

SRL / VEREINIGUNG FÜR
STADT-, REGIONAL- UND
LANDESPLANUNG
SCHRAMMSTR. 8
10715 BERLIN
FON +49.(0)30.27 87 468-0
FAX +49.(0)30.27 87 468-13
INFO@SRL.DE / WWW.SRL.DE

VEREINSREGISTER BERLIN
15141 NZ
STEUERNR. 1127/620/54736
UST-ID: DE 299544485
BERLINER SPARKASSE
IBAN DE92 1005 0000 0013 3002 02
BIC BELADEXXXX

SRL

Bundesministerium für Wohnen,
Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
MinR Reinhard [REDACTED]
Referatsleiter S I 3
Krausenstr. 17-18
10117 Berlin

Per E-Mail an: [REDACTED]@bmwsb.bund.de,
[REDACTED]@bmwsb.bund.de

16.08.24

VORSTAND

DIPL.-SOZ. SUSANNE JAHN,
VORSITZENDE, BERLIN
DR.-ING. MARTIN RUMBERG,
STELLV. VORSITZENDER, GERBACH
DIPL.-ING. ULF MILLAUER,
SCHATZMEISTER, RADOLZZELL
M.SC. MAIK BUßKAMP, STUTTGART
DIPL.-ING. ANJA EPPER, PINNEBERG
DR.-ING. MORITZ MAIKÄMPER,
WIESBADEN
DIPL.-ING. KATALIN SAARY,
DARMSTADT
DR. GABRIELE SCHMIDT,
GESCHÄFTSFÜHRERIN, BERLIN
DIPL.-ING. GUIDO SPOHR,
GESCHÄFTSFÜHRER, ERFURT

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zur Novellierung des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung: Stellungnahme der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V.

Sehr geehrter Herr [REDACTED] sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vom 29. Juli 2024 Stellung nehmen zu können.

Die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V. vertritt als Fach- und Berufsverband die Interessen aller in der räumlichen Planung Tätigen. Unsere Mitglieder arbeiten u.a. in den Bereichen Regional- und Stadtplanung, Verkehrsplanung, Landschafts- und Umweltplanung. Die SRL ist im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag (R003672) eingetragen.

Vorbemerkung

Der vorliegende Referentenentwurf umfasst eine Vielzahl von Änderungen des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung. Angesichts des Umfangs der Änderungen ist die zweiwöchige Frist, zumal sie in die Sommerurlaubszeit fällt, zu knapp bemessen. Wir regen an, dass das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen für Länder- und Verbändeanhörungen künftig längere Stellungsfristen einräumt.

Grundsätzlich begrüßen wir eine Überarbeitung des BauGB. Neben kritisch zu bewertenden Änderungen (u.a. zu Befreiungen und Regelungen für den unbeplanten Innenbereich) gibt es aus unserer Sicht positive Änderungen (z.B. Umweltbericht und Vorkaufsrecht). Wir befürworten und unterstützen daher grundsätzlich eine zeitnahe Beschlussfassung.

Dies verbinden wir mit der Hoffnung, dass unsere Hinweise noch Eingang in die Novelle finden und der Erwartungshaltung, dass von weiteren kleinteiligen Änderungen in den kommenden Jahren abgesehen wird. Notwendig ist aus unserer Sicht, in einem übergreifenden Diskussionsprozess zu erörtern, welche weitergehenden Handlungsansätze erforderlich sind, um dem

Klimawandel wirksam entgegenzuwirken und wie Regelungen in Fachgesetzen und im Baugesetzbuch sinnvoll miteinander verzahnt werden können.

Übergreifend weisen wir darauf hin, dass die Verringerung der zunehmenden Überfrachtung der Bauleitplanung mit Themen, für die sie in der Sache nicht zuständig ist und für die sie auch kein (abschließendes) Lösungsinstrumentarium hat und auch nicht haben kann, im Referentenentwurf nicht berücksichtigt wurde. Vielmehr wird weiter ergänzt (Beispiel Telekommunikation oder detaillierte Regelungen zur Belichtung), statt zu den städtebau- und bodenrechtlichen Kerninhalten zurückzukehren. Der Anspruch an Bebauungspläne, jedes Detail der späteren Umsetzung zu regeln, führt zu komplexeren und längeren Verfahren. Hilfreich und entlastend für die Bebauungsplanung wäre es im Übrigen auch, wenn die seitens des Bundes noch immer fehlende und seit Jahren angekündigte Lichtimmissionsschutzverordnung erlassen werden würde.

Klimaschutz, Klimafolgenanpassung, aber auch die Gewährleistung einer nachhaltigen Energieversorgung mit erneuerbaren Energien sind wichtige Zukunftsthemen. Im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung kann hierzu ein wichtiger Beitrag geleistet werden. Gleichzeitig sollten die Erwartungen an die Möglichkeiten, im Rahmen städtebaulicher Entwicklungen steuernd eingreifen zu können, nicht zu hoch gesetzt werden. Neben dem Beitrag, der im Rahmen der städtebaulichen Planung geleistet wird, sind (weiterhin) fachgesetzliche Regelungen erforderlich, mit denen besser auf teilweise noch sehr dynamische technische und organisatorische Entwicklungen reagiert werden kann. Eine Überfrachtung des Städtebaurechtes kann sich hier eher nachteilig auswirken.

Kern der Regelungen des BauGB muss eine geordnete städtebauliche Entwicklung und eine sozial gerechte Bodennutzung bleiben. Vor dem Hintergrund ist leider festzustellen, dass der Referentenentwurf – auch wenn positive Ansätze vorhanden sind – im Hinblick auf eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik hinter den Erwartungen zurückbleibt.

Ergänzend zu unserer folgenden, auf die einzelnen Regelungen bezogenen Stellungnahme, weisen wir auf unser Thesenpapier zur Beschleunigung der Planverfahren nach dem Baugesetzbuch hin:

<https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/Thesenpapier-Beschleunigung-Planverfahren-Briefpapier-final.pdf>

Positiv haben wir zur Kenntnis genommen, dass von der Einführung eines neuen § 246e abgesehen wird. Vorsorglich betonen wir, dass wir an unserer ablehnenden Haltung festhalten. Wir sehen an dieser Stelle von weiteren Ausführungen ab und verweisen auf die entsprechend öffentlich zur Verfügung stehenden Unterlagen:

<https://www.srl.de/238-ueber-srl/srl-positionen/7783-srl-stellungnahme-zu-%C2%A7-246e-baugb-17-11-2023.html>

https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/Verbaendeappell_246e_BauGB.pdf

Stellungnahme zu Einzelregelungen

§§ 1, 1a,b,c

Wir begrüßen grundsätzlich den Ansatz, die seit Inkrafttreten des BauGB kontinuierlich angewachsenen Regelungen neu zu strukturieren. Allerdings wurde nicht gleichzeitig die Chance einer Entschlackung und Fokussierung auf den Kern städtebaulicher Regelungen genutzt. Eine

Gliederung der Belange kann sinnvoll sein, rechtfertigt aber nicht die umfassenden Umstellungen großer Bereiche ohne bestimmte Inhalte zu verändern. Ob – zumindest kurzfristig – dadurch ein Beschleunigungseffekt eintreten wird, erscheint zumindest zweifelhaft.

In § 1a erschließt sich zum einen nicht, warum hier nicht alle städtebaulichen Satzungen nach dem BauGB genannt werden, sondern nur ausgewählte Satzungen. Auch ist nicht klar, ob Satz 3 sich nur auf diese Satzungen bezieht oder auf alle Satzungen nach dem BauGB. Im Sinne der Rechtssicherheit sollte diese Regelung überprüft werden.

Es ist zudem nicht ersichtlich, warum in § 1a (3) nur bei der Erstellung von Planunterlagen für Bauleitpläne (vgl. § 1 PlanzV) und sonstige städtebauliche Satzungen der Standard XPlanung verwendet werden soll. Dies muss sich vielmehr auf die komplette finale Planurkunde beziehen, die zumindest nach Abschluss des Verfahrens in diesem Format zur Verfügung stehen muss. Dies entspräche auch der Darstellung in der Begründung des Referentenentwurfes.

Zu § 1c (2ff) schlagen wir vor, hier jeweils in Satz 1 eine Ergänzung vorzunehmen, sodass es heißt „sind in der Abwägung zu berücksichtigen“ – alternativ könnte es auch heißen „sind insbesondere zu ermitteln und zu bewerten“. Der alleinstehende Begriff „berücksichtigen“ legt nahe, dass den Belangen (vollständig) nachgekommen werden soll. Die vorgeschlagene Änderung entspricht auch der Regelung in § 1 (4) neu: kein Abwägen ohne Ermittlung und Bewertung.

Insbesondere weil es sich hier um eine nicht vollständige Aufzählung handelt, hätte insbesondere in § 1c neu die Möglichkeit einer Entschlackung bestanden. So sind serielles und modulares Bauen zwar wichtige Ziele, aber nur sehr begrenzt im Rahmen der Bauleitplanung beeinflussbar. Gleichzeitig fällt auf, dass der wichtige Begriff der Nachhaltigkeit an dieser Stelle (Abs. 5 Nr. 1) fehlt.

§ 2 BauGB

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber ein Signal dafür setzen möchte, den Umweltbericht möglichst knapp zu halten. Eine Straffung des Umweltberichtes ist auch im Sinne der Umweltbelange, damit diese aufgrund einer prägnanten Darstellung (wieder) stärker wahrgenommen werden. Die Soll-Vorgabe, dass sein Umfang ein Drittel der Begründung nicht überschreiten sollte, erscheint dafür allerdings nicht geeignet. Es kommt auf die Qualität an und nicht auf Quantität. Sowohl in die Begründung als auch in den Umweltbericht ist das einzustellen, was nach Lage der Dinge ermittlungs- und abwägungsrelevant ist. Diese Erfordernisse unterscheiden sich von Plan zu Plan deutlich, so dass völlig offenbleibt, wie der Gesetzgeber ausgerechnet zu diesem quantitativen Verhältnis gekommen ist. Viel wichtiger wäre es, die häufig zu beobachtenden Redundanzen zwischen Begründung und Umweltbericht abzubauen, d. h. die Umweltaspekte allein im Umweltbericht abzuhandeln. Das kann aber durchaus dazu führen, dass der Umweltbericht umfangreicher wird als die städtebauliche Begründung – was unschädlich wäre. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der Umweltbericht kein eigenständiges Dokument im Sinne eines eigenen Gutachtens ist, das auf die Planbegründung folgt, sondern – inhaltlich – integraler Bestandteil der Planbegründung. Insofern sind im Umweltbericht allgemeine – über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende – Erläuterungen – ebenso zu vermeiden wie Doppelungen zur Planbegründung (siehe auch Hinweise zu Anlage 1).

§§ 3 und 4 BauGB

Wir unterstützen die Verwendung des Begriffes „frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung“, da nunmehr die sperrigen Begriffe „Unterrichtung und Erörterung“ auf einen in der Praxis üblichen und bekannten Begriff umgestellt werden. Die Veränderung verdeutlicht auch, dass es weniger um eine reine Information, als vielmehr um eine Beteiligung der Öffentlichkeit und Einladung zur Diskussion geht. Mit der Veränderung des Begriffes wird auch klargestellt, dass vielfältige Formen der Beteiligung möglich sind.

§ 4b BauGB

Hier zur Festsetzung des Bebauungsplans eine Fristenregelung einzuführen, wird grundsätzlich unterstützt, auch um zu vermeiden, dass Bekanntmachungen des beschlossenen Bebauungsplans, die einen erheblichen Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit darstellen würden, hinausgezögert werden. In diesem Zusammenhang könnte in der Begründung des Referentenentwurfs ergänzend auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (Zweibrücken-Entscheidung vom 01.08.2002, BVerwG 4 C 5.01) hingewiesen werden.

Es sollte erwogen werden, im Gesetzestext erst die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange zu nennen und danach die Öffentlichkeitsbeteiligung, da bei getrennter Durchführung der Verfahrensschritte diese Reihenfolge häufiger ist.

§ 9

Im für die planerische Praxis wichtigen Festsetzungskatalog für die Bebauungsplanung (§ 9 (1)) finden sich im Referentenentwurf im Wesentlichen viele redaktionelle Anpassungen sowie einige inhaltliche Klarstellungen. Nur drei Festsetzungsmöglichkeiten in Nr. 6, 23 und 27 sind tatsächlich neu. Insgesamt wird der planerische Instrumentenkasten kleinteilig, aber überwiegend sinnvoll ergänzt.

Die sektoralen Bebauungspläne wurden inhaltlich unverändert, aber redaktionell vollständig neu und sprachlich verbessert in § 9a (2) zusammengefasst. Ergänzt wurden die sektoralen Bebauungspläne um einen neuen Bebauungsplantyp in § 9a (1). Dieser wird von der SRL grundsätzlich abgelehnt.

§ 9 (1) Nr. 6

Die auch von Planerverbänden geforderte Neuregelung erlaubt künftig die Festsetzung einer Mindestzahl an Wohnungen in einem Gebäude. Damit kann eine angemessene Verdichtung von Baugebieten sichergestellt und der Flächenverbrauch reduziert werden.

§ 9 (1) Nr. 7 BauGB

Die Übernahme der Regelungen zum sektoralen Bebauungsplan aus § 9 (2d) in den Katalog zu § 9 wird ausdrücklich unterstützt. Damit sind entsprechende Regelungen zum geförderten Wohnungsbau nunmehr im Regelverfahren möglich. Planungsbegünstigte können durch

einen (städtebaulichen) Vertrag zur (anteiligen) Errichtung geförderter Wohnungen und zur Einhaltung von Miet- und Belegungsbindungen verpflichtet werden.

Hervorgehoben werden sollte in der Begründung des Referentenentwurfes, dass auch weiterhin die Aufstellung einfacher Bebauungspläne entsprechend der bisherigen Regelung möglich ist.

Hinsichtlich der Begrifflichkeit in Buchstabe a) erscheint es wichtig, die Begriffe „ganz oder teilweise“ im Zusammenhang mit der Anforderung an die bauliche Ausführung entsprechend den Bedingungen der sozialen Wohnraumförderung beizubehalten, statt die Begriffe „einzelne oder alle“ zu verwenden, damit gewährleistet ist, dass für die Festsetzung von prozentualen Anteilen, die häufig in der Praxis angewendet werden, weiterhin eine Rechtsgrundlage besteht. Ob ein Anteil von 30% oder 40% noch unter den Begriff „einzelne“ fällt, erscheint zumindest fraglich.

§ 9 (1) Nr. 14 und 16

In Nr. 14 werden Beispiele von baulichen Maßnahmen zur Bewirtschaftung von Niederschlagswasser genannt, in Nr. 16 die Zwischenspeicherung durch multifunktionale Auffangflächen ergänzt. Beide Änderungen dienen der Klarstellung, sie stellen keine neuen Festsetzungsmöglichkeiten dar. Wünschenswert wäre, neben der Zwischenspeicherung des Wassers auch Verdunstungsflächen festsetzen zu können.

§ 9 (1) Nr. 20, 25

In Nr. 20 und 25 wird eingefügt, dass im Bebauungsplan auf die Möglichkeit der Anordnung eines Pflanz- und Maßnahmegebots nach § 178 hingewiesen werden soll. Die Hinweise erscheinen wenig zweckmäßig. Zum einen gilt § 178 wie auch alle anderen Regelungen des BauGB unabhängig von diesem Verweis. Es ist – trotz der Bedeutung des Pflanz- und Maßnahmegebotes – nicht nachvollziehbar, weshalb ausgerechnet auf diesen Paragraphen mehrfach verwiesen wird, auf alle anderen nicht. Zum anderen ist die Nichtumsetzung der gründerischen Maßnahmen in der Praxis ein Vollzugsdefizit bei den Kommunen, das andere Gründe hat, die trotz des Verweises im BauGB bestehen bleiben. Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass Bebauungspläne, insbesondere Angebotsbebauungspläne, innerhalb eines Zeitraums von 5 Jahren nach Inkrafttreten des Bebauungsplans unter Umständen nicht oder nicht vollständig umgesetzt sind. Es erscheint nicht sinnvoll, zu Pflanzmaßnahmen auf nicht bebauten Grundstücken zu verpflichten.

§ 9 (1) Nr. 23

Im Ergebnis der höchstrichterlichen Rechtsprechung in den Jahren 2018/19 war eine Lärmkontingentierung in Gewerbe- und Industriegebieten ohne Vorhandensein eines unbeschränkten Gewerbegebiets nicht mehr auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 BauNVO festsetzbar. Mit der Festsetzungsmöglichkeit von bestimmten Immissionswerten oder Emissionsmengen wird das Instrument der Lärmkontingentierung auch in Gewerbe- und Industriegebieten wieder anwendbar, ohne Teile solcher Gebiete als unbeschränkte Gebiete ausweisen zu müssen. In

der Praxis sind viele Bebauungspläne an dieser Hürde gescheitert. So wird es künftig möglich sein, auch niedrige Emissionskontingente bedarfsgerecht zu bemessen, um so lärmempfindliche Nutzungen zu schützen.

Die Ergänzung in Nr. 23 entspricht der langjährigen Forderung der SRL und wird ausdrücklich unterstützt.

Allerdings bleibt auf Grundlage der Begründung zum Referentenentwurf offen, welche Wirkungen die Festsetzung von „Immissionswerten“ im Zusammenwirken mit dem Immissionsschutzrecht tatsächlich entfalten kann. Es wird einerseits dargelegt, dass das „nach der städtebaulichen Abwägung höchstzulässige Immissionsniveau rechtsverbindlich festgesetzt werden“ könne. Die TA Lärm stelle demnach eine „Orientierungshilfe für eine sachgerechte Konfliktlösung“ dar. Andererseits wird klargestellt, dass die Bindung an immissionsschutzrechtliche Vorgaben unberührt bleibe. Das kann in der Praxis zu erheblichen Widersprüchen führen, weil die Feststellung schädlicher Umwelteinwirkungen alleinige gesetzliche Aufgabe des Immissionsschutzrechts ist. Inwieweit eine Immissionsschutzbehörde an bauleitplanerische, nach „städtebaulichen Vorstellungen“ (so der Referentenentwurf) festgelegte Immissionswerte gebunden ist, bleibt offen. Dies kann insbesondere dann zu Konflikten führen, wenn in der Bauleitplanung von den Vorgaben der TA Lärm nach oben abgewichen werden soll (z. B. mit Zwischenwerten), die Immissionsschutzbehörden dem aber nicht folgen. Hier ist eine klare Kompetenzregelung zwischen Bauleitplanung und Immissionsschutz dringend anzuraten.

Der Begriff „Emissionsmengen“ bedarf grundsätzlich der Konkretisierung im untergesetzlichen Regelwerk bzw. klarer Methodenstandards, hinsichtlich des Lärms z. B. bezogen auf die DIN 45691, die dafür überarbeitet werden müsste. Dies sollte kurzfristig umgesetzt werden, um Rechtsunsicherheiten und erhöhten Aufwand durch allzu hohe methodische Vielfalt und Sonderwege zu vermeiden.

Grundsätzlich ist zu überlegen, ob nicht zumindest für die Festsetzung von Emissionskontingenten im Lärmschutz – dies dürfte das häufigste Anwendungsfeld sein – standardisierte Planzeichen bzw. Darstellungskonventionen in der Planzeichenverordnung verankert werden sollten.

§ 9 (1) Nr. 27

Die neu eingefügte Nr. 27 soll die Festsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Besonnung und Belichtung von Wohngebäuden erlauben. Damit sind Festsetzungen der Größe, Anordnung und Farbe von Fenstern sowie bestimmte Grundrissgestaltungen gemeint. Es ist fraglich, ob entsprechend detaillierte Maßnahmen bereits auf der Ebene der Bebauungsplanung sinnvoll festgesetzt werden können oder ob dies nicht besser den bauaufsichtlichen Zulassungsverfahren überlassen bleiben sollte.

§ 9a

Ergänzt wurden die sektoralen Bebauungspläne um einen neuen Bebauungsplantyp in § 9a (1). Dieser wird von der SRL grundsätzlich abgelehnt.

Gemäß Absatz 1 kann künftig ein sog. Feinsteuerungs-Bebauungsplan für im Zusammenhang bebaute Ortsteile gem. § 34 (1) BauGB aufgestellt werden, mit dem in einem solchen Ortsteil ausschließlich die Zulässigkeit einzelner Nutzungen geregelt werden kann. Nach der Begründung des Referentenentwurfs ist es das Ziel, damit Gemengelagen, die sich nicht einem bestimmten Gebietstyp zuordnen lassen, überplanen zu können, ohne ein Baugebiet festsetzen zu müssen. Damit könnte in einem divers genutzten Gebiet künftig vor allem Wohnraum geschaffen werden.

Die SRL lehnt diesen neuen Plantyp vom Grundsatz her ab. Wenn eine Kommune beabsichtigt, in einer Gemengelage neuen Wohnraum zu schaffen, ist es erforderlich, einen qualifizierten Bebauungsplan aufzustellen, der sich umfassend mit den planerischen Belangen beschäftigt und eine Abwägungsentscheidung trifft. Dies wird mit diesem neuen Bebauungsplantyp nicht nur nicht sichergestellt, sondern wird durch die Beschränkung der Festsetzungsmöglichkeiten auf die Zulässigkeit einzelner Nutzungen sogar ausgeschlossen. Der Verweis auf die Abhandlung aller Probleme in der Begründung ist nicht ausreichend, da eine Begründung keine Festsetzung ist und diese auch nicht ersetzen kann. Ggf. notwendige Festsetzungen, etwa zur Grünordnung oder zum Immissionsschutz, sind in einem solchen sog. Feinsteuerungs-Bebauungsplan nicht vorgesehen, aber sicherlich notwendig, um Nutzungskonflikte in Gemengelagen zu lösen.

Aus Sicht der SRL erlaubt dieser neue Plantyp die Überplanung von Gemengelagen, ohne sich mit den im Gebiet vorhandenen Problemen auseinandersetzen zu müssen und etwaige Konflikte zu lösen. Der Plantyp sichert keinesfalls eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung. Wir fordern, dass der Plantyp Feinsteuerungs-Bebauungsplan nicht weiterverfolgt wird.

In Absatz 2 wurden die bisher in § 9 (2) a-c enthaltenen Festsetzungsmöglichkeiten für im Zusammenhang bebaute Ortsteile gem. § 34 BauGB redaktionell überarbeitet, dabei inhaltlich unverändert und sprachlich besser lesbar übernommen.

§ 11 BauGB

Die Ergänzung der Möglichkeit von Regelungen zur Klimaanpassung in § 11 (1) S. 2 Nr. 4 (neu) wird ausdrücklich unterstützt. Es wäre wünschenswert, wenn in der Begründung des Referentenentwurfes auf die Thematik vertiefter eingegangen würde.

§ 13 BauGB

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die Umstellung von Bebauungsplänen auf die aktuelle Fassung der Baunutzungsverordnung erleichtert werden soll. Relevant ist dies z. B. in alten Gewerbegebieten, in denen weiterhin ungesteuert großflächiger Einzelhandel zulässig ist. Bei den aktuell vorgesehenen Änderungen wirft die Umstellung jedoch eine Vielzahl von Fragen auf. Die Begründung des Referentenentwurfes lässt offen, wie mit Kleinsiedlungsgebieten und reinen Wohngebieten bei einer entsprechenden Umstellung umgegangen werden kann bzw. soll. Eine Umstellung dieser Gebiete auf allgemeine Wohngebiete kann bei Bestandsplänen und entsprechenden Nutzungen erhebliche Auswirkungen haben. Ob sich durch die Neuregelung relevante Zeitersparnisse erzielen lassen, ist fraglich, denn diese Umstellungen sind in der Regel konfliktträchtig.

§§ 24, 25, 28 und 217 BauGB

Die Änderungen zum Vorkaufsrecht gehen in die richtige, zur Umsetzung städtebaulicher Ziele erforderliche, Richtung. Künftig kann ein Vorkaufsrecht auch ausgeübt werden, wenn alle Wohnungseigentumsanteile an eine – natürliche oder juristische – Person veräußert werden oder Grundstücke in eine Gesellschaft eingebracht werden.

Im Zusammenhang mit der Einbringung in eine Gesellschaft (Share-Deals) bleiben die Regelungen allerdings lückenhaft und decken nicht Situationen ab, bei denen Hauptzweck einer Gesellschaft das Eigentum eines oder mehrerer Grundstücke in einem relevanten Gebiet (Bebauungsplan oder Satzungsgebiet) ist und die Gesellschaft bereits vor dem Entstehen des Vorkaufsrechtes bestand. Es ist erforderlich, die Möglichkeit zur Ausübung des Vorkaufsrechtes auch auf diese Fälle zu erweitern.

§ 26 BauGB

Zu § 26 Nr. 4 besteht aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes vom 09.11.2021 – Az. 4 C 1.20 – weiterhin dringender Handlungsbedarf. Es ist zumindest die Wiederherstellung des Zustands vor der Entscheidung herzustellen, d.h. die Ausübung des Vorkaufsrechtes muss auch dann zulässig sein, wenn Fehlentwicklungen noch nicht bestehen, sondern nur drohen. Wir verweisen hierzu auf die Position der SRL, dargestellt in der Fachzeitschrift PLANERIN 03/2022 (siehe Anhang).

§ 31 Abs. 3 BauGB

In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB soll künftig vom Einzelfallerfordernis abgesehen werden können, wenn die Befreiung – Nr. 1 – der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gebäudes, insbesondere seiner Aufstockung, dient oder – Nr. 2 – der Errichtung eines Gebäudes dient, das nach seiner Art zulässig wäre. Da vom Einzelfallerfordernis abgesehen wird und somit in vergleichbaren Fällen von weiteren entsprechenden Befreiungen auszugehen ist, hat die Gemeinde die erteilte Befreiung zu veröffentlichen. Durch Entfristung von § 201a BauGB wird auch diese Regelung mittelbar entfristet.

Die vorgesehenen Änderungen gehen deutlich zu weit. Letztlich wird mit der Regelung neues Planungsrecht im Wege der Befreiung geschaffen, unter Umständen für das gesamte Plangebiet – auch wenn der Gesetzgeber offensichtlich nur kleinräumige Anpassungen anstrebt (Seite 58 der Begründung des Referentenentwurfs) – und dieses ohne Öffentlichkeitsbeteiligung und ggf. ohne Beschlüsse der zuständigen Gremien. Zwar ist das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich, das allerdings an eine Frist von zwei Monaten gebunden ist. Äußert sich die Gemeinde nicht, gilt die Zustimmung als erteilt. Aufgrund der weitreichenden Auswirkungen ist hier eine adäquate Prüfung und Befassung der zuständigen Gremien nur in Einzelfällen möglich.

Weder sind bei der Erteilung der Befreiung die Grundzüge der Planung maßgebend noch muss sich die Neubebauung hinsichtlich des Maßes der Nutzung einfügen. Die städtebauliche Vertretbarkeit wird letztlich durch Einzelpersonen beurteilt. Bei der Zulassung von Aufstockungen mag dies nachvollziehbar sein, jedoch bedarf es auch hier einer Begrenzung des Umfangs.

Befreiungen – zumal in dieser erweiterten Form – können zudem zu erheblichen Bodenwertsteigerungen führen. Diese sollten im Interesse des Gemeinwohls ausgeglichen werden, z.B. durch die Verpflichtung, dass ein Teil der durch die Befreiung zusätzlich ermöglichten Wohnfläche als geförderte Wohnungen zu errichten sind.

Insbesondere Nr. 2 widerspricht allerdings dem Vertrauen in den festgesetzten Bebauungsplan. Es ist ein rechtsstaatlich nicht zumutbarer Vorschlag. Sofern die Änderung erfolgt, sollte sie auf Nr. 1 beschränkt und der Umfang der „Aufstockung“ begrenzt werden.

§ 34 Abs. 1 BauGB

Die Ergänzung, dass an Vorhaben Anforderungen gestellt werden, die der Klimaanpassung dienen und diese Anforderungen durch Satzung näher bestimmt werden können, wird ausdrücklich unterstützt. Wir gehen aufgrund der Gesetzessystematik davon aus, dass dieses auch für Vorhaben gilt, die aufgrund von Absatz 2 zugelassen werden. Dieses sollte in der Begründung des Gesetzentwurfs klargestellt werden.

§ 34 Abs. 3a BauGB

Hier soll insbesondere ergänzt werden, dass vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung auch bei der Errichtung einer baulichen Anlage zu Wohnzwecken abgesehen werden kann, wenn sich das Vorhaben nach seiner Art gemäß Absatz 1 oder 2 einfügt. Bisher bezieht sich die Regelung nur auf die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung von bestehenden Gebäuden bzw. Nutzungsänderungen. Die Ausdehnung der Regelung auf den Neubau von Gebäuden entspricht nicht der Intention der bisherigen Regelung. Baulandmodelle würden für die betroffenen Bereiche künftig ins Leere laufen.

Das ist im Interesse der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzial einerseits nachvollziehbar, stellt jedoch einen erheblichen Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinde dar. Auch die Nichtbeplanung eines Innenbereiches ist häufig eine bewusste Planungsentscheidung. An dieser Stelle muss die Planungshoheit der Gemeinde gewahrt bleiben. Zumindest muss die Zustimmung der Gemeinde – ohne Zustimmungsfiktion zur Wahrung der kommunalen Planungshoheit – weiterhin vorgesehen werden.

Die Neuregelung widerspricht auch unserer demokratischen Planungskultur und der Transparenz der gemeindlichen Entwicklung. Sie wird von uns daher auch aus diesen Gründen abgelehnt. Es ist zudem nicht nur von negativen Auswirkungen auf das Stadtbild auszugehen, es besteht auch die Gefahr, dass der soziale Frieden in der Gemeinde gefährdet wird, wenn Nachbarn von Genehmigungen erst mit Baubeginn erfahren.

§ 58 BauGB

Mit der Neuregelung wird ermöglicht, dass ein Vorteilsausgleich in Geld auch durch einen Flächenbeitrag erfolgen kann, wenn auf den entsprechenden Flächen geförderter (sozialer) Wohnungsbau entstehen soll.

Die Neuregelung ist im Hinblick auf eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik eine wichtige Verbesserung – auch wenn bisher bundesweit die Anzahl von Umlegungsverfahren eher begrenzt ist. Umlegungsverfahren sind weiterhin personal- und zeitaufwendig. Ob durch die erweiterten Möglichkeiten künftig mehr Umlegungsverfahren durchgeführt werden, bleibt abzuwarten. Gleichwohl sollte – klarstellend – die Möglichkeit einer Übertragung der entsprechenden Flächen bzw. der Errichtung der geförderten Wohnungen auf Dritte – beispielsweise analog zur Regelung in § 27a BauGB – explizit geregelt werden. Hierbei wäre auch die dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindung zu sichern.

§ 136 Abs. 2 und 3 und §§ 164b und 165 BauGB

Durch die Einführung eines Klimasanierungsgebietes werden die Ziele der Klimaanpassung im Sanierungs- und Entwicklungsrecht über die bisher schon erfolgte Berücksichtigung hinaus gestärkt. Künftig können auch Sanierungs- oder Entwicklungsgebiete ausgewiesen werden, die allein aus Gründen des Klimaschutzes Handlungsbedarf aufweisen (beispielsweise Gebiete in überflutungsgefährdeten Regionen, aber auch Einfamilienhausgebiete). Hitzebelastung, aber auch Überflutungen oder Überschwemmungen, sind hier wichtige neue Aspekte für die Beurteilung der Funktionsfähigkeit eines Gebietes. Durch die Gesetzesänderung werden auch die Regelungen in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung zu Klimaschutz und Klimafolgenanpassung unterstützt.

§ 176 Abs. 3 und 4 BauGB

Insgesamt sind keine wesentlichen Erleichterungen für die Anwendung des Baugebotes – von dem ohnehin nicht üppig Gebrauch gemacht wird – erkennbar. In der Regelung gibt es weiterhin Schlupflöcher (wirtschaftliche Zumutbarkeit), die das Baugebot erschweren und einem aus städtebaulichen Gründen berechtigten Baugebot im Wege stehen. Auch wenn es sich bei der vorgesehenen Änderung nur um eine Verschiebung handeln soll, kann dadurch erschwert, wenn nicht verhindert werden, dass beispielsweise ein Flächenangebot an anderer Stelle möglich ist. Es ist auch nicht ersichtlich, warum hier Ehegatten oder Erben bessergestellt werden als der Eigentümer selbst. Daher sollte von der Entfristung und Verschiebung abgesehen werden.

§ 176 Abs. 10 BauGB

Mit der Neuregelung soll ermöglicht werden, innerhalb eines Gebiets mit angespanntem Wohnungsmarkt durch Satzung Grundstücke zu bestimmen, für die Verfahren zur Umsetzung von Baugeboten gemeinsam durchgeführt werden können. Eine mehr flächenhafte Vorgehensweise wird grundsätzlich unterstützt. Welche Erleichterungen in der Praxis damit verbunden sind, ist schwer vorstellbar, da auch weiterhin eine Auseinandersetzung mit dem Einzelfall erforderlich sein wird. Ob die Änderungen Wirkung zeigen, muss sich in der Praxis erweisen.

§§ 178; 135, 9 (1a) BauGB

Die Stärkung des Pflanzgebotes und seine Erweiterung auf ein Pflanz- und Maßnahmengedot sind grundsätzlich positiv. Dies gilt einerseits für die stärkere Verpflichtung der Gemeinde zur Erteilung eines Bescheides („soll“ statt „kann“), andererseits für die vorgesehene Mitteilungspflicht (§ 135). Letztere kann dazu beitragen, dass Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden und sich die personelle Belastung der Gemeinden verringert – auch wenn dadurch die Kontrolle der Umsetzung vor Ort nicht obsolet wird.

Allerdings sind die in der Regelung vorgesehene Frist und der Bezugspunkt – 5 Jahre nach Festsetzung eines Bebauungsplans – nicht nachvollziehbar. Für den Zeitpunkt des Bescheids muss ein Bezug zur Durchführung des Eingriffs hergestellt werden. Denn Maßnahmen im Plangebiet – wie beispielsweise Dach- und Fassadenbegrünungen – können erst nach dem Bau des dazugehörigen Gebäudes realisiert werden.

Unklar ist im Übrigen, wie die Gemeinde auf die Umsetzungs- und Durchführungspflicht hinweisen soll (§ 9 Abs. 1a). Erwartet der Gesetzgeber hier einen ausdrücklichen Hinweis auf der Planzeichnung oder wäre ein (leicht übersehbarer) Hinweis in der Planbegründung ausreichend?

Sollte mit der Regelung – anders als es der Gesetzesentwurf nahelegt – lediglich gemeint sein, dass die Gemeinde nach 5 Jahren zu prüfen hat, für welche Bauvorhaben noch keine Durchführungsbestätigung vorliegt und in diesen Fällen verpflichtet sein – ohne vorhergehende Vor-Ort-Prüfung, einen Bescheid zu erlassen – stellt dies keine wesentliche Stärkung des Pflanzgebotes dar und sollte überdacht werden.

Insgesamt regen wir daher an, an der Regelung festzuhalten, sie jedoch klarer zu formulieren.

§ 191a BauGB

Eine zusammenfassende Darstellung der Instrumente des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, wie sie in § 191a vorgesehen ist, ist zur Unterstützung der entsprechenden Ziele durch Regelungen des Bauplanungsrechtes hilfreich. Die Zuordnung zum zweiten Kapitel – dem besonderen Städtebaurecht – erschließt sich jedoch nicht. Die Regelung bezieht sich auch auf die Bauleitplanung und Vorhabenzulassung. Hier sollte geprüft werden, ob eine bessere Zuordnung erfolgen kann. Allerdings muss in der Gesetzesbegründung auch hervorgehoben werden, dass hiermit lediglich eine unterstützende Wirkung erzielt werden kann und primär Regelungen in Fachgesetzen erforderlich sind.

§ 245d, § 247a BauGB, § 14 BauNVO

Mit § 245d Abs. 2 BauGB soll § 14 Abs. 1a BauNVO durch direkte gesetzliche Regelung auch für Bebauungspläne Geltung erlangen, die auf Grundlage der Baunutzungsverordnung in einer vor dem 23. Juni 2021 geltenden Fassung in Kraft getreten sind. Diese Abweichung vom Prinzip der statischen Verweisung greift in abgeschlossene kommunale Planungen ein und stellt einen Präzedenzfall dar. Die Abweichung vom Prinzip der statischen Verweisung führt zu mehr Unsicherheiten bei der rechtssicheren Umsetzung von Festsetzungen. Die Begründung ist an dieser Stelle zudem wenig überzeugend, ein realer Bedarf dafür wird nicht ersichtlich. §

14 Abs. 1a BauNVO hat letztlich nur deklaratorischen Charakter, außerdem wären im Einzelfall auch Befreiungen möglich.

Auch in § 247a sollen Sonderregelungen für Telekommunikationsdienste erfolgen. Abweichend von § 36 Absatz 2 Satz 2 BauGB soll nach dem Gesetzentwurf bereits nach Ablauf eines Monats das Einvernehmen der Gemeinde fingiert werden. Die Genehmigungsfiktion ist unseres Erachtens unangemessen. Es geht hier um wirtschaftliche Interessen von Telekommunikationsunternehmen. Auch wenn im Sinne der Digitalisierung hier eine Besonderheit vorliegt, besteht das Risiko, dass aus Gründen der Gleichbehandlung auch anderen wirtschaftlichen Interessen diese Genehmigungsfiktion zugesprochen wird. Daher wird auch diese Regelung abgelehnt.

Anlage 1

Die Überarbeitung der Regelungen zu Umweltprüfung und Umweltbericht in § 2 und der Anlage 1 BauGB wird ausdrücklich begrüßt. Die SRL hat im Vorfeld der BauGB-Novelle mehrfach darauf hingewiesen, dass die im Jahr 2017 neugefasste Anlage 1 in der Planungspraxis erhebliche Probleme verursacht, weil der Gesetzgeber seinerzeit den Anhang IV der UVP-Änderungsrichtlinie annähernd wörtlich übernommen hat, ohne ihn an die in den Bauleitplanverfahren typischerweise auftretenden bodenrechtlichen Regelungsgegenstände, vorliegenden Erkenntnisse und üblichen Detaillierungsgrade anzupassen. Insbesondere wurde in Punkt 2b der umfassende Katalog aller in der konkreten Planung bzw. Genehmigung UVP-pflichtiger Vorhaben denkbaren Umweltauswirkungen ohne Abstriche übernommen. Dadurch finden sich unter den Gliederungspunkten aa) bis hh) überwiegend Inhalte, die im Rahmen einer sachgerecht durchgeführten Umweltprüfung für einen Flächennutzungsplan oder Angebots-Bebauungsplan gerade nicht untersucht werden. Dieser Mangel wird durch die Neufassung der Anlage 1, in der nunmehr konsequent nach „Bestandteilen“ jedes Umweltberichts (insbesondere für angebotsbezogene Bauleitpläne) und „einzelfallbezogenen Bestandteilen“ (schwerpunktmäßig für vorhabenbezogene und rahmensetzende Bebauungspläne, die UVP-pflichtige Vorhaben zum Gegenstand haben) unterschieden wird. Systematisch wäre es hier allerdings zu begrüßen, wenn unter Punkt 2 a) aa) der Begriff „geplante Vorhaben“ durch einen geeigneten Begriff, z. B. „zulässige bauliche und sonstige Anlagen“ ersetzt würde, denn konkrete Vorhaben sind nicht Gegenstand der angebotsbezogenen Planung.

§ 7 BauNVO

Die Änderung des § 7 BauNVO hat keinen erkennbaren praktischen Nutzen. Die Bezeichnung als „Öffnung des Kerngebiets für das Wohnen“ ist irreführend, denn an der Zulässigkeit von Wohnungen im Kerngebiet ändert sich ebenso wenig wie am Störgrad dieser Gebiete. Das Gefüge der gemischt-genutzten Baugebiete einschließlich der besonderen Wohngebiete ist nach Einführung der Baugebietskategorien MU und MDW einschließlich deren Einordnung in die Störgradsystematik insgesamt nicht mehr schlüssig und bedarf einer grundlegenden Überarbeitung.

§ 11 BauNVO (und andere)

Die Einführung einer eigenständigen baulichen Nutzung „Musikclubs“ hat keinen erkennbaren praktischen Nutzen. Musikclubs sind je nach Ausrichtung heute wahlweise als Vergnügungsstätten, kulturelle Einrichtungen oder Gewerbebetriebe zulässig. In der Planungspraxis sind im Zusammenhang mit Musikclubs oftmals schädliche Umwelteinwirkungen durch Lärm bei benachbarter Wohnnutzung im Nachtzeitraum ein relevantes Zulassungshindernis. Zur Bewältigung dieser Problematik trägt die Ergänzung der Nutzung nichts bei.

§§ 16, 19a BauNVO

Mit der Festsetzung eines maximal zulässigen Versiegelungsfaktors erhalten die Städte eine weitere Handlungsoption, eine flexible Regelung zur Versiegelung und damit zum Umgang mit Niederschlagswasser zu treffen. Zwar ist dies bereits auf der Grundlage von § 9 (1) Nr. 14 und 20 möglich, dennoch ist die Regelung sinnvoll, da sie bundeseinheitlich die Faktoren des Versiegelungsgrades für verschiedene Materialien vorgibt und die Anforderungen an Gründächer und Retentionsdächer definiert, die bisher im Bundesgebiet von Fall zu Fall höchst unterschiedlich bewertet werden und beispielsweise in Eingriff-Ausgleichsbilanzierungen zu nicht nachvollziehbaren Bewertungsunterschieden führen. Allerdings ist zu hinterfragen, ob die Zuordnung zu § 16 BauNVO (Maß der baulichen Nutzung) passend ist und nicht vielmehr eine Regelung in § 9 Abs. 1 erfolgen sollte.

§ 20 BauNVO

Die SRL befürwortet eine bundeseinheitliche Definition des Vollgeschosses. Auch dies stellt eine langjährige Forderung der planenden Verbände dar und wird daher ausdrücklich unterstützt. Begrüßenswert wäre, wenn ein zurückgesetztes oberstes Geschoss eine Fläche von nur zwei Drittel (statt drei Viertel) der Grundfläche des darunterliegenden Geschosses haben darf.

Hinweise zum Beteiligungsverfahren

Der Referentenentwurf wurde zu einem Zeitpunkt vorgelegt, zu dem in allen Bundesländern Sommerferien sind. Leider fehlt auch – im Gegensatz zu anderen Gesetzgebungsverfahren – eine Synopse der Änderungen, die eine Stellungnahme in der kurzen Zeit zumindest erleichtert hätte. Gleichzeitig gibt es für den weiteren Gesetzgebungsprozess offensichtlich einen sehr engen Zeitplan.

Die Tatsache, dass ein Planspiel zur Novelle unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt wurde und dessen Ergebnisse (bisher?) nicht veröffentlicht wurden, trägt zur Intransparenz des bisherigen Prozesses bei, auch wenn Änderungen teilweise bereits in der Vergangenheit und bei den dokumentierten Expertengesprächen erörtert wurden.

All dies lässt Zweifel aufkommen, ob hier eine ernst gemeinte Beteiligung erfolgen soll.

Auch wenn die Dringlichkeit der Novelle grundsätzlich nachvollziehbar ist, bitten wir erneut, künftig einen längeren Zeitraum für eine Stellungnahme zu Gesetzesänderungen zu gewährleisten, um eine adäquate Mitwirkung der fachlichen Gremien unseres Berufsverbandes bei der

SRL / VEREINIGUNG FÜR
STADT-, REGIONAL- UND
LANDESPLANUNG
SCHRAMMSTR. 8
10715 BERLIN
FON +49.(0)30.27 87 468-0
FAX +49.(0)30.27 87 468-13
INFO@SRL.DE / WWW.SRL.DE

VEREINSREGISTER BERLIN
15141 NZ
STEUERNR. 1127/620/54736
UST-ID: DE 299544485
BERLINER SPARKASSE
IBAN DE92 1005 0000 0013 3002 02
BIC BELADEV3333

SRL

Erarbeitung der Stellungnahme zu ermöglichen. Letztlich gilt es, hier die unterschiedlichen Vorgehens- und Sichtweisen in allen Bundesländern, hierbei insbesondere die Erfordernisse von Gemeinden unterschiedlichster Größe, einzubeziehen. Bitte bedenken Sie auch, dass die Stellungnahmen ehrenamtlich erarbeitet werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dipl.-Ing. [REDACTED]
SRL-Ausschuss Planungsrecht

Susanne Jahn
SRL-Vorsitzende