesehen. Die Einrichtung der Baulandkommission zu Fragen der Bodenpolitik und Baulandmobilisierung, woraus später der Entwurf eines BauMobG folgte, initiierte einen neuen Politikansatz (ebd.). Die Regierungsparteien ordneten den Beschluss eines BauMobG als zweiten Teil ihres Politikprogramms bzw. als Ergänzung zu den anderen wohnungspolitischen Maßnahmen der Wohnraumoffensive ein (BT-PP 19/206: 57; BT-PP 19/228: 72).

Zur weiteren Auseinandersetzung hilft die Betrachtung der spezifisch ausgegebenen Zielsetzung für den Prozess zum BauMobG, welche stellvertretend für den überarbeiteten Politikansatz hinter dem BauMobG steht. Dementsprechend kann die Zielsetzung der Politik des BauMobG unter einer vermehrten Baulandmobilisierung zur Wohnraumschaffung in der Praxis zusammengefasst werden. Die Zielsetzung des BauMobG deckt sich folglich mit dem zentralen Politikziel der „verstärkten Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau“ (BMI 2021: 98). Zur Zielerreichung einer vermehrten Baulandmobilisierung bedarf es der politischen Ansicht nach wirksamer Instrumente im Bauplanungsrecht, welche die Kommunen anwenden können (vgl. BT-Drs. 19/24838: 1; BMI 2021: 98).

Folglich ist aus dem BauMobG inhaltlich eine nachweislich bodenpolitische Handschrift abzulesen. Infolgedessen gewinnt die Bodenpolitik in Deutschland zum Ende der 2010er-Jahre wieder an Bedeutung (HENGSTERMANN und HARTMANN 2021: 31). Nachdem bereits bei der Problemdefinition eine neue Betonung der baulandpolitischen Relevanz erkannt wurde, setzt die Politik zur Bewältigung der Wohnungsknappheit auch beim Lösungsansatz mittlerweile auf die Ausweitung und verstärkte Anwendung bodenpolitischer Instrumente (s. Abbildung 8). Aufgrund der Integration in das wohnungspolitische Gesamtpaket der Bundesregierung wurde in der vergangenen Legislaturperiode ein Nebeneinander von direkten wohnungspolitischen sowie indirekt wirkenden bodenpolitischen Instrumenten resümiert. Eine einseitige Dominanz bodenpolitischer Instrumente kann aus der Politik also nicht abgelesen werden. Folglich gibt es einen Paradigmenwechsel hin zu einem ganzheitlichen Ansatz von wohnungs- und bodenpolitischen Instrumenten.

5.5. Umsetzungsstand zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB

Wie bereits in Kapitel 5.2 eingeordnet wurde, befindet sich der Politikprozess im Sommer 2022 knapp ein Jahr in der Phase der Politikumsetzung. Dieses Kapitel gibt eine Übersicht über den aktuellen Umsetzungsstand zum Ländererlass der Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB und tangiert somit die Unterfragen 2 und 3. Zuvorderst ist in Bundesländern mit angespannten Wohnungsmärkten für eine Erweiterung des entsprechenden Instrumentariums der Erlass einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB von den jeweiligen Landesregierungen notwendig. Zum aktuellen Stand lohnt sich daher eine Zwischenbilanz zum Umsetzungsstand. Es zeigt sich, dass sowohl die ersten Länder von der gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht haben, kaum weitere Länder öffentlichkeitswirksam am Erlass arbeiten, aber bisher die Mehrheit der Länder eine solche Rechtsverordnung nicht erlassen will, nicht benötigt oder das Vorhaben bisher nicht publiziert hat. Ein Erlass ist neben der Lage auf dem Wohnungsmarkt eben entscheidend von der jeweils politischen Haltung der Landesregierung abhängig.

Kurz nach Inkrafttreten des BauMobG am 23.06.2022 hat der Stadtstaat Hamburg bereits im Juli als erstes Bundesland die Verordnung über die Bestimmung des Hamburger Stadtgebiets als angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB erlassen (s. AngWoMBestV HA). Ende des Jahres 2021 folgten die beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Bremen (s. AWohnV BE; s. Vn§201aBauGB HB). Da vor allem die städtischen Gebiete, insbesondere Großstädte von der Wohnungsknappheit betroffen sind (vgl. BMI 2021: 23), liegt es nahe, dass alle drei Stadtstaaten bereits von einer Rechtsverordnung für weitere Mobilisierungsinstrumente Gebrauch gemacht haben. Darüber hinaus haben nach über einem Jahr erst drei Flächenländer eine Verordnung nach § 201a BauGB verabschiedet (s. Ug&GbV HE; s. AngWoMBestV RP; s. Vn§201aBauGB BW),

obwohl die Wohnungsmarktdaten größtenteils einen Bedarf nahelegen und in diesen Ländern mehrheitlich entsprechende Rechtsverordnungen nach § 556d Abs. 2 BGB zur mietrechtlichen Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt für ca. 400 Kommunen in Deutschland in Kraft sind (DGB 2020; Haufe 2022). In NRW hat die bis Juni 2022 amtierende Regierung nicht von § 201a BauGB Gebrauch gemacht; auch eine Initiative durch die neue Regierung ist bislang nicht erkennlich. Dagegen ist in Niedersachsen eine Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB im Beschlussverfahren (NI StK 2022). Der Umsetzungsstand aller 16 Länder ist zu Ende August 2022 der Übersicht zu entnehmen (s. Tabelle 5). Die bislang eher geringe Verordnungsaktivität hat zur Folge, dass ein großer Teil der Städte trotz Wohnungsknappheit nicht von einem wesentlichen Teil des Instrumentariums des BauMobG Gebrauch machen kann.

Tabelle 5: Übersicht zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB in den Bundesländern

	Rechtsverordnung nach § 201a BauGB (Stand: 08/2022)	Datum Ausfertigung, Rechtsgültigkeit	Rechtsverordnung nach § 556d Abs. 2 BGB (Stand: 06/2022) ²³
Baden-Württemberg	Ja ²⁴	19.07.2022, 23.07.2022	Ja
Bayern	Nein	-	Ja
Berlin (Stadtstaat)	Ja ²⁵	16.11.2021, 20.12.2021	Ja
Brandenburg	Nein	-	Ja
Bremen (Stadtstaat)	Ja ²⁶	07.12.2021, 17.12.2021	Ja
Hamburg (Stadtstaat)	Ja ²⁷	13.07.2021, 23.07.2021	Ja
Hessen	Ja ²⁸	28.04.2022, 12.05.2022	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Nein	-	Ja
Niedersachsen	Nein (im Verfahren ²⁹)	-	Ja
NRW	Nein	-	Ja

²³ Quelle: DGB 2020; Haufe 2022

²⁴ Quelle: Vn§201aBauGB BW

²⁵ Quelle: AWohnV BE

²⁶ Quelle: Vn§201aBauGB HB

²⁷ Quelle: AngWoMBestV HH

²⁸ Quelle: Ug&GbV HE

²⁹ Quelle: NI StK 2022

Rheinland-Pfalz	Ja ³⁰	08.06.2022, 02.07.2022	Ja
Saarland	Nein	-	Nein
Sachsen	Nein	-	Ja
Sachsen-Anhalt	Nein	-	Nein
Schleswig-Holstein	Nein	-	Nein
Thüringen	Nein	-	Ja
Gesamt	6/16		13/16

5.6. Zusammenfassung der Politikanalyse

Aufgrund der herausfordernden Situation der Wohnungsknappheit in vielen Stadtregionen hat die Bundespolitik Handlungsbedarf erkannt und zunächst das Problem der unzureichenden Baulandmobilisierung definiert. Als ursächlich wurden auf der einen Seite die ungenügenden Steuerungsmöglichkeiten zur Baulandmobilisierung seitens der Kommune und auf der anderen Seite die Nichtausschöpfung der bestehenden Baulandpotenziale in privater Hand identifiziert. Diese Zusammenhänge verdeutlicht das aufgestellte Akteursdreieck, welches die Baulandnachfrager als Politikbegünstigte sowie die privaten Baulandeigentümer und die Kommunen als Zielgruppen des BauMobG einstuft. Hintergrund ist ein Paradigmenwechsel der Politik, welche die Baulandknappheit als zentralen Engpassfaktor sieht und nun bodenpolitischen Instrumenten stärkeres Gewicht beimisst. Auf dieser Grundlage wurde ein Politikprozess in Gang gesetzt, an dessen Ende der Gesetzgeber das BauMobG vom 14.06.2021 mit geänderten Regelungsinhalten für das Städtebaurecht verabschiedet hat. Die Neuregelungen betreffen ein breites Spektrum an hoheitlichen Instrumenten. Ziel dieser Politik ist schlussendlich, eine vermehrte Baulandmobilisierung in der Praxis zu erreichen. Nachdem der Prozess von der Einrichtung der Baulandkommission in der Vorphase bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens fast 3 Jahre gedauert hat, befindet sich der Gesamtprozess zurzeit in der Phase der Umsetzung durch die Kommunen. Hierbei können erst in sechs Bundesländern nach § 201a BauGB bestimmte Städte von dem erweiterten Instrumentarium Gebrauch machen.

³⁰ Quelle: AngWoMBestV RP

6. Einschätzungen der Planungspraxis zum Baulandmobilisierungsgesetz

Das zweite Untersuchungskapitel behandelt in direkter Anknüpfung an die Untersuchung des Politikprozesses zum BauMobG im ersten Untersuchungskapitel nun die Einschätzungen der kommunalen Planungspraxis zum BauMobG, welche im Wesentlichen für die Politikumsetzung zuständig sind. Hiermit wird mit Blick auf die Zielsetzung die maßgebliche Unterfrage 3 beantwortet. Vorab wird der Auswahlprozess der Kommunalvertreter für die Interviews erläutert (s. Kap. 6.1). Im Folgekapitel werden die Erkenntnisse zur Praxisorientierung der Neuregelungen des BauMobG dargelegt (s. Kap. 6.2). In einem weiteren Unterkapitel folgen die Erkenntnisse zur Annahme der Instrumente des BauMobG von der Planungspraxis (s. Kap. 6.3).

Die Inhaltsanalyse des Interviewmaterials basiert auf einem Kategoriensystem, welches sich aufgrund des Befragungsvorgehens stark an der Struktur des Leitfadens für die Interviews (s. Anhang Nr. 2) orientiert:

Tabelle 6: Kategoriensystem zur Inhaltsanalyse der Interviews

Bezug	Oberkategorie	Unterkategorien	Konkretisierung
Interview-Leitfaden Teil 1 – U3	Praktischer Bedarf der Planungspraxis – zu Prozessbeginn	Bodenrechtliche Instrumente	z.B. bei Gruppierung von Problemen und Bedarfen
		Sonstiger Bedarf	
	Wahrnehmung des Politikprozesses aus Sicht der Planungspraxis	Wahrnehmung Inhalt und Prozess	
		Einflussmöglichkeiten Prozess	
		Erwartungen in Prozess	
	Deckung des Bedarfs der Planungspraxis	Chancen durch BauMobG-Instrumente	
		Chancen durch BauMobG	
		Probleme durch BauMobG-Instrumente	
		Probleme durch BauMobG	
		Gesamtbeurteilung Bedarfsdeckung	
Interview-Leitfaden Teil 2 – U3	Annahme in Planungspraxis	Auffassung des BauMobG	
		Potenzielle Anwendung der Instrumente – Gründe	
		Potenzielle Anwendung der Instrumente – Fälle	
Interview-Leitfaden Teil 3 – U4	Praktischer Bedarf der Planungspraxis – nach Prozess	Bedarf bodenrechtlicher Instrumente	
		Sonstiger Bedarf	
		Änderungsvorschläge für bodenrechtliche Instrumente	
		Sonstige Änderungsvorschläge	

Die Interviewtranskripte (s. Anhang Nr. 3) wurden für die Inhaltsanalyse zuerst präzise segmentiert. Anschließend erfolgte die Kodierung induktiv aus dem Aussagenmaterial heraus. Zuletzt werden die Codes zusammengefasst und auf wesentliche Aussagen generalisiert, um zielgenaue Erkenntnisse zu erlangen.

6.1. Befragung der kommunalen Planungspraxis

Als Interviewpartner für die Befragung der Planungspraxis werden auf kommunaler Ebene jeweils Vertreter der städtischen Verwaltung, die in die potenzielle Anwendung der Instrumente des BauMobG auf administrativer Ebene involviert sind, angefragt. Im Fokus stehen hier naturgemäß Ämter der Stadtplanung oder Stadtentwicklung bzw. zuarbeitende Fachbereiche, die für die Bodenpolitik zuständig sind.

Für Interviews mit der kommunalen Planungspraxis bedarf es zuvor einer begründeten Auswahl einzelner Kommunen, dessen Vertreter befragt werden können. Der kriterienbezogene Auswahlprozess der Kommunen wird im Folgenden erläutert. Aufgrund der zum Auswahlzeitpunkt geringfügigen Ausweisung von Gebieten mit einem angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB, stellt dies entgegen dem Sachzusammenhang kein primäres Auswahlkriterium dar. Stattdessen beinhaltet aber das erste Kriterium das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarkts nach § 556d Abs. 2 BGB. Die zugehörige Rechtsverordnung kann bereits seit 2015 erlassen werden und enthält die dem Wortlaut nach gleichen Tatbestandsvoraussetzungen wie § 201a BauGB. Die Gebietskulisse potenzieller Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB dürfte hierzu hohe Übereinstimmungen zeigen. Kommunen, die bereits potenziell von einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB betroffen sind, sollten tendenziell ein größeres Interesse an Kenntnissen und Vorwissen über das gesamte Instrumentarium des BauMobG sowie dessen Anwendungsmöglichkeiten haben und stehen daher für eine Befragung in der engeren Auswahl. Nach diesem Kriterium kommt deutschlandweit eine Vielzahl an Kommunen infrage. Im nächsten Auswahlschritt wird nur auf entsprechende Kommunen aus NRW zurückgegriffen, dessen Gesamtheit an potenziellen Kommunen ausreichend groß und variabel ist. Dazu gewinnt NRW durch die räumliche Nähe³¹ an Praktikabilität. Der Auswahlpool für NRW richtet sich nach dem Gutachten für eine aktualisierte Festlegung der Gebietskulisse u.a. für die Rechtsverordnung nach § 556d Abs. 2 BGB und beinhaltet mit Stand des Jahres 2019 insgesamt zwölf Kommunen (s. Tabelle 7).

³¹ zum Fertigstellungsort dieser Art (Dortmund)

Tabelle 7: Auswahlpool potenzieller Kommunen in NRW für ein Interview

Kommune ³²	Region	Einordnung ³³	Einwohnerzahl ³⁴	Größe Kommune ³⁵
Köln	Köln	Schwarmstadt	1.073.000	Großstadt
Düsseldorf	Düsseldorf		620.000	
Bonn	Bonn		332.000	
Münster	Münster		318.000	
Pulheim	Köln	Umland von Schwarmstadt	54.800	Mittelstadt
Bornheim	Bonn		48.400	
Siegburg	Bonn		41.700	
Niederkassel	Köln, Bonn		38.700	
Rösrath	Köln		28.700	
Bad Honnef	Bonn		25.700	
Alfter	Bonn		23.500	
Telgte	Münster		20.000	

Für die finale Auswahl der Interviewkommunen sind dann zwei Kriterien ausschlaggebend. Einmal soll möglichst eine Mischung bei den Größenklassen nach Einwohnern angestrebt werden. So werden Kommunen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen, insbesondere quantitativer Ausprägung von Bestand, Bedarfen und Potenzialen bezüglich des Baulands und der Wohnbebauung, miteinbezogen. Außerdem soll eine Mischung bei der Verortung der Kommune nach Region vorliegen, um einen differenzierten räumlichen Kontext zu beleuchten sowie hinsichtlich des Wohnungsmarkts voneinander unabhängige Kommunen zu befragen. Somit wird beabsichtigt, zwei Großstädte sowie zwei Klein- oder Mittelstädte auszuwählen, die auf die vier verbliebenen Regionen Köln, Düsseldorf, Bonn und Münster verteilt sind. Bei mehr zur Auswahl stehenden Kommunen wurde immer die Kommune mit der höheren Einwohnerzahl präferiert. Zusätzlich abhängig von der Bereitschaft der Kommunen für ein Interview sowie von dem zeitlichen Anfrageprozedere haben sich folgende Städte herausgestellt bzw. standen folgende Vertreter für ein Interview zur Verfügung:

³² Stand: 2019; Quelle: Empirica 2020: 17-18

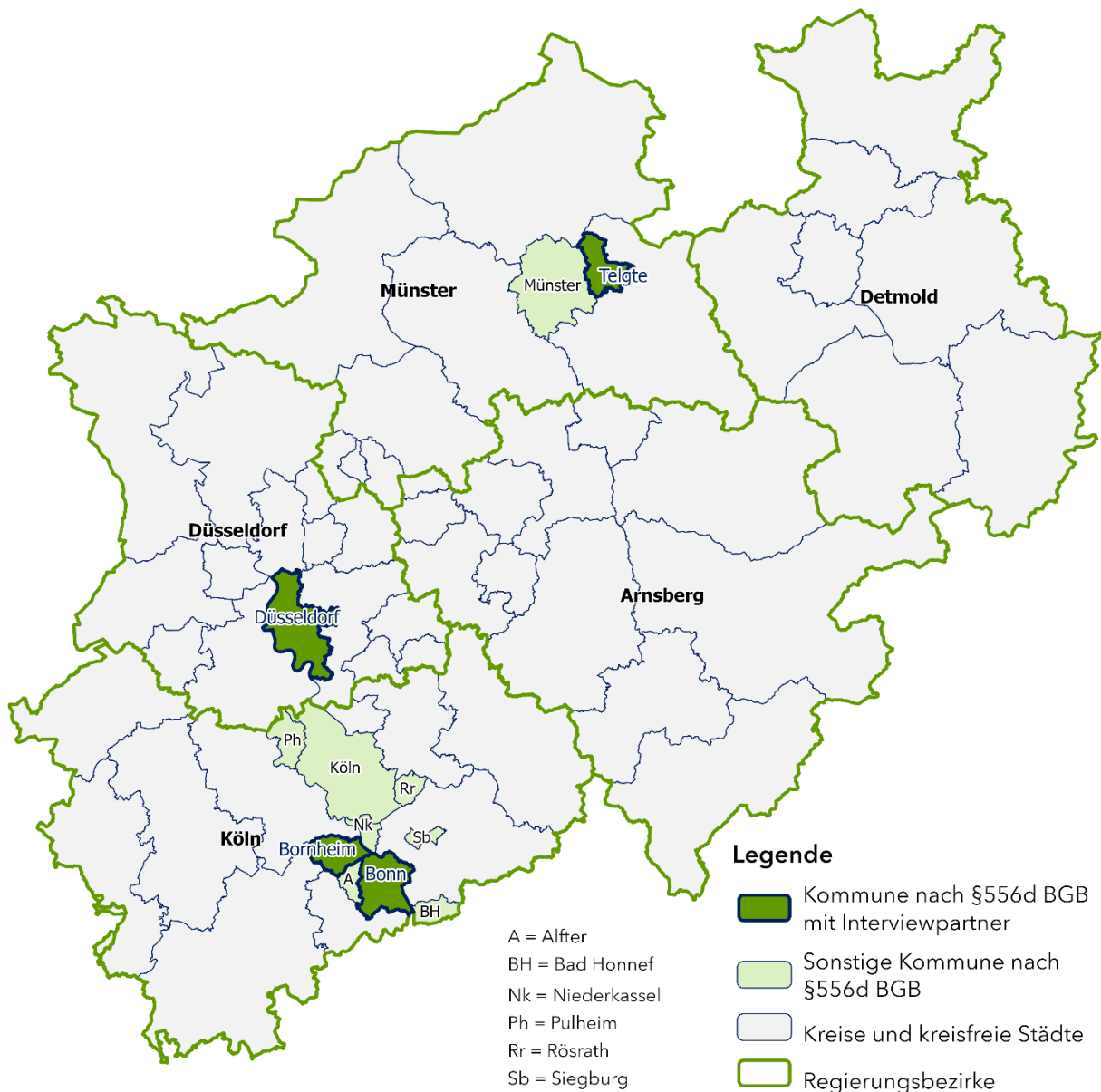
³³ Quelle: Empirica 2020: 16

³⁴ gerundet auf Tausenderstelle (>100.000) bzw. Hunderterstelle (<100.000); Stand: 31.12.2021; Quelle: IT.NRW 2022

³⁵ Klassen nach Einwohnern: Kleinstadt: < 20.000 Einwohner, Mittelstadt: 20.000-100.000 Einwohner, Großstadt: > 100.000 Einwohner

- Stadt Düsseldorf | Vertreter [REDACTED]
- Stadt Bonn | Vertreter [REDACTED]
- Stadt Bornheim | Vertreter [REDACTED]
- Stadt Telgte | Vertreter [REDACTED]

Abbildung 9: Karte zur Lokalisierung der Kommunen mit Interviewpartner in NRW



Erklärungen: „Kommune nach § 556d Abs. 2 BGB“ bezieht sich auf Gutachten für Gebietskulisse u.a. für Rechtsverordnung nach § 556d Abs. 2 BGB, Stand: 2019, Quelle: Empirica 2020: 17-18

Maßstab: 1:1.500.000; Quelle: eigene Darstellung, Geodatengrundlage: Geobasis NRW 2022

Der Fragebogen, der jedem Interviewpartner deckungsgleich im Vorfeld vorgelegt wurde, gliedert sich in drei Teile aus insgesamt elf Fragen, um die nötigen Einschätzungen zur Bearbeitung der Unterfragen 3 und 4 zu erheben (s. Anhang Nr. 2). Der erste Teil fragt nach den allgemeinen Einschätzungen der Planungspraxis zum BauMobG hinsichtlich des vorherigen Bedarfs, der Wahrnehmung des Prozesses, der Auffassung und der Bedarfsdeckung durch das BauMobG-Instrumentarium. Im zweiten Teil werden jeweils nacheinander Fragen zur konkreten Beurteilung und Annahme der drei Untersuchungsinstrumente gestellt. Teil 1 und 2 sind der Unterfrage 3 zugeordnet. Als ergänzender Teil 3 werden die Interviewpartner zum Änderungsbedarf befragt, dessen Aussagen zur Beantwortung der Unterfrage 4 beitragen.

6.2. Praxisorientierung der Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes

Um die Orientierung der Instrumente des BauMobG mit dem Bedarf der Planungspraxis abzugleichen, ist zuerst dessen vorheriger Bedarf nach bodenrechtlichen Instrumenten zu identifizieren. Mit Blick auf das Planungsrecht gab es zum einen das Bedürfnis der Kommunen nach besseren rechtlichen Möglichkeiten, um Bodenvorratspolitik zu praktizieren (■ 24-26, 232-236). So ist etwa die Ausübung des Vorkaufsrechts aus Gründen einer Bodenbevorratung bislang unzulässig (ebd.: 29-31). Ebenso bedurfte es weitgehenden Regelungen zur Vorgabe und Einhaltung von sozialem Wohnungsbau, sowohl innerhalb von B-Plänen als auch im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB, in welchem städtebauliche Verträge kaum vereinbart werden können, sich jedoch ein großer Teil der Baugenehmigungsverfahren auf diesen bezieht (■ 6-14). Hierzu wurde auch die Verknüpfung zum Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB, etwa im Rahmen der Abwendungsvereinbarung, hergestellt (ebd.: 14-22). Auch die Verlängerung der Ausübungsfrist, die *preislimitierte* Ausübung zum Verkehrswert sowie Eingriffsmöglichkeiten bei nur geringfügig bebauten Grundstücken, Share-Deals und Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) wurden als Anliegen zum Vorkaufsrecht von kommunaler Seite geäußert (BMI 2019a: 32; BV KSpV 2020: 6, 8; BT-Aus.-Wo-WP 19/70: 23-24). Außerdem wurde der Bedarf nach einem Instrument zur Innenentwicklung von unzusammenhängend liegenden Flächen dargelegt bzw. konkret um die Einführung der sogenannten Innenentwicklungsmaßnahme gebeten (BMI 2019a: 29). Abseits vom Planungsrecht bestand Erleichterungsbedarf bei den vielen, komplexen rechtlichen Anforderungen des umgebenden Fachrechts, beispielsweise dem Umweltrecht, die stetig ansteigen (■ 51-56). Festzuhalten ist zuerst, dass es allgemeine sowie konkrete Bedarfe im Vorhinein bei den Kommunen gegeben hat, jedoch kein Bedarf nach einer umfangreichen Novellierung des bodenrechtlichen Instrumentariums bestanden hat; insbesondere bei den kleineren Kommunen Bornheim und Telgte (■ 6-9, 127-129; ■ 493-499).

Damit ein Politikprozess bedarfsgerecht erfolgen kann und zielgenaue Politikprodukte erreicht werden können, müssen die betroffenen Akteure beteiligt werden. Im Prozess zum BauMobG wurden die zahlreichen Kommunen, die für die Politikumsetzung zuständig sind, jedoch nicht direkt beteiligt und nur über die kommunalen Spitzenverbände, die im Verfahren angehört wurden, vertreten (ebd.: 58-60; [REDACTED] 57, 153-154). Lediglich Bonn wurde von dem Städtetag in NRW zur Stellungnahme angefragt; jedoch aus Bonner Sicht viel zu kurzfristig für eine umfassende Einschätzung ([REDACTED] 36-41). Die kommunalen Spitzenverbände haben an der Baulandkommission teilgenommen und die entsprechende Bundesvereinigung hat zum Referentenentwurf im Sommer 2022 und zum Regierungsentwurf im Frühjahr 2021 Stellung genommen (BMI 2019a: 23, s. BV KSpV 2020; s. BT-Aus.-Wo-Dr. 19(24)265-G). Folglich hat eine indirekte Einbindung der kommunalen Ebene zwar stattgefunden, eine direkte Beteiligung blieb jedoch aus.

Ungeachtet des vorherigen Bedarfs und der Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen ist es für eine kritische Prozessanalyse von Erkenntnisinteresse, welche Erwartungen es an den Prozess und an die Gesetzesnovelle gegeben hat und wie der politische Aushandlungsprozess wahrgenommen wurde. Hier ergibt sich übereinstimmend, dass es trotz eines intensiven Verfahrens kaum Erwartungen an das Ergebnis bzw. eine wirkliche Erleichterung der Baulandmobilisierung seitens der Kommunen gab ([REDACTED] 14-17, [REDACTED] 56, [REDACTED] 22-26). So hat der Gesetzgeber bisher in BauGB-Novellen immer nur „an kleinen Schrauben [ge]dreht“ (ebd.: 26) und die unterschiedlichen politischen Sichtweisen erreichen im Regelfall nur einen Kompromiss auf dem *kleinsten gemeinsamen Nenner*, der lediglich einen gewissen Umfang an Änderungen für realistisch erschienen ließ ([REDACTED] 10-13, 22-23).

Dagegen wurde das Vorhaben eines detaillierten Verfahrens mit einem Austausch aller Akteure, aufbauend auf den Empfehlungen des *Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen* und beginnend bei der Baulandkommission, als vernünftig und richtig empfunden (ebd.: 7-10). Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens war es aber auch bei der Ausgestaltung der Gesetzesentwürfe so, dass viele Änderungen vorgenommen worden, die v.a. deregulierende Rücknahmen enthielten und in der Endfassung aus kommunaler Sicht nur *abgeschwächte* bzw. weniger *scharfe* Regelungen geblieben sind (ebd.: 60-61, 74-82). Als durchgedrungen ist, dass wichtige Neuregelungen an eine Rechtsverordnung der Landesregierungen nach § 201a BauGB geknüpft und somit unter Landesvorbehalt gestellt werden, sind die Erwartungen und das Interesse an Neuregelungen eines BauMobG erneut gesunken (ebd.: 17-19). Insbesondere Düsseldorf kritisierte dieses Verfahren, da die entsprechenden Instrumente den landespolitischen Erwägungen übergeben werden, was als *politisches Zufallsprinzip* tituliert wird (ebd.: 28-37). So würde etwa NRW eine solche Verordnung nicht erlassen, obwohl die Voraussetzungen vielerorts erfüllt sind und der Instrumentenbedarf offensichtlich vorhanden ist (ebd.: 30-32). Die Kritik

wird insbesondere dadurch bestärkt, dass bislang bundesweit nur geringfügig von dem neuen § 201a BauGB Gebrauch gemacht wurde. Abseits davon gab es ein nur geringes Interesse bei den Kommunen zur Verfolgung des Politikprozesses auf Bundesebene, was erneut die Abkopplung des Politikprozesses von den Kommunen unterstreicht (■■■■■ 31-38; ■■■■■ 66-68).

Instrumentarium des Baulandmobilisierungsgesetzes

Insgesamt sieht die befragte kommunale Planungspraxis in dem BauMobG nicht den entscheidenden Fortschritt, um die Baulandmobilisierung zu erleichtern bzw. die bisherigen Hemmnisse auf der Anwendungsebene zu mindern (■■■■■ 116-117; ■■■■■ 70; ■■■■■ 454-457; ■■■■■ 105-106). Entscheidende Verbesserungen hat es für das Praktizieren von Planung und Bodenpolitik zur Wohnraumschaffung nicht gegeben (■■■■■ 70-74, 326-329). So seien bestimmte Problemstellungen gar nicht angegangen, nur wenige Instrumente neu eingeführt und hauptsächlich leichte Anpassungen am bestehenden Instrumentarium vorgenommen worden (■■■■■ 166-170). Folglich wurde deutlich weniger erreicht, als zu Beginn von Akteuren aus der Praxis erhofft sowie die Teilnehmer der Baulandkommission erarbeitet haben (■■■■■ 169-170). Die Kommunen wurden somit in ihrer geringfügigen Erwartungshaltung bestätigt (ebd.: 126-129). Dies belegt die reflektierende Aussage: „Das Ergebnis ist bei Weitem weniger schlagkräftig, als in der Aufgabenstellung vorgesehen wurde“ (■■■■■ 176-177).

Als allgemeiner Kritikpunkt wird, wie bereits zum Ende des Politikprozesses wahrgenommen, die partielle Bindung des BauMobG-Instrumentariums an eine Rechtsverordnung nach § 201a BauGB gesehen. Zum einen gibt es Zweifel an der juristischen Standfestigkeit der Gebietsbestimmung eines angespannten Wohnungsmarkts sowie die Sorge nach einer aufwendigen Nachweispflicht, die seitens der Kommune personell nicht stemmbar wäre (■■■■■ 70-74, 204-215). Mit Blick auf die Instrumente nach § 201a S.2 BauGB wird angemerkt, dass eine ausbleibende Rechtsverordnung andererseits den Vorteil hat, dass durch die fehlenden erweiterten Befreiungsmöglichkeiten in § 31 Abs.3 BauGB der Genehmigungsdruck auf die Bauaufsichtsbehörden nicht zusätzlich ansteigen würde (■■■■■ 47-49; ■■■■■ 142-146). Es wird zudem als *Systemfehler* angesehen, der Landesebene die Aktivierung von Instrumenten des bundesrechtlich zu regelnden Städtebaurechts zu überlassen (■■■■■ 67-71; 164-165; 170-179). Übergreifend wird am Instrumentarium bemängelt, dass teils gedankliche Fehler in der Ausgestaltung bei den Rechtsnormen vorliegen sowie die Anwendungseffizienz bestimmter Instrumente bei hohem Aufwand sowie gleichzeitiger Gefahr an rechtlichen Hürden zu scheitern und ggf. entschädigen zu müssen, zu niedrig ist und damit die Anwendung nicht attraktiv wird (ebd.: 90-91, 112, 118-121). Trotzdem stellt das BauMobG einen begrenzten planungspraktischen Gewinn für die Kommune dar, weil die Neuregelungen, trotz ihres überschaubaren Nutzens, die

Planungspraxis in ihrem Handeln jedenfalls nicht weiter hemmen und die grundsätzliche Einsatzentscheidung der Instrumente weiter im Ermessen der Kommunen liegt (168-169).

Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB

Teile des neu eingeführten Instruments nach § 9 Abs. 2d BauGB werden von den Planungsämtern positiv aufgefasst. So wird die Absicht grundsätzlich begrüßt, dass mit der Nummer 3 nun im Städtebaurecht erstmals die Einhaltung der sozialen Wohnraumförderung, über den Bau förderfähiger Wohnungen hinaus, festgesetzt werden kann, wodurch eine Regelungslücke geschlossen wurde (200-201, 240-247; 272-273; 78-80). Dies war bisher lediglich kooperativ auf vertraglicher Basis zu vereinbaren. (78-80, 120-122) bezeichnet die Neueinführung daher als Klarstellung. Bereits hier beginnt die Kritik der Kommunen. Da in der Praxis städtebauliche Verträge breite Anwendung erfahren haben und variable Vereinbarungen, auch bezüglich des sozialen Wohnungsbaus, ermöglichen, sehen die Kommunen in dem B-Plan zur Wohnraumversorgung keine Neuerung bzw. kein verbessertes Instrument (80-83, 159-161; 213-216; 200-203; 242, 244-249, 273-274). Der Mehrwert in der Gebietskulisse des unbeplanten Innenbereichs nach § 34 BauGB für einen B-Plan nach § 9 Abs. 2d BauGB wird somit kaum gesehen und bei dieser Beurteilung offenbar verkannt. Als wesentlicher Nachteil bei der Ausgestaltung der Rechtsnorm wird mehrfach der begrenzte Festsetzungskatalog bezeichnet (113-122; 91-92, 96). Demnach sieht der § 9 Abs. 2d BauGB neben den drei Wohnfestsetzungen keinerlei weitere Festsetzungsmöglichkeiten zur Nutzungsart vor. Diese werden jedoch in den Planungsämtern für dringend erforderlich gehalten und das Instrument daher als nicht funktionsgerecht bezeichnet (ebd.: 190-200). Konkret wurden mehrfach Grünfestsetzungen, außerdem solche für Ausgleichs-, Verkehrs- und Gemeinbedarfsflächen sowie Festsetzungen in Bezug auf Schallschutz oder sogar energetische Vorgaben genannt (ebd.: 92, 95-96, Stadtplanungsamt Bonn 2021: 7; 119-123, 218-220). (194-197) sieht hier den *Geburtsfehler* dieser Rechtsnorm, welche insbesondere an den lokalpolitischen Bedürfnissen vorbei geht (175-177). Weitergehend wird eine Regelungslücke für den Einbezug von Aufstockungen sowie Rechtsunsicherheiten bei möglichen Entschädigungsansprüchen bemängelt (ebd.: 102-107, 202-204).

Dazu ist § 9 Abs. 2d BauGB verfahrenstechnisch dem § 13a-Verfahren unterlegen, weil der B-Plan zur Wohnraumversorgung nicht automatisch im vereinfachten Verfahren aufgestellt werden kann und somit ggf. ein höherer Aufwand bei weniger Planinhalt resultiert (Stadtplanungsamt Bonn 2021: 7; 93-96). Auch die verringerten Verfahrensanforderungen eines einfachen B-Plans mit schlankem Verfahren werden als wenig hilfreich angesehen und könnendie erörterten Hemmnisse offensichtlich nicht ausgleichen (175, 233-240).

Weiteres Hemmnis ist die Befristung dieses neuen Instruments, die aufgrund der jeweiligen Verfahrenslängen nicht für förderlich gehalten wird (BV KSpV 2020: 5-6; [REDACTED] 407-411). Alles in allem wird das neu eingeführte Instrument des sektoralen B-Plans zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB in der Planungspraxis sehr kritisch und überwiegend ablehnend beurteilt ([REDACTED] 226-235; [REDACTED] 169-177). Insofern wird zwar ein benötigtes Instrument, insbesondere zu weitergehenden Regelungen des sozialen Wohnungsbaus eingeführt, die Ausgestaltung wird aber nicht dem Bedarf der Kommunen gerecht.

Vorkaufsrecht nach den §§ 24 und 25 BauGB

Bei der Ausweitung des Vorkaufsrechts werden die neuen Regelungsinhalte häufig positiv, praktische Zusammenhänge mit dem Vorkaufsrecht weiterhin als negativ herausgestellt. Die Klarstellungen der Tatbestandsvoraussetzung des unbebauten Grundstücks in den §§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 und 25 Abs. 1 S. 2 BauGB werden als marginale Änderung wahrgenommen und nicht kritisiert ([REDACTED] 286-288; [REDACTED] 261-263). Allgemein werden die Änderungen am Vorkaufsrecht als Erweiterung wahrgenommen, wobei insbesondere der neue § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB Potenzial für weitere Baulandaktivierung bereithält ([REDACTED] 307-310). Verfahrenstechnisch schließt dies die von den Kommunen geforderte Verlängerung der Ausübungsfrist auf drei Monate mit ein, die durchweg hilfreich gesehen wird, um die langen administrativen und politischen Vorgänge zur Vorkaufsrechtsprüfung, -abstimmung und -ausübung durchführen zu können (ebd.: 273-273; Stadtplanungsamt Bonn 2021: 3). Daran anknüpfend findet auch das *preislimitierte* Vorkaufsrecht in der Verwaltung Anklang da sich nun eine Beilegung des regelmäßigen Streitfalls über die deutliche Überschreitung des Verkehrswerts erhofft wird und geringere finanzielle Beträge aufgewendet werden müssen ([REDACTED] 448-500; [REDACTED] 274-279).

Die Kritik der Planungspraxis bezieht sich v.a. auf ausbleibende Regelungserfordernisse sowie fortbestehende Schwierigkeiten in der Anwendung des Vorkaufsrechts. Eine Weiterentwicklung der rechtlichen Möglichkeiten bezüglich einer Legitimation zwecks Bodenbevorratung blieb aus ([REDACTED] 232-256, 529-533). Auch wurde der Bedarf nach einer Vorkaufsrechtsregelung in Kombination mit Vorgaben zum sozialen Wohnungsbau bei Abwendungen nicht erfüllt ([REDACTED] 14-18, 436-438). Den praktischen Nutzen der potenzialreichsten Regelung nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB verhindert nun vielerorts der Landesvorbehalt nach § 201a BauGB, das als Nachteil empfunden wird (ebd.: 409-412; [REDACTED] 272-273, 279-280). Als Schwäche des Vorkaufsrechts werden nach wie vor einerseits die hohen rechtlichen Anforderungen an eine Anwendung, etwa an eine belastbare Erforderlichkeitsprüfung sowie der individuellen Nachweispflicht der Kommune, gesehen, die neben rechtlichen Unsicherheiten eine hohe Beanspruchung personeller Ressourcen in der Verwaltung hervorrufen ([REDACTED] 213-227).

Andrerseits bestehen fortwährend die leicht begründbaren Abwendungsmöglichkeiten seitens des Käufers, der sich lediglich einseitig zur Bebauung nach bauplanungsrechtlicher Zulässigkeit bzw. den städtebaulichen Zielen verpflichten muss (■■■■ 431-435; ■■■■ 390-396). Vor diesem Hintergrund sieht etwa Bornheim die Änderungen am Vorkaufsrecht eben nicht als entscheidende Erleichterungen an (■■■■ 329).

Insgesamt können dennoch praktische Fortschritte, insbesondere bei den Verfahrensanforderungen, verzeichnet werden, obwohl weiterhin regelungstechnische Bedarfe der Planungspraxis nicht gedeckt werden und rechtliche Anwendungshürden bestehen bleiben.

Baugebot nach § 176 BauGB

Den Erweiterungen des Baugebots stimmen die befragten Kommunen grundsätzlich zu (■■■■ 334-337; ■■■■ 97-98; ■■■■ 116; ■■■■ 537-538). Hierbei wird v.a. der Nutzen, wenn die angestrebten Planvorstellungen häufiger und zügiger umgesetzt und lang brachliegende Grundstücke aktiviert werden, betont (ebd.: 538-539; ■■■■ 98-107). In dem Zusammenhang wird auch die neue Option der Übernahme zugunsten einer Wohnungsbaugesellschaft als Chance angesehen (■■■■ 354-357). Die neue Nummer 3 des § 176 Abs. 1 S. 1 BauGB wird als potenziell breiter Anwendungsfall eingeschätzt, da ein vorliegender B-Plan lediglich einfache Wohnnutzung zulassen muss, somit auch Mischgebiete miteinbezieht (ebd.: 359-362). Analog zum Vorkaufsrecht wird jedoch kritisiert, dass dieser potenzialreiche Anwendungsfall an eine Rechtsverordnung nach § 201a BauGB geknüpft ist und die Regelung dadurch häufig nicht und ansonsten nur befristet genutzt werden kann (ebd.: 362-365). Ebenfalls schwierig wird die neu implementierte Abwendungsmöglichkeit in § 176 Abs. 3 S. 2 BauGB gesehen. Diese ist zwar rechtlich nachvollziehbar und wird nicht als zentrales Hemmnis angesehen, allerdings wird sie zuweilen als nicht notwendig erachtet, da sie ohnehin im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung integriert würde, und die Abwendung aus familiären Gründen nun explizit angeregt würde (ebd.: 370-372; ■■■■ 328; BV KSpV 2020: 10).

Darüber hinaus bemängeln die interviewten Kommunen das erweiterte Baugebot nach wie vor in seiner Praxistauglichkeit. Zum einen ist der potenzielle Anwendungsbedarf in den stark nachgefragten Städten gar nicht so wesentlich groß, da hohe Renditeerwartungen einen wirtschaftlichen Anreiz zur Bebauung von Grundstücken geben oder die starke Investorennachfrage zur Veräußerung führen würde (■■■■ 339-347; ■■■■ 550-552). Zurückgehaltene Grundstücke aufgrund der reinen Spekulation auf Bodenwertsteigerung sind nach der Einschätzung von ■■■■ zahlenmäßig untergeordnet (ebd.: 514-524). Rechtlich bestehen zum anderen sehr hohe Anforderungen an den Erforderlichkeitsnachweis inklusive der in der Begründung geforderten präzisen Prüfung von Alternativgrundstücken (■■■■ 274-282; Stadtplanungsamt Bonn 2021: 4; ■■■■ 499-502). Nicht zuletzt aufgrund der hohen

Eingriffsintensität bedarf es einer belastbaren Rechtfertigung zur Anordnung eines Baugebots (ebd.: 484-488, 577-578). Der entstehende enorm hohe Verwaltungsaufwand wird als Hauptkritikpunkt gesehen (ebd.: 481-484; [REDACTED] 289-291, 340-341). Dazu werden die Abwendungsmöglichkeiten des Eigentümers aus der Erfahrung heraus häufig genutzt und eine Anwendung erschwert (ebd.: 272-274, 390-396). Zusammen mit der finanziellen Belastung bei einem Übernahmeverlangen wird dem Instrument des Baugebots neben der geringen Wirksamkeit für die tatsächliche Baulandaktivierung auch eine geringe Effizienz im Prozess zur Wohnraumschaffung nachgewiesen (Stadtplanungsamt Bonn 2021: 4-5; [REDACTED] 113-116; [REDACTED] 437-439).

Die Bedürfnisse der Kommunalverwaltungen haben die rechtlichen Änderungen am Baugebot vorwiegend nicht befriedigen können. Zwar werden die Erweiterungsregelungen an sich kaum negativ beurteilt, trotzdem überwiegt nach wie vor der geringe Praxisbezug des Instruments durch hohe Anwendungshürden.

Abseits der Untersuchungsinstrumente zeigt sich, dass auch weniger umstrittene Instrumente Eingang in das BauMobG gefunden haben. Beispiele sind hier die Wiedereinführung des beschleunigten Verfahrens nach § 13b BauGB oder die Aufweichung des Einfügungsgebots in § 34 Abs. 3a BauGB, welche die Planungsarbeit erleichtern wird ([REDACTED] 451-463). Abgesehen von dem erwartet steigenden Druck auf die Genehmigungsbehörden werden auch die erleichterten Befreiungsvoraussetzungen in § 31 Abs. 3 BauGB und die Umwandlung der Obergrenzen in Orientierungswerte für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung hinsichtlich der Wohnraumschaffung und Nachverdichtung als hilfreich angesehen (ebd.: 461-473).

6.3. Annahme der Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes von der kommunalen Planungspraxis

Jenseits der Untersuchung zur bedarfsorientierten Ausgestaltung der Neuregelungen im BauMobG bildet die Annahme der Instrumente den zweiten Bestandteil der Analyse aus Sicht der kommunalen Planungspraxis. Hierzu wird die Auffassung der Städtebaurechtsnovelle in den Kommunen und die potenzielle Anwendung der Instrumente in der Planungspraxis ergründet.

Instrumentarium des Baulandmobilisierungsgesetzes

Die Verabschiedung des BauMobG hat in den befragten Planungsämtern zuerst keine Begeisterung ausgelöst, v.a. weil die Regelungsinhalte für die Praxis als unzureichend erklärt werden ([REDACTED] 91-93). Während sich die Großstädte Düsseldorf und Bonn zügig mit den Neuregelungen auseinandergesetzt haben, wurde sich in den Kleinstädten Telgte und Bornheim kaum mit diesen beschäftigt ([REDACTED] 72; [REDACTED] 333-354; [REDACTED] 86-89; [REDACTED] 90, 102). In der Großstadt Düsseldorf wurden die Neuregelungen des BauMobG von der Rechtsabteilung

analysiert und im Planungsamt präsentiert (ebd.: 76, 90). Das Planungsamt in Bonn hat eine Stellungnahme zur Einschätzung des BauMobG für die kommunale Praxis (s. Stadtplanungsamt 2021) an die Lokalpolitik herausgegeben, welche diese zuvor eingefordert hatte und zuteilen stärkeres Interesse an den Neuregelungen zeigte (■■■■ 85-100). Diese Vorgänge blieben in Bornheim und Telgte aus. Der Umgang mit neuen Instrumenten bestimmte sich hierbei nach verschiedenen Faktoren. Zum einen mangelt es an personellen Kapazitäten, um sich neben dem Planungsalltag in Neuregelungen einzuarbeiten (■■■■ 80-87). Dies ist verknüpft und wird verstärkt durch den Faktor der Relevanz bzw. den jeweiligen Erfordernissen. So wird teils keine Notwendigkeit zur Anwendung neuer Instrumente erachtet (ebd.: 454-459). Dies deckt sich zum Teil mit den sowieso nicht hohen Bedarfen nach neuen Instrumenten sowie einer umfangreichen Novellierung des Bodenrechts (s. Kap. 6.2). Konkret für Kleinstädte gilt dies besonders, da diese weniger komplexe Fallgestaltungen und spezialisierte Planer haben und eher dem Standardinstrumentarium vertrauen (■■■■ 454-549; ■■■■ 360-362). Ein weiterer Faktor sind die fehlenden Erfahrungen mit neuen Regelungen. So sind die Kommunen eher misstrauisch und warten ab, wie rechtssicher die Verfahren bei Anwendungsfällen in anderen Kommunen abgewickelt werden und Erfolg zeigen (ebd.: 354-358, 379-380). Die Vermutung von ■■■■ (354-356), dass solche Vorreiterrollen im Regelfall die großen Kommunen übernehmen, widerlegte ■■■■ (127-131) für Düsseldorf, da sich neben mehr Kapazitäten auch die Risiken in Großstädten höher darstellen würden. Unklarheiten gibt es insbesondere auch bei dem Instrumentarium nach § 201a BauGB, da dieses einem weiteren politisch-rechtlichen Verfahren auf Landesebene vorbehalten ist (■■■■ 215; ■■■■ 409-412).

Unmittelbare Veränderungen im Planungsalltag konnte bei keinem Instrument des BauMobG identifiziert werden (■■■■ 69). Lediglich die gesetzlichen Klarstellungen wurden direkt und positiv zur Kenntnis genommen (ebd.: 68, 120). Es wird vermutet, dass die Neuregelungen eine gewisse Eingewöhnungszeit in der Praxis bedürfen, um flächendeckend Anwendung zu finden; dies sei bereits in der Vergangenheit festgestellt worden (■■■■ 463-465). Auch im Laufe der Zeit nach Inkrafttreten des BauMobG waltet eine insgesamt zögerliche Behandlung des BauMobG-Instrumentariums. Zuteilen wird ein vorsichtiger Umgang mit den Planungsinstrumenten angegeben und nach dem Prinzip der präzisen Einsatzabwägung anstelle von überschnellem Handeln vorgegangen (■■■■ 112-113; 144-147). Teilweise spielen die Instrumente weiterhin aufgrund bislang fehlendem Anwendungsbedarf keine Rolle (■■■■ 71-75).

Mit Blick auf die zukünftige Anwendung des BauMobG-Instrumentariums werden unterschiedliche Aussagen getätigt bzw. diese an Anforderungen geknüpft. Während Telgte das Anwendungspotenzial sehr niedrig einschätzt, koppelt Bornheim die mögliche Anwendung der Instrumente daran, ob sie einen klaren Nutzwert generieren (ebd.: 454-455; ■■■■ 559-561). Bonn hingegen lässt eine Aussage zur Anwendung des Gesamtinstrumentariums offen; hingegen

wird in Düsseldorf eine teilweise Anwendung mit Augenmaß in Aussicht gestellt ([REDACTED] 120). Erfahrungsberichte von vollzogenen Anwendungsverfahren der wesentlichen Instrumente des BauMobG konnte nach einem Jahr bei den vier befragten Kommunen noch nicht verzeichnet werden. Inwiefern und aus welchen Gründen die drei Untersuchungsinstrumente aufgefasst wurden und potenziell zur Anwendung kommen könnten, wird im Folgenden aufgezeigt.

Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB

Das Instrument des B-Plans zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB erfährt nach Zurverfügungstellung besondere Aufmerksamkeit in den Kommunen. Zum einen warf der Regelungsinhalt einige rechtliche Fragen in den Planungsämtern auf (s. Kap. 6.2). Zum anderen wird bei dem Instrument nicht die hoheitliche Bestimmung registriert, sondern überwiegend die Gleichstellung mit städtebaulichen Vertragsinhalten angeprangert, und damit vielmehr eine Klarstellung als erweiterte Steuerungsmöglichkeit für § 34er-Gebiete, in denen vergleichbare Regelungen über städtebauliche Verträge kooperativ kaum möglich sind, gesehen ([REDACTED] 78-86, 144-161; [REDACTED] 242-249). Trotz einer gründlichen Analyse sowie Aufdeckung rechtlicher Schwachstellen, soll der Bonner Politik prototypisch ein solcher sektoraler B-Plan vorgelegt werden (ebd.: 188-189; Stadtplanungsamt Bonn 2021: 7). So wird zumindest versucht, neue Instrumente für den Wohnungsbau in Erwägung zu ziehen. Auch in Düsseldorf wurde der B-Plan nach § 9 Abs. 2d BauGB mehrmals erörtert und jenseits der Öffentlichkeit gedanklich durchgespielt ([REDACTED] 221-223). Das neue Instrument für den sozialen Wohnungsbau wird hier ebenso unabhängig der frühen kritischen Beurteilung geprüft. Dies zeigt das Bedürfnis nach einer spezifischen Neuregelung für den sozialen Wohnungsbau.

Potenzielle Einsatzgründe und mögliche Anwendungsfälle des B-Plans zur Wohnraumversorgung werden sehr unterschiedlich gesehen und von bestimmten Faktoren abhängig gemacht. So ist das Anwendungspotenzial sehr gering, wenn schon andere sektorale B-Pläne nahezu nie erlassen wurden und politisch gewünscht waren, da solche einfachen B-Pläne grundsätzlich zu wenig Regulierungsmöglichkeiten bieten ([REDACTED] 204-205; [REDACTED] 109-110). Aus diesen Gründen wird von lokalpolitischer Seite eine Anwendung von § 9 Abs. 2d BauGB im Grunde ausgeschlossen (ebd.: 110-112, 252-253; [REDACTED] 122-124, 183-184). Etwas optimistischer sieht dies bei den Kommunalverwaltungen aus, die den Anwendungsbereich für insgesamt gering, jedoch nicht ausgeschlossen halten, eine Nutzung aber nur dann in Erwägung ziehen, wenn der Gesetzgeber Nachbesserungen vornehmen würde ([REDACTED] 253-254, 262-263, [REDACTED] 297-302). „Vor dem Hintergrund der [...] Anwendungseinschränkungen erwartet die Verwaltung [in Bonn] nicht, dass der Einsatz dieses Instruments [...] in größerem Umfang möglich sein wird“ (Stadtplanungsamt Bonn 2021: 7). In diesem Fall konnte nicht weiter prognostiziert werden, in welchem Umfang die Anwendung dieses B-Plans konkret erfolgen bzw. welches Ausmaß für den

Wohnungsbau grundsätzlich mit diesem Instrument erreicht werden könnte ([REDACTED] 189-190). Das Anwendungspotenzial liegt hier v.a. auf der Nummer 3 des § 9 Abs. 2d S. 1 BauGB aufgrund des neuen Regelungsinhalts zur Einhaltung der Förderbedingungen des sozialen Wohnungsbaus ([REDACTED] 242-246; [REDACTED] 78-80). Völlig undenkbar sind indes B-Pläne, die sich nur auf Nummer 1 beziehen ([REDACTED] 263-268). Hier gibt es effektivere Alternativinstrumente, wie die qualifizierte Bebauungsplanung sowie Baulandbeschlüsse, welche solchen Festsetzungen ohnehin widersprechen würden ([REDACTED] 186; [REDACTED] 281-289). Selbst für weitgehende Regelungen zum sozialen Wohnungsbau wird die bestehende Praxis per Abschluss städtebaulicher Verträge in jedem Fall weiterverfolgt; sowohl weiter als Alternative als auch in Ergänzung zu einem themenbezogenen B-Plan zur Wohnraumversorgung ([REDACTED] 133-135, 159-161; [REDACTED] 244-247; 295-298; [REDACTED] 213-216).

Die Konzentrierung des Gesetzgebers in § 9 Abs. 2d S. 1 BauGB auf § 34-Gebiete erkennen die Kommunen hingegen nicht als ausschlaggebenden Vorteil; insbesondere mit Blick auf die dort schwerfälligen Abschlussmöglichkeiten städtebaulicher Verträge. Potenzielle Anwendungsfälle von § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB werden v.a. in Verbindung mit den vielerorts vorhandenen Baulandbeschlüssen bzw. -modellen gesehen ([REDACTED] 165-170; [REDACTED] 281-289). Demnach käme eine Anwendung nur unter vereinbarten Anteilen bzw. Quoten für sozialen Wohnraum, etwa zwischen 20 und 50 %, infrage ([REDACTED] 168-169; [REDACTED] 285-285; [REDACTED] 187-189; [REDACTED] 213-215). Diese müssen häufig stadtgebietsübergreifend bei jeder Neuentwicklung eingehalten werden ([REDACTED] 285). In kleineren Kommunen spielt das städtebauliche Ortsbild eine Rolle, weswegen sozialer Wohnungsbau im größeren Maßstab und der Einsatz von § 9 Abs. 2d BauGB eher auf größere Ortsteile konzentriert und mit anderen Bauformen gemischt würde ([REDACTED] 182-188). Weitere räumliche Einschränkungen werden nicht identifiziert. Dem Wesen der Rechtsnorm nach wird der Innenbereich vorausgesetzt und diese Förderungsmöglichkeit der Innenentwicklung auch kommunal wahrgenommen ([REDACTED] 219-222).

Vor dem Hintergrund der geäußerten Kritikpunkte, die einer Anwendung des neuen sektoralen B-Plans entgegenstehen, aber ebenso des praktischen Interesses an dem Regelungsinhalt der Nummer 3 des § 9 Abs. 2d S. 1 BauGB ist das zukünftige Anwendungspotenzial des B-Plans zur Wohnraumversorgung alles in allem eher gering, dennoch als differenziert bzw. je Kommune unterschiedlich einzuordnen.

Vorkaufsrecht nach den §§ 24 und 25 BauGB

Trotz gleich mehrerer Änderungen am Vorkaufsrecht ist das Instrument eher verhalten in den Kommunen aufgenommen worden ([REDACTED] 329). Dies könnte damit zusammenhängen, dass das Vorkaufsrecht schon in der bisherigen Praxis keinen hohen Stellenwert zur Baulandmobilisierung einnahm. Das eingeschränkte Interesse für die eigene Nutzung des Vorkaufsrechts zeigt

einstweilen, dass etwa eine ergänzende Verknüpfung mit dem neuen Instrument nach § 176a BauGB weder geprüft noch in den Blick genommen wurde (ebd.: 333-354; [REDACTED] 368-369). Interessant ist die Reaktion aus Düsseldorf, dass die Tatbestandserweiterung um unbebaute und brachliegende Grundstücke in Nummer 3 des § 25 Abs. 1 S. 1 BauGB die Bemühungen aktiviert hat, Vorkaufsrechtssatzungen nach der schon vor dem BauMobG bestehenden Nummer 2 für Gebiete städtebaulicher Maßnahmen zu erlassen ([REDACTED] 327-333).

Beim ausgeweiteten Vorkaufsrecht sind einige Gründe, die für eine potenzielle Anwendung sprechen, dagegen mehrere Gründe, die eine zukünftige Anwendung einschränken, nachvollziehbar erkannt worden. Einerseits sind die Anwendungsvoraussetzungen erweitert worden, indem neue Tatbestände hinzugefügt wurden. Insbesondere dem § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB wird teils ein höheres Anwendungspotenzial bescheinigt. Dies kann mit der breiten Gebietskulisse des beplanten und gesamten unbeplanten Innenbereichs, die es in der Art zuvor beim Vorkaufsrecht nicht gab, und zusätzlich mit der unterstützenden Klarstellung in § 24 Abs. 3 S. 2 BauGB für den Zweck der Wohnbedarfsdeckung, erklärt werden ([REDACTED] 294-296, 300-301). Abgeschwächt wird das Anwendungspotenzial zwangsläufig durch den Landesvorbehalt in § 201a BauGB. Eine Anwendung ist zugleich von dem lokalpolitischen Willen, und insbesondere beim Vorkaufsrecht von den finanziellen Möglichkeiten der Kommune, abhängig. So wird die Lokalpolitik zur Ausübung die benötigten Finanzmittel bewilligen müssen, bevor die Verwaltung das erweiterte Vorkaufsrecht anwendet ([REDACTED] 364-365). Das neue *preislimitierte* Vorkaufsrecht wird hierbei den Spielraum erweitern können. Ebenso erhöht eine stärkere Steuerungsmöglichkeit der Kommunen bei sogenannten Problemimmobilien die potenziellen Anwendungsmöglichkeiten des Vorkaufsrechts (BT-Aus.-Wo-Drs. 19(24)265-G: 2). So gibt Bonn an, dass eine Anwendung nicht proaktiv angegangen wird, aber diese bei Schlüsselgrundstücken in Zukunft im Einvernehmen mit der Politik denkbar ist ([REDACTED] 369-379; Stadtplanungsamt Bonn 2021: 3). Dennoch stellt auch gegenüber dem Vorkaufsrecht ein kooperatives Vorgehen im Austausch mit den Eigentümern eine niederschwellige Alternative dar, um die städtebaulichen Ziele zu erreichen ([REDACTED] 280-281, 303-305). Kleinere Kommune wie Telgte stehen mit den Eigentümern teilweise direkt in Kontakt (ebd.: 285-289). Die Ausübung des Vorkaufsrechts wird dort nicht einmal als Drohkulisse in Betracht gezogen ([REDACTED] 282). Auch Bornheim räumt dem Vorkaufsrecht wenig Chancen ein, weil nach wie vor die juristischen Kapazitäten zu gering sind ([REDACTED] 261-262, 281-282).

Aufgrund der Menge an Anwendungstatbeständen in den §§ 24 Abs. 1 S. 1 und 25 Abs. 1 S. 1 BauGB stehen räumlich gleich mehrere Anwendungskulissen zur Verfügung. In der Praxis gibt es dagegen differenzierte Fallkonstellationen, die den Bedarf zur Anwendung des erweiterten Vorkaufsrechts widerlegen. Die im Fokus stehenden Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten, wie in Bornheim oder Düsseldorf, haben übergreifend eher wenig

Leerstände, Brachflächen und auch wenige Sanierungsfälle zu verzeichnen (ebd.: 296-308; [REDACTED] 303-306). Selbst bei verbleibenden Einzelfällen gibt es auch nicht immer eine Verkaufsabsicht, sodass ein Vorkaufsrecht gar nicht zum Tragen käme ([REDACTED] 419-421; [REDACTED] 235-239). In der nachgefragten Kleinstadt Telgte gibt es nahezu keine unbebauten Flächen, die dem Markt bzw. einem Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB zugänglich sind (ebd.: 235-238). Bonn führt an, dass aktuell selbst die sogenannten Problemimmobilien i. S. d. § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 BauGB nachgefragt werden und in Verkaufsfällen die Abwendungsmöglichkeiten einvernehmlich gezogen würden ([REDACTED] 412-424).

Insgesamt wird das zukünftige Anwendungspotenzial des Vorkaufsrechts aus den unterschiedlichen Gründen auf niedrigem Niveau eingeschätzt; in Gegenüberstellung zur bisherigen Praxisanwendung dürfte sich die Ausübung des Vorkaufsrechts zukünftig indes etwas erhöhen.

Baugebot nach § 176 BauGB

Die Auffassung des Baugebots ist ähnlich verhalten wie beim Vorkaufsrecht einzuordnen. Die Reaktion der Kommunen ist noch zurückhaltender; einen potenziellen Nutzen der Rechtsänderungen würde man erst mit der Zeit erkennen ([REDACTED] 317). Teilweise wird die Integration des Instruments in den Planungsalltag abgewartet und von lokalpolitischen Initiativen abhängig gemacht ([REDACTED] 532-537; Stadtplanungsamt Bonn 2021: 4). Insbesondere auch auf das Baugebot zutreffend besteht die Vorsicht vor Neuregelungen zu einem solch eingriffsstarken Instrument, da Unerfahrenheit in der Anwendung die Gefahr für rechtlichen Widerstand nochmals erhöht ([REDACTED] 354-358).

Prinzipiell wird dem erweiterten Baugebot durchaus Anwendungspotenzial nachgesagt. So werden eine Vielzahl an Grundstücken im Innenbereich der Städte zurückgehalten und keiner Bebauung zugeführt. Insbesondere die reine Spekulation nimmt aufgrund hoher Bodenwertsteigerungen in den wachsenden Städten einen immer höheren Stellenwert ein, sodass dieser Tatbestand auch für die Anordnung von Baugeboten für Wohnraum nach § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB im Grundsatz erstmal erfüllt würde ([REDACTED] 317-322, 335-337). Für die Nummer 3 wird isoliert betrachtet ein breiter Anwendungsbereich subsumiert ([REDACTED] 359-362). Die durch das BauMobG einzig hinzugefügte Rechtsfolge in Nummer 3 ist allerdings zusätzlich an § 201a BauGB geknüpft, weshalb durch diesen Vorbehalt das Anwendungspotenzial wieder geschwächt wird (ebd.: 362-365). Mit Blick auf die Zukunft wird durch den Grundgedanken des Baugebots im Kontext der wachsenden Flächenknappheit sowie der grundgesetzlichen Verpflichtung von Eigentum dem Instrument ein höherer Stellenwert beigemessen ([REDACTED] 562-570; Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG). Vor diesem Hintergrund wird ein Baugebot keineswegs mehr vollkommen ausgeschlossen, so wie es in der Vergangenheit vielerorts der Fall war ([REDACTED] 362-364, 433-434;

532-537; Stadtplanungsamt Bonn 2021: 4). So wartet auch die Verwaltung in Bonn vorerst ab und überlässt der Kommunalpolitik die Initiative, an bestimmter Stelle vom Baugebot Gebrauch zu machen (ebd.; 532-537). Etwa in Bornheim wird auch die optionale Übernahme zugunsten kommunaler Wohnungsbaugesellschaft positiv angemerkt, welche die Abwicklung eines Baugebotsverfahrens in der Anwendungspraxis erleichtert (537-549; Stadtplanungsamt Bonn 2021: 4). So weit wird es jedoch nur in Ausnahmefällen kommen. Durch eine Reihe an praktischen Schwierigkeiten kann das tatsächlich niedrige Potenzial nachvollzogen werden. Praktisch reduzieren die bestehenden rechtlichen Hürden, der hohe Verwaltungsaufwand sowie die Unerfahrenheit das Anwendungspotenzial erheblich (433-434). Beispielsweise prüft Bornheim vor Verfahrenseinleitung vorzugsweise die bestehenden Familienverhältnisse und nimmt ggf. schon deshalb zügig von einer Anordnung Abstand; diesen Unmut wird das neue *Familienprivileg* in § 176 Abs. 3 S. 2 BauGB jedenfalls nicht abbauen (BV KSpV 2020: 10; 398-401). Auch beim Baugebot scheinen alternativ kooperative Instrumente die erfolgreichen und weniger eingriffsstarken Instrumente zu sein. So stellen die Kommunen z.B. Konzepte und Programme für Baulücken und Innenentwicklungspotenziale auf, setzen zur Bebauung auf die Marktmechanismen oder schließen auch hier im Rahmen der Bauleitplanung gewinnbringende städtebauliche Verträge (377-383; 338-344).

Trotz der insgesamt wenig belangvollen Anwendungsgründe für ein Baugebot, gibt es für einen Anwendungsfall gewisse Präferenzen. So kommen v.a. die klassischen Baulücken bzw. kleinen Grundstücke, die in Bestandsgebieten und bestehendem Innenbereich, und somit weniger in beispielsweise größeren Neuentwicklungsgebieten liegen, potenziell zur Anwendung infrage (334-337, 362-366; 356-358). Bei der Auswahl einzelner Grundstücke wird exemplarisch folgendes Vorgehen für eine belastbare Begründung vorgezogen: In einem ersten Schritt sollen alle unbebauten Grundstücke eines gesamten B-Plan-Gebiets ausgewählt werden (593-610). Im zweiten Schritt wird bei solchen Grundstücken das Baugebot bevorzugt angeordnet, die am längsten unbebaut brachliegen und von bestehendem Baurecht kein Gebrauch gemacht haben (ebd.).

Schlussendlich dürfte das Anwendungspotenzial beim Baugebot weiterhin sehr gering bleiben, könnte aber aus seiner Funktion heraus und dem Ausmaß zurückgehaltener, unbebauter Grundstücke mittelfristig eine Rolle in der Planungspraxis spielen sowie besonders gegenüber der bisher faktisch ausgebliebenen Anwendung an Bedeutung zulegen.

Über die Untersuchungsinstrumente hinaus hat sich ergeben, dass die Planungsämter einer Anwendung sonstiger Instrumente des BauMobG vergleichsweise positiv gegenüberstehen. Beispielsweise gibt es Anwendungsinteresse am Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB. Einerseits sind Konzepte mit Innenentwicklungsbezug auch ohne den Bezug zur neuen

Rechtsnorm in § 176a BauGB gängige Praxis, andererseits soll sich nun auch explizit hierauf bezogen werden (■■■■■ 368-375). So hat die Verwaltung in Bonn bereits ein solches Konzept beantragt und möchte sich konkret hiermit befassen und zieht als Anwendungskulisse einzelne Stadtbezirke bis zur Gesamtstadt in Erwägung (Stadtplanungsamt Bonn 2021: 5-6). Als weiteres Beispiel wird der erweiterte § 34 Abs. 3a BauGB in Düsseldorf bereits auf unmittelbarer Anwendungsebene genutzt (■■■■■ 108-109).

6.4. Zusammenfassung der Einschätzungen

Die Einschätzungen der kommunalen Planungspraxis zeigen, dass das BauMobG insgesamt nicht die entscheidende Weiterentwicklung der Instrumente für die Baulandmobilisierung zur Schaffung von Wohnraum hervorgebracht hat. So wurde der konkrete Änderungsbedarf am bodenrechtlichen Instrumentarium nur teilweise erfüllt und es wurden eher leichte Gesetzesanpassungen vorgenommen anstelle durchgreifender Instrumente etabliert. Der sektorale B-Plan zur Wohnraumversorgung soll etwa eine Regelungslücke für den sozialen Wohnungsbau im unbeplanten Bereich schließen, wird aber in seiner Ausgestaltung für wenig praxisorientiert und gewinnbringend gehalten. Während beim Vorkaufsrecht Bedürfnisse zur Verfahrenserleichterung teils erfüllt wurden, bleibt die Ausweitung um einige geforderte Tatbestände aus. Auch bei der Baugebotserweiterung wird die Absicht des Gesetzgebers zwar registriert, aber nicht zuletzt aufgrund seiner starken Abwendungsmöglichkeiten für die Praxis als eher untauglich gehalten. Abgesehen davon, dass die hohen rechtlichen Hürden sowohl beim Vorkaufsrecht als auch beim Baugebot ohnehin fortbestehen, werden hier die neuen potenzialreichen Anwendungsfälle unter Landesvorbehalt nach § 201a BauGB gestellt.

Die unzureichende Bedarfsdeckung der Gesetzesnovelle bestätigt die geringe Erwartungshaltung der Kommunen, die sich ohnehin nicht viel von gesetzgeberischen Aktivitäten im Bodenrecht versprechen und beim Prozess zum BauMobG auch nicht direkt beteiligt wurden. Demnach sind die Neuregelungen eher zurückhaltend in den Kommunen aufgenommen worden. Eine direkte Integration in den Planungsalltag findet nicht statt, weil die Instrumente ihrer Ansicht nach Schwächen aufzeigen, noch keine Erfahrungsberichte vorliegen oder gar nicht benötigt werden. Insbesondere der B-Plan nach § 9 Abs. 2d BauGB stößt dennoch auf Interesse und wird diskutiert. Auch sind Unterschiede in der Annahme zwischen Stadtverwaltung und Lokalpolitik identifiziert worden. Aus den genannten Vorbehalten wird eine unmittelbare Anwendung der Instrumente des BauMobG für unwahrscheinlich gehalten; zumal für wesentliche Regelungen die Voraussetzung einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB gegeben ist und andernfalls das Instrumentarium entscheidend geringfügiger ausgestattet ist. Mittelfristig kann sich das Anwendungspotenzial jedoch steigern. Während der wohnungsbaugezogene B-Plan, insbesondere bei geforderter Nachbesserung sowie Entfristung, Eingang in das gewohnte Instrumentarium finden könnte, wird zusammenfassend beim Vorkaufsrecht und Baugebot lediglich eine positive Tendenz auf niedrigem Niveau begründet.

7. Schlussfolgerungen und Theorieentwicklung

In einem zweigeteilten Vorgehen werden zuerst Schlüsse aus den Analyseergebnissen der Kapitel 4 bis 6 zur Bedarfsgerechtigkeit des untersuchten Politikprozesses sowie des BauMobG gezogen, ehe aus diesen Erkenntnissen die Entwicklung theoretischer Ansätze im bodenpolitischen Instrumentenkontext folgt.

7.1. Bedarfsgerechtigkeit des Politikprozesses zum Baulandmobilisierungsgesetz

Die Organisation und Zusammensetzung der Baulandkommission zu Prozessbeginn hat einen intensiven Austausch vieler Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen ermöglicht und somit den Gesetzgebungsprozess strukturiert und zielorientiert vorbereitet. Die Entscheidung gegen eine Enquete-Kommission hat jedoch die Teilnahme der oppositionellen Parteien verhindert und somit ein Teil der die Interessen aus der Praxis vertretenden Politikakteure ausgeschlossen. Ebenso wurde die kommunale Planungspraxis, welche als Adressat die Politik umsetzen soll, nicht direkt beteiligt und lediglich über die kommunalen Spitzenverbände vertreten, sodass ein ausreichend bedarfsorientierter Prozess offensichtlich vernachlässigt wurde. Zur politischen Problemdefinition kann resultiert werden, dass eine vertiefe Problembehandlung der Debatte über Instrumente bzw. Lösungen untergeordnet war und nicht vollends systematisch aufgearbeitet wurde. Dadurch wurde die Formulierung des Politikprogramms erschwert und die Neuregelungen konnten nicht hinreichend auf die praktischen Probleme zugeschnitten werden.

Der potenzielle Regelungsinhalt des BauMobG wurde im Prozessverlauf mehrmals komprimiert. Bereits in den gegebenen Empfehlungen der Baulandkommission, auf dem die Gesetzesentwürfe fußen, wurden nicht alle aus dem praktischen Bedarf eingebrachten Vorschläge übernommen. Die Beschlussfassung der Empfehlungen wurde nur noch von politischen Vertretern der Regierungsfractionen und Landesbauminister vorgenommen, sodass Akteure aus der Praxis keinen Einfluss mehr nehmen konnten. Auch im Gesetzgebungsverfahren wurden die Entwürfe durch politische Debatten und Forderungen in den Beratungen an einigen Stellen abgeschwächt, sodass am Ende aus kommunaler Sicht ein weniger durchgreifendes und weniger hilfreiches Instrumentarium zur Verfügung steht. Da dies zusätzlich an das Wesen politischer Aushandlungsprozesse mit Kompromissfindung gekoppelt ist, verhindert auch der Prozess zum BauMobG ein entscheidend auf die Planungspraxis ausgelegtes Politikprodukt. Auch deswegen hatten die Kommunen im Vorhinein ihre geringe Erwartungshaltung an ein BauMobG geäußert. Eine zurückhaltende Annahme der Instrumente des BauMobG von der kommunalen Planungspraxis verwundert indes nicht bzw. ist die Folge einer nicht bedarfsorientierten politischen Intervention. Stellvertretend hierfür ist die implementierte Ermächtigung der Länder

nach § 201a BauGB, einen wesentlichen Teil des Instrumentariums des BauMobG und somit des bundesrechtlich geregelten Städtebaurechts erst per Rechtsverordnung für bestimmte Kommunen freigegeben zu können. Dass hiervon nach über einem Jahr nur wenige Flächenländer Gebrauch gemacht hat, zeigt, dass in einem politisch langen Prozess als Ergebnis ein Gesetz etabliert wurde, das dem bodenpolitischen Bedarf an Baulandmobilisierung zur akuten Bewältigung der Wohnungsknappheit nicht gerecht wird.

7.2. Bedarfsgerechtigkeit des Baulandmobilisierungsgesetzes

Im Allgemeinen dienen die Neuregelungen des BauMobG auf unterschiedlicher Funktionsweise der Baulandmobilisierung zur Wohnbebauung (z.B. § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB). Das Bedürfnis zur Bewältigung der Wohnungsknappheit hat der Gesetzgeber dementsprechend erkannt und mit einer hierauf ausgerichteten Städtebaurechtsnovelle reagiert. Im Weiteren fokussieren die Instrumente v.a. den unbeplanten Innenbereich, in dem der Bedarf an kommunalen Steuerungsmöglichkeiten hoch war (z.B. § 9 Abs. 2d BauGB). Die Instrumente des BauMobG beziehen die beiden identifizierten Zielgruppen mit ein bzw. begegnen den herausgestellten Ursachen unzureichender Baulandmobilisierung, da einerseits die rechtlichen Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten der kommunalen Planungspraxis erweitert wurden und andererseits ein Teil der Instrumente die Ausschöpfung von bestehenden Baulandpotenzialen bzw. die Nutzung von baureifen, aber zurückgehaltenen, Bauland durch die Eigentümer veranlasst (z.B. § 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB). Auch das Erfordernis gestärkter Handlungsmöglichkeiten der Kommunen wird grundsätzlich erfüllt, da nach dem Typus hauptsächlich hoheitlich-regulatorische Instrumente eingeführt oder gestärkt wurden. Dass § 201a S. 1 BauGB besonders die von den Kommunen als potenzialreich angesehenen Regelungen unter Landesvorbehalt stellt, widerspricht allmählich der Intention des BauMobG für die Planungspraxis.

Der Ansatz, das bodenrechtliche Instrumentarium anzupassen, ist nachvollziehbar, weil sich der Bedarf seitens Planungspraxis hierzu, als Beitrag zur Bewältigung der Wohnungsknappheit, ergeben hatte. Dagegen ist die Umsetzung im BauMobG nicht genügend praxistauglich, weil der Regelungsinhalt nicht alle Bedürfnisse erfüllt, das Anwendungspotenzial somit abgeschwächt wird und das BauMobG damit Gefahr läuft, die Wirkungsabsicht für eine zu verbessernde Wohnraumversorgung nicht zu erreichen. Dies belegen die Gründe, warum die Kommunen keines der Instrumente unmittelbar in ihr Planungsinstrumentarium zur Bearbeitung bodenpolitischer Aufgaben aufnehmen. Resümierend enthält das BauMobG nicht die sehnlichst erwarteten Instrumente für die Praxis. Offene Rechtsfragen, neue geschaffene Regelungslücken, wenig Anwendungsfälle oder weitere Anwendungshürden initiieren Probleme in der Planungspraxis und erklären teils die zurückhaltende Annahme der Neuregelungen. Teilweise widerspricht sogar der Ansatz im BauMobG, dass ein breiteres Instrumentarium für Gebiete mit einem angespannten

Wohnungsmarkt vorgesehen ist, der tatsächlichen Nachfragesituation, da nach dieser die Marktmechanismen Wohnbebauungsvorhaben häufiger ohnehin regeln sowie Vorschriften und Auflagen leichter durchgesetzt werden können; andersrum dürften demnach Kommunen außerhalb der Gebietsbestimmung genauso Bedarf nach solch weitergehenden Steuerungsmöglichkeiten in der Bodenpolitik haben.

7.3. Theoretische Ansätze zu Praxisorientierung und Wirken neuer bodenpolitischer Instrumente

Auf Basis der Ergebnisse zur Bedarfsgerechtigkeit des BauMobG werden auf der nachgelagerten Untersuchungsebene nun abstrakt-theoretische Ansätze zur Praxisorientierung und zum Wirken von bodenpolitischen Instrumenten bei ihrer Einführung bzw. Neuregelungen im Bodenrecht entwickelt. Hierzu sollen Zusammenhänge analysiert und schlussfolgernde Aussagen nach dem Konzept der exemplarischen Verallgemeinerung generalisiert und aufbereitet werden.

Zum einen wurde herausgefunden, dass während der Problemdefinition und der Formulierung der politischen Intervention der Einbezug der kommunalen Planungspraxis elementar wichtig ist, um auf dem Erfahrungswissen aufbauend praxisorientierte Instrumente bereitzustellen. Die Beteiligung ist auf dem Gebiet der Bodenpolitik besonders notwendig, da die Kommunen hier eine zentrale Funktion einnehmen. So waren diese den bodenpolitischen Herausforderungen mit einem unzureichenden Instrumentarium ausgesetzt, also ursächlich für Einleitung des Politikprozesses, und stellen gleichzeitig den zentralen Akteur für die Politikumsetzung und damit Problemlösung dar. Folglich ergibt sich der theoretische Ansatz zum Prozess der Neueinführung bodenpolitischer Instrumente:

„Die Einholung von Stellungnahmen der Zielgruppen aus der Planungspraxis ist entscheidend für die Ausgestaltung eines bedarfsgerechten Politikprodukts.“

Anhand der Ergebnisse aus der Untersuchung zum BauMobG ist herauszulesen, dass einerseits die befragten Kommunen selbst die mangelnde Einbindung belegen und zum anderen die Erkenntnis vorliegt, dass die BauGB-Novelle nicht den entscheidenden Fortschritt für die kommunale Planungspraxis bringen könnte, um merklich zur Bewältigung der Wohnungsknappheit beizutragen.

Darüber hinaus wurde erarbeitet, dass einem neuen bodenpolitischen Problem, wie der gegenwärtige Baulandknappheit, gar nicht zwangsläufig mit neuen bodenpolitischen Instrumenten, die etwa einen bisher nicht zugänglichen Wirkungsmechanismus einführen, begegnet werden muss. Vielmehr bedarf es Änderungen am bodenrechtlichen Instrumentarium,

welche die bestehenden Instrumente in ihrer Anwendung verbessern. Hierrunter sind v.a. rechtliche Hürden, wie enge Anwendungsvoraussetzungen, starke Abwendungsmöglichkeiten oder zahlreiche Hemmnisse in komplexen verfahrensrechtlichen Regelungen gemeint, welche die Planungspraxis oftmals belasten bzw. von dieser geäußert werden. Ein weiterer theoretischer Ansatz lautet daher:

„Neuen bodenpolitischen Problemen muss nicht unmittelbar mit neuen Instrumenten begegnet werden.“

Dies deckt sich mit den empirischen Erkenntnissen, dass Kommunen mit dem bodenpolitischen Instrumentarium hinsichtlich des Regelungsumfangs zufrieden sind, den bestehenden Instrumenten aber unausweichliche Probleme in der Anwendung bescheinigen und hingegen neue Instrumente teilweise nicht einmal als benötigte Instrumente zur Schließung einer Regelungslücke wahrnehmen.

Sind der Bodenpolitik neue Instrumente zur Verfügung gestellt bzw. Änderungen im Instrumentarium vorgenommen worden, müssen diese von der Planungspraxis eingesetzt werden, wenn sie ihre Wirkung entfalten sollen. Die Anwendung hängt hierbei entscheidend von der Annahme der Instrumente in der Planungspraxis ab, welche beim BauMobG als übergreifend zurückhaltend identifiziert wurde. Dies begründen die Kommunen sehr vielfältig. Demnach konnte ein theoretischer Ansatz mit vier Komponenten entwickelt werden, welcher die Gründe hierfür bündelt und erklärt, warum neue Instrumente und Neuregelungen auf die Planenden zurückhaltend wirken:

Theorie³⁶ der zurückhaltenden Annahme von neuen bodenpolitischen Instrumenten:

- (1) Organisationskomponente**
- (2) Bedarfskomponente**
- (3) Erfahrungskomponente**
- (4) Ressourcenkomponente**

Die Organisationskomponente erklärt sich mit der notwendigen Abstimmung im Planungsamt und der Lokalpolitik, um das Instrument in die im Einzelfall praktizierte Bodenpolitik integrieren

³⁶ Die Theorie ist insbesondere für die Einführung eines neuen Instruments anwendbar, bezieht aber ebenso Änderungen verschiedenen Umfangs an bestehen Instrumenten mit ein. Die Komponenten beziehen sich hier nicht auf die unmittelbare Einsatzabwägung zwischen verschiedenen Instrumenten, sondern auf das Wirken neuer Instrumente in der Planungspraxis nach ihrer Einführung.

zu können. Die zumindest vorerst geringe instrumentelle Notwendigkeit im Verhältnis zu den etablierten Alternativinstrumenten beschreibt die Bedarfskomponente; auch, weil der Bodenpolitik ohnehin ein vielseitiges Instrumentarium zur Verfügung steht, auf das zuvor zwingend zurückgegriffen werden musste. Über die Erfahrungskomponente wird das nicht vorhandene Anwendungswissen bzw. die fehlende Praxiserfahrung der Neuregelung miteinbezogen, dass sich etwa in einem neuen Planungsverfahren und neuen rechtlichen Anforderungen widerspiegelt. Die Ressourcenkomponente bezieht sich auf die zeitlichen, personellen und fachlichen Ressourcen, die zur Einarbeit in das Instrument, zur Potenzialprüfung sowie zur Analyse einer rechtssicheren Verfahrensabwicklung von den kommunalen Planungsämtern mobilisiert werden müssen. Der Umgang mit dem umworbenen Bodeneigentum stellt hierbei eine sensible Aufgabe dar.

Die Komponenten konnten durch die Befragung der Kommunen im Kontext des BauMobG generiert und an den konkreten Beispielen im Detail nachvollzogen werden. Je nach eingeführtem Instrument wird den Komponenten eine unterschiedlich starke Bedeutung beigemessen. Kleinere Kommunen können sich in der Regel weniger Ressourcen für die Einarbeit in ein neues Instrument bereithalten, als große Kommunen mit spezialisierten Planenden haben. Einige Planungsämter pflegen ein ineinandergreifendes Verhältnis zur aktuellen Lokalpolitik, andere sehen sich in ständiger Konfrontation. Während die Erfahrung nach der Novellierung des Instrumentariums im Regelfall ähnlich niedrig sein wird, ist der instrumentelle Bedarf von den Rahmenbedingungen vor Ort sowie den planerischen Gegebenheiten abhängig.

Somit tragen neue Instrumente die aufgeführten Komponenten in differenzierter Ausprägung mit sich und verursachen eine anfangs eher zurückhaltende Annahme. Ein Beispiel aus dem BauMobG bietet der neue B-Plan zur Wohnraumversorgung, der insbesondere die Komponenten 2 und 3 bindet. Die zurückhaltende Annahme dürfte den Regelfall bilden; ausnahmsweise trafe eine unmittelbare Annahme etwa auf rechtliche Klarstellungen zu, die von der Praxis auch bestätigt wird.

8. Diskussion zum bodenrechtlichen Änderungsbedarf zur Baulandmobilisierung

Im letzten Schritt wird nun der weitere bodenrechtliche Änderungsbedarf zusammengestellt und reflektiert. Die Erhebung wurde nicht weiter eingeschränkt, sodass dieser sich auf einen abstrakten Bedarf bis hin zu konkreten Vorschlägen für Regelungsanpassungen im Bodenrecht, Änderungen am rechtlichen Instrumentarium sowie neue Instrumente der Bodenpolitik bezieht. Inhaltliches Motiv bleiben verbesserte Möglichkeiten der Baulandmobilisierung zur Wohnraumschaffung. Die Aussagen zum Änderungsbedarf beziehen sich im Folgenden ausschließlich auf die kommunale Planungspraxis; solcher aus den Bereichen der Wissenschaft, Gesellschaft und Politik wird ausgelassen. Zuerst wird der Änderungsbedarf strukturiert aufgeführt und Änderungsvorschläge gegenübergestellt. Hierdurch soll die ergänzende Unterfrage 4 beantwortet werden. Die Änderungsbedarfe und -vorschläge werden diskutiert und anschließend im Kontext der Wohnungsknappheit eingeordnet.

8.1. Erörterung der Änderungsvorschläge aus der Planungspraxis

Über die Befragung konnten Änderungsvorschläge erkannt werden, die sich einerseits auf solche Bedarfe, die durch das BauMobG nicht erfüllt werden konnten und andererseits solche, die gegenwärtig neu geäußert werden oder gar durch das BauMobG hervorgebracht wurden, beziehen. Die Kommunalvertretung *Deutscher Städtetag* richtete schon im Jahr der Verabschiedung des BauMobG das Anliegen an den Gesetzgeber, in der nächsten Legislaturperiode erneut im Rahmen einer Bodenkommission über die Erweiterung des bodenrechtlichen Instrumentariums zu beraten, um den weiteren kommunalen Bedarf gerecht zu werden (BT-Aus.-Wo-WP 19/70: 21). Die Kommunen selbst äußern, dass zum einen ein fortwährendes Bedürfnis nach Regelungen und Instrumenten besteht, die eine ausgeweitete Bodenvorratspolitik ermöglichen (■■■■ 232-240). Dies ist verständlich, da eine umfassende Bodenvorratspolitik die bodenpolitischen Handlungsfähigkeiten von Kommunen erweitert und insbesondere zur aktiven Einflussnahme auf die Wohnraumversorgung empfohlen wird. Zum anderen wird nach wie vor ein instrumenteller Bedarf nach Eingriffsmöglichkeiten bei Share-Deals gesehen (■■■■■ 161-162, 452-454). Auch das ist nachvollziehbar, da in Städten zunehmend hohe Geschäftsanteile, die mit Grundstücken verknüpft sind, übertragen werden, worauf die Kommune planungsrechtlich keinen Einfluss hat. Von rechtlicher Seite dürfte es allerdings schwieriger sein, konkrete Eingriffstatbestände zu definieren.

Am Instrumentarium des BauMobG wird explizit eine Nachbesserung des neuen § 9 Abs. 2d BauGB mit weiteren Festsetzungsmöglichkeiten, etwa zur grünen Infrastruktur, und der Schließung von Regelungslücken, etwa zu Aufstockungsfragen, bedurft (ebd.: 223-226, 436-439). Eine Anwendung des sektoralen B-Plans schließt jedoch nicht eine Überplanung des Gebiets mit

einem qualifizierten B-Plan mit weitergehenden Festsetzungen aus. Es wurde lediglich mit einer neuen Regelung ermöglicht, die Wohnbauvorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB und mithilfe eines schlanken Verfahrens deutlich stärker als nach bestehendem Baurecht regulieren zu können. Weitergehend besteht Nachschärfungsbedarf, „dass auch andere vertragliche Konzepte und Vereinbarungen zum kommunalen sozialen Wohnungsbau unter diese Vorschrift zu fassen sind, die keine unmittelbare Bindung an die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung vorsehen“ (BT-Aus.-Wo-Drs. 19(24)265-G: 2). Außerdem sollen Private an der grünen und sozialen Infrastruktur beteiligt werden können (ebd.). Beim erweiterten Baugesamt gab es von kommunaler Seite keinen Bedarf, das *Familienprivileg* in § 176 Abs. 1 BauGB einzuführen, da dieses weder erforderlich noch zielführend sei, weswegen eine Integration in die Rechtsnorm im BauGB auch nicht erfolgen sollte (BV KSpV 2020: 10). Da die Regelung allerdings regelungsinhaltlich unumstritten ist, dürfte ein Verbleib im BauGB kein wesentliches Hemmnis für die Baulandaktivierung sein und eine Rücknahme nicht ohne Weiteres notwendig sein.

Unabhängig von der bislang nachrangigen Bedeutung des Vorkaufsrechts bei Strategien zur umfangreichen Baulandmobilisierung sowie der Ausweitung durch das BauMobG werden im Nachhinein eine Reihe von Erweiterungsvorschlägen aufrechterhalten. So gibt es ein Erfordernis für ein Vorkaufsrecht zur kommunalen Bodenbevorratung, bei Share-Deals, bei Bruchteilseigentum und Wohnungseigentum nach dem WEG und in Verbindung zum sozialen Wohnungsbau, damit das Instrument ein *scharfes Schwert* würde (■ 529-533; BT-Aus.-Wo-Drs. 19(24)265-G: 2-3; ■ 19-21, 456-460; ■ 642-672). Alle wurden in der BauGB-Novelle nicht miteinbezogen. Während der Zweck zur Bodenbevorratung bereits erörtert wurde, ist offenbar dem Anwendungstatbestand für Rechte nach dem WEG ein hohes Potenzial, das bisher nicht ausgeschöpft werden kann, beizumessen (BV KSpV 2020: 8). Die Verknüpfung einer Abwendung der Vorkaufsrechte nach den §§ 24 und 25 BauGB mit der Einhaltungspflicht der Bedingungen der sozialen Wohnraumförderung, über die Festsetzungsmöglichkeiten eines § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB hinaus, könnte „eine wirksame Maßnahme sein, [um] kurzfristig mehr geförderten Wohnungsbau“ (■ 670) umzusetzen. Angesichts der Neuregelung in § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB sowie des Verlassens bodenrechtlicher Regulierung dürfte eine Änderung des Vorkaufsrechts an dieser Stelle aber eher unwahrscheinlich sein (ebd.: 661-668).

Ein für das Bodenrecht gänzlich neues Instrument ist die sogenannte Innenentwicklungsmaßnahme, welche vorgeschlagen und bereits in der Baulandkommission diskutiert wurde (BV KSpV 2020: 10). Das neue Konzeptinstrument nach § 176a BauGB entspricht lediglich einer solchen Idee in reduzierter Form und kann als informelles Konzept gar nicht die Durchsetzungswirkung einer Gesamtmaßnahme erreichen (ebd.). Da ein Instrument in dieser Größenordnung für die vielen im Innenbereich dispers liegenden Grundstücke eine hohe Effektivität versprechen würde, könnte die Aufnahme in das bodenrechtliche Instrumentarium

im Kontext der Baulandknappheit sowie vorrangiger Innenentwicklung erhebliche Vorteile mit sich bringen.

Die Einführung eines Planungswertausgleich kann hingegen nicht als Änderungsvorschlag identifiziert werden. So sehen die befragten Kommunen alternative Instrumente des Städtebaurechts, die bereits jetzt schon in kleinerem Maßstab Planungsmehrwerte abschöpfen (■■■■■ 419-436; ■■■■■ 440-444). Der kooperative Weg über städtebauliche Verträge, das *preislimitierte* Vorkaufsrecht oder Abschöpfungen bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen erreichen eine gezieltere Abschöpfung. Ein pauschales Ausgleichsinstrument würde wahrscheinlich auch zukünftig aufgrund des starken Eigentumsrechts in Deutschland scheitern.

Weiterer Bedarf nach konkreten bodenrechtlichen Instrumenten wurde von kommunaler Seite nicht formuliert. Abseits davon wird immer wieder geäußert, dass eine Erleichterung von planungsrechtlichen Verfahren erforderlich ist. Beispielsweise umfangreiche Umweltberichte, hohe Verfahrensanforderungen zur Abstimmung und Beteiligung oder komplexe Nachweise und Gutachten erschweren die Planungsverfahren (■■■■■ 488-492; ■■■■■ 422-424). Dazu kommen stetig ansteigende fachrechtliche Anforderungen sowie lang andauernde Baugenehmigungsverfahren, welche die Planungspraxis zusätzlich belasten (■■■■■ 51-56, 492-511; ■■■■■ 421-423). Diese sind den komplexen Interessen und Belangen in der Planung geschuldet, die in der Vergangenheit zugenommen haben und denen mehr Wert beigemessen wurde, jedoch für eine integrierende Planung wohl größtenteils nötig sind. Dies lässt planungsrechtliche Änderungen, die in der Praxis schnellere, aber gleichzeitig zielgenauere und abgewogene Planungsergebnisse bringt, nur schwer vorstellbar erscheinen. Einen entscheidenden Beitrag dürften solche für das Baulandmobilisierungspotenzial zukünftig nicht liefern.

8.2. Einordnung der Änderungsvorschläge im Kontext der Wohnungsknappheit

Auffällig ist, dass ein gewichtiger Teil der Änderungsbedarfe am Bodenrecht nicht neu ist und sich stellenweise mit dem Bedarf im Vorhinein des BauMobG-Prozesses deckt. Insgesamt ist dieser im Verhältnis zu den bestehenden Steuerungsmöglichkeiten durch das Gesamtinstrumentarium des Bodenrechts nach wie vor als eher geringfügig einzuordnen. Demnach dürfte eine bedarfsorientierte Novellierung des Bodenrechts, verstärkend durch die Schranke des grundgesetzlichen Eigentumsrechts, die Steuerungsmöglichkeiten zukünftig nicht umfassend ändern und lediglich selektiv anpassen.

Für die kommunale Bodenpolitik gilt die Ausstattung des Instrumentariums also grundsätzlich als ausreichend und eröffnet den Spielraum für eine individuelle bodenpolitische Steuerung in den Städten. Diese Aussagen stehen allerdings nicht im Einklang mit den bodenbezogenen

Herausforderungen in den Städten, exemplarisch der Wohnungsknappheit, die derzeit nicht gelindert werden können. Zur weiteren Ergründung der unzureichenden Wohnbaulandmobilisierung drängt sich daher die Betrachtung der praktizierten Bodenpolitik auf.

Mitentscheidend zur Zielerreichung ist die Anwendungspraxis des bodenpolitischen Instrumentariums. Hier kommt es darauf an, wie genau die Bodenpolitik ihre Instrumente einsetzt. Es bedarf spezifischer Kompetenzen zum strategischen Einsatz eines Instruments sowie zur Koordinierung und Kombination der Instrumente in einem Gesamtzusammenhang, der auf die örtlichen Gegebenheiten und Anforderungen zugeschnitten ist. Die Möglichkeiten sind vielfältig und die Praktizierung im Kern von der kommunalen Planungspraxis, also der Planungsverwaltung und Lokalpolitik, abhängig. Im Unterschied zur Novellierung des Bodenrechts ist hier also nicht der Gesetzgeber gefragt, wodurch sich die Problemlösungsansätze fundamental unterscheiden.

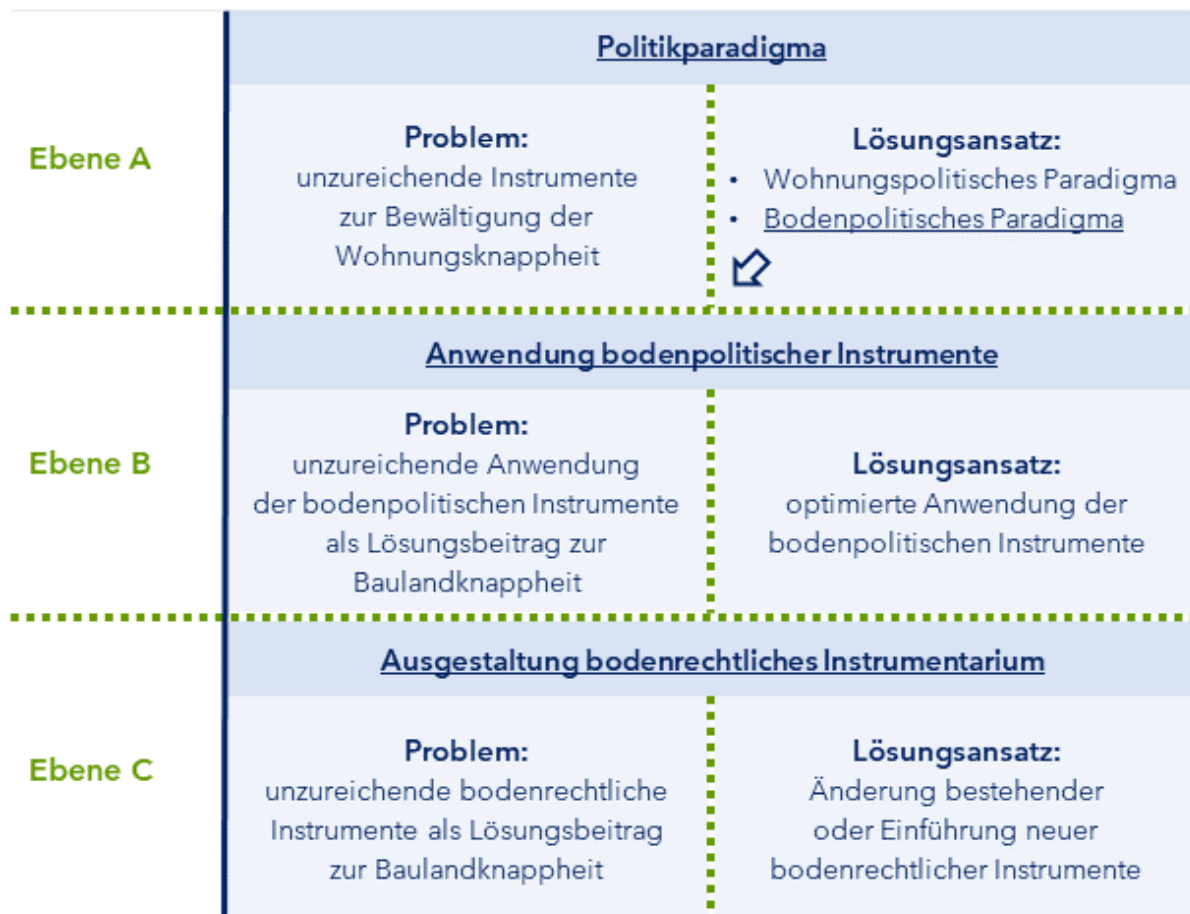
Abgesehen von der bodenpolitischen Kompetenz und Bereitschaft der Planungspraxis, welche das Praktizieren von Bodenpolitik maßgeblich bestimmen, gibt es auch hier rahmensetzende Determinanten. Einerseits werden bestimmte Maßnahmen durch die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen eingeschränkt. Dies betrifft etwa besonders den freihändigen Erwerb von Grundstücken für eine Bodenvorratspolitik, außerdem die potenziell steigenden Ausgaben für den sozialen Wohnungsbau. Die Planungsämter sind außerdem in ihren personellen Kapazitäten eingeschränkt, was die Anwendung bodenpolitischer Instrumente beeinflussen kann (■ 424-428). Auch wird die schwierige Kooperation mit allen beteiligten Akteuren der Bodenpolitik bemängelt, die einen hohen Zeitaufwand in Anspruch nimmt (■ 10-24, 504-513). Es wird vermutet, dass das Potenzial im Umgang mit den Instrumenten in der Bodenpolitik nicht vollends ausgeschöpft wird und die bodenpolitische Umsetzung ausbaufähig ist.

Schlussendlich ist in Zukunft die kommunale Bodenpolitik gefragt, mit den bestehenden bodenpolitischen Instrumenten wirksam und zielorientiert umzugehen bzw. den Umgang mit solchen zu verbessern. In Verbindung mit einem aufgewerteten Instrumentarium dürfte so dem Engpassfaktor der Baulandknappheit begegnet werden und damit erheblich zur Bewältigung der Wohnungsknappheit beigetragen werden. Dieser erweiterte Ansatz wurde partiell auch in der Baulandkommission gesehen. Die Umsetzung in der Praxis wird sich zukünftig zeigen.

Um den ganzheitlichen Umgang mit der Wohnungsknappheit zu reflektieren, ist zusätzlich eine weitere Abstraktion auf das verfolgte Politikparadigma geboten. So wurde nun der grundlegende Lösungsansatz neben wohnungspolitischen Maßnahmen auf die bodenpolitischen Steuerungsmöglichkeiten konzentriert und untermauert. Trotzdem darf der Frage, welchen Regulierungsbeitrag die Bodenpolitik im Gesamten leisten kann, nicht entgangen werden. So sieht etwa ■ (625-626, 672-686), dass das Bodenrecht an seine Grenzen kommt und die

Bodenpolitik allein nicht die Wohnungsknappheit lösen wird. Auch deshalb werden zukünftig in den stark wachsenden Städten in Deutschland zugleich sozial- bzw. wohnungspolitische Instrumente gestärkt und vermehrt angewendet werden müssen. Das Politikparadigma komplettiert das aufgestellte Politiklösungskonstrukt der Wohnungsknappheit also um eine weitere Ebene:

Abbildung 10: Politiklösungskonstrukt der Wohnungsknappheit (bodenpolitischer Weg)



Quelle: eigene Darstellung

Um die Wohnungsknappheit bodenpolitisch zu bewältigen, braucht es insgesamt Entscheidungen und Maßnahmen auf allen drei Ebenen. Das BauMobG wird der Ebene C zugeordnet und stellt lediglich einen Teil im Gesamtgefüge dar.

9. Fazit und Ausblick

Im Politikprozess des BauMobG wurde die vielerorts sichtbare Wohnungsknappheit infolge eines Paradigmenwechsels im Kern mit der Baulandknappheit erklärt und dementsprechend eine unzureichende Baulandmobilisierung als politisches Problem definiert. Nach einem insgesamt knapp drei Jahre andauernden Politikprozess wurde im Sommer des Jahres 2021 das BauMobG verabschiedet, woraus die Novellierung des Städtebaurechts mit neuen und geänderten Instrumenten, die auf eine vermehrte Baulandmobilisierung abzielen, resultierte.

Die Instrumente des BauMobG sind als hoheitliche Instrumente einzuordnen, welche auf die beiden identifizierten Hauptursachen ausbleibender Baulandmobilisierung eingehen und die ermittelten Zielgruppen einbeziehen. Ebenso haben diese größtenteils eine zumindest mittelbar wohnraumschaffende Funktion inne und sind meistens auf den, insbesondere unbeplanten, Innenbereich bezogen.

Der instrumentelle Bedarf der kommunalen Planungspraxis war im Vorfeld des Prozesses entgegen dem vermeintlichen Eindruck nicht sehr umfangreich. Bemängelt wird, dass die Kommunen am Politikprozess nicht direkt beteiligt wurden und dass Problemursachen nicht strukturiert aufgeschlüsselt wurden und als Basis für die Gesetzgebung dienen konnten. Dennoch ist ein produktiver Prozess mit einer intensiven Vorphase und dem Austausch vieler Interessen und Akteure verzeichnet worden. Im Prozessverlauf wurde der Regelungsinhalt des Gesetzesentwurfs mehrmals geändert und infolge politischer Aushandlungsprozesse abgeschwächt. Dies deckt sich mit den vorherigen Erwartungen der Planungspraxis.

Das BauMobG greift einige Bedarfe der Planungspraxis auf, aber lässt zugleich weitere Bedarfe offen. Während der Ansatz im BauMobG jeweils für richtig gehalten wird, ist die Ausgestaltung nicht immer praxisorientiert. Resümierend schätzt die befragte Planungspraxis die Novellierung nicht als den entscheidenden Fortschritt für eine erleichterte Baulandmobilisierung ein, wengleich die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zuteilen gestärkt wurden.

Die Kommunen nehmen die Instrumente des BauMobG insgesamt zurückhaltend an. Eine direkte Integration in den Planungsalltag findet kaum statt. Die Planungsämter warten auf Erfahrungsberichte, sehen Schwächen in den Neuregelungen, benötigen Zeit zur Einarbeitung und Abstimmung oder haben gar keinen Anwendungsbedarf. Resultierend wird kurzfristig kaum Anwendungspotenzial der Instrumente des BauMobG gesehen, dass sich insbesondere an den Instrumenten des B-Plans zur Wohnraumversorgung, Vorkaufsrechts und Baugebots zeigt. Aus den Ergebnissen konnten Theorieansätze zur Praxisorientierung sowie die Theorie der zurückhaltenden Annahme von neuen bodenpolitischen Instrumenten entwickelt werden.

Gegenwärtig wird weiterhin ein geringer Bedarf zur Weiterentwicklung des Bodenrechts aus Sicht der Planungspraxis erkannt. Dieser stimmt zum Teil mit dem durch das BauMobG nicht

gedeckten Bedarf im Vorhinein überein; dagegen tritt kaum neuer Änderungsbedarf hervor. Das bodenrechtliche Instrumentarium scheint bereits ein individuell strategisches und zielorientiertes Praktizieren von Bodenpolitik zu ermöglichen. Eben dieses braucht es schließlich auch zu einer effektiven Bewältigung der Wohnungsknappheit.

Die tatsächliche Anwendung der Instrumente des BauMobG in den Kommunen wird sich in Zukunft zeigen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die anderen Bundesländer von der Erweiterung des Instrumentariums Gebrauch machen. Auch eine weitere BauGB-Novelle ist mittelfristig nicht auszuschließen.

Die Flächenknappheit wird im Zuge der begrenzten Neuinanspruchnahme im Kontext des Nachhaltigkeitsgedankens immer relevanter. Der kommunale Bodenpolitik wird schon deshalb einen zunehmenden Stellenwert beigemessen. Trotz der Instrumente wird auch die Wohnungsknappheit in den nachgefragten Stadtregionen, nicht zuletzt aufgrund des anhaltend hohen Wanderungssaldos, zunehmen. Die Debatte um die Bewältigung der Wohnungsknappheit wird sohin fortbestehen.

Im Rahmen weiterer Untersuchungen kann einerseits die Politikanalyse des BauMobG für die Phasen der längerfristigen Politikumsetzung sowie der Politikevaluation vollendet werden. Insbesondere die tatsächliche Wirksamkeit stellt ein hohes Erkenntnisinteresse in den nächsten Jahren da. Andererseits kann der Aushandlungsprozess des BauMobG während der Phase der Politikformulierung intensiv analysiert werden, um die inhaltlich-argumentative Debatte der verschiedenen Akteure über die Ausgestaltung der Instrumente und prozessuale Abschwächung des Regelungsinhalts genauer zu ergründen.

Abseits des BauMobG bedarf es zukünftig Untersuchungen zum Einfluss sowie derzeitigen Hemmnissen auf der bodenpolitischen Anwendungsebene bzw. dem strategischen Einsatz der bodenpolitischen Instrumente. Die aufgestellten theoretischen Ansätze dieser Arbeit gilt es weiterzuentwickeln und quantitativ zu überprüfen. Um das erweiterte bodenpolitische Instrumentarium in Deutschland aus einem weiteren Blickwinkel zu untersuchen, kann eine vertiefte Gegenüberstellung des BauMobG mit den bodenpolitischen Instrumenten im internationalen Kontext vorgenommen und somit die fachliche Debatte in der Bodenpolitik um neue Erkenntnisse angereichert werden.

10. Quellenverzeichnis

10.1. Literaturquellen

- Adrian, Luise; Bunzel, Arno; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda 2021: Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Berlin
- Battis, Ulrich; Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf 2021: Baulandmobilisierungsgesetz in Kraft getreten. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2021(13). S. 905-912
- Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch. Kommentar. 15. Auflage 2022, München: C. H. Beck
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] 2017: Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?. Bonn
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] 2018: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Bericht 2014 bis 2017. Bonn
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] 2020a: Datenbestand und Datenbedarf von Wohnbauland in Deutschland. Expertise für die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – Baulandkommission“. Langfassung. Bonn
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] 2020b: Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien. Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext. Bonn
- BMI [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] 2021: Vierter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020. Berlin
- BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung] 2013: Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Berlin
- BReg [20. Bundesregierung] 2009: Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Berlin
- BReg [22. Bundesregierung] 2017: Dritter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016. BT-Drs. 18/13120 vom 07.07.2017. Berlin
- BReg [23. Bundesregierung] 2021. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Berlin
- BSBK [Bundesstiftung Baukultur] 2018: Besser Bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung. 1. Auflage. Potsdam
- Buitelaar, Edwin; Leinfelder, Hans 2020: Public Design of Urban Sprawl: Governments and the Extension of the Urban Fabric in Flanders and the Netherlands. In: Urban Planning (UP). Journal of Urban Studies, 5(1). S. 46-57
- BüBo [Bündnis Bodenwende] 2021: Bodenwende jetzt! Bodenpolitische Forderungen zur Bundestagswahl 2021. Berlin

- Davy, Benjamin 2018: Bodenmarkt/Bodenpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 267-278
- Debrunner, Gabriela; Hartmann, Thomas 2020: Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. *Land Use Policy*, 99(10). S. 1049-1093
- Destatis [Statistisches Bundesamt] 2021: Preise. Kaufwerte für Bauland. Fachserie 17, Reihe 5, 2020. Wiesbaden
- Destatis [Statistisches Bundesamt] 2022: Erläuterungen zum Indikator „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“. Nachhaltigkeitsindikator über die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Wiesbaden
- Difu [Deutsches Institut für Urbanistik]; vhw [Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.] 2017: Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Berlin
- DV [Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.] 2016: Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. Berlin
- DGB [Deutscher Gewerkschaftsbund] 2020: In diesen Städten und Gemeinden gilt die Mietpreisbremse. Abgerufen von <https://www.dgb.de/themen/++co++0d9a5f98-e8bf-11e8-aa5f-52540088cada> (zugegriffen am 01.09.2022)
- Döring, Nicola; Bortz, Jürgen 2016: Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. 5. Auflage. Springer, Berlin und Heidelberg
- Egner, Björn; Grohs, Stephan; Robischon, Tobias (Hrsg.) 2021: Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. *Stadtforschung aktuell*. Springer, Wiesbaden
- Empirica [empirica ag] 2020: Identifizierung von angespannten Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen für die Festlegung einer Gebietskulisse von Mietpreisbegrenzungsverordnungen nach §§ 556d und 558 BGB sowie einer Kündigungssperrfristverordnung nach § 577a BGB. Endbericht. Berlin
- Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael: Baugesetzbuch. Kommentar. Stand Oktober 2021, München: C. H. Beck
- Geobasis NRW 2022: Vektordaten zum Geodatensatz: Digitale Verwaltungsgrenzen (DVG2) für NRW vom 08.03.2022. Datenlizenz: dl-zero-de/2.0, Lizenztext unter <https://www.govdata.de/dl-de/zero-2-0>. Datensatz unter <https://www.opengeodata.nrw.de/produkte/geobasis/vkg/dvg/dvg2/>
- Gerber, Jean-David; Hengstermann, Andreas; Viallon, François-Xavier 2018: Land policy: how to deal with scarcity of land. In: Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.): *Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Series Urban Planning and Environment*, Band 4, 1. Auflage. Routledge, Abingdon (UK) und New York. S. 8-26
- Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas 2018: Planning with or against property rights. In: Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.): *Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Series Urban Planning and Environment*, Band 4, 1. Auflage. Routledge, Abingdon (UK) und New York. S. 337-349

- Gerten, Christian; Münter, Angelika; Siedentop, Stefan; Vogmann, Kati 2021: Nachhaltige kommunale Bodenpolitik. ILS-Impulse, 2021(2)
- Grüner, Johannes 2018: Bodenrecht. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 279-284
- Hannemann, Christine 2018: Wohnen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 2917-2930
- Harlander, Tilman 2018: Wohnungspolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 2953-2965
- Haufe 2022: Mietpreisbremse. Abgerufen von <https://www.haufe.de/thema/mietpreisbremse/> (zugegriffen am 01.09.2022)
- Hartmann, Thomas; Gerber, Jean-David 2018: Land, scarcity, and property rights. In: Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Series Urban Planning and Environment, Band 4, 1. Auflage. Routledge, Abingdon (UK) und New York. S. 3-7
- Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas 2019: Internationale Impulse für die deutsche Bodenpolitik. Bericht zum Sondierungsworkshop des Internationalen Arbeitskreises (IAK) „Bodenpolitische Impulse für effektives Flächenmanagement“ in Mannheim am 29.-30. August 2019. Nachrichten der ARL, 49(2), S. 60-61
- Hartmann, Thomas; Spit, Tejo 2015: Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. Land Use Policy, 42(1). S. 729-737
- Hengstermann, Andreas 2018: Building obligations in Switzerland. Overcoming the passivity of plan implementation. In: Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Series Urban Planning and Environment, Band 4, 1. Auflage. Routledge, Abingdon (UK) und New York. S. 175-188
- Hengstermann, Andreas 2019: Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik. Die Wirksamkeit von bodenpolitischen Instrumenten anhand von Lebensmittel-Discountern. Springer, Bern
- Hengstermann, Andreas; Gerber, Jean-David 2017: Die faktische und explizite Bauverpflichtung – eine Rezension des bodenpolitischen Instruments in Recht und Praxis. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR). Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis, 2017(1). S. 16-23
- Hengstermann, Andreas; Hartmann, Thomas 2018: Instruments of land policy: four types of intervention. In: Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Series Urban Planning and Environment, Band 4, 1. Auflage. Routledge, Abingdon (UK) und New York. S. 27-32
- Hengstermann, Andreas; Hartmann, Thomas 2021: Grund zum Wohnen. Das Baulandmobilisierungsgesetz aus internationaler Perspektive. pnd - rethinking planning, 2021(1). S. 30-41
- IT.NRW [Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (Statistisches Landesamt)] 2022: Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen. Bevölkerung nach Gemeinden. Abgerufen von <https://www.it.nrw/statistik/eckdaten/bevoelkerung-nach-gemeinden-93051> (zugegriffen am 01.09.2022)

- IW [Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.] 2020: IW-Report (41/2020): Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau – Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW. Dortmund, Köln
- Kanonier, Arthur 2014: Positionspapier zum Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht. In: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.): Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft. ÖROK-Schriftenreihe, Nr. 191. Wien. S. 21-68.
- Klöppel, Sebastian; von Lojewski, Hilmar 2021: Lösungsansätze zwischen inzentivierender und regulativer Wohnungs- und Bodenpolitik aus kommunaler Sicht. In: Egner, Björn; Grohs, Stephan; Robischon, Tobias (Hrsg.): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Stadtforschung aktuell. Springer, Wiesbaden. S. 175-197
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric; Hill, Michael 2007: Public Policy Analysis, Policy Press, Bristol
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric; Veit, Sylvia 2011: Politikanalyse. Verlag Barbara Budrich, Opladen und Farmington Hills
- Kolocek, Michael 2018: A German perspective on building obligations: planning professionals try to remember. In: Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Series Urban Planning and Environment, Band 4, 1. Auflage. Routledge, Abingdon (UK) und New York. S. 189-192
- Krautzberger, Michael; Stüer, Bernhard 2021: Baulandmobilisierungsgesetz: Gesetzentwurf der Bundesregierung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), 2021(1). S. 33-38
- Lascoumes, Pierre; Le Gales, Patrick 2007: Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. In: Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 20(1). S. 1-21
- Linder, Stephen H.; Peters, B. Guy 1989: Instruments of Government: Perceptions and Contexts. In: Journal of Public Policy (JPP), 9(1). S. 35-58
- Mayring, Philipp; Fenzl, Thomas 2019: Qualitative Inhaltsanalyse. In: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 2. Auflage. Springer, Wiesbaden. S. 633-648
- Melot, Romain 2018: Pre-emption rights in France: disputes over pre-emptions and the ‘land scarcity’. In: Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Series Urban Planning and Environment, Band 4, 1. Auflage. Routledge, Abingdon (UK) und New York. S. 199-212
- Mény, Yves; Thoenig, Jean-Claude 1989: Politiques Publiques. Themis Science Politique, Band 1. Presses Universitaires de France, Paris
- MHKBG NRW [Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen] 2020: Ergebnisbericht | Wohnungsmarktgutachten über den quantitativen und qualitativen Wohnungsneubaubedarf in Nordrhein-Westfalen bis 2040. Düsseldorf

- MHKBG NRW [Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen] 2021: Bauen und Wohnen. Motoren der Stadtentwicklung. Bericht 2020. Düsseldorf
- Mitschang, Stephan 2021: § 9 Abs. 2d BauGB-RegE – neuer sektoraler Bebauungsplan. In: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Entwurf eines „Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland“. Fach- und Rechtsfragen zum Regierungsentwurf vom 6. November 2020. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 41, 1. Auflage. Nomos, Baden-Baden. S. 13-60
- Needham, Barrie; Buitelaar, Edwin; Hartmann, Thomas 2018: Planning, Law and Economics. The Rules We Make for Using Land. RTPi Library Series, 2. Auflage. Routledge, Abingdon (UK) und New York
- NI StK [Niedersächsische Staatskanzlei] 2022: Landesregierung bringt Umsetzung des Baulandmobilisierungsgesetzes auf den Weg – Neue Chancen für mehr Wohnraum in Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt. Abgerufen von <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/landesregierung-bringt-umsetzung-des-baulandmobilisierungsgesetzes-auf-den-weg-neue-chancen-fur-mehr-wohnraum-in-kommunen-mit-angespanntem-wohnungsmarkt-211435.html> (zugegriffen am 01.09.2022)
- NRW.BANK2020: Wohnungsmarktbericht NRW 2020. Berichtszeitraum 2018/2019. Düsseldorf
- Öchsner, Thomas 2018: Soziale Frage. Das wahre Problem der Nation heißt Wohnungsnot. In: Süddeutsche Zeitung, 21.07.2018 (online). Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/soziale-frage-das-wahre-problem-der-nation-heisst-wohnungsnot-1.4061291> (abgerufen am 01.09.2022)
- Polivka, Jan 2020: Wohnraumangel ist und bleibt eine Herausforderung für Städte und Gemeinden. In: ILS-Journal, 2020(2). S.1-2
- Reidt, Olaf 2021a: Der Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau. Anmerkungen und offene Fragen zu dem geplanten § 9 Abs. 2d BauGB. In: Baurecht (BauR), 2021(1). S. 38-45
- Reidt, Olaf 2021b: Stärkung der Vorkaufsrechte. In: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Entwurf eines „Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland“. Fach- und Rechtsfragen zum Regierungsentwurf vom 6. November 2020. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 41, 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos. S. 87-94
- Reiling, Katharina 2021: Der Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), 2021(3). S. 228-237
- Reiß-Schmidt 2019: Bodenrecht auf dem Prüfstand. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub), 2019(1). S.1-9
- Reutlinger, Christian; Lingg, Eva 2021: Soziale Räumlichkeit des Wohnens. In: Eckardt, Frank; Meier, Sabine (Hrsg.): Handbuch Wohnsoziologie. Springer, Wiesbaden. S.157-174
- Salamon, Lester M. 2002: The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: Salamon, Lester M.; Elliott, Odus V. (Hrsg.): The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford University Press, New York. S. 1-47.
- Seher, Walter 2020: Bodenpolitik und Bodenordnung. In: Stöglehner, Gernot (Hrsg.): Grundlagen der Raumplanung 2. Strategien, Schwerpunkte, Konzepte. facultas Universitätsverlag, Wien. S. 49-68

- Spannowsky, Willy 2022: Die verschiedenen städtebaulich-planerischen Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), 2022(2). S. 127-136
- Thiel, Fabian 2018: Der neue Koalitionsvertrag, die Bodenpolitik und der sozial geförderte Wohnungsbau. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert (GuG), 2018(4). S. 197-205
- Uechtritz, Michael 2021a: Das Baulandmobilisierungsgesetz – Anmerkungen zu den Neuregelungen (Teil 1). In: Baurecht (BauR), 2021(8). S. 1227-1239
- Uechtritz, Michael 2021b: Das Baulandmobilisierungsgesetz – Anmerkungen zu den Neuregelungen (Teil 2). In: Baurecht (BauR), 2021(9). S. 1385-1398
- van der Krabben, Erwin; Needham, Barrie 2008: Land Readjustment for Value Capturing. A New Planning Tool for Urban Redevelopment. In: The Town Planning Review (tpr), 79(6), S. 651-672.
- Vedung, Evert 1998: Policy Instruments: Typologies and Theories. In: Bemelsman-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C.; Vedung, Evert (Hrsg.): Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation. 1. Auflage. Transaction Publishers, New Brunswick (New Jersey, USA) und London. S. 21-58.
- Vogel, Hans-Jochen 2020: Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Verlag Herder, Freiburg

10.2. Rechtsquellen

- AngWoMBestV HH – Verordnung über die Bestimmung der Freien und Hansestadt Hamburg als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a des Baugesetzbuchs vom 13. Juli 2021 (HmbGVBl. 2021, Nr. 49)
- AngWoMBestV RP – Landesverordnung über die Bestimmung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201a des Baugesetzbuchs für das Land Rheinland-Pfalz vom 8. Juni 2022 (GVBl. Rheinland-Pfalz 2022, Nr. 224)
- AWohnVBE – Verordnung zur Bestimmung des Landes Berlin als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt gemäß § 201a des Baugesetzbuchs (Angespannter-Wohnungsmarkt-Verordnung) vom 16. November 2021 (GVBl. Berlin 2021, Nr. 83)
- BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Neubekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353).
- BauMobG – Baulandmobilisierungsgesetz [Gesetz zur Mobilisierung von Bauland] vom 14. Juni 2021 (BGBl. I S. 1802)
- BauO NRW – Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 21. Juli 2018 (GV. NRW. S. 421), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV. NRW. S. 1086).
- BGB – Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15. Juli 2022 (BGBl. I S. 1146)
- GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 2048)
- ROG – Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353).
- Ug&GbVHE – Verordnung über den Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum und zur Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten nach dem Baugesetzbuch (Umwandlungsgenehmigungs- und Gebietsbestimmungsverordnung) für das Land Hessen vom 28. April 2022 (GVBl. Hessen 2022, Nr. 15)
- Vn§201aBauGB BW – Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a des Baugesetzbuchs für das Land Baden-Württemberg vom 19. Juli 2022 (GBl. Baden-Württemberg 2022, Nr. 25)
- Vn§201aBauGB HB – Verordnung zur Bestimmung eines Gebiets mit einem angespannten Wohnungsmarkt in der Stadtgemeinde Bremen nach § 201a Satz 1 BauGB vom 7. Dezember 2021 (Brem.GBl. 2021, Nr. 137)

10.3. Interviewquellen

[REDACTED] Bornheim: Online-Interview (Videotelefonie)

[REDACTED] Düsseldorf: Online-Interview (Videotelefonie)

[REDACTED] Telgte: Online-Interview (Videotelefonie)

[REDACTED] Online-Interview (Videotelefonie)

Stadtplanungsamt Bonn 2021: Umsetzung des Baulandmobilisierungsgesetzes in Bonn. Öffentliche Stellungnahme der Verwaltung vom 24.11.2021. Bonn [Anlage zum Interview mit [REDACTED]]

Die Kurzbelege für die Interviews im Text werden mit Zeilen-, anstatt Seitenangabe versehen.

Aus Gründen der Lesbarkeit und dem gleichen Zeitraum der Primärerhebung für diese Arbeit im Jahr 2022 werden die jeweiligen Kurzbelege für die Interviews im Text ohne die Jahresangabe angegeben.

10.4. Dokumentenquellen zum Baulandmobilisierungsgesetz

- BGBI. [Bundesgesetzblatt] 2021 Teil I Nr.33: Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Vom 14. Juni 2021
- BMI [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] 2018: Baulandkommission gestartet: Bauland darf kein Engpass für Wohnen sein. Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ hat ihre Arbeit aufgenommen (Pressemitteilung 04.09.2018). Abgerufen von <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2018/09/baulandkommission.html> (zugegriffen am 01.09.2022)
- BMI [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] 2019a: Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. Berlin
- BMI [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] 2019b: Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Berlin
- BMI [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] 2020a: Baulandkommission zieht positive Zwischenbilanz (Pressemitteilung 28.09.2020). Abgerufen von <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/09/baulandkommission.html> (zugegriffen am 01.09.2022)
- BMI [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] 2020b: Umsetzung der Empfehlungen der Baulandkommission durch die Länder – Zusammenfassung. Berlin
- BMI [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] 2020c: Bericht des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur Zwischenbilanzkonferenz am 28. September 2020. Berlin
- BMI [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] 2020d: Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Bearbeitungsstand 09.06.2020. Berlin
- BMI [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] 2020e: Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Bearbeitungsstand 28.09.2020. Berlin
- BReg [23. Bundesregierung] 2018a: Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin
- BReg [23. Bundesregierung] 2018b: Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen: Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt. Berlin
- BR-Drs. [Drucksache des Bundesrates] 686/20 vom 06.11.2020: Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

- BR-Drs. [Drucksache des Bundesrates] 382/2/21 vom 26.05.2021: Antrag des Landes Baden-Württemberg. Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)
- BR-PP [Plenarprotokoll des Bundesrates] 998: Stenografischer Bericht der 998. Sitzung am 18. Dezember 2020
- BR-PP [Plenarprotokoll des Bundesrates] 1005: Stenografischer Bericht der 1005. Sitzung am 28. Mai 2021
- BT-Aus.-Wo-Drs. [Drucksache des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestages] 19(24)265-B vom 15.02.2021: Stellungnahme des Verbands Haus & Grund zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) und zum Antrag der Fraktion der FDP: Mehr, schneller und günstiger bauen für bezahlbare Mieten und Eigenheime
- BT-Aus.-Wo-Drs. [Drucksache des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestages] 19(24)265-G vom 16.02.2021: Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz): BT-Drucksache 19/24838, 19/26023 sowie weitere Anträge der Fraktionen
- BT-Aus.-Wo-WP [Wortprotokoll des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestages] 19/70: Wortprotokoll der 70. Sitzung am 22. Februar 2021
- BT-Drs. [Drucksache des Deutschen Bundestages] 19/16047 vom 17.12.2019: Antrag der Abgeordneten Daniela Wagner et al. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Spekulation den Boden entziehen, soziale Mischung erhalten und Baurecht nachhaltig ausrichten
- BT-Drs. [Drucksache des Deutschen Bundestages] 19/22594 vom 16.09.2020: Antrag der Abgeordneten Caren Lay et al. und der Fraktion Die Linke – Ausverkauf der Städte stoppen – Vorkaufsrecht stärken, Umwandlungen verbieten
- BT-Drs. [Drucksache des Deutschen Bundestages] 19/24838 vom 30.11.2020: Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)
- BT-Drs. [Drucksache des Deutschen Bundestages] 19/24444 vom 18.11.2020: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen) et al. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Die Baulandkommission der Bundesregierung und Bauland in Deutschland
- BT-Drs. [Drucksache des Deutschen Bundestages] 19/26190 vom 27.01.2021: Antrag der Abgeordneten Daniel Föst et al. und der Fraktion der FDP. Mehr, schneller und günstiger bauen für bezahlbare Mieten und Eigenheime
- BT-Drs. [Drucksache des Deutschen Bundestages] 19/29117 vom 29.04.2021: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte et al. und der Fraktion Die Linke: Einflussnahme von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

- BT-Drs. [Drucksache des Deutschen Bundestages] 19/29396 vom 05.05.2021: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (24. Ausschuss) zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) – und Anträgen von Oppositionsparteien
- BT-PP [Plenarprotokoll des Bundestages] 19/206: Stenografischer Bericht der 206. Sitzung am 28. Januar 2021
- BT-PP [Plenarprotokoll des Bundestages] 19/228: Stenografischer Bericht der 228. Sitzung am 7. Mai 2021
- BV KSpV [Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände] 2020: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Berlin
- FK STB [Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz] 2022: Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) (BauGBÄndG 2021 Mustererlass)

Anhang

Anhangsverzeichnis

1. Dokumentenübersicht zum Baulandmobilisierungsgesetz.....	II
2. Leitfaden für die Experteninterviews mit der kommunalen Planungspraxis	VI
3. Transkripte der Experteninterviews mit der kommunalen Planungspraxis.....	VIII
3.1. Interviewtranskript Stadt Bornheim	VIII
3.2. Interviewtranskript Stadt Düsseldorf	XXII
3.3. Interviewtranskript Stadt Telgte	XXXIII
3.4. Interviewtranskript Stadt Bonn	XLV

1. Dokumentenübersicht zum Baulandmobilisierungsgesetz

Herausgeber, Drucksache ³⁷	Titel des Dokuments	Datum
23. BReg	[Koalitionsvertrag] Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode.	12.03.2018
BMI (23. BReg)	(Pressemitteilung) Baulandkommission gestartet: Bauland darf kein Engpass für Wohnen sein. Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ hat ihre Arbeit aufgenommen	04.09.2018
23. BReg	[Ergebnisbericht Wohngipfel] Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen: Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt	21.09.2018
BT-Drs. 19/5794	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen) et al. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 19/5327 – Regierungskommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ der Bundesregierung	15.11.2018
BT-Drs. 19/6071	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen) et al. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 19/5708 – Bauland und Leerstand	28.11.2018
BT-Drs. 19/8172	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm et al. und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/7894 – Verfahrensdauern und Behördenbeteiligungen im Bauplanungsrecht sowie Umgang mit den Empfehlungen der Baulandkommission	06.03.2019
BMI (23. BReg)	Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission)	02.07.2019
BMI (23. BReg)	[Dokumentation Baulandkommission] Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen	07/2019
BbezWuB	[Newsletter] Ergebnisse der Kommission "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik"	02.10.2019
BT-Drs. 19/16043	Antrag der Abgeordneten Caren Lay et al. und der Fraktion Die Linke : Bauland in Gemeinschaftshand – Bodenpreissteigerungen bekämpfen	17.12.2019
BT-Drs. 19/16047	Antrag der Abgeordneten Daniela Wagner et al. und der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen : Spekulation den Boden entziehen, soziale Mischung erhalten und Baurecht nachhaltig ausrichten	17.12.2019
BMI (23. BReg)	Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Bearbeitungsstand 09.06.2020	09.06.2020
BT-PP 19/169	[Plenarprotokoll des Bundestages] Stenografischer Bericht der 169. Sitzung am 1. Juli 2020	01.07.2020
BV KSpV	Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	03.07.2020
BT-Drs. 19/22594	Antrag der Abgeordneten Caren Lay et al. und der Fraktion Die Linke – Ausverkauf der Städte stoppen – Vorkaufsrecht stärken, Umwandlungen verbieten	16.09.2020
BMI (23. BReg)	Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Bearbeitungsstand 28.09.2020	28.09.2020

³⁷ außerdem: Plenarprotokoll, Gesetzblatt, Verordnungsblatt

BMI (23. BReg)	Bericht des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur Zwischenbilanzkonferenz am 28. September 2020	28.09.2020
BMI (23. BReg)	[Checkliste] Umsetzung der Empfehlungen der Baulandkommission durch die Länder – Zusammenfassung	28.09.2020
BMI (23. BReg)	(Pressemitteilung) Baulandkommission zieht positive Zwischenbilanz	28.09.2020
BT-PP 19/183	[Plenarprotokoll des Bundestages] Stenografischer Bericht der 183. Sitzung am 8. Oktober 2020	08.10.2020
BR-Drs. 686/20	Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	06.11.2020
BT-Drs. 19/24444	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen) et al. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 19/24053 – Die Baulandkommission der Bundesregierung und Bauland in Deutschland	18.11.2020
BT-Drs. 19/24838	Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	30.11.2020
BR-Drs. 686/1/20	Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt ... der 998. Sitzung des Bundesrates am 18. Dezember 2020. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	07.12.2020
BR-Drs. 686/8/20	Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg . Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	17.12.2020
BR-PP 998	[Plenarprotokoll des Bundesrates] Stenografischer Bericht der 998. Sitzung am 18. Dezember 2020	18.12.2020
BR-Drs. 686/20B	[Beschluss] Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	18.12.2020
BT-Drs. 19/26023	[Gegenäußerung] Unterrichtung durch die Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung	20.01.2021
BT-Drs. 19/26190	Antrag der Abgeordneten Daniel Föst et al. und der Fraktion der FDP – Mehr, schneller und günstiger bauen für bezahlbare Mieten und Eigenheime	27.01.2021
BT-PP 19/206	[Plenarprotokoll des Bundestages] Stenografischer Bericht der 206. Sitzung am 28. Januar 2021	28.01.2021
BT-Aus.-Wo- Drs. 19(24)265-G	Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). BT-Drucksache 19/24838, 19/26023 sowie weitere Anträge der Fraktionen	16.02.2021
BT-Aus.-Wo- Drs. 19(24)265-B	Stellungnahme [des Verbands Haus & Grund] zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) und zum Antrag der Fraktion der FDP: Mehr, schneller und günstiger bauen für bezahlbare Mieten und Eigenheime	15.02.2021
BT-Aus.-Wo- WP 19/70	[Wortprotokoll des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestages] Wortprotokoll der 70. Sitzung am 22. Februar 2021	22.02.2021
BT-PP 19/211	[Plenarprotokoll des Bundestages] Stenografischer Bericht der 211. Sitzung am 21. Februar 2021	24.02.2021
BT-Drs. 19/29117	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte et al. und der Fraktion Die Linke: Einflussnahme von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf den Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	29.04.2021

BT-Drs. 19/29396	Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (24. Ausschuss) a) zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) – Drucksachen 19/24838, 19/26023 – und b) - i) zu den Anträgen von Oppositionsparteien	05.05.2021
BT-Aus.-Wo- Drs. 19(24)289	Änderungsantrag der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen) et al. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu der zweiten Beratung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 19/24838, 19/26023, 19/29396 – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	05.05.2021
BT-Aus.-Wo- Drs. 19(24)292	Änderungsantrag der Abgeordneten Daniel Föst et al. und Fraktion der FDP zu der zweiten Beratung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 19/24838, 19/26023, 19/29396 – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	05.05.2021
BT-Aus.-Wo- Drs. 19(24)293		
BT-Aus.-Wo- Drs. 19(24)294		
BT-Aus.-Wo- Drs. 19(24)295		
BT-Aus.-Wo- Drs. 19(24)297	Änderungsantrag der Fraktion CDU/CSU und SPD zu der zweiten Beratung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 19/24838, 19/26023, 19/29396 – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) → Inhalt $\hat{=}$ BT-Drs. 19/29396 (Beschlussempfehlung und Abschnitt VIII)	05.05.2021
BT-Drs. 19/29410	Entschließungsantrag der Abgeordneten Daniel Föst et al. und der Fraktion der FDP zu der dritten Beratung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 19/24838, 19/26023, 19/29396 – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	05.05.2021
BT-Drs. 19/29411	Entschließungsantrag der Abgeordneten Caren Lay et al. und der Fraktion Die Linke zu der dritten Beratung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 19/24838, 19/26023, 19/29396 – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	05.05.2021
BT-Drs. 19/29412	Entschließungsantrag der Abgeordneten Daniela Wagner et al. und der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen zu der dritten Beratung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 19/24838, 19/26023, 19/29396 – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	05.05.2021
BT-PP 19/228	[Plenarprotokoll des Bundestages] Stenografischer Bericht der 228. Sitzung am 7. Mai 2021	07.05.2021
BR-Drs. 382/21	Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages. Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	07.05.2021
BR-Drs. 382/21(2)	Berichtigung . Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	25.05.2021
BR-Drs. 382/2/21	Antrag des Landes Baden-Württemberg . Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	26.05.2021
BR-PP 1005	[Plenarprotokoll des Bundesrates] Stenografischer Bericht der 1005. Sitzung am 28. Mai 2021	28.05.2021
BR-Drs. 382/21B	Beschluss des Bundesrates. Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)	28.05.2021
BT (19.Legislatur- periode) und BR	Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Vom 14. Juni 2021	14.06.2021

BGBI. 2021 Teil I Nr.33	Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Vom 14. Juni 2021	22.06.2021
AngWoMBestV HH	Verordnung über die Bestimmung der Freien und Hansestadt Hamburg als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a des Baugesetzbuchs. Vom 13. Juli 2021 (HmbGVBl. 2021, Nr.49)	13.07.2021
AWohnV BE	Verordnung zur Bestimmung des Landes Berlin als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt gemäß § 201a des Baugesetzbuchs (Angespannter-Wohnungsmarkt-Verordnung - AWohnV). Vom 16. November 2021 (GVBl. Berlin 2021, Nr.83)	16.11.2021
Vn§201aBauGB HB	Verordnung zur Bestimmung eines Gebiets mit einem angespannten Wohnungsmarkt in der Stadtgemeinde Bremen nach § 201a Satz 1 BauGB. Vom 7. Dezember 2021 (Brem.GBl. 2021, Nr.137)	07.12.2021
Ug&GbV HE	Verordnung über den Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum und zur Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten nach dem Baugesetzbuch (Umwandlungsgenehmigungs- und Gebietsbestimmungsverordnung) für das Land Hessen . Vom 28. April 2022 (GVBl. Hessen 2022, Nr. 15)	28.04.2022
AngWoMBestV RP	Landesverordnung über die Bestimmung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201a des Baugesetzbuchs für das Land Rheinland-Pfalz . Vom 8. Juni 2022 (GVBl. Rheinland-Pfalz 2022, Nr. 224)	08.06.2022
Vn§201aBauGB BW	Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a des Baugesetzbuchs für das Land Baden-Württemberg . Vom 19. Juli 2022 (GBl. Baden-Württemberg 2022, Nr. 25)	19.07.2022
FK STB (2021, 2022)	Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) (BauGBÄndG 2021 – Mustererlass) beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 14./30. September 2021, geändert am 24. März 2022	24.03.2022

2. Leitfaden für die Experteninterviews mit der kommunalen Planungspraxis



Leitfaden für das Experteninterview mit der Musterstadt zum Baulandmobilisierungsgesetz

Teil 1 - Allgemeine Einschätzung der Planungspraxis zum Baulandmobilisierungsgesetz

1. Welchen konkreten Bedarf hat die Stadt im Vorhinein nach zu ändernden oder neuen Instrumenten des Städtebaurechts zur Bewältigung der Wohnungsknappheit gesehen?
2. Wie haben Sie aus Ihrer kommunalen Sicht den Prozess zum Baulandmobilisierungsgesetz wahrgenommen?
3. Wie sind Ihrer Erfahrung nach die Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes in der Stadt aufgefasst worden?
4. Wie genau sind Ihrer Einschätzung nach die Bedürfnisse nach Steuerungsmöglichkeiten, welche die Bereitstellung von Bauland zur Wohnraumschaffung fördern, durch das Baulandmobilisierungsgesetz erfüllt worden?

Teil 2 - Konkrete Einschätzungen zu ausgewählten Instrumenten des Baulandmobilisierungsgesetzes

2.1. Einführung des sektoralen Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB

5. Wie schätzen Sie das neue Instrument des *Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung* ein, um durch Festsetzungen zum Wohnungsbau im Innenbereich einen Beitrag zur Deckung des Wohnraumbedarfs zu leisten? Welche Chancen und Probleme sehen Sie hierbei?
6. Warum und in welchen Fällen soll aus Ihrer Sicht in der Stadt das neue Instrument des *Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung* zur Anwendung kommen?



2.2. Ausweitung des Allgemeinen Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB und Besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB

7. Wie schätzen Sie das ausgeweitete Instrument des *Allgemeinen* und *Besonderen Vorkaufsrechts* ein, um durch den Erwerb von Grundstücken einen Beitrag zur Deckung des Wohnraumbedarfs zu leisten? Welche Chancen und Probleme sehen Sie hierbei?
8. Warum und in welchen Fällen soll aus Ihrer Sicht in der Stadt das ausgeweitete Instrument des *Allgemeinen* und *Besonderen Vorkaufsrechts* zur Anwendung kommen?

2.3. Erweiterung des Baugebots nach § 176 BauGB

9. Wie schätzen Sie das erweiterte Instrument des *Baugebots* ein, um durch Verpflichtungen zur Errichtung von Wohneinheiten einen Beitrag zur Deckung des Wohnraumbedarfs zu leisten? Welche Chancen und Probleme sehen Sie hierbei?
10. Warum und in welchen Fällen soll aus Ihrer Sicht in der Stadt das erweiterte Instrument des *Baugebots* zur Anwendung kommen?

Teil 3 - Änderungsvorschläge zum bodenrechtlichen Instrumentarium

11. Welche weiteren Änderungen des bodenrechtlichen Instrumentariums wären aus Ihrer kommunalen Sicht notwendig, um in der Stadt mehr Bauland zur Schaffung von Wohnraum mobilisieren zu können?