Verteiler:
Konferenz der Verbände
GdW Verbandsrat
Vorstand des GdW
FA Recht
FA Stadtentwicklung

Versand per Mail

19.02.2021 OG/mue
Telefon: +49 30 82403-175
Telefax: +49 30 82403-22 175
E-Mail: gewand@gdw.de

Das Wichtigste:
Der Deutsche Bundesrat hat zum Entwurf des Bundeskabinetts für eine Novellierung des BauGB eine Stellungnahme abgegeben. Diese enthält eine Reihe von Vorschlägen und Präzisierungen, die erstmalig auch das Thema der Digitalisierung im Genehmigungsverfahren aufgreift. Zudem werden auch Änderungshinweise zu den Erleichterungen im B-Planverfahren, bei den Vorkaufsrechten und dem Ersatzgeld gegeben. Die Bundesregierung hat auf die Stellungnahme mit einer Gegenäußerung zu den einzelnen Vorschlägen geantwortet.

Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz – BT-Drs. 19/24838 vom 30.11.2020)

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung (Drucksache 19/26023 vom 20.01.2021)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bundesrat hat am 18.12.2020 zum Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes Stellung bezogen und eine Reihe von Ergänzungsvorschlägen zur Novellierung des BauGB unterbreitet. Die Bundesregierung hat am 20.01.2021 zu den Vorschlägen des Bundesrates entsprechende Gegenäußerungen formuliert. Am 28.01.2021 erfolgte eine erste Lesung zur Novelle des BauGB im Bundestag.

Das Verfahren wurde durch den GdW kontinuierlich durch die aktive Mitarbeit in der Baulandkommission, durch die Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 02.07.2020 sowie der Teilnahme am Verbändedialog des SPD-Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen am 17.12.2020 begleitet.

Nachfolgend geben wir Ihnen einen Überblick über die wesentlichen Vorschläge des Bundesrates und der Gegenäußerungen der Bundesregierung.

1
Digitalisierung von Beteiligungsverfahren

Der Bundesrat schlägt vor:

In **§ 1 Nummer 3a Absatz 1** den Satz einzufügen:
"Die öffentliche Unterrichtung nach Satz 1 kann durch **Einstellung der entsprechenden Unterlagen in das Internet** erfolgen"

§ 4a Absatz 4 Satz 1 wie folgt zu fassen:
"Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Absatz 2 Satz 3 sowie die nach § 3 Absatz 2 Satz 1 **auszulegenden Unterlagen sind in das Internet einzustellen**, über ein **zentrales Internetportal des Landes** und **zusätzlich in Papierform** oder auf **andere leicht zu erreichende Weise zugänglich zu machen**."

In **§ 4a nach Absatz 4 einen Absatz 4a** einzufügen:
"(4a) **Stellungnahmen** der Öffentlichkeit sowie von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange **können elektronisch**, zum Beispiel über ein **zentrales Internetportal** des Landes, abgegeben werden."

Gegenäußerung der Bundesregierung:
"Die Bundesregierung unterstützt die im Zusammenhang mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes entstehenden digitalen Beteiligungsverfahren in der Bauleitplanung, Planfeststellung und Raumordnung und die Entwicklung von gemeindeübergreifenden digitalen Angeboten zur Beteiligung der Öffentlichkeit in diesen Bereichen. **Sie begrüßt die Initiative des Bundesrates, ein starkes Signal zu senden**. Die Bundesregierung wird daher prüfen, inwieweit im Zuge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes zur Unterstützung der für den Vollzug des Bauplanungsrechts zuständigen Länder ergänzende gesetzliche Regelungen getroffen werden können. Von Belang ist hier unter anderem, zu welchem Zeitpunkt die digitalen Angebote vollständig für die gedachten Funktionen nutzbar sind."

GdW Bewertung:
Der GdW unterstützt den Vorschlag des Bundesrates umfänglich. **Die Chancen und Potenziale der Digitalisierung sollten endlich genutzt werden, um Arbeitsabläufe und Kontakte mithilfe moderner Informationstechnologien grundsätzlich neu zu gestalten, zu vereinfachen und zu beschleunigen**. Dies kann aber nur ein erster Schritt sein, dem weitere Schritte folgen müssen, um mehr Tempo in die Verfahren der Bauleitplanung zu bringen. Hilfreich wäre es, wenn konkrete Zielsetzungen erfolgen, wann eine vollständige Umsetzung der digitalen Prozesse in ganz Deutschland abgeschlossen ist.

Bereits jetzt verpflichtet das Onlinezugangsgesetz (OZG) Bund, Länder und Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch anzubieten. Die danach zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen werden im OZG-Umsetzungskatalog aufgelistet. Beteiligungsverfahren in der Bauleitplanung sind bereits 2019 im OZG-Umsetzungskatalog aufgenommen worden.

Der GdW unterstützt zudem Vorschläge, **zentrale Beteiligungsportale für die Bauleitplanung einzurichten und über zentrale Landesportale kommunenübergreifende Plattformen** zur Durchführung von Beteiligungsverfahren zu nutzen.

2
Beschleunigtes Verfahren durch Aufhebung eines B-Planverfahrens

Der Bundesrat schlägt vor:

§ 13a BauGB-E "Bebauungspläne der Innenentwicklung" sollte geändert werden:
In Absatz 4 wird das Wort "und" durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort "Ergänzung" werden die Wörter **"und Aufhebung"** eingefügt."

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für die **Änderung und Ergänzung** eines Bebauungsplans.

Gegenäußerung der Bundesregierung:
"Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Vorteil und Zielrichtung des Regelungsvorschlags sind unklar: Soweit durch Aufhebung eines Bebauungsplans nach dem Antrag weitere Baurechte geschaffen werden können sollen, ist auch ein Änderungsverfahren nach § 13a BauGB denkbar. Dabei wäre dann auch die Regelung zur Kumulation (vgl. § 13a Abs. 1 Nr. 1 BauGB) vermutlich leichter handhabbar."

GdW Bewertung:
Der Vorschlag, durch Aufhebung von Bebauungsplänen zu einem beschleunigten Verfahren zu kommen, erschließt sich nicht, wenn damit bauliche Vorhaben nach § 34 ermöglicht werden sollen. **Dieses Ziel wird auch durch ein Änderungsverfahren erreicht.** Nach Aufhebung von überholten Baurechten geplanter Bauvorhaben nach § 34 könnte die Überprüfung des sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs mit anderen Bebauungsplänen und die damit verbundene Einhaltung maximaler Grundflächen von 20.000 m² (§ 13a Absatz 1 Nummer 1 BauGB) erschwert werden.

3
Share Deals zur Umgehung des Vorkaufsrechts

Der Bundesrat schlägt vor:

In **"§ 26 BauGB-E Anwendungsvoraussetzungen"** wird folgender Absatz 2 angefügt:
"(2) Dem Entstehen von Vorkaufsrechten nach §§ 24, 25 steht nicht entgegen, wenn der Eigentumsübergang an einem Grundstück durch den Verkauf von Anteilen einer Gesellschaft zu 100 Prozent erfolgt, der **Wille der Vertragsschließenden eindeutig** auf eine Eigentumsübertragung des Grundstücks gegen Zahlung eines bestimmten Preises gerichtet war, das wirtschaftliche Ergebnis der Transaktion dasselbe war, wie es bei einem Grundstückskauf gewesen

wäre, **und der Zweck der Weiterveräußerung unter Umgehung des Vorkaufsrechts** einziger oder zumindest im Vordergrund stehender Grund der Gesellschaftsgründung war und die Gesellschaftsgründung darauf gerichtet ist, **die Vorkaufsrechte zu umgehen."**

Gegenäußerung der Bundesregierung:
"Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Der Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes setzt im Wesentlichen die Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen der Baulandkommission um, soweit sie das Bauplanungsrecht betreffen. Zur Verhinderung der Umgehung einer Grunderwerbsteuerpflicht mittels Share Deals wurde eine effektive und rechtssichere gesetzliche Regelung empfohlen. Hierzu hat die Bundesregierung im Juli 2019 den Gesetzentwurf zur Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes vorgelegt, der sich weiterhin im parlamentarischen Verfahren befindet. Soweit sich die Baulandkommission im Rahmen ihrer Beratungen auch mit möglichen anderen Umgehungstatbeständen durch Share Deals befasst hat, wurden daraus keine Handlungsempfehlungen für das gemeindliche Vorkaufsrecht abgeleitet."

GdW Bewertung:
Die Bundesregierung unterstellt, dass mit dem Antrag des Bundesrates verhindert werden soll, dass die **Grunderwerbsteuer mittels Share Deals umgangen** werden kann. Dies ist mitnichten Antragsgegenstand des Bundesrates. **Vielmehr geht es darum, dass die Vorkaufsrechte nicht durch Eigentümerwechsel verhindert werden können**. Daher sollte die Bundesregierung prüfen, wie die kommunalen Vorkaufsrechte auch bei kurzfristigem Eigentümerwechsel durchgesetzt werden können. **Der GdW unterstützt daher den Vorschlag des Bundesrates**.

4
Ausschluss von Erleichterungen in Industrie- und Gewerbegebieten

Der Bundesrat schlägt vor:

§ 31 BauGB-E neuer Absatz 3 sollte überprüft werden:
Die vorgeschlagenen, befristet geltenden Erleichterungen sollten überprüft werden, da von den Befreiungen auch **Industrie- und Gewerbegebiete betroffen sind**, in denen das Wohnen bisher ausgeschlossen war. **Nicht-Wohngebiete** werden in Bebauungsplänen festgesetzt, um dort insbesondere **Betriebe anzusiedeln, die sich nicht mit dem Wohnen vertragen**. Bei **Zulassung von Ausnahmen** und Befreiungen entstehen nicht nur ungesunde Wohnverhältnisse, die **Gewerbebetriebe sind zudem in ihrer Existenz bedroht**, da die Einschränkung der Produktionsgrundlage (Produktionsstätte) droht. Eine derartige Befreiung der Art der baulichen Nutzung ist nicht im Sinne des Plangebers bei Planaufstellung gewesen und auch nicht Teil des Beteiligungsverfahrens (Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit) und damit auch nicht Teil des Abwägungsprozesses gewesen.

Gegenäußerung der Bundesregierung:
"Die Bundesregierung weist darauf hin, dass § 31 Absatz 3 befristet ist, sich auf Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt bezieht und darüber hinaus bei der Entscheidung über

eine Befreiung die Vereinbarkeit mit den öffentlichen Belangen auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen zu prüfen ist. Zudem bedarf es der Zustimmung der Gemeinde. Im Übrigen werden die Auswirkungen der Vorschrift noch vor Ablauf der Frist zu bewerten sein."

GdW Bewertung:
Der GdW lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab. Grundsätzlich ist es richtig, auf die örtlichen Belange in Industrie und Gewerbegebieten und die bestehenden Interessenkonflikte hinzuweisen. Allerdings kann in angespannten Wohnungsmärkten die **Umnutzung von Nicht-Wohngebäuden bzw. das Aufstocken von Büro- und Gewerbebauten** im Sinne des Allgemeinwohls geboten sein. Dabei sind die Beschränkungen durch Geruchs- und Lärmemissionen (TA-Lärm) zu berücksichtigen. Es handelt es sich § 31 Absatz 3 um eine befristete Regelung bis 31.12.2024.

5
Ersatzgeld

5.1

Der Bundesrat schlägt vor:

§ 135d BauGB-E Ersatzgeld
Der Bundesrat hält es für geboten, die im Baugesetzbuch neu eingeführten Regelungen zum Ersatzgeld dahingehend zu ergänzen, dass die Verwendung des Ersatzgeldes **im Einvernehmen mit den zuständigen Naturschutzbehörden** erfolgt.

Gegenäußerung der Bundesregierung:
"Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag mit der Begründung ab:
Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Gemeinde nach dem im Regierungsentwurf enthaltenen § 135d Absatz 4 verpflichtet sein soll, das Ersatzgeld zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden. Ferner hat die Gemeinde die Verwendung des Ersatzgeldes nach der vorgesehenen Änderung des § 4c BauGB ebenso zu überwachen wie bereits nach geltendem Recht die Durchführung von Maßnahmen nach § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB."

GdW Bewertung:
Der GdW hält es **nicht notwendiger Weise für geboten**, bei der Verwendung des Ersatzgeldes **zwangsweise die zuständige Naturschutzbehörde einzubeziehen** ist. Die Fachbehörden sind zwar bei der Realkompensation des Planaufstellungsverfahrens beteiligt, daraus ergibt sich aber keine Notwendigkeit bei der Verwendung des Ersatzgeldes an anderer Stelle, die entsprechenden Fachbehörden verpflichtend einzubinden.

Die Einbindung sollten die Gemeinden je nach Ausgangslage vor Ort entscheiden. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden bei Fachfragen die Behörden hinzuziehen können. Andererseits sind die Gemeinden angehalten, sich bei der konkreten Umsetzung der Ersatzmaßnahmen an den übergeordneten Umweltkonzepten zu orientieren.

Nach § 135a Absatz 4 ist sowieso vorgesehen: "Das Ersatzgeld ist zweckgebunden für **Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege** möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht."

5.2

Der Bundesrat schlägt vor:

§ 135d Absatz 3 wie folgt neu zu fassen:
"(3) Die Pflicht zur Zahlung eines Ersatzgeldes entsteht, sobald die Grundstücke, **denen die Pflicht zur Zahlung eines Ersatzgeldes nach § 9 Absatz 1a Satz 3 zugeordnet ist**, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen."

Gegenäußerung der Bundesregierung:
Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

GdW Bewertung:
Die vorgeschlagene Änderung bezieht sich auf eine notwendige Zuordnungsfestsetzung. Der Vorschlag entspricht der Systematik des § 135a Absatz 3 BauGB, der ebenfalls auf das Vorhandensein einer Zuordnungsfestsetzung abstellt. "Die **Kosten können geltend gemacht werden**, **sobald die Grundstücke**, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, **baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen**." Und weiter: "Die Erstattungspflicht entsteht mit der Herstellung der Maßnahmen zum Ausgleich durch die Gemeinde. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück". **Der GdW hat keine Einwände gegen den Vorschlag des Bundesrates**.

6
Einbeziehung brachliegender Grundstücke in Städtebauliches Entwicklungskonzept

Der Bundesrat schlägt vor:

§ 176a BauGB Absatz 2 Satz 1 neu zu fassen:
"Das städtebauliche Entwicklungskonzept nach Absatz 1 soll insbesondere der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten, nur geringfügig bebauten **oder brachliegenden Grundstücken** dienen."

Gegenäußerung der Bundesregierung:
Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

GdW Bewertung:
Bei dem Gesetzentwurf geht es vor allem um die Aktivierung von Potenzialen der Innenentwicklung. Neben Baulücken und geringfügig genutzten Grundstücken gehören dazu auch brachliegende Grundstücke. Brachliegende Grundstücke werden beim besonderen Vorkaufs-

recht nach § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BauGB explizit erwähnt. Daher ist es nur folgerichtig, diese Grundstücke auch auf die städtebaulichen Entwicklungskonzepte zur Begründung von Baugeboten mit dem Ziel der Stärkung der Innenentwicklung anzuwenden.

7
Verschärfte Bestrafung bei Um- und Rückbauten ohne Genehmigung

Der Bundesrat schlägt vor:

§ 213 BauGB-E Absatz 1 Nummer 4 zu ergänzen:
(1) Ordnungswidrig handelt, wer …
4. **vorsätzlich oder fahrlässig** eine bauliche Anlage im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Satz 1) oder einer Satzung über die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen (§ 171d Abs. 1) ohne Genehmigung rückbaut oder ändert.

Gegenäußerung der Bundesregierung:
"Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Bei dem im Antrag beschriebenen Sachverhalt handelt es sich nach dem Kenntnisstand der Bundesregierung nicht um eine flächendeckende Problematik, so dass ein Regelungsbedarf im BauGB nicht gesehen wird. Zudem wäre mit Blick auf die Höhe des angedrohten Bußgeldes von bis zu 30.000 EUR ein Fahrlässigkeitstatbestand unverhältnismäßig."

GdW Bewertung:
In den Erhaltungsgebieten gemäß § 172 BauGB unterliegen der Rückbau und die Änderung einer baulichen Anlage dem Genehmigungsvorbehalt. Nicht genehmigte Rückbauten oder Veränderungen von baulichen Anlagen in den Erhaltungsgebieten sollten durch entsprechende Verordnungen in den Ländern verfolgt werden. Um Konsistenz bei der Einführung einer Vorsätzlichkeit bzw. Fahrlässigkeit zu wahren, wären diese Tatbestände auch auf Absatz 1 Nummer 1 – 3 (Einreichung unrichtiger Pläne, Veränderung von Markierungen, Beseitigung von Bäumen) anzuwenden. **Der GdW sieht dazu weder eine sachliche Notwendigkeit, noch ist die Verhältnismäßigkeit durch die Verschärfung der Strafverfolgung bei den genannten Ordnungswidrigkeiten gegeben.**

8
Definition der Begriffe "Maß" und "Vollgeschoss" in der BauNVO

8.1

Der Bundesrat schlägt vor:

§ 17 BauNVO Satz 1
Das Wort "Maßes" durch das Wort "Höchstmaßes" zu ersetzen und die Wörter "für Obergrenzen" sind zu streichen.

§ 17 BauNVO Satz 2
Die Wörter "für Obergrenzen" sind zu streichen.

Gegenäußerung der Bundesregierung:
"Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab, da kein Unterschied im Regelungsgehalt zu dem Vorschlag im Regierungsentwurf besteht. Zudem ist das "Maß der baulichen Nutzung" ein eingeführter Begriff im Baugesetzbuch."

GdW Bewertung:
Die Tatsache, dass die Obergrenzen nun als Orientierungswerte für das Maß der baulichen Nutzung bestimmt sind, stellt keinen Grund dar, den Begriff des "Maßes der baulichen Nutzung" infrage zu stellen. Die Maßzahlen in der Tabelle geben nach wie vor die Obergrenzen für die einzelnen Nutzungstypen wieder, auch wenn diese nun keine starren Obergrenzen, sondern Orientierungswerte darstellen.

8.2

Der Bundesrat schlägt vor:

§ 20 Absatz 1 und 2 BauNVO werden wie folgt gefasst:
(1) "Vollgeschosse sind Geschosse, deren Deckenoberkante im Mittel mehr als 1,4 Meter über die Geländeoberfläche hinausragt und die über mindestens zwei Drittel ihrer Grundfläche eine lichte Höhe von mindestens 2,3 Metern haben. Geschosse, die ausschließlich der Unterbringung von Anlagen der technischen Gebäudeausrüstung dienen, sind keine Vollgeschosse. Die Gemeinde kann im Bebauungsplan festsetzen, dass ein gegenüber mindestens einer Außenwand zurückgesetztes oberstes Geschoss (Staffelgeschoss) und Geschosse im Dachraum nur dann Vollgeschosse sind, wenn sie eine lichte Höhe von mindestens 2,3 Metern über mindestens drei Viertel der Grundfläche des darunterliegenden Geschosses haben."

§ 25e Absatz 2 BauNVO ist anzufügen:
(2) "Von § 20 Absatz 1 abweichende landesrechtliche Definitionen des Vollgeschosses gelten bis zu ihrer Aufhebung fort."

Gegenäußerung der Bundesregierung:
"Die Bundesregierung steht der Einführung einer höheren Vereinheitlichung des Vollgeschossbegriffes grundsätzlich positiv gegenüber. Sie hat sich hierzu auch bereits anlässlich des Beschlusses der Bauministerkonferenz vom Oktober 2018 zur Vereinheitlichung des Vollgeschossbegriffs der Baunutzungsverordnung (BauNVO) offen gezeigt. Indes sind mit dem Vorschlag zahlreiche rechtliche Fragestellungen, etwa zum Überleitungsrecht und auch zur derzeitigen Verwaltungspraxis, verbunden. Die Bundesregierung beabsichtigt daher, die Vergabe eines wissenschaftlichen Gutachtens zu prüfen, um – soweit möglich – anschließend im Konsens mit den Ländern den Vollgeschossbegriff einer weiteren Regelung zuzuführen."

GdW Bewertung:
Der GdW begrüßt den Vorschlag des Bundesrates zur **Vereinheitlichung des Vollgeschossbegriffs in der Baunutzungsverordnung.** Allerdings sollte **zunächst ein Konsens mit den Ländern** hergestellt werden, um anschließend etwaige Überleitungsrechte länderspezifisch ausgestalten zu können. Es sollten daher die Ergebnisse eines wissenschaftlichen Gutachtens zur **Klärung der offenen rechtlichen Fragen abgewartet werden**. Der GdW fordert die Bundesregierung auf, ein entsprechendes Gutachten zügig in Auftrag zu geben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Oliver Gewand