

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



16.08.2024

Stellungnahme

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Möglichkeit, zum o.g. Referentenentwurf Stellung nehmen zu können.

Angesichts der großen Bedeutung des Gesetzgebungsverfahrens für die kommunale Ebene war die vorgegebene Stellungnahmefrist, die zudem noch in der Ferienzeit in vielen Bundesländern liegt, allerdings vollkommen unzureichend. Dies verwundert umso mehr, als die vorbereitenden Gespräche und Abstimmungen, einschließlich eines kommunalen Planspiels, bereits seit mehreren Monaten liefen und die hohe Relevanz der geplanten Gesetzesänderungen für die kommunale Planungspraxis bekannt ist. Es war uns und unseren Mitgliedern angesichts der kurzen Frist kaum möglich, im eigentlich notwendigen Umfang den Entwurf sachgerecht auszuwerten und mit einzelnen Städten, Landkreisen und Gemeinden zu spiegeln. Wir fordern Sie nochmals nachdrücklich auf, in Zukunft angemessene Stellungnahmefristen vorzusehen. Wir behalten uns vor diesem Hintergrund vor, weitere Anmerkungen zum Entwurf nachzureichen.

Die Bundesvereinigung weist im Übrigen auf die mittlerweile bestehende „Synopsenpflicht“ hin. Es ist unverständlich, warum diese Pflicht bei einer so umfassenden und komplexen Gesetzesänderung nicht beachtet und im Rahmen der Anhörung keine synoptische Darstellung der Gesetzesänderungen zur Verfügung gestellt wurde. Dies wäre nicht zuletzt vor dem Hintergrund der ohnehin kurzen Stellungnahmefrist angezeigt gewesen. Wir bitten Sie nachdrücklich, dies bei allen weiteren Verfahren zu beachten und eine synoptische Darstellung von geplanten Gesetzesänderungen bereitzustellen.

I. Grundsätzliches

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die mit dem Referentenentwurf verfolgten Ziele. Viele der geplanten Neuregelungen und Gesetzesänderungen zur Stärkung des Wohnungsbaus, des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sowie zur systematischen Vereinfachung des Regelwerks zielen in die richtige Richtung.

Erleichterungen, die den Aufwand in Kommunen, z.B. bei der Aufstellung von Bauleitplänen, reduzieren, oder durch weitergehende Befreiungsmöglichkeiten Änderungsverfahren entbehrlich machen, sind grundsätzlich zu begrüßen. Dies darf aber nicht zu Rechtsunsicherheiten in

der Verwaltungspraxis sowie zu einer unangemessenen Einschränkung der kommunalen Planungshoheit führen. Leider kommen nicht alle Änderungen diesem Anspruch nach, wie nachfolgend ausgeführt wird.

Übersichtlichkeit durch neue Ordnung und Systematisierung zwar verbessert, dennoch Mehraufwand zu erwarten

Wir begrüßen die nun leichter lesbare und systematisch sinnvolle Anordnung der §§ 1 bis 2a BauGB-E. Die geplanten Änderungen insbesondere im Umweltbereich werden für Kommunen und Planer jedoch auch einen Mehraufwand mit sich bringen. Insgesamt wird das Thema Klimaschutz und Klimaanpassung die Bauleitplanung zukünftig verstärkt beschäftigen. Zwar besteht eine enge Verflechtung zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung, um die Bauleitplanung aber nicht weiter zu verkomplizieren ist sorgfältig zu prüfen, welche Vorgaben besser in den umwelt- und klimapolitischen Fachgesetzen zu regeln sind. Es wäre für die Bauleitplanung dann einfacher, diese Vorgaben zu übernehmen.

Im Übrigen müssen die einzelnen Maßnahmen in Anbetracht des Mehraufwands der jeweils zuständigen Behörden anhand einer objektiven Kosten-Nutzen-Analyse überprüft und entstehende Kosten angemessen benannt und im Ergebnis auch ausgeglichen werden. Es ist zudem absehbar, dass sich nach dem Inkrafttreten der Novelle der Arbeitsaufwand in den Kommunen zunächst deutlich erhöhen wird: Das Personal muss fortgebildet und Verweise in Bescheiden, Beschlussvorschlägen und Begründungen an die geänderten BauGB-Strukturen angepasst werden.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände weist angesichts der umfangreichen und komplexen Gesetzesänderungen im Bauplanungsrecht, zu denen auch der aktuelle Gesetzentwurf zur Umsetzung der RED-III-Richtlinie im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie gehört, auf die **dringende Notwendigkeit von Praxis- und Auslegungshinweisen** für die kommunale Planungs- und Genehmigungsebene hin. Entsprechende Handreichungen für die kommunale Praxis müssen zeitnah nach Inkrafttreten der jeweiligen Gesetzesänderungen – auch unter Einbeziehung der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz sowie der Fachagentur Wind- und Solarenergie (FA Wind und Solar) – den Städten, Landkreisen und Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

Wir regen im Übrigen an, dass sich Bund und Länder zeitnah auf einen Regelungsansatz zum bauplanungsrechtlichen Umgang mit sog. Cannabis-Anbauvereinigungen verständigen. Es ist derzeit völlig unklar, unter welche Nutzungskategorie (Gartenbaubetrieb, sonstiger Gewerbebetrieb oder andere Nutzungsarten?) derartige Vorhaben planungsrechtlich einzuordnen sind, zumal es sich nach dem Cannabisgesetz vom 01.04.2024 um grundsätzlich nicht-gewerbliche Tätigkeiten ohne Gewinnerzielungsabsicht handelt. Eine rechtssichere Einordnung ist insoweit dringend erforderlich.

II. Wesentliche Regelungen - Vorbemerkungen

Kommunale Vorkaufsrechte (§§ 24, 28, 217 BauGB-E) weitgehender stärken

Die geplanten Regelungen zur Stärkung der kommunalen Vorkaufsrechte sind grundsätzlich zu begrüßen, gehen aus kommunaler Sicht jedoch nicht weit genug.

So stellen die geplanten Änderungen in § 24 Abs. 2 und Abs. 2a BauGB-E zwar eine Verbesserung zum jetzigen Stand dar. Dies betrifft das Vorkaufsrecht beim Verkauf von sämtlichen auf einem Grundstück liegenden Wohneigentumsrechten an eine Person. Auch die geplante Regelung zur Verhinderung sogenannter „share-deals“, hier die Einbringung eines Grundstücks in eine Gesellschaft, zielt in die richtige Richtung. Wir müssen allerdings kritisieren, dass nach unserem Verständnis der Neuregelung die Übertragung von Anteilen immobilienhaltender Gesellschaften nicht vom neuen Vorkaufsrecht mitumfasst ist.

Zudem halten wir eine weitergehende Ausweitung des gemeindlichen Vorkaufsrechts für zwingend erforderlich. Dies wirkt insbesondere in überhitzten Märkten auch im Sinne der Immobilienwirtschaft preisdämpfend. Insbesondere muss das in § 24 BauGB geregelte Vorkaufsrecht flächendeckend angewandt werden können – also ein Vorkaufsrecht für alle Flächenkulissen ermöglicht werden.

Wenn dieser Regelungsvorschlag vom Gesetzgeber nicht verfolgt wird, muss das Vorkaufsrecht hilfsweise für folgende Fallgestaltungen Anwendung finden können:

- im Sinne eines „Innenentwicklungsvorkaufsrechts“ für alle insbesondere für eine Wohnnutzung geeigneten bebauten und unbebauten Grundstücke und somit auch für untergenutzte Flächen und Brachflächen;
- mit Blick auf eine sozialgerechte Bodennutzung bei Verkaufsfällen mit einer nicht nur unerheblichen Überschreitung des Verkehrswertes
- im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) zur Realisierung den Wohnungsbau begleitender sozialer Infrastruktur (Kindergärten, Schulen etc.).

Im Hinblick auf die notwendige Klima- und Energiewende regen wir zudem an, ein kommunales Vorkaufsrecht im Außenbereich für den gezielten Erwerb von Potenzialflächen für die Solar- oder Windenergie einzuführen.

Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten entsprechend Koalitionsvertrag regeln

Vollkommen unverständlich ist der Verzicht auf die dringend notwendige Neuregelung des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten. Das Bundesverwaltungsgericht hatte im Jahr 2021 die Altregelung für unzulässig erklärt. Die Unzulässigkeit resultierte daraus, dass der Gesetzgeber das mit der Regelung beabsichtigte Präventionsprinzip nach der Novellierung 1987 (!) nicht

explizit zum Ausdruck gebracht hat (s. [Vorkaufsrecht-Milieuschutzgebiete.pdf \(bundestag.de\)](#)). Der hierzu bereits seit längerem vorliegende Gesetzentwurf muss nunmehr in die BauGB-Novelle integriert werden, um weitere Verwerfungen am Bodenmarkt zu verhindern. Die jetzige Rechtslage ermöglicht es den weniger als ein Dutzend hiervon betroffenen Städten nicht mehr, bodenrechtlich beachtlichen Spannungen infolge dieses Regelungsdefizits wirksam entgegenzutreten. Ohne diese Regelung droht der Milieuschutz ins Leere zu laufen. Der ursprüngliche Gesetzentwurf stellt zudem die möglichen Regelungsinhalte zu Abwendungsvereinbarungen klar. Diese setzen die Städte seit Einführung des Instruments ein, um zu einem gerechten Ausgleich der privaten und öffentlichen Interessen zu gelangen. Zudem sieht der Koalitionsvertrag diese Klarstellung vor.

Die betroffenen Städte erwarten, dass die Bundesregierung und der Bundesgesetzgeber diese Regelung rechtssicher ausgestalten, um dem Präventionserfordernis in Milieuschutzgebieten Rechnung tragen zu können.

Umfang der Umweltprüfung materiell wirksam, nicht nur formell einschränken (§ 2 Abs. 1 und Anlage 1 BauGB-E)

Der häufig erhebliche Umfang von Umweltprüfung und Umweltbericht verursacht aufgrund des damit verbundenen Aufwands einen wesentlichen Zeitfaktor im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung. Es ist daher sinnvoll und richtig, Vereinfachungs- und Beschleunigungspotentiale beim Umweltbericht zu heben. Jedoch ist es zweifelhaft, ob die hierfür vorgesehene schlichte Begrenzung des Umweltberichts auf „ein Drittel der Begründung des Bauleitplans“ sachgerecht ist. Da die fachlich-inhaltlichen Anforderungen im Rahmen der eigentlichen Umweltprüfung auf Basis des umfangreichen Katalogs in der Anlage 1 unverändert bleiben, besteht bei einer Verkürzung der Umweltprüfung die Gefahr, dass der Bauleitplan inhaltlich angreifbar wird und es auch vermehrt zu gerichtlichen Überprüfungen und Verfahren kommt.

Wir regen an, den „überobligatorischen Aufwand“ dadurch zu vermeiden, dass das Instrument des Scopings, also des frühzeitigen Festlegens des notwendigen Untersuchungsrahmens gestärkt wird. Nach § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB-E legt die Gemeinde für jeden Bauleitplan fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist. Unklar ist, in welchem Rahmen und wo dies erfolgt. So käme hierfür etwa die städtebauliche Begründung oder die Beschlussvorlage in Betracht. Hilfreich wäre zudem eine Klärung dahingehend, wie Doppelungen in Begründung und Umweltbericht vermieden werden können. Auf die oft umfangreiche Beschreibung und Bewertung von Schutzgütern auch in der Begründung, kann mit Verweis auf den Umweltbericht verzichtet werden. Auch besteht die Option, das Leistungsbild eines Umweltberichtes in der Bauleitplanung in der HOAI zu konkretisieren.

Damit eine effektive Vereinfachung der Umweltprüfung und eine Entlastung der Verwaltung möglich ist, muss deutlicher klargelegt werden, in welchen Verfahren auf welche Aspekte verzichtet werden kann. Dass in der Anlage 1 nun eine Trennung des Prüfungsumfangs (bei im Übrigen unveränderten Anforderungen) nach der SUP-Richtlinie und der UVP-Richtlinie

erfolgen soll, ist grundsätzlich richtig. Ob das tatsächlich zu einer Entlastung der Planungspraxis führen wird, bleibt abzuwarten. Um eine praxisgerechte Anwendung zu ermöglichen, muss jedoch auch hier zumindest im Rahmen der Gesetzesbegründung besonders im Hinblick auf die in jedem Fall zu erstellende Prognose eindeutiger klargestellt werden, von welchen inhaltlichen Prüfanforderungen im Einzelfall abgesehen werden kann.

Bei Befreiungen vom Einzelfallerfordernis absehen und Nebenbestimmungen zulassen (§ 31 Abs. 3 BauGB-E)

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen grundsätzlich die Absicht, bei der Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans unter bestimmten Voraussetzungen auf das Erfordernis des Einzelfalls verzichten zu können. Auf diesem Wege kann eine Nachverdichtung durch Aufstockung, Anbau und auch eine Bebauung von Hinterliegergrundstücken und damit eine Mobilisierung von Innenentwicklungspotentialen erfolgen.

Allerdings sehen wir in dem geplanten Regelungsansatz auch einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit, da mit dem Absehen vom Einzelfallerfordernis eine partiell ungesteuerte Innenentwicklung erfolgen kann. Zwar ist für die Erteilung der Befreiung nach wie vor das gemeindliche Einvernehmen erforderlich; jedoch ist kritisch anzumerken, dass es für Kommunen immer schwieriger wird, eine klare Linie in der Beurteilung bzw. bei der Versagung oder Erteilung des Einvernehmens zu finden und damit rechtssicher zu agieren. **In Abwägung der Vor- und Nachteile der vorgeschlagenen Neuregelung halten wir jedoch im Sinne einer vereinfachten, flexibleren Genehmigungspraxis den vorgelegten Vorschlag für vertretbar.**

Hierfür spricht u.a., dass die Regelung insbesondere auf Abweichungen vom Maß der baulichen Nutzung abzielt. Abweichungen von der Art der baulichen Nutzung sollen hingegen wegen des damit verbundenen stärkeren Eingriffs in die planerischen Entscheidungen der Gemeinden nicht erfasst sein. Dies ist eine wichtige Einschränkung, die nicht weiter aufgeweicht werden darf.

Mit Blick auf das Erfordernis der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum regen wir zudem an, eine Ausweitung des Anwendungsbereiches von Absatz 3 über die Gebiete nach § 201a BauGB hinaus vorzusehen. Ansonsten könnten viele kleinere Gemeinden oder solche in Bundesländern, die von der Verordnungsermächtigung keinen Gebrauch gemacht haben, dieses Instrument nicht nutzen. **Um bei der Erteilung der Befreiung zudem wichtige Belange - wie beispielsweise Klimaanpassungsmaßnahmen, bezahlbaren Wohnraum oder notwendige soziale Infrastruktur - einfordern zu können, muss die Befreiung mit Nebenbestimmungen verbunden werden können.**

Ergänzende Anforderungen zur Klimaanpassung im unbeplanten Innenbereich präzisieren (34 Abs. 1 BauGB-E)

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen ausdrücklich, dass die Gemeinden nun auch im unbeplanten Innenbereich die Möglichkeit haben, Vorgaben zur Klimaanpassung, insbesondere zur Vermeidung und Verringerung von erhöhter Hitzebelastung und Schäden durch Starkregeneignissen, zu machen. Es kann effektiv sein, Festsetzungen in diesen Bereichen im unbeplanten Innenbereich zu ermöglichen, ohne einen aufwändigen Bebauungsplan erlassen zu müssen. Hierbei sind jedoch einige Klarstellungen erforderlich.

So muss deutlicher werden, dass in § 34 Abs. 1 S. 3 u. 4 BauGB-E offensichtlich zwei Ermächtigungsgrundlagen enthalten sind, wonach sowohl im Einzelfall als auch durch eine kommunale Satzung ergänzende Anforderungen gestellt werden können. Inwiefern bei den Anordnungen der ergänzenden Anforderungen im Einzelfall nach Satz 1 die Gemeinden eingebunden sind (über das Einvernehmen nach § 36 Abs. 1 BauGB?), ergibt sich allenfalls mittelbar aus der Begründung. Liegt weder eine Satzung i.S. des neuen § 34 Absatz 1 S. 4 BauGB vor oder hat die Gemeinde die Gebiete, für die nach § 34 BauGB ein entsprechender Anpassungsbedarf besteht, nicht durch Klimarisikoplanen, Klimaanpassungskonzepte, Starkregenkarten oder Hitzebelastungskarten ermittelt, gilt für die Erhebung ergänzender Anforderungen zur Klimaanpassung allein der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Folglich entscheidet die zuständige Behörde ggf. ohne Satzung oder entsprechende Analysen und Konzepte über mögliche Maßnahmen zur Klimaanpassung nach pflichtgemäßem Ermessen.

Hier sehen wir für die Bauaufsichtsbehörden neben einer weiteren, das Baugenehmigungsverfahren personell und zeitlich belastenden Anforderung, das Risiko möglicher Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aufgrund fehlender grundsätzlich geltender gemeindlicher Entscheidungsgrundlagen. Für die antragstellende Bauherrschaft ist vermutlich beim Fehlen der zuvor genannten Entscheidungsgrundlagen die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des beantragten Vorhabens nicht mehr ohne Weiteres absehbar.

Zudem werden die Anforderungen an eine kommunale Satzung nicht deutlich. Es sollte daher textlich klargestellt werden, dass in eine Satzung alle Anforderungen aufgenommen werden können, die auch als Festsetzungen gemäß § 9 BauGB in einen Bebauungsplan aufgenommen werden könnten. Auch das Verhältnis zu bauordnungsrechtlichen (Gestaltungs-)Satzungen zu Freiraum und Klima als wichtige kommunale Instrumente ist klarzustellen.

Es ist zudem wichtig, dass für unbebaute Grundstücke im unbeplanten Innenbereich durch entsprechende satzungsrechtliche Festsetzungen der Eigen- und Objektschutz bezogen auf den Bauherrn bzw. die Bauherrin fixiert werden kann. Denn es ist nicht die Aufgabe der abwasserbeseitigungspflichtigen Gemeinde, vor jedweden Starkregenrisiken/Hochwassern zu schützen, weil auch die Eigenverantwortung der Grundstückseigentümer/-innen greifen muss.

Es besteht zudem eine Lücke für Gebiete mit älteren Bebauungsplänen, die hinsichtlich der Klimaanpassung keine bzw. wenige Festsetzungen getroffen haben oder aufgrund der damaligen gesetzlichen Regelungen nicht treffen konnten. Die Möglichkeit, ergänzende Anforderungen zu stellen, sollte daher auch für Veränderungen bei Vorhaben in älteren Bebauungsplänen eröffnet werden, die diesbezüglich keine bzw. nicht ausreichende Vorgaben getroffen haben.

Entfall des Einfügenserfordernis bei der Errichtung von Wohngebäuden und der Erweiterung von Nichtwohngebäuden zu Wohnzwecken präzisieren (§ 34 Abs. 3a BauGB-E)

Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 34 Absatz 3a S. 1 Nr. 1 lit. b soll die bisherige Beschränkung dieser Fallgruppe auf Bestandsgebäude, die Wohnzwecken dienen, erweitert werden auf Maßnahmen bei Nicht-Wohngebäuden, die Wohnzwecken dienen. Wir begrüßen, dass damit eine Regelungslücke bei Erweiterungen geschlossen werden soll. Denn auch durch die Erweiterung eines Nicht-Wohngebäudes, beispielsweise durch entsprechende Aufstockung eines Supermarktes, kann im Einzelfall sinnvoll Wohnraum entstehen.

Hierbei muss jedoch auch im Blick behalten werden, inwieweit sich Kommunen (über die Erteilung des Einvernehmens) durch erste Entscheidungen selbst binden, da ansonsten hierdurch die Gefahr einer unregelmäßigen Verdichtung und damit einer Konterkarierung der Klimaziele entsteht. Umso wichtiger ist hier, dass klargestellt wird, auch im Zusammenhang mit der Zulassung von Vorhaben nach § 34 Absatz 3a BauGB ergänzende Anforderungen zur Klimaanpassung nach dem neuen § 34 Abs. 1 BauGB-E stellen zu können.

Ebenso muss die Zulassung von Vorhaben nach dem neuen Buchst. d) „der Errichtung einer baulichen Anlage zu Wohnzwecken...“ die Möglichkeit der Verbindung mit Auflagen für die Errichtung geförderten Wohnraums und/oder sozialer Infrastruktur vorsehen. Insoweit verweisen wir auf unsere vorstehenden Ausführungen zum neuen § 31 Abs. 3 BauGB-E.

Verpflichtende Form der Bekanntmachung auf digitale Medien beschränken (§ 3 Abs. 2 S. 5 BauGB-E)

§ 3 Abs. 2 S. 5 BauGB-E schreibt vor, dass der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung der Auslegung **zusätzlich** in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen ist. Nach der Rechtsprechung ist durch die Auslegung des Wortes „zusätzlich“ jedenfalls eine schriftliche/analoge Form der Bekanntmachung notwendig und somit ausgeschlossen, dass Gemeinden über ihre Hauptsatzung bestimmen können, dass Bekanntmachungen nach § 3 Abs. 2 BauGB ausschließlich über die Homepage der Gemeinde erfolgen.

Wir halten die verpflichtende Bekanntmachung in anderen Bekanntmachungsmedien neben dem Internet nicht mehr für zeitgemäß. Die Bekanntmachung in Tageszeitungen und in Amtsblättern ist – abgesehen vom zusätzlichen Aufwand – teilweise mit hohen Kosten verbunden. Gleichzeitig dürfte von einer stark schwindenden Zahl von Bürger/innen auszugehen sein, die das Internet nicht nutzen.

Abhängig von der möglicherweise abweichenden Lage in einzelnen Kommunen soll es diesen selbstverständlich möglich sein, freiwillig zusätzlich andere Formen der Bekanntmachung anzubieten.

Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens praxisgerecht ausgestalten (§ 4b BauGB-E)

Die in § 4b Abs. 2 BauGB-E enthaltene Frist von 12 Monaten zwischen dem Ablauf der Stellungnahmefrist und der Veröffentlichung eines Bauleitplans ist zwar wünschenswert, lässt sich aber in der Praxis aufgrund der Komplexität der zu berücksichtigten Belange und der begrenzten Personalkapazitäten häufig nicht erreichen. Dies ist nicht nur aus Sicht kleinerer Städte und Gemeinden ein erkennbares Problem.

Zwar ist die Frist lediglich als „Soll“-Vorschrift formuliert, jedoch führt auch dies zu einem zeitlichen Druck und einem Mehraufwand, eine Abweichung zu begründen. Hierdurch wächst das Risiko für Abwägungsfehler. Die Erstellung des Bebauungsplans steht im Interesse der Kommune, sodass diese bereits bestrebt ist, den Prozess schnellstmöglich abzuschließen. Wir regen daher an, die vorgesehene Frist zu verlängern, sodass eine praktikable Verwaltungspraxis gewährleistet bleibt. Hilfsweise regen wir an klarzustellen, dass der Lauf der Frist erst nach Sichtung und Auswertung der Stellungnahmen beginnen kann. Soweit sich daraus Planänderungen und neue Beteiligungserfordernisse ergeben, beginnt die Frist nach deren Abschluss erneut zu laufen.

Einführung einer Ersatzgeldalternative vorsehen

Wie bereits beim Baulandmobilisierungsgesetz angedacht, halten wir die Einführung einer Ersatzgeldregelung auf Ebene der Eingriffsregelung für sinnvoll. Diese sollte in das Verfahren einbezogen werden. In der Begründung sollte klargestellt werden, dass es im Ergebnis auf Ebene der gemeindlichen Abwägung zu beurteilen ist, ob ein Realausgleich möglich ist oder nicht. Ansonsten stünde zu befürchten, dass für Investoren der Anreiz geschaffen würde, sehr schnell von einer Unmöglichkeit eines Ausgleichs auszugehen oder sogar eine solche zu begünstigen bzw. herbeizuführen, um dann „nur“ Ersatzgeld leisten zu müssen. Zudem sollte zumindest in der Begründung deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass das Ersatzgeld – ebenso wie im BNatSchG – nur als „ultima ratio“ bei Unmöglichkeit eines realen Ausgleichs zum Zuge kommen kann, da die Eingriffsvermeidung, die Realkompensation und die Vollkompensation sämtlich vorrangig sind. Wir regen an, in der Begründung zudem eine Empfehlung an die Gemeinden aufzunehmen, für die Planung und Durchführung der zweckgebundenen Maßnahmen des Naturschutzes das Benehmen mit der unteren Naturschutzbehörde herzustellen.

III. Weitere Anmerkungen - BauGB

Zu § 1b Abs. 5 BauGB-E – Grundsätze der Abwägung präzisieren

Die systematische Darstellung der Abwägungsgrundsätze in einem neuen § 1b BauGB begrüßen wir. Dies trägt zur Übersichtlichkeit und Rechtsklarheit bei. Es ist gut, dass nunmehr im Absatz 5 auch die Klimaanpassung in besonderer Art und Weise geregelt wird.

Um Missverständnissen vorzubeugen, regen wir an, in der Begründung klarzustellen, dass sich für die Kommunen aus der Regelung keine Rechtspflicht zur Erstellung von Klimaanpassungskonzepten, Starkregenkarten oder Hitzebelastungskarten ergibt. Eine solche Regelung muss den weiteren Fachgesetzen vorbehalten bleiben.

Zu § 1 c Abs. 2 BauGB-E – Abwägungsbelange ergänzen

Um dem bedeutsamen Stellenwert des Hochwasser- und Überflutungsschutzes und des Schutzes vor Starkregenereignissen Rechnung zu tragen, regen wir an, diese in § 1 c Abs. 2 BauGB-E wie in § 1 b Abs. 5 BauGB-E gesondert und an geeigneter Stelle zu nennen. Ihr prominenter Stellenwert in der Bauleitplanung muss beibehalten werden, um zu vermeiden, dass ihre je nach Sachverhalt gebotene umfassende Berücksichtigung bei der bauplanerischen Abwägung als Abwägungsfehler gewertet werden kann. Ihr Stellenwert ist unter dem Blickwinkel der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse auch durch bauplanungsrechtliche Rechtsprechung in den Jahren 2022 und 2023 deutlich herausgestellt worden und vermeidet, dass ein Bebauungsplan wegen eines bauplanerischen Abwägungsdefizits für unwirksam erklärt wird bzw. gegen den Vollzug eines Bebauungsplans gerichtlich vorgegangen wird (vgl. z.B. OVG NRW, Beschluss vom 18.08.2023 -2 B 349/23.NE).

Wir schlagen daher vor, in § 1c Abs. 2 BauGB-Entwurf folgende Nr. 7 anzufügen:

„der Hochwasser- und Überflutungsschutz zur Vermeidung von Schäden durch Hochwasser und Starkregen als Folge des Klimawandels.“

Zu §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB-E – Verfahrensbeschleunigung fraglich

Ausweislich der Begründung soll die Neufassung des § 3 Abs. 1 BauGB den Regelungsauftrag des Koalitionsvertrags umsetzen, demnach „Eine frühestmögliche und intensive Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt wird, um Verwaltungsverfahren zu beschleunigen.“ Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht werden kann, scheint mit Blick auf die in § 3 Abs. 1 BauGB-E geplanten Änderungen fraglich. Denn auch bislang schon sind die Gemeinden in der Wahl des konkreten Beteiligungsformats für die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB frei und können grundsätzlich auf die Bedürfnisse der jeweiligen Planungssituation individuell (d.h. auf geeignete Weise) eingehen, ohne dass es einer expliziten Betonung dieses Umstands bedarf.

Daher können wir in den beabsichtigten Änderungen des § 3 Abs. 1 BauGB keine Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens erkennen.

Wir begrüßen jedoch die Neufassung des § 3 Abs. 1 BauGB-E in Bezug auf die damit verbundene zeitgemäße Wortwahl, die mit den Formulierungen „informieren“ statt „unterrichten“ und der expliziten Aufnahme des Begriffs der „frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung“ auch zu einer größeren Transparenz in diesem Verfahrensstadium führt.

In den Verfahren nach §§ 13a und 13b BauGB hat sich das „einstufige“ Verfahren mit lediglich der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung bewährt. Bei komplexen planerischen Aufgabenstellungen kann es den Kommunen unbenommen bleiben, weiterhin auf freiwilliger Basis eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Diese liegt in solchen Fällen im eigenen Interesse der Kommunen, da so frühzeitig mögliche sensible Planungsinhalte – insbesondere mit den Trägern öffentlicher Belange – geklärt werden können. Mit der geplanten Regelung bleibt es bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Unklar ist aber, inwieweit diese auf Grundlage der neuen Formulierung eingeschränkt werden kann.

Zu § 6a BauGB-E – Neubekanntmachung des Flächennutzungsplans ermöglichen

Im Zuge der Verschiebung der Regelungen aus § 6 Abs. 5 und 6 in den § 6a wurde die Möglichkeit der Neubekanntmachung eines geänderten Flächennutzungsplanes nicht mit aufgenommen. In der Begründung ist lediglich von einer Verschiebung der Regelungen die Rede. Da sich kein Grund für die Streichung erschließt, regen wir an, auch künftig Kommunen die Möglichkeit einzuräumen, die zahlreichen Änderungen ihrer Flächennutzungspläne im Zuge einer Neubekanntmachung zu verkünden.

Zu § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB-E – Mindest- und Höchstanzahl von Wohnungen ermöglichen

Die Festsetzungsmöglichkeit einer Mindestanzahl von Wohnungen begrüßen wir ausdrücklich. Es ist jedoch unklar, ob durch die gewählte Verknüpfung mit dem Wort „und“ sowohl eine Mindest- als auch eine Höchstzahl festzusetzen ist. Es sollte dem Plangeber ermöglicht werden, auch nur eine dieser beiden Möglichkeiten rechtssicher festzusetzen. Zudem sollte die neue Festsetzungsmöglichkeit auch auf nur teilweise dem Wohnen dienende Gebäude anwendbar sein.

Zu § 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB-E – Regelungen zum Niederschlagswasser ergänzen

Wir begrüßen, dass es nun möglich sein soll, in einem Bebauungsplan Flächen festzusetzen, auf denen Anlagen zur Nutzung von Niederschlagswasser oder Rückhaltungsanlagen für das Niederschlagswasser zu errichten und zu betreiben sind. Eine solche Festsetzung ist nach aktueller Rechtslage mangels bodenrechtlichen Bezugs nicht möglich. Jedoch sollte die Nr. 14 Flächen „und Maßnahmen“ umfassen und die Bestimmung so ergänzt werden, dass auf diesen Flächen

die Errichtung und der Betrieb öffentlicher oder privater Anlagen für die dezentrale Versickerung festgesetzt werden kann.

Zu § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB-E – Ausschlussmöglichkeit von Stein- und Schottergärten ergänzen; neue Festsetzungsmöglichkeit für Gemeinschaftsdachgärten schaffen

In § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB regen wir an, ausdrücklich klarzustellen, dass das Anlegen von Stein- und Schottergärten ausgeschlossen werden kann. Dies dient der Vermeidung einer zusätzlichen Hitzebelastung und von Schäden durch Starkregenereignisse. Diese Problematik stellt sich in der kommunalen Planungspraxis immer häufiger. Eine bundesweite Regelung könnte hier zur erforderlichen Rechtsklarheit beitragen.

Die Flächenknappheit in verdichteten Lagen macht es erforderlich, auch bisher nicht bzw. wenig genutzte Potentiale zu aktivieren. Das gilt insbesondere für die Nutzung von Dächern in Form von Gemeinschaftsdachgärten. In hoch verdichteten Lagen mit wenig Freiflächenanteilen bieten (grüne) Dachflächen eine wichtige ergänzende Möglichkeit zur Schaffung von Freiraum. Eine verbindliche Sicherung von Gemeinschaftsdachgärten ist bisher nur vertraglich möglich. Hilfreich wäre es, hierfür auch eine Festsetzungsmöglichkeit zu erhalten.

Es wird daher vorgeschlagen, § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB wie folgt zu ergänzen:

*„die öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, **Gemeinschaftsdachgärten**, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze...“*

Korrespondierend dazu sollte § 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB wie folgt ergänzt werden:

*„die Flächen für Gemeinschaftsanlagen für bestimmte räumliche Bereiche wie Kinderspielplätze, **Gemeinschaftsdachgärten**, Freizeiteinrichtungen...“*

Zu § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB-E – Einhaltung der natürlichen Wasserhaushaltsbilanz ergänzen

§ 9 Abs. 1 Nr. 16 lit c BauGB-E sollte um die Zweckbestimmung der natürlichen Wasserhaushaltsbilanz ergänzt und daher wie folgt formuliert werden:

„Gebiete, in denen bei der Errichtung baulicher Anlagen bestimmte bauliche oder technische Maßnahmen getroffen werden müssen, die der Vermeidung oder Verringerung von Hochwasserschäden einschließlich Schäden durch Starkregen oder zur Einhaltung einer natürlichen Wasserhaushaltsbilanz dienen, sowie die Art dieser Maßnahmen“.

Zu § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit b BauGB-E – Betrieb von PV-Anlagen ergänzen

Zur weiteren Rechtsklarheit sollte hier eindeutig geregelt werden, dass die Errichtung **und der Betrieb** von Photovoltaikanlagen festgesetzt werden können.

Wir regen an, folgenden Text anzufügen:

„...müssen; hierzu gehört insbesondere die Errichtung und Betrieb von Photovoltaikanlagen auf Dachflächen.“

Zu § 13a Abs. 2 Nr. 5 BauGB-E – Begründungspflicht im B-Plan zum Klimawandel streichen

In der Begründung eines B-Plans zukünftig zusätzlich darzulegen, welchen Auswirkungen des Klimawandels die nach den getroffenen Festsetzungen zulässigen Nutzungen „voraussichtlich“ ausgesetzt sein werden, halten wir für nicht sachgerecht. Denn die auch ohne einen förmlichen Umweltbericht nach § 13a BauGB stets durchzuführende Prüfung der materiell-rechtlichen Umweltbelange umfasst nach § 1c Abs. 3 BauGB-E ohnehin u.a. die Belange Boden, Wasser, Luft, Klima etc. und das Wirkungsgefüge zwischen diesen Belangen. Daher lehnen wir eine solche neue Verpflichtung ohne erkennbaren Wert ab.

Hiermit wäre ein **unvertretbarer Mehraufwand** verbunden, gerade auch für kleinere Kommunen. Hinzu kommt, dass die voraussichtlichen Klimafolgeauswirkungen nur sehr schwer ermittelbar wären und dies die kommunale Bauleitplanung i.E. auch deutlich angreifbarer machen würde. Durch derartige Überregelungen würde das eigentliche Ziel der Novelle, Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, in ihr Gegenteil verkehrt. Wir fordern daher, diese Vorgabe ersatzlos zu streichen.

Zu § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB-E – Anwendungsbereich des besonderen Vorkaufsrechts öffnen

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist es nicht sachgerecht, den Anwendungsbereich der Regelung weiterhin auf Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt (§ 201a BauGB) zu beschränken. In vielen Regionen Deutschlands zeigt sich, dass, auch abseits der von den Ländern festgelegten Bereiche ein hoher Wohnungsdruck existiert. Die Bezugnahme auf § 201a BauGB sollte daher gestrichen werden.

Beispielhaft kann auf Baden-Württemberg verwiesen werden: Von 1.101 Gemeinden unterfallen lediglich 89 Städte und Gemeinden aktuell der Gebietskulisse. Das bildet die eigentliche Problemlage und das Bedürfnis nach Anwendung des besonderen Vorkaufsrechts insbesondere zur Schaffung von neuem und bezahlbarem Wohnraum in keiner Weise ab.

Zu § 58a BauGB-E – Errichtung des sozialen Wohnungsbaus auch durch Dritte ermöglichen

Die vorgesehene Neuregelung begrüßen wir sehr. In Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt soll zukünftig im Rahmen der Baulandumlegung die Möglichkeit bestehen, der Gemeinde auch ohne eine Festsetzung im Bebauungsplan für den sozialen Wohnungsbau Flächen zukommen zu lassen. Dies geschieht, in dem sowohl in der Wertumlegung als auch in der Flächenumlegung der umlegungsbedingte Mehrwert in Form des sogenannten sozialen Flächenbeitrags ausgeglichen wird. Wir regen an klarzustellen, dass die Gemeinde die Errichtung des

sozialen Wohnungsbaus auch auf einen geeigneten Dritten (in Anlehnung an die Voraussetzungen in § 27a Abs. 1 Nr. 1 BauGB) übertragen kann.

Zu § 135a BauGB-E – Zeitliche Beschränkung der Kostenerstattung streichen

Die geplante zeitliche Begrenzung des Kostenerstattungsbetrags zur Deckung des Aufwands für Maßnahmen zum Ausgleich auf fünf Jahre sehen wir kritisch. Ein zwingender Grund für eine Begrenzung ist nicht ersichtlich, da in der momentanen Praxis auch ohne eine solche Grenze rechtssichere Lösungen gefunden werden. Aus fachlicher Sicht sind Pflegemaßnahmen von Ausgleichsflächen von längstens 5 Jahren keineswegs ausreichend, um die angestrebten Entwicklungszustände und ökologischen Funktionen zu erreichen. Dies resultiert bspw. aus den auf den Flächen i.d.R. vorhandenen Nährstoffüberschüssen, die erst abgebaut werden müssen, bevor die eigentliche Entwicklung zum Zielzustand einsetzen kann. Mangels entsprechender fundierter Begründung vermag diese zeitliche Beschränkung der Erstattung von Pflegemaßnahmen nicht zu überzeugen.

Wir regen daher an, die zeitliche Beschränkung in § 135a Abs. 3 Satz 2 BauGB-E zu streichen. Anderenfalls wäre den Kommunen eine Erstattung der tatsächlichen Kosten verwehrt. Überdies ist der gewählte Wortlaut unpräzise: So ist fraglich, ob die Herstellungs-, Entwicklungs- oder Erhaltungspflege mit dem hier verwendeten Begriff der „Pfleßmaßnahmen“ gemeint ist. Grundsätzlich mögliche Vertragsverhandlungen werden mit der pauschalen, stark verkürzten Beschränkung auf die Erstattung von Pflegemaßnahmen für längstens 5 Jahre deutlich erschwert; es ist zu befürchten, dass Kommunen der tatsächliche Aufwand für die Durchführung des Ausgleichs im Ergebnis nicht erstattet wird.

Zu § 176 BauGB-E – Baugebot wirksam ausgestalten, Umgehungstatbestände abschaffen

Im neuen Absatz 10 soll für die Gemeinde die Möglichkeit geschaffen werden, in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt mehrere Verfahren zusammenzufassen. Dadurch soll es insbesondere erleichtert werden, dem Einwand des einzelnen Eigentümers entgegenzutreten, er werde willkürlich in Anspruch genommen. Dieser Regelungsansatz führt jedoch nicht zu der dringend notwendigen Vereinfachung bei der Anwendung des Baugebots. Wir weisen darauf hin, dass die geplante Neuregelung nicht die von uns schon seit langem geforderte „Innenentwicklungsmaßnahme“ (IEM) ersetzen kann. Diese entwickelt das Baugebot vom grundstücksbezogenen Ansatz zum gebietsbezogenen Ansatz für eine Mehrzahl von Grundstücken weiter und stattet die Gemeinden mit entsprechenden hoheitlichen Rechten zur Grundstücksmobilisierung aus.

Auch die weiteren Regelungen zum Baugebot bleiben weit hinter den kommunalen Erwartungen zurück. Durch die Beschränkung auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt soll sichergestellt werden, dass nur Baugebote zur konkreten Festsetzung von Wohnbebauung gemäß § 176 Absatz 1 Nummer 3 BauGB einbezogen werden. Dies ist kritisch zu hinterfragen und eine Ausweitung über den räumlichen Geltungsbereich des § 201a BauGB hinaus zu prüfen.

Besonders zu kritisieren ist das erneute Festhalten an der sog. „Familienschutzklausel“. Diese führt dazu, dass sich Betroffene auch weiterhin darauf berufen zu können, dass die Umsetzung eines Baugebots aus Gründen der Vorratshaltung des Grundstücks für nahe Angehörige unzumutbar ist (§ 176 Absatz 4 Satz 1 BauGB-E). Diese Regelung zur subjektiven Unzumutbarkeit sollte aus kommunaler Sicht gestrichen werden. Sie öffnet willkürlicher Abwendung „Tür und Tor“ und entwertet im Ergebnis die eigentlich sinnvolle Zielrichtung der Regelungen zum Baugebot. Die vorgesehene Entfristung der Regelung kommt erschwerend hinzu (ursprünglich bis 23.06.2026).

Zu § 178 BauGB-E – Pflanz- und Maßnahmengedot wirksamer ausgestaltet, Regelungen präzisieren

Die Erweiterung des Pflanzgebots sehen wir grundsätzlich als sinnvoll an. Die Praxis zeigt, dass Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25 BauGB oftmals durch die Bauherrschaft versäumt werden. Dieses durch einen gesonderten Bescheid (Verwaltungsakt) einzufordern, gibt den Gemeinden ein zusätzliches Instrument an die Hand, um insbesondere den Eigen- und Objektschutz durch die Bauherrschaft voranzubringen. Denn je mehr natürliche Bodenfläche mit Bepflanzungen auf einem Baugrundstück vorhanden ist, umso mehr Regenwasser kann auf einer natürlichen Bodenfläche versickern und muss nicht als Niederschlagswasser im Sinne des § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG abgeleitet werden, um Überschwemmungs- und Überflutungsschäden zu vermeiden.

Wir weisen allerdings darauf hin, dass die entsprechend vorzusehenden personellen und organisatorischen Kapazitäten nicht uneingeschränkt zur Verfügung stehen und die Kommunen unter erheblichen Druck setzen können. Fraglich ist zudem, auf welcher Basis die Grenze konkret von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Bebauungsplans getroffen wurde.

In Bezug auf die in § 178 S. 3 BauGB-E neu enthaltene Regelung für festgesetzte Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich wird angemerkt, dass bei zahlreichen Gemeinden der Ausgleich regelmäßig durch Vertrag umgesetzt wird und aufgrund der Flächenknappheit an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs. Die Regelung zum Ausgleich wird daher regelmäßig nicht greifen. Nicht gänzlich nachvollziehbar ist, weshalb in Bezug auf den Ausgleich eine eigenständige Regelung getroffen wurde, nachdem festgesetzte Ausgleichsmaßnahmen regelmäßig auf § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB gestützt werden und diese Festsetzungen bereits von § 178 Satz 1 BauGB-E erfasst sein werden.

Im Hinblick darauf, dass ein gemeindliches Vorgehen gefordert wird, wenn der Vorhabenträger seinen Verpflichtungen nach § 135a Abs. 1 BauGB-E nicht spätestens zum Beginn der Baumaßnahme nachgekommen ist, ist auf den Fall hinzuweisen, bei dem der Verpflichtung in Bezug auf die Umsetzung des Ausgleichs nachgekommen wurde, aber lediglich die verpflichtende Anzeige der Durchführung ausblieb. Ein Bescheid, der die Umsetzung vorschreibt, würde in diesem Fall ins Leere gehen, da nur die verpflichtende Anzeige versäumt wurde. So gesehen wird in § 178 BauGB-E nur die ausgebliebene Umsetzungspflicht und nicht

eine ausgebliebene Anzeigepflicht gemeint sein. Das Abstellen in zeitlicher Hinsicht auf spätestens den Beginn der Baumaßnahme erscheint ebenfalls erklärungsbedürftig, da in § 135a Abs. 3 BauGB an den Zeitpunkt der baulichen oder gewerblichen Nutzung angeknüpft wird.

Zu § 179 BauGB – Entsiegelung berücksichtigen

Es fehlt die Thematisierung der Entsiegelung im Rahmen der Novellierung von BauGB und BauNVO aus Bodenschutzperspektive. So ist der bisherige § 179 BauGB im Bereich städtebaulicher Erfordernisse nur dann gut anwendbar, wenn ein Bebauungsplan besteht (außer bei Missständen und Mängeln) und die zu beseitigenden baulichen Anlagen bzw. zu entsiegelnden Flächen im Widerspruch dazu stehen. Allein durch diese beiden Prämissen ist die Wirksamkeit im Hinblick auf Flächenrecycling, Bodenschutz und Klimaanpassung stark eingeschränkt. § 179 BauGB ist derzeit kein in der Praxis relevantes rechtliches Instrument, um im Sinne der Klimaanpassung auf dem Gebiet der Entsiegelung wirksam zu werden, wenngleich es durch die städtebaulich veranlasste Entsiegelung teilweise auch ökologisch wünschenswerte Nebeneffekte gibt. Es fehlt an einschlägigen Rückbauvorschriften für den baulichen Bestand, der nicht im räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplans verortet oder auch nicht von Missständen und Mängeln geprägt ist.

Wir regen an zu regeln, dass die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten kann, eine bauliche Anlage oder sonstige Versiegelung ganz oder teilweise zu beseitigen, wenn sie den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht und auch den Festsetzungen nicht angepasst werden kann. Dies sollte auch zutreffen, wenn Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 bestehen, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB dauerhaft nicht mehr genutzt und aus städtebaulicher Sicht nicht mehr benötigt werden. Dabei sollte der auf dieser Fläche durch die Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seinen natürlichen Bodenfunktionen, insbesondere zur Anpassung an den Klimawandel, soweit wie möglich wiederhergestellt werden. Dies sollte auch gelten, wenn der Rückbau zur bestimmungsgemäßen Nutzung des Grundstücks nicht zwingend erforderlich ist, aber der auf dieser Fläche durch die Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden zur Anpassung an den Klimawandel, insbesondere zur Versickerung von Niederschlagswasser und zur Abkühlung, wiederhergestellt werden soll. Entsiegelungsmaßnahmen leisten einen wichtigen Beitrag zum Zweck der Klimaanpassung sowie der wassersensiblen Stadtentwicklung und sind ein wichtiger Baustein der angestrebten „dreifachen Innenentwicklung“.

Zu § 191a BauGB-E – Instrumente der Klimaanpassung ergänzen

Durch die mit § 191a BauGB-E neu eingeführte, nicht abschließende Aufzählung von Instrumenten des Städtebaurechts, mittels derer die Gemeinden den Klimaschutz und die Klimaanpassung in ihrem Gemeindegebiet verbessern können, sollen die Gemeinden der Begründung des

Referentenentwurfs zufolge darin unterstützt und bestärkt werden, diese Instrumente auch zu ergreifen, wenn sie für ihr Gemeindegebiet entsprechende Handlungsbedarfe festgestellt haben.

Es stellt sich die Frage, weshalb sich die Überschrift des Paragraphen nur auf die Instrumente zur Klimaanpassung bezieht. § 191a BauGB-E nimmt in dem Kontext u.a. auf Vorkaufsrechte im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1, 3, 7 BauGB und des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB Bezug. Offen und klärungsbedürftig ist, ob § 191a BauGB-E auch ein materieller Gehalt zukommen soll und sich demnach auf die dort genannten Paragraphen inhaltlich und deren tatbestandlichen Voraussetzung bezieht. Naheliegender wäre es daher, Aspekte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in den konkreten tatbestandlichen Voraussetzungen der Regelungen gezielter zu verorten, z.B. betreffend § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB („eine Nutzung für öffentliche Zwecke“).

Ein Vorkaufsrecht kann zudem nur dann ausgeübt werden, wenn ein Verkaufsfall ansteht. Daher wäre es vor dem Hintergrund, dass die Verfügbarkeit von Flächen bei der Umsetzung von Schutzmaßnahmen zur Klimaanpassung nach wie vor eine große Hürde darstellt, zielführender, in die Regelungen zusätzlich die Möglichkeit einer 1:1 Tauschpflicht aufzunehmen.

Zu § 201a BauGB-E – Ermächtigungsgrundlage auf die Kommunen ausweiten

Absatz 2 korrespondiert mit § 31 Absatz 3 BauGB und setzt weiterhin voraus, dass die Landesregierung entsprechend landesgesetzlich tätig wird. Eine originäre Steuerungsmöglichkeit der Kommunen besteht weiterhin nicht. Es erschließt sich in diesem Zusammenhang nicht, warum der Zeithorizont zum 31. Dezember 2026 nicht erweitert wird.

Wir regen daher an, die Ermächtigung nach § 201a BauGB-E sowohl auf die Länder als auch auf die Kommunen zu übertragen. Sofern die Länder von der Ermächtigung keinen Gebrauch machen, könnten die Kommunen selbst entscheiden, ob sie die Ermittlung eines angespannten Wohnungsmarktes selbst übernehmen. Trotz des damit verbundenen Mehraufwandes sehen wir darin eine zielführende Lösung für die betroffenen Kommunen.

Zu § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB-E – Umwandlungsverbot an § 201a BauGB koppeln und entfristen

Die vorgesehene Verlängerung des sog. Umwandlungsverbots in § 250 BauGB bis zum Jahr 2027 wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings wäre es mit Blick auf die langfristige Steuerung des Wohnungsmarktes gerade in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt erforderlich, dieses sinnvolle Instrument **insgesamt zu entfristen**.

Dies war auch im Koalitionsvertrag angekündigt, wird nun aber nur partiell umgesetzt. Sinnvoll wäre zudem, im § 250 Abs. 1 BauGB auf das Erfordernis einer gesonderten Rechtsverordnung zu verzichten und das Instrument in allen Gebieten gemäß § 201a BauGB zur Anwendung kommen zu lassen.

IV. Weitere Anmerkungen - BauNVO

Zu §§ 2 und 3 BauNVO-E – Streichung WR und Kleinsiedlungsgebiet (WS) differenzieren

Die Begründung, § 2 BauNVO zu streichen, kann grundsätzlich nachvollzogen werden. In der Praxis dürften Kleinsiedlungsgebiete derzeit kaum noch eine Rolle spielen.

Die Streichung des § 3 BauNVO (WR) wird indes kritisch gesehen. Der Verlust der **zukünftigen** Ausweisung eines WR ist dabei nicht Gegenstand der Kritik. Diese begründet sich vielmehr aus der Unsicherheit zum weiteren Umgang mit bestehenden WR, auch hinsichtlich der Auswirkungen auf faktische WR nach § 34 Abs. 2 BauGB. Es ist daher notwendig, für (geplante) Bestandsgebiete eine Regelung zu treffen, dass diese von der Neuregelung unberührt bleiben. Eine andere planerische Entscheidung der Gemeinde bleibt natürlich immer möglich.

Zu § 4a BauNVO-E – Musikclubs als neuer Nutzungsbegriff sinnvoll, keine allgemeine Zulässigkeit in Gebieten mit erheblicher Wohnnutzung

Die vorgeschlagene Änderung, mit der ein neuer Nutzungsbegriff „Musikclubs“ eingeführt werden soll, ist eine sinnvolle Möglichkeit, um auch bauplanungsrechtlich dem Umstand Rechnung tragen zu können, dass Musikclubs ein wichtiges Element des kulturellen Lebens sein können. Mit der weiteren Änderung der §§ 4a, 5, 6, 6a, 7 und 8 BauNVO erfolgt die Zuordnung einer allgemeinen bzw. ausnahmsweisen Zulässigkeit von Musikclubs in den jeweiligen Baugebieten. Die Besonderheiten des jeweiligen Gebiets, die Größe, Ausstattung und Ausgestaltung sowie das jeweilige Nutzungskonzept des Musikclubs werden zukünftig dann im Rahmen des Rücksichtnahmegebots zu prüfen sein, was bei den Genehmigungsbehörden zwangsläufig wieder neuen Aufwand verursacht. Zur Vermeidung von absehbaren Konflikten mit der Wohnnutzung sollten Musikclubs in Mischgebieten, in denen die Wohnnutzung einen großen Anteil bildet, nicht allgemein, sondern nur ausnahmsweise zulässig sein.

Zu § 7 Abs. 1 BauNVO-E – Kerngebiete leichter auf Wohnnutzungen umstellbar machen

Die geplante Ergänzung der Zweckbestimmung des Kerngebiets um einen Satz 2, dass nach Maßgabe des B-Plans Kerngebiete auch dem Wohnen dienen können, wird ausdrücklich begrüßt. Hier regen wir an, die geplante einfache Umstellungsmöglichkeit auf die neue BauNVO (§ 13 Abs. 1 S.1 BauGB-E) auch auf die Festsetzung von Wohnnutzungen im Kerngebiet zu erstrecken.

Zu § 11 Abs. 3 BauNVO-E – Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels punktuell präzisieren / Definition der Großflächigkeit beibehalten

Mit der Neuregelung soll die Anwendung der Vermutungsregel zugunsten des nahversorgungsrelevanten Lebensmitteleinzelhandels erleichtert werden. Diese Zielsetzung ist richtig und wird von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt. Unter Beibehaltung der bewährten

zweistufigen Prüfungssystematik bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben soll für Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe mit einem bestimmten Warenangebot ein wesentlicher Anhaltspunkt dafür bestehen, dass Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 S. 2 BauNVO nicht bestehen, wenn die Betriebe der verbrauchernahen Versorgung dienen. Hierzu wurde inzwischen ein überarbeiteter Entwurf des § 11 Abs. 3 BauNVO vorgelegt, der sich wesentlich von dem noch im Referentenentwurf vom 29.07.2024 enthaltenen Vorschlag unterscheidet. So wird jetzt auf eine Obergrenze der Überschreitung (bis zu 300 qm) verzichtet, ebenso wie auf den Bezug zur Geschossfläche und zu den Erweiterungsbereichen (nur Lebensmittel, Gänge, Kassenbereich). Dafür wird das Kriterium der verbrauchernahen Versorgung aufgenommen, um sicherzustellen, dass eine integrierte Lage Voraussetzung für die Anwendung der Regelung ist. Die Regelung erscheint aus unserer Sicht sachgerecht und praktikabel. Aufgrund der kurzen Fristsetzung war allerdings dazu keine ausreichende Rückkoppelung mit der Planungspraxis möglich.

Die verbrauchernahe Versorgung ist ein zentrales Kriterium. Die Aufnahme als Tatbestandsvoraussetzung begrüßen wir. Das setzt (nur) eine räumliche-funktionale Anbindung an einen verdichteten Siedlungszusammenhang mit Wohnbevölkerung, fußläufiger Erreichbarkeit und angemessener Anbindung an den ÖPNV voraus. Bisher übliche weitere Nachweise durch den Vorhabenträger (Mindestbevölkerung, Kaufkraftpotential etc.) sollen im Regelfall nicht mehr erforderlich sein. Wir regen an, noch das Kriterium der Nichtgefährdung zentraler Versorgungsbereiche aufzunehmen.

Im Übrigen sollte es **nicht** zu neuen oder je nach Betrieb (Lebensmittel, sonstiger Einzelhandel) sogar unterschiedlichen Regelungen zur Großflächigkeit kommen. Wie bisher sollte die Schwelle für den „Eintritt“ in die Großflächigkeit bei den von der Rechtsprechung festgelegten 800 qm Verkaufsfläche bleiben.

Zu §§ 16 Abs. 2, 20a BauNVO-E – Verkaufsflächen auch für kleinteiligere Gebiete und auch für Betriebe unterhalb der Großflächigkeit vorsehen

Kritisch sehen wir, dass lediglich eine zulässige Verkaufsfläche für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe vorgesehen ist. Es bedarf aber auch einer Regelungsmöglichkeit für kleinteiligere Gebiete und auch für Betriebe unterhalb der Großflächigkeit. Zudem sollte zur Vermeidung des „Windhundprinzips“ die zulässige Verkaufsfläche insgesamt festgesetzt werden können.

Der überarbeitete Entwurf vom 06.08.2024 regelt jetzt analog zu den Vorschriften zur Grundfläche und Grundflächenzahl die Verkaufsfläche und die Verkaufsflächenzahl und bietet die Möglichkeit, analog zu z. B. der Festsetzung von Lärmkontingenten Verkaufsflächen je Quadratmeter Grundstück festzusetzen.

In § 20a BauNVO-E sollte noch festgelegt werden, dass die Verkaufsfläche unter Einbeziehung aller hierfür genutzten Geschosse ermittelt wird.

Zu § 19a BauNVO-E – Versiegelungsfaktor präzisieren und offene Fragen klären

Der abschließende Katalog von Festsetzungsmöglichkeiten zum Maß der baulichen Nutzung soll in § 16 Abs. 2 BauNVO-E durch eine Festsetzungsmöglichkeit zum Versiegelungsfaktor ergänzt werden, um – ausweislich der Begründung zum Referentenentwurf – verbindliche Vorgaben für die Versickerungsfähigkeit des Bodens bzw. Höchstmaße für die Wasserundurchlässigkeit des Bodens festzusetzen. Der Versiegelungsfaktor gibt gem. § 19a Abs. 1 BauNVO-E die maximal zulässige durchschnittliche Wasserundurchlässigkeit je Quadratmeter bezogen auf die Fläche des Baugrundstücks im Sinne des § 19 Abs. 3 BauNVO oder eines im Bebauungsplan zu bestimmenden Teils dieser Fläche (Bezugsfläche) an.

Die neue Festsetzungsmöglichkeit unterstützen wir im Sinne des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Die zusätzliche Option bietet den Gemeinden eine neue Gestaltungsmöglichkeit, um mehr versickerungsfähige Flächen auf den Grundstücken zu schaffen und damit vor dem Hintergrund des Klimawandels und dem Ziel einer wassersensiblen Stadtentwicklung den Oberflächenabfluss zu verringern und Niederschlagswasser zu einem hohen Anteil auf den Grundstücken zu speichern bzw. zu versickern.

Allerdings sehen wir noch Klärungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis zu den Festsetzungsmöglichkeiten nach § 19 BauNVO. Wie verhält sich der Versiegelungsfaktor zur Grundflächenzahl (GRZ)? Wie soll der Faktor berechnet werden im Zusammenhang mit der GRZ? Wie ist mit der sog. GRZ II in § 19 Abs. 4 BauNVO umzugehen?

In § 19a Abs. 2 werden Angaben zu den Abflusswerten diverser Oberflächen angegeben. Diese unterscheiden sich zum Teil von den bereits jetzt in den Gemeinden vorhandenen Vorgaben. Als Gründächer gelten beispielsweise nach § 19a Abs. 3 BauNVO-E intensive und extensive Dachbegrünungen „ab einer Substratschicht mit 5 Zentimeter Stärke“. Eine Substratschicht von 5 cm erbringt jedoch aus fachlicher Sicht nicht die ökologischen Funktionen, die für eine Klimaanpassung (Regenrückhalt, Mikroklima, Verdunstung) sowie Biodiversität notwendig sind. Es wird daher angeregt, die Substratmächtigkeit auf einen Schwellenwert von mindestens 15 cm zu erhöhen. In einzelnen Gemeinden wird zur Förderung einer verdunstungsstarken, biodiversen Dachbegrünung sogar eine Substratschicht von mindestens 20 cm bei extensiver Begrünung gefordert. Hier sollte durch die BauNVO kein „Rückschritt“ erfolgen.

Im Übrigen empfehlen wir einen Abgleich mit dem Arbeitsblatt DWA-A 138 „Planung, Bau und Betrieb von Anlagen zur Versickerung von Niederschlagswasser“.

Zu § 20 BauNVO-E – Einheitlichen Vollgeschossbegriff präzisieren

Der nunmehr vorgesehene bundesweit einheitliche Vollgeschossbegriff wird ausdrücklich begrüßt. Wünschenswert wäre eine Definition, die nicht auf die lichte Höhe, sondern auf die Geschosshöhe abstellt (Höhe der Geschosse wird von der Oberkante Fußboden bis Oberkante Fußboden der darüber liegenden Decke, bei Geschossen mit Dachflächen bis Oberkante Dachhaut gemessen). Andernfalls besteht das Risiko, dass durch ein Abhängen der Decke – selbst

wenn dies nur in Teilbereichen erfolgt – sich eine Einordnung als „Vollgeschoss“ umgehen lässt, obwohl die Kubatur aus stadtplanerischer Sicht eine solche Einordnung verlangen würde.