

vhw Bundesgeschäftsstelle · Fritschestr. 27/28 · 10585 Berlin

Referat S I 3

MR [REDACTED]

Allgemeines Städtebaurecht/Stadtentwicklung, Raumordnung

Referat S I 4

MR Dr. [REDACTED]

Bodenpolitik; Bodenrecht; Besonderes Städtebaurecht

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Krausenstr. 17-18

10117 Berlin

- per E-Mail - [REDACTED]@bmwsb.bund.de und [REDACTED]@bmwsb.bund.de

16. August 2024

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) für ein Gesetz zur Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB) – Stellungnahme

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

sehr geehrter Herr Dr. [REDACTED]

sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Referentenentwurf im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung.

Zum Referentenentwurf im Allgemeinen

Nachdem eine Reihe von Novellierungen des Baugesetzbuchs (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) durch das Baulandmobilisierungsgesetz, die Digitalisierungsnovelle, das Wind-an-Land-Gesetz sowie weitere Änderungen zugunsten der Energiewende erfolgt ist, liegt nunmehr ein noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmter Gesetzentwurf (Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung) für eine umfassende Novellierung des BauGB, der BauNVO und der Planzeichenverordnung (PlanzV) vor.

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Bundesgeschäftsstelle
Fritschestr. 27/28 · 10585 Berlin

T 030 390473-0

F 030 390473-190

E bund@vhw.de

www.vhw.de

AG Charlottenburg
Vereinsregister 21002 B
St.Nr. 205 5783 1805
Gerichtsstand ist Bonn.

Postbank Köln
BLZ 370 100 50
Konto 156 382 501
DE35 3701 0050 0156 3825 01
BIC PBNKDEFF370

Sparkasse KölnBonn
BLZ 370 501 98
Konto 1 202 076
DE04 3705 0198 0001 2020 76
BIC COLSDE33XXX

Hiermit sollen die verbliebenen Regelungsaufträge des Koalitionsvertrages zum Bauplanungsrecht sowie Prüf- und Regelungsaufträge des aus dem „Bündnis für bezahlbaren Wohnraum“ hervorgegangenen Maßnahmenpakets, vorgestellt am 12. Oktober 2022, und ergänzt durch ein „14-Punkte-Maßnahmenpaket zur Förderung von Investitionen in den Wohnungsbau“, präsentiert auf dem Bündnis-Tag am 25. September 2023, aus dem „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung“, beschlossen am 6. November 2023, sowie aus den Festlegungen der am 17. Juli 2024 durch das Bundeskabinett beschlossenen „Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“ umgesetzt werden.

Vereinfachungen und Erleichterungen bei formellen und materiell-rechtlichen Regelungen der Bauleitplanung sowie deren Sicherung und Umsetzung und bei der Zulässigkeit von Vorhaben zugunsten des Wohnungsbaus, Klarstellungen und Neuregelungen zur Betonung der Rolle des Städtebaurechts beim Klimaschutz und der Klimaanpassung, Neuregelungen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie weitere Regelungen zur Erleichterung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bilden den Gegenstand des Gesetzentwurfs.

Die geplanten Regelungen wurden seit Oktober 2023 in einem Planspiel mit sechs Kommunen hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit untersucht. Gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik hat der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. dieses Planspiel wissenschaftlich begleitet.

Bewertung

Der vorgesehene Referentenentwurf ist zielgerichtet auf Vereinfachungen und Erleichterungen von Regelungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Mobilisierung vorhandener sowie die Schaffung neuer Bebauungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau, die Stärkung der Rolle des Klimaschutzes und der Klimaanpassung im allgemeinen und besonderen Städtebaurecht, die weitere Digitalisierung der Bauleitplanung sowie die Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien.

Der vorliegende Referentenentwurf wird grundsätzlich begrüßt. Mit ihm wird den Kommunen an verschiedenen Stellen ein größerer Handlungsspielraum für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, für die Innenentwicklung und flächensparendes Bauen, die Beschleunigung und Digitalisierung von Verfahren eingeräumt. Gleichwohl gehen diese Ansätze für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik nicht weit genug.

Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass mit einigen geplanten Regelungen Zielkonflikte verschärft werden. Dies betrifft in erster Linie die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau einerseits und die Stärkung von Klimaschutz und Klimaanpassung andererseits.

Zu ausgewählten Regelungen

Allgemeine Vorschriften zur Bauleitplanung

Der Referentenentwurf sieht mit §§ 1, 1a, 1b, 1c und 2 BauGB-E eine Neuordnung der Regelungsinhalte der Aufgaben der Bauleitplanung, der Instrumente der städtebaulichen Planung, der Abwägungsgrundsätze, von Begründung und Umweltbericht vor. Sie werden klar strukturiert sowie um einzelne Planungsgrundsätze und Abwägungsbelange wie zum Beispiel die Neue Leipzig-Charta, die „dreifache Innenentwicklung“, die multifunktionale Nutzung von Flächen, die Konkretisierung der Klimaanpassung und deren Verknüpfung mit dem Klimaschutzgesetz, die wassersensible Stadtentwicklung ergänzt. Materielle Änderungen sind damit im Wesentlichen nicht verbunden.

Wenngleich damit eine übersichtliche Struktur geschaffen wird, wird sich erweisen müssen, ob die Vorschriften dem Ziel der Vereinfachung Rechnung tragen können. Die Kommunen könnten sich bemüßigt fühlen, die Abwägung aufwändiger zu gestalten und damit einen Mehraufwand bei der Begründung von Bauleitplänen produzieren.

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Referentenentwurf sieht eine Neufassung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung vor, die hierdurch eine Legaldefinition erhalten soll. Während die geltende Regelung allein auf Unterrichtung und Information gerichtet war, soll nunmehr auch eine möglichst frühzeitige Beteiligung „in geeigneter Weise“ erfolgen, d. h. eine Beteiligung entsprechend der Bedürfnisse der jeweiligen Planungssituation.

Die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungsprozessen entspricht dem Anliegen des vhw, denn „der Verband dient [gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 der Satzung] ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken und Zwecken der Bildungsförderung durch Forschung, Lehre und Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, die Beziehungen zwischen den Akteuren auf den Wohnungsmärkten und bei der Entwicklung der Städte und Gemeinden zu verbessern.“

Ob durch die vorgesehene Regelung Planungsverfahren beschleunigt werden können, wird sich in der praktischen Anwendung zeigen müssen. Nach unserer Erfahrung sind die meisten Kommunen bereits jetzt darum bemüht, im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung oder gar auf der vorlaufenden Ebene der informellen Planungen nicht nur zu unterrichten und zu informieren, sondern auch zu beteiligen. Nicht immer gelingt es den Kommunen, Bürgerprotesten oder –initiativen, die sich gegen jegliche Änderung der Bestandssituation wenden, entgegenzutreten und mit Sachargumenten von der Erforderlichkeit der Bauleitplanung zu überzeugen. Dies belastet den Planungsprozess und führt auch zur längeren Verfahrensdauer.

Begründung und Umweltbericht

§ 2 Abs. 1 Satz 3 zweiter Halbsatz BauGB-E sieht eine Begrenzung des Umweltberichts auf ein Drittel der Begründung des Bebauungsplans vor.

Die schematische Vorgabe eines quantitativen Verhältnisses von Umweltbericht und Begründung des Bauleitplans von einem zu zwei Dritteln entspricht nicht der planerischen Realität bei der Bauleitplanung und ist somit nicht praktikabel. Umweltbelange in der Bauleitplanung genießen in Planungspraxis, Literatur und Rechtsprechung aufgrund ihrer Komplexität einen herausgehobenen Stellenwert, wenngleich sie in rechtlicher Hinsicht keinen Vorrang in der Abwägung genießen. Wenngleich sicher bei manchem Umweltbericht Kürzungspotenzial besteht, sind Umfang und Detaillierungsgrad des Umweltberichts von der im Einzelfall zu bewältigenden Planungsaufgabe abhängig.

Hinzukommt, dass der vorliegende Referentenentwurf eine Erweiterung des Belange-Katalogs und der nach der Anlage 1 zum BauGB abzuarbeitenden Anforderungen vorsieht und zugleich den Umfang des Umweltberichts beschränkt.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass diese Vorschrift als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet ist. In der Rechtsprechung des BVerwG ist geklärt, dass „Soll“-Vorschriften im Regelfall für die mit ihrer Durchführung betraute Behörde rechtlich zwingend sind und sie verpflichten, so zu verfahren, wie es im Gesetz bestimmt ist. Nur bei Vorliegen von Umständen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, darf die Behörde anders verfahren als im Gesetz vorgesehen und den atypischen Fall nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden“ (vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 3.12.2009, 9 B 79.09, Rn. 2). Sofern man diesen Maßstab anlegt, darf der Umweltbericht künftig den Anteil von einem Drittel an der Begründung nicht

überschreiten, es sei denn, es liegen Umstände vor, die den Fall als atypisch erscheinen lassen. Dies müsste im konkreten Einzelfall begründet werden und würde Aufwand produzieren.

Gleichwohl ist diese „Soll-Vorschrift“ als Appell an die planende Kommune zu werten, da an den Verstoß keine Rechtsfolge geknüpft ist.

Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens

Gemäß § 4b Absatz 2 BauGB-E sollen zwischen dem endgültigen Abschluss der Verfahren nach § 3 Absatz 2 und § 4 Absatz 2, auch in Verbindung mit § 4a Absatz 3, und der Veröffentlichung des Bauleitplans nach § 6a Absatz 1 Satz 1 oder § 10a Absatz 1 Satz 1 nicht mehr als 12 Monate liegen.

Diese geplante Vorschrift wird als nicht sachgerecht bewertet. Nach allgemeiner Erfahrung halten die Kommunen die Frist von 12 Monaten in den meisten Fällen ein. Sofern sie nicht eingehalten wird, liegen die Gründe nicht selten außerhalb der Sphäre der Kommune, insbesondere bei „Meinungsverschiedenheiten“ zum Bauleitplan zwischen Gemeindevertretung und der planenden Kommune. Gleichwohl können auch Gründe innerhalb des Planungsprozesses gegeben sein, die zur Nichteinhaltung führen, wie zum Beispiel Bekanntwerden neuer zu berücksichtigender Belange nach Durchführung der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, Verzögerungen der Planung durch einen Wechsel von Investoren oder „mangelnder Druck“ zur Fortführung des Verfahrens nach der Erteilung von Baugenehmigungen auf der Grundlage von § 33 BauGB zugunsten anderer im Verfahren befindlicher Bauleitpläne.

Die Anmerkungen zu „Soll-Vorschriften“ bei § 2 Abs. 1 Satz 3 zweiter Halbsatz BauGB-E gelten hier gleichermaßen.

Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens

Nach der Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften im Jahre 2023 sollen nunmehr in verschiedenen Vorschriften (§§ 6a, § 10a, 16, 22, 143 und 165 BauGB-E) die Bekanntmachung und damit einhergehende Veröffentlichungspflichten in digitaler Form vorgeschrieben werden.

Eine weitere Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsprozessen wie auch eine weitere Digitalisierung der gesamten öffentlichen Verwaltung wird als überfällig angesehen und daher begrüßt.

Festsetzungen im Bebauungsplan

Mindest- und höchstzulässige Zahl von Wohnungen in Wohngebäuden

Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB-E sollen in Bebauungsplänen künftig nicht mehr nur die Höchstzahl von Wohnungen, sondern auch die Mindestzahl festgesetzt werden können. Die geplante Vorschrift eröffnet bei entsprechendem planerischen Willen der Gemeinde eine höhere Verdichtung von Wohnnutzungen und eine damit einhergehende geringe Inanspruchnahme von Flächen und wird daher begrüßt.

Festsetzungen zugunsten der sozialen Wohnraumförderung

Die bisher geltende Regelung wird nach § 9 Abs. 1 Nr. 7a BauGB-E dahingehend leicht modifiziert, dass Flächen festgesetzt werden dürfen, auf denen nur Gebäude errichtet, geändert oder in ihrer Nutzung geändert werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für

die Förderung mit Mitteln der **sozialen Wohnraumförderung** erfüllen. Ergänzt wird sie nach § 9 Abs. 1 Nr. 7b BauGB-E durch die alternative Festsetzungsmöglichkeit, „bei denen sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen dazu verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird;“.

Damit soll die bisher auf den Innenbereich beschränkte Regelung des sektoralen Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2d BauGB in den allgemeinen Festsetzungskatalog überführt werden. Die Erweiterung des Festsetzungskatalogs wird begrüßt.

Festsetzungen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25 / Pflanz- und Maßnahmengebot nach § 178 BauGB-E

Die bisherige Regelung zur Festsetzung für das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen soll klarstellend um die Dach- und Fassadenbegrünung ergänzend werden. Es wird eingeschätzt, dass den Kommunen diese Möglichkeiten hinreichend bekannt sind.

Neu ist, dass im Bebauungsplan bei Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25 auf die Möglichkeit der Anordnung eines Pflanz- und Maßnahmengebots nach § 178 hingewiesen werden soll. Mit dieser Vorschrift ist eine „gesollte“ Hinweispflicht im Bebauungsplan vorgesehen. Als mögliche Inhalte des Bebauungsplans sind Hinweise aber bisher nicht geregelt. Zudem wird auf die obigen Anmerkungen zu Soll-Vorschriften verwiesen.

Die Intention der geplanten Regelung, das Pflanzgebot von einer Ermessensentscheidung in eine Soll-Vorschrift umzuwandeln und um ein Maßnahmengebot gemäß § 178 BauGB-E zu erweitern, wird geteilt. Vielfach werden Grünfestsetzungen in Bebauungsplänen – unabhängig davon, ob im Ergebnis der Eingriffsregelung oder aus städtebaulichen Gründen festgesetzt – nicht oder nicht vollständig umgesetzt und auch nicht den erforderlichen Pflegemaßnahmen unterworfen.

Obwohl als Soll-Vorschrift konzipiert, besteht eine gewisse Skepsis, ob diese Vorschrift in der Praxis die vorgesehene Wirksamkeit entfalten wird. Zum einen gibt es bei städtebaulichen Geboten bundesweit nur eine sehr geringe Anwendungspraxis. Zum anderen ist Voraussetzung für den Erlass dieses Gebots eine umfassende Kontrolle der Realisierung der getroffenen Festsetzungen. Ob diese Vollzugsaufgabe von den Kommunen geleistet werden kann, steht dahin. Es sollte geklärt werden, ob hier nicht auch den Bauaufsichtsbehörden bestimmte Vollzugsaufgaben infolge ihrer Zuständigkeit für Baugenehmigungs- oder Freistellungsverfahren obliegen.

Städtebaulicher Vertrag

Neben einer Folgeänderung in § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB-E soll nach der Nummer 3 eine Nummer 4 eingefügt werden. In Bezug auf die Klimaanpassung sollen folgende Regelungen in städtebaulichen Verträgen möglich sein: „a) die Anforderungen an das Vorhaben, b) die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vorhabenträger auf eigene Kosten, c) die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen der Klimaanpassung entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken“.

Bei dieser Regelung handelt es sich um eine Erweiterung des Beispielskatalogs möglicher Gegenstände von städtebaulichen Verträgen, die bereits nach geltendem Recht zulässig waren.

In tatsächlicher Hinsicht stellt sich die Frage, ob die erforderlichen Maßnahmen zur Klimaanpassung so konkret bestimmt werden können, dass sie Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind. Insofern werden eher Herausforderungen bei der Umsetzung der Regelung in Bezug auf die Bestimmung der Angemessenheit und u. U. des Kopplungsverbots gesehen. In Bezug auf die Angemessenheit ist insbesondere eine Konkurrenz zu § 11 Abs. 1 Satz 2 Nummer 3 BauGB zu befürchten, wonach der Vorhabenträger zur Übernahme von Kosten und sonstigen Aufwendungen verpflichtet werden kann, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind.

Änderungen beim Vorhaben- und Erschließungsplan

Neben redaktionellen Folgeänderungen soll in § 12 Abs. 3a BauGB-E geregelt werden, dass, wenn in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan für den Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans durch Festsetzung eines Baugebiets auf Grund der Baunutzungsverordnung oder auf sonstige Weise eine bauliche oder sonstige Nutzung allgemein festgesetzt wird, unter entsprechender Anwendung des § 9 Absatz 2 festzusetzen ist, dass im Rahmen der Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung nur solche Vorhaben zulässig sind, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verpflichtet. Die geltende Regelung bezieht sich dagegen auf festgesetzte Nutzungen.

In Rechtsprechung und Literatur ist nicht abschließend geklärt, ob das Tatbestandsmerkmal „festgesetzte Nutzungen“ nur die Art der baulichen Nutzung oder auch das Maß der baulichen Nutzung umfasst. Diese Regelungen und ggf. auch Änderungen im Durchführungsvertrag können getroffen werden, soweit es die im vorhabenbezogenen Bebauungsplan rahmensetzenden Festsetzungen ermöglichen. Hiermit wird zum einen Rechtsklarheit für die Planungspraxis geschaffen. Zum anderen wird es hierdurch einfacher, bestimmte Änderungen an Vorhaben zu ermöglichen, ohne ein formelles Änderungsverfahren durchführen zu müssen. Dies ist zu begrüßen.

Zur Sicherstellung der erforderlichen Publizität soll die Regelung in § 12 Abs. 3a BauGB-E eingeführt werden, dass, sofern der Vorhaben- und Erschließungsplans unrichtig wird, dieser um einen Vermerk, in dem die Änderungen dargestellt werden, zu ergänzen und dieser Vermerk ergänzend zum Bebauungsplan zu veröffentlichen ist. Die geplante Regelung wird nicht für jede Kommune Bedeutung erlangen, da der Vorhaben- und Erschließungsplan in Abhängigkeit von seiner Tiefenschärfe durch die Änderung des Durchführungsvertrags unrichtig wird oder nicht.

Gemäß § 12 Abs. 4 BauGB-E soll die Beschränkung der Einbeziehung „einzelner“ Flächen außerhalb des Bereichs des Vorhaben- und Erschließungsplans in den Geltungsbereich des vorhabenbezogenen Bebauungsplans entfallen. Nach der bisherigen Rechtsprechung wurde diese Regelung eng ausgelegt. So formulierte das OVG Münster (OVG Münster, Urteil vom 1. Juli 2021 – 10 D 35/19.NE –, juris): „Die Beschränkung der räumlichen Erweiterung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans auf sachnotwendige Ergänzungen des Vorhaben- und Erschließungsplans ergibt sich aus den Besonderheiten des vorhabenbezogenen Bebauungsplans und seinen Sonderregelungen in § 12 BauGB, die verdeutlichen, dass eine Vermischung dieses Planungsinstruments mit einem herkömmlichen Bebauungsplan, der regelmäßig nur ein Angebot für eine bauliche Nutzung der überplanten Flächen seinen Festsetzungen entsprechend eröffnet, im Gesetz nicht vorgesehen ist. Deshalb muss auch bei der Einbeziehung von Flächen, die außerhalb des Vorhaben- und Erschließungsplans liegen, der besonderen Prägung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Rechnung getragen werden.“ Mit der vorgesehenen Regelung würde diese Beschränkung entfallen und die Ausweitung des Geltungsbereichs des vorhabenbezogenen Bebauungsplans außerhalb des Vorhaben- und Erschließungsplans nach den allgemeinen Regelungen für Bebauungsplänen entsprechend des Grundsatzes der Erforderlichkeit ermöglicht werden.

Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

§ 34 Abs. 1 Satz 3 BauGB-E

Gemäß dem vorliegenden Referentenentwurf können gemäß § 34 Abs. 1 Satz 3 BauGB-E an Vorhaben nach Satz 1 ergänzende Anforderungen gestellt werden, die der Klimaanpassung, insbesondere der Vermeidung und Verringerung von erhöhter Hitzebelastung und Schäden aus Starkregeneignissen, dienen. Die ergänzenden Anforderungen soll die Gemeinde durch Satzung für das Gemeindegebiet oder Teile davon näher bestimmen können.

Diese Regelung wird als ambivalent eingeschätzt. Zum einen wird anerkannt, dass unbeplante Innenbereiche gerade in hoch verdichteten Bereichen der Innen- und Altstädte zu finden sind, in denen hohe Defizite in Bezug auf die Klimaanpassung bestehen. Andererseits würden durch ergänzende Anforderungen zur Klimaanpassung höhere Baukosten verursacht, die der Bauherr zu tragen hätte; möglicherweise wäre dies kontraproduktiv für die Schaffung des dringend benötigten Wohnraums.

Fraglich ist, ob die zusätzlichen Anforderungen Grundstücksscharf bestimmt werden können. Zur fachlichen Qualifizierung der Anforderungen wird es unerlässlich sein, vorhandene Datengrundlagen auszuwerten oder ggf. zunächst zu erarbeiten. Um den Gleichbehandlungsgrundsatz zu genügen, ist die Erarbeitung einer Satzung anzuraten. Da es sich um ein neues Instrument handelt, wird angeregt, den Kommunen Hilfestellung in einem Muster-Einführungserlass oder einer entsprechenden Arbeitshilfe zu gewähren.

Die geplante Regelung bezieht sich nur auf Vorhaben nach § 34 Abs. 1 BauGB. Unklar ist, warum sie nicht auch auf Vorhaben nach § 34 Abs. 2 BauGB erstreckt werden soll.

§ 34 Abs. 3a BauGB-E

Die Vorschrift zu Abweichungen vom Erfordernis des Einfügens in die nähere Umgebung nach § 34 Abs. 3a BauGB ist bei den letzten Novellen mehrfach geändert worden. Auch bei dieser Novelle soll eine Erweiterung der Abweichungsmöglichkeiten in zweierlei Hinsicht erfolgen. Zum einen soll nach § 34 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1b BauGB-E die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gebäudes, die Wohnzwecken dienen, ermöglicht werden. Zum anderen soll zukünftig nach § 34 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1d BauGB-E auch bei der Errichtung einer baulichen Anlage zu Wohnzwecken vom Erfordernis des Einfügens abgewichen werden können, wenn sich das Vorhaben nach seiner Art nach § 34 Abs. 1 oder 2 BauGB einfügt. Die Abweichung kann somit vom Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, auch bei der Errichtung erfolgen. Auch durch diese Erweiterungen können ansonsten erforderliche Planungsprozesse entbehrlich werden. Die Anwendung dieser Vorschrift bedarf allerdings einer sorgfältigen Einzelfallentscheidung, um unerwünschten städtebaulichen Entwicklungen keinen Vorschub zu leisten.

Zu betonen ist, dass diese Vorschrift nicht von der Festlegung eines Gebietes als angespannter Wohnungsmarkt abhängig ist, sondern von allen Kommunen eingesetzt werden kann, sofern sie im Rahmen ihres Ermessens zu dieser Entscheidung kommt.

Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich

Gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB-E sollen Vorhaben zur Erforschung, Entwicklung und Nutzung für Geothermie-Vorhaben ergänzt werden. Geothermie-Vorhaben sind bisher als ortgebundene Betriebe, die der öffentlichen Versorgung mit Wärme dienen, gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB privilegiert. Für

diese Vorhaben handelt es sich um eine klarstellende Regelung, der es nicht zwingend bedurft hätte. Wird die Erdwärme, für die Eigenversorgung mit Wärme verwendet und dient nicht der öffentlichen Versorgung mit Wärme, handelt es sich um eine neue eigenständige Privilegierung.

Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt

§ 201a BauGB-E

Durch das Baulandmobilisierungsgesetz 2021 wurden erstmals bestimmte Sonderregelungen für Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt geschaffen, um die Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau zu erleichtern. Diese Aufgabe besteht nach wie vor. In vielen dieser Gemeinden hat sich die Wohnungssituation gar in den letzten Jahren verschärft. Insoweit ist es sachgerecht, die Regelung des § 201a BauGB-E mit Modifikationen in das Dauerrecht zu überführen.

Der Zeitraum von fünf Jahren, innerhalb dessen die Voraussetzungen für den Erlass der Rechtsverordnung bzw. Satzung zu prüfen ist, wird für sachgerecht gehalten.

Die Länder sind weiterhin zum Erlass der Rechtsverordnung ermächtigt, werden jedoch gleichzeitig ermächtigt, diese Kompetenz an alle oder einzelne Gemeinden zu übertragen, die entsprechende Satzung nach § 201a Abs. 1 BauGB-E zu erlassen. Diese Alternativen werden für sachgerecht erachtet. Die Erarbeitung einer derartigen Satzung ist mit einem Aufwand zur Feststellung der Satzungsbedingungen verbunden und in einem Turnus von fünf Jahren zu wiederholen. Dies stellt möglicherweise eine Überforderung kleinerer oder mittlerer Gemeinden dar. Großstädte mit einer differenzierten Verwaltungsstruktur sind dazu eher in der Lage. Unter diesen Gesichtspunkten werden die Länder entscheiden müssen, an wen sie die Kompetenz übertragen.

§ 31 Abs. 3 BauGB-E

Der geltende § 31 Abs. 3 BauGB soll für Kommunen, die als Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt bestimmt sind, dahingehend erweitert werden, dass unter bestimmten Voraussetzungen vom Einzelfallerfordernis abgewichen werden kann. Aufgrund des bisherigen Einzelerfordernisses sind die bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten zur Mobilisierung von Baugrundstücken sehr beschränkt. Wird diese Beschränkung aufgehoben, eröffnen sich deutlich größere Effekte für eine Nachverdichtung zugunsten des Wohnungsbaus. Die Anwendung dieser Vorschrift bedarf einer sorgfältigen Einzelfallentscheidung, um unerwünschten städtebaulichen Entwicklungen keinen Vorschub zu leisten.

Die vorgesehene Veröffentlichung der jeweils ersten nach dieser neuen Vorschrift erteilten Befreiung könnte einen Rechtsanspruch auf Erteilung suggerieren, der aber nicht gegeben ist.

§ 34 Abs. 2 BauGB-E

Die geplante Ergänzung in § 34 Abs. 2 BauGB-E sieht vor, dass im faktischen Baugebiet nicht nur Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 Abs. 1 und 2, sondern auch Befreiungen nach § 31 Abs. 3 BauGB-E in Gemeinden, die als Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt definiert sind, gewährt werden können. Mit dieser geplanten Vorschrift werden die Möglichkeiten zur Genehmigung von Vorhaben in faktischen Baugebieten erweitert und damit ansonsten erforderliche Planungsprozesse in gewissem Maße entbehrlich. Das kann einen Beitrag für eine schnellere Mobilisierung von Grundstücken für den Wohnungsbau leisten und wird daher begrüßt.

Umlegung – § 58a BauGB-E - Sozialer Flächenbeitrag in Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt

Wie in der Begründung zum Referentenentwurf ausgeführt, ist die Frage der Baulandmobilisierung auch für die Stärkung des sozialen Wohnungsbaus von nicht unerheblicher Bedeutung. Zahlreiche Faktoren führen dazu, dass die Wohnungsmärkte vor allem in den Ballungsräumen unter anhaltendem Druck stehen und eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung zurzeit nicht gegeben ist. Die bevorstehende Entlassung zahlreicher geförderter Wohnungen aus der Sozialbindung und unzureichende Neubauzahlen verschärfen die Wohnungsmarktsituation insbesondere für Betroffene mit unteren Einkommen.

Mit der vorgeschlagenen Regelung in § 58a soll das Instrument der Baulandumlegung durch die Einführung eines sozialen Flächenbeitrags in der Weise ergänzt werden, dass die Gemeinden Flächen zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau erhalten und somit dem angespannten Bodenmarkt entgegenwirken können. Dabei soll die Neuregelung nur in solchen Gemeinden greifen, für die im Rahmen einer Rechtsverordnung oder Satzung nach § 201a BauGB ein angespannter Wohnungsmarkt festgestellt worden ist. Alternativ steht den Gemeinden nunmehr nach dem vorgeschlagenen § 9 Absatz 1 Nummer 7b BauGB-E die Möglichkeit zur Verfügung, im Bebauungsplan die Nutzung von Wohngebäuden nach den Vorgaben der Wohnungsbauförderung verbindlich festzusetzen.

Hintergrund für die Neuregelung des § 58a ist der Umstand, dass die Umlegung als bewährtes Instrument der kommunalen Baulandentwicklung nach bisher geltender Rechtslage kaum Möglichkeiten bietet, der Gemeinde Flächen zuzuteilen, die diese für den sozialen Wohnungsbau verwenden könnte. Die Wertumlegung nach § 57 BauGB sieht keinen Flächenbeitrag zugunsten der Gemeinde vor. Die Flächenumlegung gemäß § 58 BauGB ermöglicht lediglich einen Flächenbeitrag von maximal 30 Prozent der durch die Eigentümer eingebrachten Fläche; dieser wird in aller Regel bereits durch die für die Erschließung erforderlichen Verkehrsflächen und/oder Ausgleichsflächen für den Naturschutz anzurechnenden Flächenabzüge aufgezehrt.

Bewertung und einzelne Aspekte:

Die mit der geplanten Einführung eines sozialen Flächenbeitrags verbundene Weiterentwicklung des Instruments der Baulandumlegung wird als Beitrag zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik ausdrücklich begrüßt. Mit ihr wird eine ganz neue Grundidee verfolgt, die den Gemeinden erstmals ermöglichen soll, gezielt Flächen zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau und damit letztlich mehr kommunales Bodeneigentum zu erhalten.

Sieht man die Neuregelung zur „sozialen Umlegung“ in diesem Sinne als veritablen Erneuerungsschritt, so liegt es nahe, dass sich im Detail eine Reihe klärungsbedürftiger Fragen – insbesondere für ihren Vollzug – stellen werden, die hier nur kurz angerissen werden können und sich u. a. auf die folgenden Aspekte beziehen:

- Versteht man den sozialen Flächenbeitrag als modernes Instrument zur Förderung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik, so drängt sich die Frage auf, ob dieser nicht von vornherein allen Kommunen zugutekommen, und der Gesetzgeber auf die Verknüpfung zu § 201a BauGB verzichten sollte. Die Stadt Leipzig kann als Beispiel für eine Kommune mit dynamischem Wohnungsmarkt, knappem Angebot an bezahlbarem Wohnraum und anhaltend wachsender Einwohnerzahl (Stadt Leipzig, Monitoringbericht Wohnen 2022) angeführt werden, die nicht von § 58a BauGB-E Gebrauch machen könnte (da die sächsische Landesregierung die Ermächtigung, durch Rechtsverordnungen Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu bestimmen, bisher nicht genutzt hat).

Die Neuregelung zeichnet sich dadurch aus, dass einige (Verfahrens-) Fragen nicht ausdrücklich geregelt, sondern vielmehr dem Vollzug vor Ort oder einer Erläuterung im zu gegebener Zeit zu beschließenden Muster-Einführungserlass zur Novelle überlassen sind. Teilweise sind sie auch in der Begründung des Referenten-Entwurfs angedeutet oder dieser zu entnehmen.

Hierzu zählen etwa folgende Aspekte:

- Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen des angespannten Wohnungsmarkts i. S. v. § 201a BauGB,
- Realisierung des sozialen Wohnungsbaus „in angemessener Frist“ (§ 58a Satz 1 lt. Halbsatz) und Ausführung durch Dritte,
- Dauer der Zweckbindung,
- Sicherstellung der zweckgebundenen Nutzung,
- Zeitpunkt, wann die Gemeinde ihr Verlangen nach § 58a BauGB äußern muss.

Vor dem Hintergrund vielerorts bestehender Personalengpässe und fehlender Erfahrung mit der Umlegung bleibt zu fragen, ob die interpretationsbedürftigen Vorgaben und Begriffe der Neuregelung vom Gesetzgeber stärker konkretisiert werden sollten, oder ihre Ausgestaltung – je nach den örtlichen Gepflogenheiten – den Städten und Gemeinden im Vollzug überlassen bleiben sollte.

Eine explizite gesetzliche Regelung empfiehlt sich zudem, wenn und soweit zu befürchten ist, dass zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten von dem neuen Mittel kein Gebrauch gemacht werden wird. Dies könnte beispielsweise die Möglichkeit einer Übertragung des sozialen Flächenbeitrags bzw. der Errichtung der geförderten Wohnungen auf Dritte (etwa durch kommunale Wohnungsbaugesellschaften) betreffen.

Klärungsbedürftige Fragen können sich im Übrigen im Zusammenspiel mit kommunalen Baulandmodellen, denen bereits rein quantitativ erhebliche Bedeutung für die Baulandbereitstellung zukommt, ergeben. Hier kann es im Einzelfall etwa zu folgender Konstellation kommen: Sobald im Umlegungsverfahren (was nicht zwingend der Fall ist) auch ein Bebauungsplan aufgestellt wird, würde das kommunale Baulandmodell greifen, über das entsprechende Verpflichtungen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum vereinbart würden. Die Anmutung einer „Konkurrenz“ zwischen sozialer Umlegung und kommunalem Baulandmodell sollte vermieden werden.

Änderungen in der BauNVO

Überleitungsvorschriften

Aus der Überleitungsvorschrift aus Anlass des Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung gemäß § 25h BauNVO-E ergibt sich, dass keine Rückwirkungsregelungen getroffen werden sollen. Die geplanten Regelungen finden keine Anwendung auf geltende Bebauungspläne, es sei denn, die Kommunen würden sie auf die aktuelle Fassung der BauNVO umstellen.

Begonnene Bauleitplanverfahren können nach der bisher geltenden Fassung der BauNVO zu Ende geführt werden, wenn für diese Planung bereits die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB bzw. nach § 3 Abs. 1 PlanSiG eingeleitet wurde.

Sofern die Gemeinden die zukünftigen Regelungen anwenden wollen, bleibt das Recht unberührt, das Verfahren zur Aufstellung des Bauleitplans erneut einzuleiten.

Abschaffung des Kleinsiedlungsgebiets und des reinen Wohngebiets sowie diverse Folgeänderungen

Es wird eingeschätzt, dass die geplante Abschaffung des Kleinsiedlungsgebiets nach § 2 BauNVO kaum Auswirkungen auf die Planungspraxis haben wird, da Kleinsiedlungsgebiete nur selten festgesetzt wurden und auch kein Bedürfnis für die Festsetzung neuer Kleinsiedlungsgebiete besteht.

Die Intentionen des Gesetzgebers zur Streichung des reinen Wohngebiets gemäß § 3 BauNVO werden geteilt. Wenngleich diese Vorschrift nur die Art der baulichen Nutzung beinhaltet, ist sie in der Praxis zumeist mit der Ausweisung von Einfamilienhaus- oder allenfalls Reihenhausbaugebieten verknüpft. Eine unverminderte Ausweisung dieser Gebiete ist unter den Aspekten von Innenentwicklung, flächensparendem und kostengünstigerem Bauen, Klimaschutz und Klimaanpassung durchaus problematisch. So haben bereits jetzt erste Kommunen Beschlüsse gefasst, auf die Festsetzung derartiger Gebiete zu verzichten. Unumstritten ist dies allerdings nicht.

Mit der Festsetzung eines allgemeinen Wohngebiets und den bestehenden Feinsteuerungsmöglichkeiten – unter Wahrung des Gebietscharakters – sollte es bei einer entsprechenden Erforderlichkeit möglich sein, das Baugebiet so festzusetzen, dass es einem reinen Wohngebiet nahekommt.

Bei einer Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit eines Vorhabens im unbeplanten Innenbereich ist in einem reinen Wohngebiet zukünftig konsequenterweise keine Anwendung des § 34 Abs. 2 BauGB mehr möglich, es sei denn, die Eigenart der näheren Umgebung entspricht in der bebauten Realität einem allgemeinen Wohngebiet.

Musikclubs als eigenständige Nutzungskategorie

In der Praxis haben sich Musikclubs häufig in nicht- oder untergenutzten Gebäuden als Zwischennutzungen angesiedelt. Im Zuge der Aufwertung und Gentrifizierung von Quartieren werden sie häufig verdrängt, weil sie trotz zum Teil umfangreicher Schallschutzmaßnahmen die Anforderungen an den Lärmschutz nicht erfüllen. Dies ist nicht die alleinige Ursache. Auch werden häufig befristete Mietverträge nicht verlängert, weil Eigentümer eine andere Verwertung der Immobilien beabsichtigen oder sich im Umfeld der Musikclubs hochwertige Wohnnutzungen etabliert haben.

Mit der geplanten Einführung von Musikclubs als eigenständige Nutzungskategorie in verschiedenen Baugebietstypen (§ 4a Abs. 3 Nr. 2, § 5 Abs. 3 Nr. 2, § 6 Abs. 2 Nr. 4, § 6a Abs. 2 Nr. 4, § 7 Abs. 2 Nr. 3, § 8 Abs. 3 Nr. 3, § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO-E) wird ein Regelungsauftrag aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt. Damit sollen Musikclubs auf der bauplanungsrechtlichen Ebene unterstützt werden.

Die Auffassung, dass es sich bei Musikclub um eine eigenständige Nutzungskategorie handelt, wird geteilt. Insofern ist die beabsichtigte Regelung in den o. g. Baugebietstypen folgerichtig. Der Begriff Musikclub ist in Abgrenzung zu anderen Nutzungsarten wie zum Beispiel Diskotheken in der bauplanungsrechtlichen Praxis vermutlich weitgehend unbekannt. Insofern werden hierzu Ausführungen in einem Einführungserlass oder in entsprechenden Arbeitshilfen angeregt.

Die vorgesehene Regelung ermöglicht Kommunen mit einem entsprechenden Planungswillen zur Ansiedlung von Musikclubs die Aufstellung von Bebauungsplänen mit Festsetzungen zur allgemeinen oder ausnahmsweisen Zulässigkeit in einem der o. g. Baugebiete. Gleichwohl ist zu befürchten, dass sich die im Bebauungsplan festgesetzten Musikclubs auf der Genehmigungsebene als nicht zulässig erweisen könnten wegen eines Verstoßes gegen das Rücksichtnahmegebot. Dies gilt gleichermaßen für Vorhaben nach § 34 BauGB. Zur Lösung dieses Problems könnte jedoch die geplante Novellierung der TA Lärm beitragen, die beim Heranrücken von Wohnbebauung an z. B. gewerblich oder industriell genutzte Gebiete in bestimmten Baugebietstypen u.a. für Musikclubs höhere Immissionsrichtwerte vorsieht.

Wohnen im Kerngebiet

Die Stärkung der Wohnfunktion in Kerngebieten wird begrüßt, da hierdurch die Nutzungsmischung gefördert und auch einer weiteren Verödung vieler Innenstädte begegnet werden kann, die insbesondere infolge wirtschaftlicher Probleme vieler Einzelhandelsbetriebe droht oder sich bereits realisiert hat. Zugleich kann dadurch die Schaffung von Wohnraum befördert werden etwa durch Umnutzung bestehender Immobilien.

Versiegelungsfaktor

Als eine weitere Möglichkeit zur Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung soll in § 16 Abs. 2 Nr. 2 und § 19a BauNVO-E ein Versiegelungsfaktor eingeführt werden.

In Bezug auf die Anwendung und den Vollzug dieser Vorschrift bestehen gewisse Zweifel. Dies betrifft die Berechnung selbst, aber auch Auswirkungen etwa auf den Versiegelungsgrad durch Veränderungen in der Ausführungsplanung, die Weiterentwicklung von Baumaterialien oder durch die Veränderung der Wasserdurchlässigkeit des Bodens und der bebauten Flächen. Die größten Bedenken bestehen jedoch hinsichtlich der Vollzugskontrolle und des Umgangs mit genehmigungsfreien Vorhaben sowie des grundsätzlichen Verhältnisses von Aufwand und Zielerreichung.

Insofern sollte diskutiert werden, ob nicht Änderungen bei den Überschreitungsmöglichkeiten der Grundflächenzahl oder der Größe der Grundfläche zielführender wären.

Verkaufsfläche

Gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 6 und § 20a BauNVO-E soll die zulässige Verkaufsfläche für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe als eine neue Möglichkeit zur Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung eingeführt werden.

In § 16 Abs. 2 Nr. 6 BauNVO-E sollte keine Zulässigkeitsregelung getroffen, sondern nur die Verkaufsfläche definiert werden – als absolute Größe und als Verhältniszahl zur Größe des Baugrundstücks (die Berechnung müsste zusätzlich in die BauNVO aufgenommen werden). Die Regelungen zur Verkaufsfläche sollten auch nicht auf Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe beschränkt werden, sondern auch auf Betriebe unterhalb der Großflächigkeit erfassen.

Das Urteil des BVerwG legt nahe, eine Regelung mit Gebietsbezug zu treffen. Für eine grundstücksbezogene Regelung spricht jedoch die Tatsache, dass keine Genehmigungspflicht für die Teilung von Grundstücken mehr besteht. Bei späteren Teilungen ist die zunächst geregelte Begrenzung nicht mehr umsetzbar. Unklar ist auch, welcher Bereich mit dem Gebiet umfasst werden soll.

Die Definition der Verkaufsfläche in § 20a BauNVO-E sollte nicht abschließend erfolgen. Es ist durchaus denkbar, dass weitere Bereiche als zur Verkaufsfläche zugehörig oder auch nicht zugehörig judiziert werden.

Erhöhung der Vermutungsregel für Einzelhandelsbetriebe

Mit der geplanten Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO-E wird die Regelvermutung einer städtebaulichen Atypik von einer Geschossfläche von 1200 m² auf 1500 m² für bestimmte Lebensmittelbetriebe angehoben.

In vielen Kommunen wird die Genehmigungspraxis bereits durch Lebensmittelbetriebe mit einer zulässigen Geschossfläche von 1.500 m² geprägt, die keine schädlichen Auswirkungen hervorrufen. Insofern wird hier nur die überwiegende Praxis nachvollzogen. Die geplante Regelung stellt einerseits eine Verfahrenserleichterung dar, weil hierfür keine Bebauungspläne aufgestellt oder geändert werden müssen. Andererseits müssen die Kommunen ihre Einzelhandelskonzepte anpassen, nach denen bisher bei nicht integrierten Standorten eine Vergrößerung der VKF aufgrund der Großflächigkeit ab 800 m² regelmäßig abgelehnt bzw. mittels Bebauungsplanung gesteuert wurde.

Angeregt wird, auf den nicht etablierten Begriff „vornehmlich“ zu verzichten und durch „im Wesentlichen“ zu ersetzen. Darüber hinaus wird eine Regelung mit einem Bezug auf die Versorgungsfunktion des Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs angeregt.

Vollgeschossbegriff

Gemäß § 20 Abs. 1 BauNVO-E ist die Regelung eines bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriffs erfolgen.

Im Jahre 2017 ist dieses Vorhaben am Widerstand der Bundesländer gescheitert. Es bleibt abzuwarten, ob der Bund die geplante Regelung durchsetzen kann. Wünschenswert wäre dies aus der Perspektive der Immobilienwirtschaft, von Vorhabenträgern und Investoren sowie Planern und Architekten, die bundeslandübergreifend tätig sind, um deren Planungs- und Genehmigungsprozesse zu vereinfachen.

vhw-Ausblick: Über diese BauGB-Novelle hinausgedacht

Mit dieser Stellungnahme hat sich der vhw bewusst entschieden, die BauGB-Novelle mit ihren Gesetzesanpassungen grundsätzlich zu unterstützen. Wir sehen in der Verabschiedung einer größeren BauGB-Novelle in dieser Legislaturperiode einen "Wert an sich". Da sich die Probleme am Wohnungsmarkt über ein Jahrzehnt verfestigt haben und weil die Anforderungen der Zukunft ("Städte im Bestand entwickeln/transformieren", "Energiewende im Bauen unterstützen", "klimagemäßer Stadtumbau") sehr tiefgreifend sind, ist kurzfristig nicht mit einer Novelle zu rechnen, die allen Zukunftserwartungen gerecht wird. Die erforderliche Bewegung entsteht im Diskurs nur schrittweise. Die Novelle schafft in diesem Sinne nicht nur neues Recht, sondern treibt einen darüberhinausgehenden Modernisierungsdiskurs voran, gerade auch mit umstrittenen Paragraphen. Das unterstützen wir ausdrücklich. Unsere Anmerkungen sind bewusst eng am vorliegenden Referentenentwurf orientiert, damit darin die grundsätzliche Unterstützung sichtbar wird. Gleichwohl denken wir auch weiter; sozusagen über diese BauGB-Novelle hinaus.

Diesen Überlegungen ist das Abschlusskapitel dieser Stellungnahme gewidmet. Sie wurzeln in grundsätzlichen Einschätzungen und Haltungen des vhw. In deren Mittelpunkt steht die Gewährleistung der kommunalen Handlungsfähigkeit, insbesondere im Bereich Stadtentwicklung und Wohnen. Auch zur Stärkung der lokalen Demokratie sollte wieder mehr Augenmerk daraufgelegt werden, dass die Kommunen örtliche Probleme aus eigener Kraft und unter Rückbezug auf lokale Prioritäten bewältigen können. Entscheidend dafür ist die Ausweitung lokaler Entscheidungs- und Abwägungsspielräume. Einer derartigen lokalen Abwägung sind sowohl Verfahrens- als auch Qualitätsstandards zugänglich zu machen, so dass die Zielerreichung vor Ort bei begrenzten Ressourcen nicht von der Unmöglichkeit, alle wünschenswerten Standards einhalten zu können, untergraben wird. Vor allem die riesigen gesamtwirtschaftlichen und damit verbundenen fiskalischen Herausforderungen sind für den vhw Anlass, das Verhältnis von wünschenswerten Standards, Abwägungsspielräumen und lokaler Verantwortungsübernahme neu zu justieren. Dabei sind uns mit Blick auf das BauGB die folgenden Überlegungen und Leitlinien wichtig:

- Eine systematische Erleichterung und Flexibilisierung des Planens und Investierens im bereits überplanten Bereich und im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB), insbesondere wenn das vorhandene Baurecht städtebaulich nicht mehr zeitgemäß und insofern revisionsbedürftig ist (z. B. höhere Dichten). Im Status quo sind zu häufig sehr aufwändige Planungsverfahren erforderlich, die bei knappen Verwaltungskapazitäten kaum zu bewältigen und insbesondere bei kleineren Vorhaben nicht angemessen sind.¹
- Eine systematische Stärkung der Grundstücksmobilisierung in der Innenentwicklung, wobei die hierzu erforderlichen Rechtsinstrumente für die Kommunen mit vertretbarem Aufwand und mit überschaubaren Risiken zu einem Ergebnis führen müssen. Denn die Kommunen sollten zur Wahrnehmung ihrer Planungshoheit in die Lage versetzt werden, eine beabsichtigte städtebauliche Entwicklung verlässlich (d. h. mit leistbarem Aufwand sowie angemessenen und kalkulierbaren Fristen) einleiten zu können. Das BauGB degradiert sie im Status quo – von wenigen Ausnahmen abgesehen - zu Bittstellern gegenüber nicht kooperationswilligen Eigentümern. Die im BauGB bereits seit Langem als Priorität verankerte Innenentwicklung sollte dabei als Gemeinwohlbelang herangezogen werden können, der den Einsatz entsprechender Rechtsinstrumente rechtfertigt. Eine besser instrumentierte Grundstücksmobilisierung wirkt alleine schon wegen des Zusatzangebotes an Baugrundstücken preisdämpfend. Unabhängig davon ist es jedoch sinnvoll, den Kommunen als Grundlage einer aktiven Planungs- und Liegenschaftspolitik verlässliche Instrumente an die Hand zu geben, die einen preisdämpfenden Zwischenerwerb (auch zugunsten kooperationsbereiter Dritter) ermöglichen. Zu denken wäre hier insbesondere an eine erleichterte und verbreiterte Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme.
- Auch die vorliegende BauGB-Novelle ist von einer Zielkonkurrenz gekennzeichnet. Auf der einen Seite werden neue Anforderungen für das Planen und Bauen (hier insbesondere klimapolitischer Natur) erhoben. Auf der anderen Seite soll insbesondere der Wohnungsbau erleichtert werden. Insofern kann man mit einem gewissen Recht befürchten, dass sich die davon ausgehenden Effekte gegenseitig neutralisieren und eine dringend erforderliche Erleichterung für das Planen und Bauen durch die jetzige BauGB-Novelle keine durchschlagenden Impulse erhält. In diesem Dilemma bewegt sich die Entwicklung des Bau- und Planungsrechts seit Längerem. Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte nach Ansicht des vhw darin bestehen, die sachlichen Anforderungen einer integrierten Stadtentwicklung vermehrt in größeren räumlichen Zusammenhängen zu berücksichtigen (Quartier, Stadtteil, bei kleineren Städten auch gesamtstädtisch) und die Investitionsvorhaben von entsprechenden Verfahrens- und Finanzierungslasten zu befreien.

Dem vhw ist bewusst, dass die hier nur cursorisch skizzierten Überlegungen umfangreiche Debatten erfordern und im Detail sehr komplex sind. Da dies im Rahmen einer „normalen“ BauGB-Novelle kaum zu bewältigen ist, regen wir an, die Diskussion möglichst zeitnah und mit den passenden Formaten fortzusetzen. Gerne werden wir einen solchen Diskussionsprozess, soweit es uns möglich ist, unterstützen.

¹ In unserem Impulspapier zum § 246e BauGB / „Bauturbo“ haben wir uns mit dieser Problematik auseinandergesetzt (siehe: vhw debatte Nr. 4 vom Juli 2024; Download unter: www.vhw.de/publikationen/vhw-debatte/)

Der vhw ist im Lobbyregister unter der Registrierungsnummer R005753 erfasst. Die Verfasser der Stellungnahme Prof. Dr. Jürgen Aring, Bernd Faller, Dr. Diana Coulmas und Petra Lau gehören zu den Personen des vhw, die die Interessenvertretung unmittelbar ausüben.

Für Fragen stehen wir Ihnen selbstverständlich sehr gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

i. A. Petra Lau

ASS. JUR. PETRA LAU

Geschäftsführerin der vhw-Geschäftsstellen Berlin/Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Bundesgeschäftsstelle · Fritschestraße 27/28 · 10585 Berlin

Telefon +49 30 390473-[REDACTED]

Mobil +49 (151) 68962[REDACTED]

Fax +49 30 390473-390

E-Mail [REDACTED]@vhw.de

www.vhw.de