



**ZDH**  
ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS

## Stellungnahme

---

### Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

Berlin, Juli 2020  
Abteilung Wirtschaft, Energie und Umwelt

## Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

Im Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sind die 53 Handwerkskammern und 48 Fachverbände des Handwerks organisiert. Der ZDH vertritt damit die Interessen von mehr als einer Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit über 5,5 Millionen Beschäftigten und rund 368.000 Auszubildenden.

### Allgemeine Anmerkungen

Das Handwerk ist ein traditionell besonders eng mit den Städten und Gemeinden verbundener Wirtschaftsbereich. Wohn-, Misch- und Gewerbegebiete sowohl in Ballungsräumen als auch in ländlichen Bereichen sind wichtige Standorte für zahlreiche Handwerksbetriebe aus den verschiedensten Gewerken. Die ansässigen Unternehmer wünschen den Erhalt und die Entwicklungsfähigkeit dieser integrierten Standorte, um auch für die Zukunft die Nähe zu ihren Kunden sichern zu können.

Anpassungen des Baurechts sind vor diesem Hintergrund nicht nur für die Gewerke von Bedeutung, die direkt an Bauvorhaben beteiligt sind. BauGB und BauNVO stellen vielmehr zentrale Rahmenbedingungen für die Standortsicherung aller Handwerksbetriebe dar.

Die Standortsicherung und -entwicklung der Betriebe in den Städten und Gemeinden wird angesichts wachsender bau-, umwelt- und verkehrspolitischer Regelungen sowie zunehmender Nutzungskonkurrenzen immer schwieriger. Aktuell verschärft sich die Situation durch den – auch vom Handwerk nachdrücklich unterstützten – Wohnungsbau und die damit verbundene Flächennachfrage weiter.

Auf diese Verdrängungstendenzen muss die Entwicklung des Baurechts sowie die Städtebau-, Verkehrs-, Flächen- und Wirtschaftspolitik vor Ort reagieren, um das Handwerk als wichtiges Fundament lebendiger und nachhaltiger Strukturen in den Städten und Gemeinden zu sichern.

Die Angebote und Leistungen des Handwerks tragen zur urbanen Vielfalt bei und ermöglichen damit eine Stadt der „kurzen Wege“. Dadurch leistet das Handwerk einen wichtigen Beitrag zur Verkehrsvermeidung und zur Reduzierung des Ausstoßes von Klimagasen.

Die Corona-Pandemie hat die Bedeutung resilienter Strukturen einer funktionierenden Nahversorgung und lokalen Wertschöpfung gezeigt. Auch die Ziele der Verkehrswende werden nur durch Verkehrsvermeidung, die einen Stopp der Verdrängung von Gewerbestandorten aus den Städten erfordert, erreichbar sein.

Das Bekenntnis des Gesetzesentwurfes zur Stärkung der Innenentwicklung unterstützt das Handwerk ebenso wie das zentrale Anliegen der verbesserten Baulandbereitstellung für den dringend notwendigen Wohnungsbau – ist doch das Handwerk durch seine Bau- und Ausbaugewerke wichtiger Akteur des Wohnungsbaus. Zudem sind alle Gewerke des Handwerks auf bezahlbare Wohnungsangebote für ihre Fachkräfte angewiesen.

Der ZDH gibt jedoch zu bedenken, dass zu einer nachhaltigen Innentwicklung die gleichgewichtige Berücksichtigung sowohl der Interessen des Wohnungsbaus als auch der Belange der Sicherung und Entwicklung gewerblicher Standorte gehört. Nur bei ganzheitlicher Herangehensweise ist eine zukunftssichere Stadt der kurzen Wege mit einer verträglichen Zuordnung von Wohnen und

Arbeiten zu organisieren. Dabei ist eine verträgliche Mischung von vornherein durch ausgewogene Planungsprozesse zu gewährleisten. Der lediglich nachgelagerte Versuch der Konfliktlösung durch Änderung von Lärmschutzregelungen schafft nicht zwingend nachhaltig tragfähige Strukturen.

Die Ziele der Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Bauprozessen werden zudem durch zahlreiche vorgeschlagene weitere Sonderregelungen und eine zunehmend kompliziertere Strukturierung des Baurechtes konkretisiert.

## **Einzelne Aspekte des Gesetzesentwurfes**

### **Nr. 4: § 9 (2d) BauGB – Neuer Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau**

Durch den § 9 (2d) neu BauGB wird ein neuer Bebauungsplantyp speziell zur Wohnraumversorgung geschaffen. Ob ein zusätzlicher Bebauungsplantyp (nur) zur Wohnraumversorgung tatsächlich notwendig ist, kann vor dem Hintergrund der zunehmenden Verkomplizierung des Bauplanungsrechts durch Sonderregelungen und der breiten Palette bereits bestehender Rechtsoptionen in Frage gestellt werden.

Der neue Bebauungsplantyp könnte für Flächen innerhalb von „im Zusammenhang bebauter Ortsteile“ die Tendenz der Umwandlung der Art der baulichen Nutzung von heute durchmischter Struktur auf de facto „reine Wohngebiete“ (hier ohne zulässige Ausnahmen und ohne Anlagen der Kinderbetreuung) verstärken.

Sollte diese Ergänzung umgesetzt werden, wäre zu prüfen, ob zumindest die Festsetzungsmöglichkeiten, die sich z.Z. fast ausschließlich auf den

Wohnungsbau beziehen, modifiziert werden sollten. In jedem Fall sollten Belange der Nahversorgung, der sozialen Infrastruktur und der Ansiedlung von Arbeitsplätzen genannt werden (selbst wenn das Hauptanliegen der soziale Wohnungsbau bleibt), um im Sinne der nachhaltigen Stadtentwicklung ein Mindestmaß der angestrebten Nutzungsmischung zu erreichen.

Zu prüfen wäre zudem, ob neben Flächen für „sozialen Wohnungsbau“ auch die Festsetzung von Flächen zur Schaffung von kleinteiligem Wohnungseigentum für „breite Schichten der Bevölkerung“ als Option ermöglicht werden könnte.

Aus Sicht des Handwerks ist es gerade für seine Fachkräftesicherung in Ballungsräumen entscheidend, dass nicht nur – fraglos sehr wichtige – preisgebundene Wohnungseinheiten sowie sehr hochpreisige Wohnungen (die in der Gegenfinanzierung häufig notwendig werden) entstehen. Notwendig ist es bei den Konzepten (und in Hinblick auf die begleitenden und in Absatz 2d explizit genannten städtebaulichen Verträge) zu berücksichtigen, dass gerade auch für die „Mittelschicht“ geeigneter Wohnraum in Miete oder Eigentum entsteht.

### **Nr. 11: § 28 BauGB – Frist für Vorkaufsrecht**

Die Fristverlängerung des Vorkaufsrechts § 28 BauGB ist aus Sicht des Handwerks abzulehnen. Die Verlängerung von zwei auf drei Monate verringert die Planungs- sowie Umsetzungssicherheit, steigert somit die Kosten und verhindert die zügige Umsetzung von Vorhaben privater Akteure und somit auch betriebliche Planungen durch Handwerksbetriebe ebenso wie Wohnungsbauvorhaben. Dass die zeitliche Ausweitung von Verwaltungsverfahren Projekte noch weiter verzögern könnte, unterminiert womöglich in vielen Fällen die Zielsetzung kurzfristig neuen Wohnraum zu schaffen. Den Verwaltungen sollte es möglich sein, wo in begründeten Fällen das

Vorkaufsrecht notwendig ist, dies in der bisherigen Frist wahrzunehmen

#### **Nr. 12: § 31 BauGB – Ausnahmen und Befreiungen**

Die Änderung des § 31 (3) BauGB (befristet bis 2022) erleichtert massiv das Abweichen von Festsetzungen eines Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus (in bestimmten Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt).

Die Zielsetzung der Beschleunigung des Wohnungsbaus wird vom ZDH grundsätzlich unterstützt. Die einseitige Privilegierung des Wohnungsbaus bei Befreiungen gegenüber Gewerbe und anderen Nutzungen führt jedoch zu strukturellen Problemen der Verdrängung und Entmischung. Bei potenziell erheblichen städtebaulichen Veränderungen wird zudem die eigentlich erforderliche Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (u.a. der Handwerkskammern) und damit ein wichtiger Mechanismus zum Schutz ansässiger kleinerer Gewerbebetriebe umgangen.

Insbesondere stellt sich die Frage, ob durch die erweiterte Möglichkeit der Befreiung auch Gebiete wie Sonder-, Misch- oder Gewerbegebiete betroffen wären, in denen dann eine Befreiung für Wohnnutzungen erteilt werden könnte, obwohl das Wohnen bislang ausgeschlossen war (Gefahr des Umkippens des Gebietes, Änderung des Immissionsschutzrechtes).

Weitere Abweichungen vom Grundsatz der Bauleitplanung bzw. vom Einfügungsgebot würden das bewährte System des deutschen Städtebaurechts insgesamt beeinträchtigen und ließen eher weitere Entmischungen, die Beeinträchtigung gewachsener Stadtquartiere oder die Entstehung nicht integrierter monofunktionaler Strukturen befürchten.

#### **Nr. 13: § 34 (3a) BauGB – Bauen im unbeplanten Innenbereich**

Der § 34 (3a) BauGB (bzw. ehemals § 34 (3)) sollte ursprünglich gezielt die Genehmigungsfähigkeit von baulichen Maßnahmen von ansässigem Handwerk und Gewerbe in unbeplanten Innenbereichen verbessern. Bereits durch die 2007 erfolgte Einbeziehung von Wohnbauten in diese Regelung hat sich der § 34 (3a) BauGB allerdings wesentlich von seiner ursprünglichen Intention der Sicherung von gewerblichen Nutzungen entfernt. Diese Entwicklung setzte sich mit den folgenden Baurechtsnovellen hin zu einer schließlich überwiegenden Privilegierung von Wohnungsbaumaßnahmen fort. Die Tendenz würde durch die neuerliche Änderung nochmals verstärkt, insbesondere da die aktuelle Änderung des § 34 (3a) BauGB sogar das Abweichen in mehreren vergleichbaren Fällen ermöglicht.

Auch aus Sicht des Handwerks kann es zahlreiche Gründe für die Entwicklung von Wohnbauten in den betreffenden Gebieten geben. Nur sollte diese Entwicklung, wenn sie nicht gemäß „Einfügen in die Umgebung“ ohnehin möglich ist, über den Weg einer Bebauungsplanaufstellung erfolgen, um mögliche Konflikte abwägen und bewältigen zu können.

Wir schlagen den Verzicht auf die neuerliche Änderung des § 34 (3a) BauGB vor.

#### **Nr. 14: § 35 BauGB – Außenbereich**

Die Änderung des § 35 BauGB ist insoweit zu begrüßen, dass auch mehrfache Nutzungsänderungen von ehemals landwirtschaftlichen Gebäuden erleichtert bzw. ermöglicht werden.

Es kommt in der Praxis regelmäßig vor, dass ein kulturhistorisch wertvolles Stallgebäude durch einen Handwerksbetriebe, z.B. eine Tischlerei, sachgerecht weiter genutzt wird. Kommt es im

Laufe der Jahrzehnte durch betriebliche, familiäre oder andere Gründe zum Wunsch diesen Betrieb umfeldverträglich in eine Zimmerei, einen Metallhandwerksbetrieb oder in eine Töpferei umzuwandeln, entstehen jedoch erhebliche genehmigungsrechtliche Probleme. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir den Ansatz, regen aber an, diese Intention nochmals klarer in der Begründung zu beschreiben.

Die angedachte deutliche Vergrößerung der Möglichkeiten zur Einfügung von Wohnnutzungen (5 statt 3 Wohneinheiten) sieht der ZDH jedoch kritisch, da dadurch tendenziell der weiteren Zersiedlung des Landschaftsraums und der Verdrängung typisch ländlichen Gewerbes Vorschub geleistet würde.

#### **Nr. 19: Neuer § 176a – Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung**

Die Schaffung eines Instrumentes „Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung“ ist grundsätzlich zu begrüßen. Nur wird dieses Instrument in der Novelle ausschließlich auf die Deckung des Wohnbedarf und damit die Wohnnutzung fokussiert. Zur Innenentwicklung – wie sie auch an anderen Stellen des BauGB thematisiert wird – gehört in jedem Fall jedoch die Sicherung der Nahversorgung und der verträglichen Integration gewerblicher Standorte zur Gewährleistung von wohngebietsnahen Arbeits- und Ausbildungsplätzen.

Wir regen an, diese umfassende Definition an allen Stellen, an denen in der Novelle die Innenentwicklung thematisiert wird, zu ergänzen, um eine sachgerechte Abwägung der unterschiedlichen Belange sicherzustellen.

## **Änderung der BauNVO**

### **§ 5a Dörfliches Wohngebiet**

Aus Sicht des Handwerks ist keine zwingende Notwendigkeit zur Schaffung eines Dörflichen Mischgebietes (MDW) zu erkennen. Es kann nur als sinnvoller Ansatz gelten, wenn es dazu dienen soll, eine Bewältigung von Konflikten zwischen Arbeiten und Wohnen zu erleichtern bzw. langfristig ein völliges Umkippen von dörflichen Lagen in reine Wohnnutzungen zu verhindern. Ggf. bildet das neue MDW vielfach feststellbare reale Entwicklung ab, da landwirtschaftliche Stellen mittlerweile häufig nur ein geringeren Anteil in Dorflagen ausmachen und das bisherige Dorfgebiet nicht mehr als sachgerecht erscheint. Gleichwohl prägen weiterhin in großem Maße Handwerksbetriebe (Landmaschinentechniker, Lebensmittelhandwerker, Tischler, Zimmerer und zahlreiche weitere Baugewerke) diese Bereiche, deren Verdrängung zu verhindern ist. Eine Verdrängung dieser Betriebe durch Umwandlung von Gebieten von (de jure oder de facto) MD in MDW darf nicht erfolgen. Wir regen deshalb eine Ergänzung im neuen MDW an, die es ermöglicht, einen Mindestanteil gewerblicher Nutzungen festzusetzen.

Eine abschließende Beurteilung des WDM wird erschwert, da noch nicht erkennbar ist, welche Immissionsrichtwerte oder Orientierungswerte gemäß TA Lärm bzw. DIN 18005 gelten sollen.

### **§ 17 Dichte-Obergrenzen**

Die weitere Flexibilisierung der Obergrenzen der baulichen Dichte – zukünftig nur noch als „Orientierungswerte“ – wird begrüßt.

## Weitere Hinweise (außerhalb der aktuellen Novelle)

### § 1, 1a BauGB - Zielbestimmungen

Da im Rahmen der letzten BauGB-Novellen insbesondere Klima- und Umweltaspekte eine immer stärkere Position im Zielkatalog des BauGB gewonnen haben und nunmehr der Wohnungsbau explizit gestärkt wird, droht die für die Abwägung wichtige Balance zu anderen Aspekten städtischer Nachhaltigkeit verloren zu gehen. Zur Erreichung des allgemein anerkannten Ziels der nachhaltigen Innenentwicklung und der Schaffung einer „Stadt der kurzen Wege“ ist deshalb eine gezielte Weiterentwicklung der Zielbestimmungen des Baurechts notwendig, auch in Hinblick auf die weitere sachgerechte Praxisanwendung des „Urbanen Gebietes“ und weiterer Instrumente der Innenentwicklung (wie z.B. des neuen Städtebaulichen Konzepts zur Innenentwicklung).

Insbesondere das Ziel der Erhaltung der Innenstädte als Standorte für Handwerk und kleinteiliges Gewerbe sowie das Leitbild der städtischen Funktionsvielfalt und Nutzungsmischung im Rahmen eines verträglichen Miteinanders von Wohnen und Arbeiten sollten deutlicher im Zielkatalog des Baugesetzbuches gemäß § 1 (6) BauGB benannt werden, um Bestand und Entwicklungsfähigkeit innerstädtischer Betriebe im Rahmen der baurechtlichen Abwägung besser sichern zu können.

Die heute schon gemäß § 1 (6) Nr. 8 BauGB zu berücksichtigenden „Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung“ sollten um den Belang der „Gewährleistung städtischer Funktionsvielfalt und Sicherung innerstädtischer Arbeitsplätze“ ergänzt werden. Zusätzlich sollte auch in § 1a BauGB (Belange des Umweltschutzes) die „Sicherung innerstädtischer kleinteiliger Funktionsmischung“ als Beitrag zur

ökologisch nachhaltigen Stadt und als wichtige Maßnahme zur Verhinderung des weiteren Flächenverbrauchs und zur Vermeidung unnötiger Wege genannt werden.

### § 6a BauNVO - Urbanes Gebiet (MU)

Die Einführung der neuen Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“ in die BauNVO wurde 2017 vom Handwerk grundsätzlich begrüßt. Weiterhin verweist der ZDH aber auf die Notwendigkeit ergänzender Regelungen und begleitender Maßnahmen, um die Intentionen der Baurechtsnovelle in der Planungspraxis zu sichern und drohende Verdrängungstendenzen für das Gewerbe zu vermeiden. Die aktuell zu beobachtende Nutzung des MU zur Schaffung von de facto weitgehend „reinen“ aber hochverdichteten Wohngebieten, die dann zunehmend an gewerbliche Flächen heranrücken und diese dauerhaft verdrängen, ist zu vermeiden.

Wir regen an, zukünftig einen Mindestanteil von Gewerbe grundsätzlich (und nicht nur optional) festzuschreiben und eine ausführlichere Darlegung der Ziele des ggf. angepassten MU in der Begründung vorzunehmen und durch eine Ergänzung der Zielbestimmung im BauGB zu flankieren, um sicherzustellen, dass die Intentionen der Rechtsänderung auch Eingang in die Planungspraxis finden und (wirklich) gemischt genutzte Quartiere entstehen bzw. gesichert werden.

Die aktuelle Formulierung, wonach Gewerbebetriebe zulässig sind, soweit sie „Wohnnutzung nicht wesentlich stören“ impliziert einen tendenziellen Vorrang der Wohnnutzung gegenüber dem Gewerbe innerhalb des MU. Um ein Gleichgewicht herzustellen, schlägt der ZDH vor (wie im Dorfgebiet MD) in Absatz 1 klarzustellen, dass das Gewerbe „nicht wesentlich stören“ darf, ohne aber den expliziten Bezug auf das Wohnen zu formulieren. Alternativ könnte ergänzt werden, dass

auch „die Wohnnutzung die Entwicklung der Gewerbebetriebe nicht beeinträchtigen darf.“

### Weitere Anregungen zur BauNVO

Der ZDH regt an, im Zuge der aktuellen Novellierung weitere Anpassungen der BauNVO vorzunehmen, um gemischte Nutzungen zu stärken.

Viele Vorschriften der BauNVO zeigen noch deutliche Anklänge an das ältere Leitbild der strikten Trennung der Funktionen. Die BauNVO sollte – unter Wahrung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse – heutigen Bedingungen und stadtentwicklungspolitischen Leitbildern angepasst werden, um auch zukünftig städtische Funktionsvielfalt sichern zu können. Erforderlich ist insbesondere die Überarbeitung der Kataloge zulässiger Nutzungen, um den heutigen Notwendigkeiten der Standortsicherung kleiner und mittlerer Betriebe in den Quartieren und der technischen Entwicklung hinsichtlich der betrieblichen Emissionen Rechnung zu tragen.

Die BauNVO sollte zukünftig bei der Genehmigungsfähigkeit von Nutzungen in den einzelnen Baugebieten nicht vorrangig (bzw. ausschließlich) auf mögliche Versorgungsfunktionen eines Betriebes für das betreffende Gebiet abzielen, sondern die Zulässigkeit gleichwertig auf den (begrenzten) Störungsgrad der Nutzung abgestellt werden. Der Bezug auf Betriebe, die der „Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner dienen“ (so im Reinen Wohngebiet § 3 (3) 1 BauNVO) bzw. auf Betriebe, die „der Versorgung des Gebietes“ dienen (so in § (2) Nr. 2; § 4 (2) Nr. 2 und § 5 (1) BauGB), ist angesichts der gestiegenen Mobilität sowie des wirtschaftlichen und betrieblichen Strukturwandels nicht mehr zeitgemäß.

Ein Handwerksbetrieb mit geringem Störungsgrad, der sich aufgrund seiner Spezialisierung über das direkte Umfeld hinaus orientiert, sollte

zukünftig bei entsprechend geringem Störungsgrad (z.B. ein Dentaltechniker oder Uhrmacher) auch dann zulässig sein, wenn er nicht direkt der Versorgung des Gebietes und „der Deckung des täglichen Bedarfs“ (MR) dient.

Als Relikt des Leitbilds der Funktionstrennung wäre darüber hinaus zu prüfen, ob reine Wohngebiete nach § 3 BauNVO gänzlich abgeschafft werden können. Die gilt insbesondere, da die eigentlich ausnahmsweise zulässigen Nutzungen, wie nicht störende Handwerksbetriebe, in der Praxis regelmäßig ausgeschlossen werden.

./.