

Ergebnisbericht zur Masterarbeit



Bedarfsgerechte Instrumente für die Kommunen zur Bewältigung der Wohnungsknappheit?

Eine Politikanalyse zur Novellierung des
bodenrechtlichen Instrumentariums durch das
Baulandmobilisierungsgesetz

Marian Flaßkamp

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



Dieser Ergebnisbericht fasst die Untersuchungsergebnisse der Masterarbeit vom 06.09.2022 über das Baulandmobilisierungsgesetz mit Fokus auf die kommunale Planungspraxis zusammen. Zuvor wird kurz das zugrunde liegende Untersuchungsvorhaben, zu welcher u.a. die Einschätzungen von Vertretern verschiedener Kommunen eingeholt wurden, erläutert.

Da der Bericht nicht detailliert auf die einzelnen Ergebnisse eingehen kann, empfiehlt sich für konkrete Ausführungen die Gesamtfassung der Arbeit.

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.

Dortmund, 28.06.2023

© Marian Flaßkamp 2023

Es handelt sich um einen urheberrechtlich geschützten Bericht.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	i
Kurzzusammenfassung der Arbeit.....	ii
1. Untersuchung zum Baulandmobilisierungsgesetz.....	1
2. Ergebnisse der Untersuchung.....	6
Politikanalyse zum Baulandmobilisierungsgesetz.....	6
Einschätzungen der Planungspraxis zum Baulandmobilisierungsgesetz.....	8
Schlussfolgerungen.....	11
Diskussion zum bodenrechtlichen Änderungsbedarf zur Baulandmobilisierung.....	14
3. Quellenverzeichnis.....	15
Anhang.....	I

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauMobG	Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BGBL	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-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
FK STB	Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz
NRW	Nordrhein-Westfalen
PP	Plenarprotokoll
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Kurzzusammenfassung der Arbeit

Um dem derzeitigen Problem der Wohnungsknappheit zu begegnen, wurde von der Bundespolitik unter anderem in einem längeren politischen Prozess im Jahr 2021 das Baulandmobilisierungsgesetz (BauMobG) verabschiedet und damit neue und geänderte Instrumente für das Städtebaurecht mit dem Ziel einer erleichterten Aktivierung von Bauland hervorgebracht.

Die Masterarbeit untersucht die Bedarfsgerechtigkeit des BauMobG aus Sicht der kommunalen Planungspraxis. Mithilfe eines qualitativen und empirischen Forschungsansatzes werden die Gesetzesänderungen politikwissenschaftlich eingeordnet sowie Einschätzungen der kommunalen Planungspraxis zu den Neureglungen erhoben, analysiert und erörtert.

Mit dem Prozess des BauMobG wurde ein Paradigmenwechsel vollzogen, bei dem die Baulandknappheit als Kernproblem verstanden und bodenpolitischen Instrumenten mehr Gewicht beigemessen wird. Als Hauptursachen der Baulandknappheit werden hierbei die unzureichenden Steuerungsmöglichkeiten seitens der Kommunen sowie die Nichtausschöpfung von Baulandpotenzialen in privater Hand identifiziert.

In einem intensiven Entwurfsprozess wird die ausbleibende direkte Beteiligung der Kommunen sowie die sukzessive Abschwächung der Regelungsinhalte bemängelt. Das BauMobG greift einige Bedarfe der Planungspraxis auf, aber lässt zugleich weitere Bedürfnisse offen. Während der Ansatz im BauMobG für richtig gehalten wird, ist die Ausgestaltung nicht immer praxisorientiert. Die Novellierung wird insgesamt eher als unzureichende Gesetzesanpassung anstelle eines entscheidenden Fortschritts für eine erleichterte Baulandmobilisierung gesehen, wenngleich die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zuteilen gestärkt wurden. Dies wird insbesondere an den Untersuchungsinstrumenten des neuen sektoralen Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung (§ 9 Abs. 2 BauGB), dem ausgeweiteten Vorkaufsrecht (§§ 24 und 25 BauGB) oder dem erweiterten Baugebot (§ 176 BauGB) deutlich.

Die Kommunen nehmen die Instrumente des BauMobG insgesamt zurückhaltend an und eine direkte Integration in den Planungsalltag findet kaum statt. Die Planungspraxis wartet auf Erfahrungsberichte oder benötigt Zeit zur Einarbeit. Außerdem werden neue Regelungslücken gesehen, rechtliche Unsicherheiten befürchtet oder es gibt gar keinen Anwendungsbedarf. Resultierend wird vorerst geringes Anwendungspotenzial in den Instrumenten des BauMobG gesehen.

1. Untersuchung zum Baulandmobilisierungsgesetz

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). Die Wohnungsmieten und Kaufpreise für Wohnimmobilien nehmen weiterhin zu (vgl. BMI 2021: 23-24). Die Relevanz der Wohnungsknappheit ergibt sich nicht zuletzt durch die Bedeutung des Wohnens als Grundbedürfnis der Menschen sowie dessen Absicherung 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.

Experten aus Wissenschaft und Praxis sehen das Schlüsselproblem immer deutlicher in der Baulandknappheit und werten den Mangel an verfügbarem Bauland als Engpassfaktor (MHKBBG NRW 2021: 27; REIß-SCHMIDT: 1; vgl. ADRIAN et al. 2021: 7; DV 2016: 6; BBSR 2017: 5, 8). Diesen belegen die gestiegenen hohen Baulandpreise, die sich von Anfang der 2000er Jahre bis zum Jahr 2020 mehr als verdoppelt haben (Destatis 2021: 43, 45). Die Faktoren des allgemeinen Bevölkerungswachstums sowie ohnehin der Notwendigkeit der zu minimierenden Flächeninanspruchnahme und des schonenden Umgangs mit Boden treiben die Nachfrage nach Boden zusätzlich an und erhitzen den nachgelagerten Wohnungsmarkt weiter (BMI 2021: 24; GERBER et al. 2018: 12; BReg 2021: 102; § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB; § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).

Bisher kann unter den gegebenen Rahmenbedingungen sowie dem Akteurshandeln in Gesellschaft, Politik und Planung eine für die Allgemeinheit befriedigende Wohnraumversorgung offenbar nicht gewährleistet werden. Im Jahr 2018 ist von der Bundespolitik das Problem der Baulandknappheit erkannt und von der Regierung ein Politikprozess initiiert worden, welcher im Mai 2021 die Verabschiedung des Baulandmobilisierungsgesetzes¹ (BauMobG) zur Folge hatte, welches in erster Linie die Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB) beinhaltet (vgl. BReg 2018: 109; BR-Drs. 382/21).

Das BauMobG ist am 23.06.2021 mit der gesetzlichen Zielsetzung zur Unterstützung der Kommunen bei der „Aktivierung von Bauland und der Sicherung bezahlbaren Wohnens“ (BT-Drs. 19/24838: 1) in Kraft getreten (BGBl. 2021 Teil I Nr. 33: 1809). Durch die Verbesserung des Bauplanungsrechts sollen die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden gestärkt und somit Bauland einfacher mobilisiert sowie die Möglichkeiten des Flächenzugriffs gestärkt werden (BT-Drs. 19/24838: 1).

¹ Volltext des BauMobG: s. BGBl. 2021 Teil I Nr. 33

Die Novellierungen erstrecken sich über das Allgemeine und Besondere Städtebaurecht und enthalten neben neu eingeführten Instrumenten und Regelungsinhalten auch Änderungen am bestehenden rechtlichen Instrumentarium². Die Änderungsvorschriften beziehen sich überwiegend auf die Gebietskulisse des unbeplanten, aber auch beplanten, Innenbereichs und fokussieren mehrheitlich hoheitliche Instrumente für eine durchsetzungsstärkere Innenentwicklung, insbesondere zur Verbesserung der Wohnraumversorgung (SPANNOWSKY 2022: 127, 132). Die Anwendung einiger Instrumente des BauMobG ist an befristete Rechtsverordnungen der Länder zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt, dessen Ermächtigungsgrundlage in § 201a BauGB neu eingefügt wurde, geknüpft.

Für das Untersuchungsvorhaben ist von analytischem Interesse, wie praxisorientiert der Politikprozess zum BauMobG abgewickelt wurde und diese politische Antwort mit dem Bedarf an Instrumenten der kommunalen Planungspraxis übereinstimmt. Hierzu bedarf es einer Rekonstruktion des politischen Prozesses sowie der Untersuchung von Einschätzungen zu den Instrumenten des BauMobG seitens der Kommunen.

Es resultiert folgende Hauptforschungsfrage für die Arbeit:

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

Folgende Unterfragen konkretisieren den Untersuchungsbedarf. Zu Beginn steht das Erkenntnisinteresse an der Problemdefinition und dem zugrunde gelegtem Erklärungsansatz einschließlich der Akteurskonstellationen:

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

Daran anknüpfend erfolgt die Analyse des gesetzlichen Lösungsansatzes mit den Einzelheiten zur Begründung, Zielsetzung und Ausgestaltung der Regelungsinhalte:

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

Bei der Unterfrage 3 werden nun empirisch die Einschätzungen der Planungspraxis zum BauMobG analysiert. Dies umfasst die Sichtweise zum Politikprozess, die Beurteilung zur

² Eine Übersicht der Instrumente des BauMobG ist im Anhang enthalten.

Bedarfsdeckung durch die Neureglungen sowie die Auffassung und potenzielle Anwendung der Instrumente:

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

Der tatsächliche Nutzen zur Schaffung von Wohnraum kann noch nicht wissenschaftlich und repräsentativ evaluiert werden. Darüber hinaus werden gegenwärtige Änderungsbedarfe aus Sicht der Planungspraxis trotz Inkrafttretens des BauMobG erfragt:

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

Diese offenen Forschungsfragen sind die Grundlage für einen qualitativen Untersuchungsansatz, mithilfe welchem der Politikprozess und die Einschätzungen aus der Praxis detailliert verstanden und interpretiert werden können und somit die Hauptforschungsfrage sukzessive beantwortet werden kann. Insgesamt erfolgt eine politisch-empirische Studie, die grundlegend auf der ganzheitlichen Politikanalyse nach KNOEPFEL et al. (2011) basiert³.

Methodisch wird zunächst eine ausführliche Inhaltsanalyse der Dokumente aus der Politikpraxis zum BauMobG, insbesondere einschlägiger Materialien der Legislative und Exekutive auf Bundesebene, sowie eine rechtliche Einordnung des Gesetzes und dessen Instrumente vorgenommen, um die ersten beiden Unterfragen zu bearbeiten. Zur Analyse von Einschätzungen der Planungspraxis werden leitfadengestützte Experteninterviews⁴ mit kommunalen Vertretern durchgeführt und ausgewertet. Für die Interviewbefragung sind die Städte Düsseldorf, Bonn, Bornheim und Telgte in NRW ausgewählt worden. Hierfür wurde ein kriterienbezogener Auswahlprozess, etwa nach Vorliegen eines stark nachgefragten Wohnungsmarkts sowie eine Differenzierung nach Lage und Größe, vorgenommen. Mithilfe der Befragungsergebnisse werden die Unterfrage 3 und im Rahmen einer fachlichen Erörterung im Gesamtkontext die ergänzende Unterfrage 4 bearbeitet.

³ Bei dieser Untersuchung ging es nicht um eine quantitative Auswertung der kommunalen Sichtweise zum BauMobG und deren Instrumente und somit nicht um das Aufstellen stark repräsentativer bzw. abgesichert zu verallgemeinernden Aussagen, sondern um das Verständnis und Interpretieren von einzelnen kommunalen Einschätzungen und dem Erkenntnisgewinn zur detaillierten Haltung zu der Einführung neuer bodenpolitischen Instrumente. Daher sind die Ergebnisse nicht abschließend und ohne Weiteres zu generalisieren bzw. auf alle Kommunen zu übertragen. Für solche Ergebnisse über diese Ansätze hinaus ist eine breitere Abfrage im Rahmen einer weiteren Untersuchung notwendig.

⁴ Der Leitfaden für die Experteninterviews mit Vertretern der kommunalen Planungspraxis ist dem Anhang beigelegt.

Um die Praxisorientierung des BauMobG nachvollziehbar untersuchen zu können, werden drei wesentliche, wie umstrittene Instrumente⁵ vertiefend betrachtet, welche in Ihrem Anwendungsfeld sehr unterschiedlich sind. Entscheidend für die Auswahl waren übergreifend Faktoren wie der eindeutige Bezug zur Innenentwicklung, Wohnraumversorgung und Baulandmobilisierung. Dazu wurde jeweils ein Instrument gewählt, das dem Instrumentarium gänzlich neu hinzugefügt wurde, eine aktive Bodenpolitik fördern kann oder dem Besondern Städtebaurecht entstammt:

• § 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

In § 9 Abs. 2d BauGB wurde ein weiterer sektoraler Bebauungsplan (B-Plan) mit Festsetzungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau im unbeplanten Innenbereich eingeführt (Art. 1 Nr. 3c BauMobG). Zielsetzung ist die Schaffung von gefördertem und bezahlbarem Wohnraum im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB (BT-Drs. 19/24838: 25).

Der einfache B-Plan zur Wohnraumversorgung legitimiert unter Nummer 1 die Errichtung von Wohngebäuden ohne weitere Einschränkungen. In Nummer 2 wird der Bauherr durch die bauliche Voraussetzung der Fähigkeit zur sozialen Wohnraumförderung hinsichtlich seiner Ausnutzungsmöglichkeit eingeschränkt (MITSCHANG 2021: 36). Hinzukommend bietet die Nummer 3 die am stärksten einschränkende sowie bedeutsamste Regelung mit der ergänzenden Einhaltung und Sicherstellung der Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, im Kern Miet- und Belegungsbindungen (MITSCHANG 2021: 41). Ergänzende Möglichkeiten zur Besteuerung und zum Maß der baulichen Nutzungen werden gegeben (S. 2-4).

Das bestandene gemeindliche Vorkaufsrecht nach den §§ 24-28 BauGB wurde an gleich mehreren Stellen erweitert, um die Bedeutung für die kommunale Liegenschaftspolitik zu stärken und einen erleichterten Zugriff auf zur Veräußerung stehende Grundstücke zu ermöglichen (BT-Drs. 19/24838: 18; FK STB 2022: 16).

Im Allgemeinen Vorkaufsrecht wurde § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BauGB mit einer Klarstellung zur Tatbestandsvoraussetzung eines unbebauten Grundstücks versehen, in Absatz 3 die Wohnbedarfsdeckung als ein expliziter Allgemeinwohlgrund ergänzt und mit der neuen Nummer 8 des § 24 Abs. 1 S. 1 BauGB ein weiterer Vorkaufstatbestand für sogenannte Schrott- und Problemimmobilien eingeführt (Art. 1 Nr. 8 BauMobG; UECHTRITZ 2021a: 1236-1237).

⁵ Für die drei vertiefend untersuchten Instrumente sind die Auszüge aus dem BauGB im Anhang aufgeführt.

Für das Besondere Vorkaufsrecht behält das BauMobG für § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB eine neue Form des Vorkaufsrechts für brachliegende unbebaute Grundstücke bereit (Art. 1 Nr. 9 BauMobG). Dieses ist allerdings an die Bestimmung eines angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB geknüpft. Ebenso wie beim Allgemeinen Vorkaufsrecht wird auch beim Satzungs-vorkaufsrecht die Legaldefinition des unbebauten Grundstücks implementiert sowie die Wohnbedarfsdeckung als Rechtfertigungsgrund klarstellend hervorgehoben (§ 25 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 1 BauGB). Außerdem werden in § 28 BauGB zwei verfahrensrechtliche Änderungen zum Vorkaufsrecht vorgenommen (Art. 1 Nr. 10 BauMobG). Zum einen wird die Ausübungsfrist für die Kommune von zwei auf drei Monate erhöht (§ 28 Abs. 2 S. 1 BauGB). Zum anderen wird ein sogenanntes preislimitiertes Vorkaufsrecht ermöglicht, nach welchem nun eine bloße Überschreitung des vereinbarten Kaufpreises vom Verkehrswert zur Ausübung ausreicht (§ 28 Abs. 3 S. 1 BauGB).

Auch das bisher in der Praxis wenig relevante Instrument des Baugebots wurde an vier Stellen novelliert, um eine erleichterte Baulandmobilisierung zwecks Wohnraumschaffung praxiswirksam zu erreichen (UECHTRITZ 2021b: 1389; Art. 15 und 16 BauMobG; BT-Drs. 19/24838: 19). Erstens kann die Anordnung eines Baugebots nun nach § 175 Abs. 2 S. 2 BauGB insbesondere bei angespannten Wohnungsmärkten nach § 201a BauGB begründet werden. Zweitens ist nun in § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ein Baugebot ausschließlich zur Wohnbebauung legitimiert, sofern es in der doppelten Gebietskulisse aus einem bestehendem B-Plan, der Wohnnutzung regelhaft zulässt, und einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB liegt (STOCK in: E/Z/B/K, BauGB, § 176, Rn 29f). Eine dritte Änderung ermöglicht Kommunen nun bei einem Übernahmeverlangen, das entsprechende Grundstück zugunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft zu übernehmen (§ 176 Abs. 4 S. 2 BauGB). Die Anwendung des erweiterten Baugebots wird zugleich durch die Einführung des sogenannten Familienprivilegs, also das Zurückhalten eines Grundstücks im engsten Familienkreis aufgrund von wirtschaftlicher Unzumutbarkeit, als neue Abwendungsmöglichkeit eingeschränkt (§ 176 Abs. 3 S. 2 BauGB).

2. Ergebnisse der Untersuchung

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Politikanalyse zum Prozess des BauMobG (Unterfragen 1 und 2) sowie danach der Einschätzungen seitens der kommunalen Planungspraxis zum BauMobG (Unterfrage 3) dargelegt, ehe die Schlussfolgerungen aufgezeigt werden und abschließend der Änderungsbedarf (Unterfrage 4) eingeordnet wird.

Politikanalyse zum Baulandmobilisierungsgesetz

Der Prozess des BauMobG begann bereits mit dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung im Jahr 2018, in welchem sowohl die Wohnraumoffensive mit der Absicht zur Errichtung von 1,5 Mio. Wohnungen sowie die Unterstützung der Kommunen bei der Aktivierung von Bauland vereinbart wurde (BReg 2018: 109). Hierzu wurde die Kommission *Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik* (Baulandkommission) mit Vertretern der Regierungsfractionen, der Länder, der kommunalen Spitzenverbänden sowie fachbezogenen Verbänden und Experten aus Wissenschaft und Praxis eingerichtet (BMI 2019a: 23). Nach mehreren intensiven Sitzungen zu variierenden Themenschwerpunkten wurden im Juli 2019 Handlungsempfehlungen „zur Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie zu spezifischen Instrumenten der Baulandbereitstellung und Reformüberlegungen zur Bodenpolitik“ (BMI 2019b: 3) beschlossen (BMI 2019a: 23). 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 von politischen Vertretern der Regierungsfractionen und Landesbauminister vorgenommen. Im Mittelpunkt der Handlungsempfehlungen stand die Änderung des Städtebaurechts, weshalb ein Jahr später am 09.06.2020 mit der Veröffentlichung des Referentenentwurfs des Bundesbauministeriums die Phase der Politikformulierung begann (s. BMI 2020). Durch den Beschluss eines Regierungsentwurfs am 04.11.2020 wurde ein siebenmonatiges formelles Gesetzgebungsverfahren eingeleitet (BR-Drs. 686/20: 5; BT-Drs. 19/24444: 1; BT-PP 19/228: 72). Im Gesetzgebungsverfahren wurden die Entwürfe durch politische Debatten und Forderungen in den Beratungen mehrmals an einigen Stellen geändert. Schließlich wurde das BauMobG am 07.05.2021 vom Deutschen Bundestag beschlossen (BT-PP 19/228: 72; s. BR-Drs. 382/21).

Inhaltlich hat die Bundespolitik, anknüpfend an die herausfordernde Situation der Wohnungsknappheit in vielen Stadtregionen, politischen Handlungsbedarf erkannt und das öffentliche Kernproblem der unzureichenden Baulandmobilisierung definiert. Hintergrund ist ein Paradigmenwechsel beim Erklärungsansatz seitens der Politik, welche die Baulandknappheit als zentralen Engpassfaktor heranzieht. 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 verdeutlichen das aufgestellte Akteursdreieck mit seinen beiden koexistierenden Modellen. Die Baulandnachfrager aller Art werden jeweils als Politikbegünstigte bzw. Leittragende des Problems eingeordnet. Ein Modell stuft die privaten Baulandeigentümer, insbesondere solche mit unbebauten Grundstücken, wie Baulücken, mit geringfügig bebauten, also untergenutzten, Grundstücken sowie mit brachliegenden Grundstücken, welche dem Baulandmarkt erhebliche Bebauungspotenziale für Wohnraum entziehen, als die problemverursachenden Akteure ein. Ein weiteres Modell stuft die steuerbefähigten Akteure der Kommunalverwaltungen und Lokalpolitik als Zielgruppen des BauMobG ein, weil diese aus unterschiedlichen Gründen nur unzureichend Bauland bereitstellen und somit von staatlicher Seite erhebliche Bebauungspotenziale für Wohnraum nicht zur Verfügung gestellt werden.

Um die Wohnungsknappheit zu bewältigen, soll nun entgegen dem bisherigen Politikansatz erstmals bodenpolitischen Instrumenten ein stärkeres Gewicht beigemessen werden. Aufgrund der Integration in das wohnungspolitische Gesamtpaket der Bundesregierung kann ein Nebeneinander von den, seit Jahrzehnten fokussierten, wohnungspolitischen Instrumenten sowie nun den indirekt wirkenden bodenpolitischen Instrumenten resümiert werden. Demzufolge gibt es einen Paradigmenwandel hin zu einem ganzheitlichen Ansatz von wohnungs- und bodenpolitischen Instrumenten. Stellvertretend hierfür steht die Politik des BauMobG, dessen Zielsetzung unter einer vermehrten Baulandmobilisierung zur Wohnraumschaffung mithilfe der Ausweitung und verstärkten Anwendung bodenrechtlicher Instrumente zusammengefasst werden kann. Das BauMobG als Politikprodukt sieht folglich die Novellierung des Städtebaurechts mit neuen Regelungsvorschriften und geänderten Instrumenten vor. Die Neuregelungen betreffen ein breites Spektrum an hoheitlichen, regulatorischen Instrumenten, welche übergreifend die identifizierten ungenügenden Steuerungs- und Zugriffsmöglichkeiten verbessern sollen.

Nachdem der Prozess von der Einrichtung der Baulandkommission bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens fast 3 Jahre gedauert hat, befindet sich der Gesamtprozess zurzeit in der Phase der Umsetzung; insbesondere durch die Instrumentenanwendung auf kommunaler Ebene durch die Planungspraxis und Lokalpolitik. Hierbei können erst in sechs⁶ Bundesländern die in Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB bestimmten Städte von dem erweiterten Instrumentarium Gebrauch machen.

⁶ Die Angaben beziehen sich, ebenso wie alle anderen Angaben dieses Berichts, auf das Fertigstellungsdatum der zugrunde liegenden Arbeit im Herbst 2022; wohlwissend, dass in der Zwischenzeit der Politikprozess fortgeschritten ist und weitere Länder, u.a. NRW zum Ende des Jahres 2022, eine Rechtsverordnung nach § 201a BauGB erlassen haben.

Einschätzungen der Planungspraxis zum Baulandmobilisierungsgesetz

Entscheidend für die zukünftige Politikumsetzung und Wirksamkeit des BauMobG ist die Praxisorientierung und Annahme der Instrumente. Dies zeigt die Sichtweise der kommunalen Planungspraxis als Hauptadressat und Anwender der BauMobG-Instrumente. Seitens der Planungspraxis gab es im Vorhinein allgemeine sowie konkrete Bedarfe, jedoch bestand kein umfangreicher Novellierungsbedarf am bodenrechtlichen Instrumentarium. Beispiele sind der Bedarf nach rechtlichen Möglichkeiten für eine erleichterte Bodenvorratspolitik, weitergehende Regelungen zur Vorgabe und Einhaltung von sozialem Wohnungsbau im unbeplanten Innenbereich oder Eingriffsmöglichkeiten durch das Vorkaufsrecht bei nur geringfügig bebauten Grundstücken und Share-Deals.

Mit dem sektoralen B-Plan zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB wurde eine hoheitliche Regelungslücke mit weitergehenden Festsetzungsmöglichkeiten zum sozialen Wohnungsbau im unbeplanten Bereich geschlossen. Jedoch sehen die Kommunen den kooperativen Weg über städtebauliche Verträge als weitgehend zweckmäßig und die Neuregelung eher als Klarstellung an. Dazu wird durch den begrenzten Katalog für Wohnfestsetzungen dem lokalpolitischen Bedarf nach weiteren Nutzungsfestsetzungen, etwa Grünfestsetzungen, nicht nachgekommen. Das neu eingeführte Instrument des B-Plans zur Wohnraumversorgung wird folglich in der Planungspraxis sehr kritisch und überwiegend ablehnend beurteilt. Zwar wird ein dem Funktionszweck entsprechend benötigtes Instrument eingeführt, die Ausgestaltung wird aber für wenig praxisorientiert und gewinnbringend gehalten.

Die Änderungen am Vorkaufsrecht werden einerseits als Erweiterung wahrgenommen, wobei insbesondere der neue § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB Potenzial für die Aktivierung brachliegender unbebauter Grundstücke bereithält. Andererseits bleibt die Ausweitung um einige geforderte Tatbestände, etwa die Ausübung zwecks Bodenbevorratung, aus und kommt hiermit dem kommunalen Bedarf nicht nach. Während mit der Einführung eines preislimitierten Vorkaufsrechts sowie der Verlängerung der Ausübungsfrist die Bedürfnisse zur Verfahrenserleichterung teils erfüllt wurden, bleiben für die Planungspraxis eine Reihe rechtlicher Anwendungshürden bestehen.

Die Intention des Gesetzgebers bei der Baugebotserweiterung wird registriert und dieser grundsätzlich zugestimmt. So wird der neuen Nummer 3 des § 176 Abs. 1 S. 1 BauGB eine breite Anwendungskulisse eingeräumt, da ein vorliegender B-Plan lediglich die einfache Wohnnutzung zulassen muss und somit selbst Mischgebiete miteinbezieht. Auch die Übernahme zugunsten einer Wohnungsbaugesellschaft wird als Chance zur erleichterten Abwicklung angesehen. Die rechtlichen Änderungen am Baugebot haben dennoch die Bedürfnisse der Kommunalverwaltungen kaum befriedigen können und es überwiegt nach wie vor der geringe

Praxisbezug. Durch die starken Abwendungsmöglichkeiten – nun klarstellend bei Unzumutbarkeit aus familiären Gründen und damit für nicht notwendig erachtet – sowie den ohnehin hohen rechtlichen Anwendungshürden wird es für die Planungspraxis als eher untauglich gehalten.

Neben dem Fortbestehen hoher rechtlicher Hürden sowohl beim Vorkaufsrecht als auch beim Baugebot werden zudem die neuen potenzialreichen Anwendungsfälle beider Instrumente unter Landesvorbehalt nach § 201a BauGB gestellt und damit die Möglichkeit zur gestärkten Baulandmobilisierung nur einem eingeschränkten kommunalen Adressatenkreis sowie befristet zur Verfügung gestellt. Weniger umstrittene Instrumente, wie die erleichterten Befreiungsvoraussetzungen (§ 31 Abs. 3 BauGB) oder die Umwandlung der Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung in Orientierungswerte (§ 17 BauNVO) werden hinsichtlich einer nachverdichteten Wohnraumschaffung als hilfreich eingeschätzt.

Die Einschätzungen der kommunalen Planungspraxis nach Inkrafttreten der Gesetzesnovelle zeigen, dass das BauMobG nicht die entscheidende Weiterentwicklung der Instrumente hervorgebracht hat, um die Baulandmobilisierung zur Schaffung von Wohnraum zu erleichtern und bisherige Hemmnisse auf der Anwendungsebene abzubauen. So wurde der konkrete Änderungsbedarf am bodenrechtlichen Instrumentarium nur teilweise erfüllt und es wurden eher leichte Gesetzesanpassungen vorgenommen anstelle durchgreifender Instrumente etabliert. Außerdem sind bestimmte Problemstellungen gar nicht angegangen und nur wenige Instrumente neu eingeführt worden. Dazu wird die nicht vollends zweckmäßige Ausgestaltung bestimmter Rechtsnormen bemängelt, sodass insgesamt der potenzielle Nutzen der Neuregelungen als marginal eingeordnet wird. Die partielle Bindung einiger BauMobG-Instrumente an eine Rechtsverordnung nach § 201a BauGB wird zudem als systemfremd angesehen, da der Landesebene die Aktivierung von Instrumenten des bundesrechtlich zu regelnden Städtebaurechts überlassen wird.

Folglich wurde deutlich weniger erreicht, als zu Beginn von Akteuren aus der Praxis erhofft sowie die Teilnehmer der Baulandkommission erarbeitet haben. Das Ergebnis einer unzureichenden Bedarfsdeckung durch die Gesetzesnovelle bestätigt jedoch die geringe Erwartungshaltung der Kommunen im Vorhinein an eine Novelle, die wirklich eine Erleichterung für die Baulandmobilisierung hervorbringen würde. Dies passt zu vergangenen Erfahrungen, weshalb sich die Kommunen sowieso nicht viel von gesetzgeberischen Aktivitäten im Bodenrecht versprechen. Die Kommunen zeigten während des Entwurfsprozesses des BauMobG abnehmendes Interesse und verfolgten den Aushandlungsprozess weniger intensiv, insbesondere weil erörterte Neuregelungen fortlaufend abgeschwächt wurden sowie sich mit dem BauMobG lediglich ein Kompromiss auf kleinstem gemeinsamem Nenner zum Ende der Legislaturperiode abzeichnete. Obendrein wurden die Kommunen auch nicht direkt beteiligt, obwohl diese die

entscheidenden Akteure der Politikumsetzung darstellen, und sind lediglich über die kommunalen Spitzenverbände vertreten worden. Ohnehin sind Stellungnahmen teils zu kurzfristig eingeholt worden, wodurch neben einem ausreichend breitem Meinungsbild auch die thematische Auseinandersetzung für eine umfassende Einschätzung gefährdet worden ist.

Die Neuregelungen sind eher zurückhaltend in den Kommunen aufgenommen worden und haben vorerst keine Begeisterung ausgelöst bzw. direkte Überzeugung erwirkt. In den Großstädten wurde sich aufgrund erweiterter personeller Ressourcen sowie größeren Erfordernissen zügiger mit den Neuregelungen auseinandergesetzt. Eine direkte Integration in den Planungsalltag findet allerdings nicht statt, weil die Instrumente ihrer Ansicht nach Schwächen aufzeigen, noch keine Erfahrungsberichte vorliegen, rechtliche Unsicherheiten mit sich bringen oder ortsspezifisch gar nicht benötigt werden. Dagegen zeigt sich im Verhältnis zur Stadtverwaltung seitens der Lokalpolitik Interesse zur Auseinandersetzung mit den Instrumenten. Allseitig stößt der B-Plan nach § 9 Abs. 2d BauGB auf Interesse und wird trotz der durchaus kritischen Beurteilung für die Praxis analysiert und diskutiert. Die Neuerungen beim Vorkaufsrecht und Baugebot werden hingegen passiv und abwartend aufgenommen. Im Laufe der Zeit nach Inkrafttreten des BauMobG waltet alles in allem ein weiterhin vorsichtiger Umgang mit den Instrumenten und ein Einsatz erfolgt zögerlich und wird stets präzise abgewogen.

Der B-Plan zur Wohnraumversorgung könnte Eingang in das gewohnte Instrumentarium finden, wenn es etwa durch Nachbesserungen des Gesetzgebers weitere Regulierungsmöglichkeiten insbesondere für die Nummer 3 des § 9 Abs. 2d S. 1 BauGB geben würde. Potenzielle Anwendungsfälle werden v.a. in Verbindung mit den vielerorts vorhandenen Baulandbeschlüssen bzw. -modellen gesehen. Keine Anwendungsnotwendigkeit wird hingegen bei B-Plänen gesehen, die sich auf Nummer 1 beziehen.

Die zuvor bestehenden hohen rechtlichen und finanziellen Anforderungen bei der Ausübung des Vorkaufsrechts werden durch das BauMobG nur marginal vereinfacht. Zwar ermöglicht v.a. der neue Tatbestand in § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB für unbebaute und brachliegende Grundstücke eine breitere Gebietskulisse, jedoch wird das Anwendungspotenzial diesbezüglich in der Praxis als nicht sehr hoch eingeschätzt, da es in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten etwa fortlaufend weniger unbebaute Grundstücke mit gleichzeitiger Verkaufsabsicht gibt. Ebenso würden inzwischen selbst sogenannte Schrott- und Problemimmobilien i. S. d. § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 BauGB nachgefragt und in Verkaufsfällen die Abwendungsmöglichkeiten einvernehmlich gezogen werden.

Das Anwendungspotenzial beim Baugebot wird grundsätzlich aufgrund der sehr hohen rechtlichen Hürden und dem hohen Verwaltungsaufwand weiterhin als gering angegeben, könnte aber aus dem Instrumentenzweck heraus sowie dem steigenden Ausmaß zurückgehaltener, unbebauter Grundstücke mittelfristig bedeutender für die Planungspraxis werden. Das neue

Baugebot für Wohnraum nach § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB schafft hier eine zielgerichtete Gebietskulisse. Die Übernahmemöglichkeit zugunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft bei Bedarf wirkt in der Anwendung erleichternd, das neue sogenannte Familienprivileg hingegen nicht. Anwendungsfälle werden v.a. für lang bestehende Baulücken in Bestandsgebieten gesehen.

Sowohl die vielversprechenden Tatbestände beim Vorkaufsrecht (§ 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB), als auch beim Baugebot (§ 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) werden durch den Landesvorbehalt in § 201a BauGB in ihrem Anwendungspotenzial abgeschwächt. Außerdem wird bei beiden Instrumenten nach wie vor der Einsatz milderer Mittel bzw. die Anwendung kooperativer Instrumente gemäß bestehender Verwaltungspraxis bevorzugt.

Während das zukünftige Anwendungspotenzial beim neuen Instrument des B-Plans zur Wohnraumversorgung nach derzeitigem Stand als eher gering einzuordnen ist, wird beim Vorkaufsrecht und Baugebot lediglich eine positive Tendenz zur Anwendung auf niedrigem Niveau begründet. Der Anwendung weiterer Instrumente aus dem BauMobG steht die befragte Planungspraxis jedoch vergleichsweise positiv gegenüber. Beispielsweise gibt es Anwendungsinteresse an dem neuen Instrument eines Innenentwicklungskonzepts nach § 176a BauGB.

Insgesamt wird das unmittelbare Anwendungspotenzial der Instrumente des BauMobG in den ersten Jahren für gering resümiert. Bislang konnte in den befragten Kommunen noch kein vollzogenes Anwendungsverfahren der wesentlichen Instrumente des BauMobG verzeichnet werden. Mittelfristig kann sich das Anwendungspotenzial der BauMobG-Instrumente jedoch steigern.

Schlussfolgerungen

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 nur indirekt vertreten, sodass ein ausreichend bedarfsorientierter Prozess offensichtlich vernachlässigt wurde. Zur politischen Problemdefinition kann resultiert werden, dass eine vertiefte Problembehandlung der Debatte über Instrumente bzw. Lösungen untergeordnet war und nicht vollends systematisch aufgearbeitet wurde. Dadurch wurde der Entwurfs- und Gesetzgebungsprozess erschwert und die Neuregelungen konnten nicht hinreichend auf die praktischen Probleme zugeschnitten werden.

Der potenzielle Regelungsinhalt des BauMobG wurde im Prozessverlauf mehrmals komprimiert. Bereits auf die Beschlussfassung der Empfehlungen konnten Akteure aus der Praxis keinen Einfluss mehr nehmen. Auch im Gesetzgebungsverfahren wurden die Entwürfe 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, wie auch bereits zu Beginn des Prozesses von den Kommunen vermutet wurde. Eine zurückhaltende Annahme der Instrumente des BauMobG von der kommunalen Planungspraxis verwundert indes nicht bzw. ist auch Folge einer nicht bedarfsorientierten politischen Intervention. Stellvertretend hierfür ist die implementierte Ermächtigung der Länder nach § 201a BauGB, einen wesentlichen Teil des Instrumentariums des BauMobG erst per Rechtsverordnung für bestimmte Kommunen freigegeben zu können. Dass hiervon nach über einem Jahr nur wenige Flächenländer Gebrauch gemacht haben, zeigt, dass in einem langen Politikprozess als Ergebnis ein Gesetz etabliert wurde, das dem bodenpolitischen Bedarf an Baulandmobilisierung zur akuten Bewältigung der Wohnungsknappheit nicht gerecht wird.

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 baureifem, aber zurückgehaltenem 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 hierzu seitens der Planungspraxis 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, neu geschaffene Regelungslücken, wenig Anwendungsfälle oder weitere Anwendungshürden initiieren Probleme in der Planungspraxis und erklären zum Teil die zurückhaltende Annahme der Neuregelungen. Stellenweise widerspricht sogar der Ansatz im BauMobG, dass ein breiteres Instrumentarium für Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt vorgesehen ist, der tatsächlichen Nachfragesituation. Hier regeln Marktmechanismen Wohnbauvorhaben häufiger von selbst und Vorschriften und Auflagen können leichter durchgesetzt werden; andersrum dürften demnach Kommunen außerhalb der Gebietsbestimmung ebenso Bedarf nach solch weitergehenden Steuerungsmöglichkeiten in der Bodenpolitik haben.

Insgesamt erfüllt der Politikprozess zum BauMobG die Bedürfnisse der Planungspraxis zur Schaffung von Wohnraum nur teilweise; einige Bedarfe der Planungspraxis werden aufgegriffen, aber zugleich weitere Bedarfe offengelassen werden. Dies belegen nicht zuletzt die zurückhaltende Annahme und das als eher gering eingeschätzte Anwendungspotenzial. Resümierend schätzt die befragte Planungspraxis die Novellierung nicht als den maßgebenden Fortschritt für eine erleichterte Baulandmobilisierung ein, wenngleich die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zuteilen gestärkt wurden.

Die tatsächliche Anwendung der Instrumente des BauMobG in den Kommunen wird sich in Zukunft zeigen. Im Rahmen weiterer Untersuchungen kann die Politikanalyse vervollständigt und die längerfristige Politikumsetzung bzw. tatsächliche Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente ausgewertet und interpretiert sowie das BauMobG als Ganzes evaluiert werden. Im Kontext der Wohnungs- und Baulandknappheit bleibt die Ausgestaltung des Instrumentariums und die Rolle der kommunalen Bodenpolitik sehr relevant; auch weil die Problemstellung aktuell nicht unmittelbar aufzulösen sein wird und die Debatte um die Bewältigung der Knappheitssituation fortbestehen wird.

Diskussion zum bodenrechtlichen Änderungsbedarf zur Baulandmobilisierung

Seitens der Planungspraxis liegt auch nach der Verabschiedung des BauMobG ein geringer bodenrechtlicher Änderungsbedarf vor, um die Möglichkeiten der Baulandmobilisierung zur Wohnraumschaffung zu verbessern. Ein gewichtiger Teil deckt sich mit dem Bedarf im Vorhinein des BauMobG-Prozesses. Ein genereller Bedarf besteht etwa weiterhin nach Instrumenten, die eine ausgeweitete Bodenvorratspolitik ermöglichen. Konkret werden beim Vorkaufsrecht mit den Anwendungstatbeständen der Share-Deals, des Bruchteils- und Wohnungseigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz oder in Verbindung zum sozialen Wohnungsbau eine Reihe an Erweiterungsvorschlägen aufrechterhalten. An für das Bodenrecht gänzlich neuen Instrumenten wird etwa die Innenentwicklungsmaßnahme für unzusammenhängend liegende Flächen im Innenbereich vorgeschlagen, wohingegen die Einführung eines pauschalen Planungswertausgleichs kaum Zuspruch erhielt. Zu den Bedarfen, die erst durch das BauMobG hervorgebracht wurden, gehört die Nachbesserung des § 9 Abs. 2d BauGB für flexiblere Regelungsmöglichkeiten. Grundsätzlich bedarf es fortwährend Änderungen im Planungsrecht zugunsten erleichterter Planungsverfahren. Die geäußerten Bedarfe sind jeweils verständlich und konkrete Regelungsvorschläge in ihrem Zweck sinnvoll und potenzialreich. Jedoch ist eine rechtliche Integration aufgrund steigender inhaltlicher Anforderungen, des wachsenden Ausmaßes an Belangen, der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere mit dem starken Eigentumsrecht, sowie schwieriger rechtlicher Umsetzung in der Praxis häufig unwahrscheinlich.

Auch eine weitere Novellierung des Bodenrechts gemäß des insgesamt geringfügigen Änderungsbedarfs würde die Steuerungsmöglichkeiten der Planungspraxis nicht umfassend neugestalten, sondern lediglich stellenweise anpassen und erweitern. Eine solche rechtliche Weiterentwicklung stünde aber offensichtlich auch noch nicht im Einklang mit dem Ausmaß bodenbezogener Herausforderungen in den Städten, exemplarisch der Wohnungsknappheit, die derzeit nicht gelindert werden können. Deshalb drängt sich eine breitere Betrachtung auf die praktizierte Bodenpolitik, also die Anwendungspraxis des bodenpolitischen Instrumentariums, auf. Auf der Anwendungsebene kommt es drauf an, wie genau die Instrumente von der kommunalen Planungspraxis eingesetzt, koordiniert und kombiniert werden. Neben der jeweiligen Kompetenz und Bereitschaft wird die Anwendung durch weitere Faktoren bestimmt. Geringe finanzielle Möglichkeiten, begrenzte personelle Ressourcen oder die schwierige Kooperation mit beteiligten Akteuren schränken die Anwendung häufig ein, sodass das Potenzial nicht ausgeschöpft werden kann. Darüber hinaus zeigt sich, dass auch die Bodenpolitik in den stark wachsenden Städten nicht allein die Wohnungsknappheit lösen kann und auf Ebene des Politikparadigmas zukünftig zugleich sozial- bzw. wohnungspolitische Instrumente gestärkt und vermehrt angewendet werden müssen.

3. Quellenverzeichnis

- 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
- 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)
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] 2017: Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?. Bonn
- BGBl. [Bundesgesetzblatt] 2021 Teil I Nr. 33: Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Vom 14. Juni 2021
- 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] 2020: 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] 2021: Vierter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020. Berlin
- BR-Drs. [Drucksache des Bundesrates] 382/21 vom 07.05.2021: Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages. Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)
- BR-Drs. [Drucksache des Bundesrates] 686/20 vom 06.11.2020: Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)
- BReg [23. Bundesregierung] 2018: 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] 2021. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Berlin
- 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] 19/24838 vom 30.11.2020: Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)
- BT-PP [Plenarprotokoll des Bundestages] 19/228: Stenografischer Bericht der 228. Sitzung am 7. Mai 2021
- Destatis [Statistisches Bundesamt] 2021: Preise. Kaufwerte für Bauland. Fachserie 17, Reihe 5, 2020. Wiesbaden
- DV [Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.] 2016: Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. Berlin
- Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael: Baugesetzbuch. Kommentar. Stand Oktober 2021, München: C. H. Beck

- FK STB [Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz] 2022: Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) (BauGBÄndG 2021 Mustererlass)
- 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
- Hannemann, Christine 2018: Wohnen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 2917-2930
- 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; Veit, Sylvia 2011: Politikanalyse. Verlag Barbara Budrich, Opladen und Farmington Hills
- 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
- 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
- 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).
- 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
- 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

Anhang

Anhangsverzeichnis

1. Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes..... II
2. Auszüge aus dem BauGB zu den vertiefend untersuchten InstrumentenIV
 - § 9 Abs. 2d BauGB – Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung als neues Instrument....IV
 - §§ 24 und 25 BauGB – Ausweitung des Allgemeinen und Besonderen Vorkaufsrechts..... V
 - § 176 BauGB – Erweiterung des Baugebots VI
3. Leitfaden für die Experteninterviews mit der kommunalen Planungspraxis..... VII

1. Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes

Instrument – Regelungsinhalt nach BauMobG	Rechtsnorm	Befristung	Voraus- setzung RV nach § 201a BauGB	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	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 unbeplanten 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)

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	-
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: vertiefend untersuchte Instrumente; § 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				

2. Auszüge aus dem BauGB zu den vertiefend untersuchten Instrumenten

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

*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.*

[...]

§§ 24 und 25 BauGB - Ausweitung des Allgemeinen und Besonderen Vorkaufsrechts

§ 24

(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. [...]

§ 25

(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. [...]

§ 176 BauGB - Erweiterung des Baugebots

(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. [...]

3. 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?