



Deutsche
Akademie für
Städtebau und
Landesplanung e. V.
Die Präsidentin

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e. V.
Bismarckstr. 107 | 10625 Berlin

Bundesministerium für Wohnen,
Stadtentwicklung und Bauwesen
Allgemeines Städtebaurecht/Stadtentwicklung,
Raumordnung
Herrn Reinhard Janssen
Krausenstr. 17-18
10117 Berlin

E-Mail
info@dasl.de

Telefon
030 / 23 08 22 31

Datum
16.08.2024

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung hier: Länder- und Verbändebeiträge

Sehr geehrter Herr Janssen,

die Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung bedankt sich für die Zustellung des Referentenentwurfes des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) für ein Gesetz zur Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB) und nimmt hiermit gerne Stellung.

Das Baugesetzbuch ist seit vielen Dekaden ein zentrales Fundament für demokratische Entscheidungsprozesse vor Ort. Seine Grundsätze und Instrumente machen die Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit handlungsfähig. Die nun vorliegende Novelle adressiert insbesondere die Stärkung des Wohnungsbaus, des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Als Grundlage der Änderung wird u. a. die Leipzig Charta herangezogen.

Die hier kommentierende Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) existiert seit etwas mehr als 100 Jahren und versammelt Persönlichkeiten, die sich aus verschiedenen Fachperspektiven, Rollen und in verschiedenen Maßstäben der Entwicklung und Gestaltung unserer Städte in besonderer Weise widmen. Mit ihrem 100jährigen Bestehen (2022) hat die DASL eine **Berliner Erklärung** vorgelegt und sich selbst verpflichtet, einen Beitrag dazu zu leisten, dass die Art und Weise, wie wir produzieren, wohnen, uns bewegen und konsumieren, sich grundlegend ändert. Denn uns allen ist klar, dass die Zeit drängt und dass unsere bisherige Lebensweise unsere Lebensgrundlagen hier und in der Welt zerstört und die „planetaren Grenzen“ sprengt.

Auf der Grundlage der Berliner Erklärung und unter Hinzuziehung der juristischen und methodischen Kompetenzen der Akademie sowie des Erfahrungswissens ihrer Mitglieder in der Anwendung des BauGB wurde der nun vorliegende Entwurf für eine Novelle des BauGB 2024 (BauGB-E) bewertet. Wir haben gemeinschaftlich festgestellt, dass diese Novelle nur der Anfang sein kann, um in schneller Folge ein Gesetz zu schaffen, das die transformatorische Kraft, die in unseren Städten steckt, entfesselt.

Landesgruppen

Baden-Württemberg
Bayern
Berlin-Brandenburg
Hamburg, Mecklenburg-
Vorpommern, Schleswig-Holstein
Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
Mitteldeutschland
Niedersachsen, Bremen
Nordrhein-Westfalen

Institute

Institut für Städtebau Berlin (ISB)
Institut für Städtebau und
Wohnungswesen München (ISW)
Zentralinstitut für Raumplanung
an der Universität Münster (ZIR)

Bundesgeschäftsstelle

Bismarckstraße 107
10625 Berlin
Telefon 030 / 23 08 22 31
Telefax 030 / 23 08 22 32
Mail info@dasl.de
Website www.dasl.de
Bankverbindung
DASL e. V.
Weberbank AG
IBAN DE22 1012 0100 1004 0061 76
BIC WELADED1WBB
Steuernummer
27/640/54727 Finanzamt Berlin
Vereinsregister
VR 16661 B

1922
2022
100
Jahre
DASL



Deutsche
Akademie für
Städtebau und
Landesplanung e. V.
Die Präsidentin

Unsere Stellungnahme bündeln wir unter verschiedenen Überschriften – wir bewerten also den Entwurf systemisch und in den Wechselwirkungen, die einzelne Änderungen entfalten könnten.

Dabei möchten wir **vorwegstellen**, dass das BauGB besonders im Bereich **Klimaschutz** und **Klimawandelfolgen**, gestützt durch Berichte des IPCC und das Urteil des BVerfG vom 24. März 2021, klarer auf eine suffiziente Entwicklung ausgerichtet werden muss. So wird der **Bodenschutz**, ein Schlüsselfaktor für Klima und sozialen Zusammenhalt, nicht ausreichend einbezogen. Es ist fraglich, ob es zeitgemäß ist, die bauliche Nutzung von Grundstücken als Hauptaufgabe des Gesetzes zu betrachten, ohne konsequent auch das Bodenrecht neu zu regeln. Denn neue Inanspruchnahme von Grund und Boden für eine bauliche Nutzung sollte nur nach Prüfung aller anderen Optionen erfolgen.

Die Betonung der **dreifachen Innenentwicklung** und die Verknüpfung von Siedlungsentwicklung, Freiraumentwicklung und Mobilität sind wichtige Neuerungen, die auch im Sinne der Berliner Erklärung grundsätzlich in die richtige Richtung weisen. Damit dies auch vor Ort gelingen kann, müssen allerdings die Baukultur in ihrer zentralen Bedeutung für qualitätvolle räumliche Gestaltung und die Mitwirkung in Planungsprozessen grundlegend gestärkt werden.

Grundlagen & Systematik

Wir halten es für sinnvoll, dass insbesondere für den ersten Abschnitt der **allgemeinen Vorschriften** eine stringenter Systematik verfolgt wird. So halten wir die klare Trennung zwischen den Grundsätzen der Bauleitplanung (**§ 1b BauGB-E**) und dem Abwägungsmaterial (§ 1c BauGB) und die innere Unterteilung der Vorschriften für gelungen. Die Baukultur (jetzt § 1c Abs. 5 Nr. 4 BauGB-E) sollte wie bisher den allgemeinen Grundsätzen in § 1b BauGB und nicht den Belangen zugeordnet werden. Für § 1c BauGB-E wird die Überschrift „Abwägungsbefugnisse“ angeregt, zumal in der Vorschrift auch nur von Belangen gesprochen wird.

Aus Sicht der DASL fehlt der Novelle eine **Verknüpfung mit anderen Rechtsbereichen**, um die vom Bund intendierte Zielsetzung einer Stadtentwicklung im Sinne der fünf Schlüsselprinzipien der Neuen Leipzig Charta zu erreichen. Angesichts der erheblichen Dysfunktionalität des Bodenmarktes für eine integrierte, allen gesellschaftlichen Gruppen dienende, gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung halten wir die bauplanungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten in der im Entwurf enthaltenen Weise für einen relevanten, jedoch so nicht ausreichenden Ansatz.

Teilhabe und Beteiligung aller Akteure und insbesondere die Mitwirkung der Öffentlichkeit bei Stadtentwicklungsprozessen sind entscheidend für eine sozialgerechte Stadtentwicklung, die zukünftige Herausforderungen stemmen kann. Die vorgeschlagene Formulierung im **§ 3 Absatz 1 BauGB-E** bleibt hinter unserer Erwartung zurück, Teilhabe an Entscheidungen und insbesondere mehr Mitwirkung an der Formulierung der übergeordneten Ziele und Zwecke auf lokaler Ebene zu ermöglichen. Wir begrüßen, dass die Digitalisierung der Beteiligung gestärkt wird. Gleichzeitig sind wir der Überzeugung, dass analoge Dialoge – gerade im Städtebau – nicht grundsätzlich zu ersetzen sind.

Die Gelegenheit, das Baugesetzbuch zu straffen, zu kürzen und zu vereinfachen, wurde nicht ergriffen. Die erneute Einführung sehr detailscharfer Regelungen widerspricht dem Anliegen, das Baugesetzbuch zu entschlacken. Einfachere Oberbegriffe könnten gewählt werden.

Beispielsweise irritiert die in **§ 1b Absatz 5 BauGB-E** gewählte **Detaillierungstiefe** mit dem Verweis auf Klimaanpassungskonzepte, Starkregen- und Hitzebelastungskarten. Diese stellen primär Abwägungsmaterial dar und würden strukturell besser in § 1c BauGB-E passen. Die Hervorhebung des naturnahen Wasserhaushalts in § 1b Abs. 5 BauGB-E ist positiv zu sehen, die Umsetzung der Teilziele „ausreichend versickerungsfähige Flächen, Verdunstungsmöglichkeiten und geringer Oberflächenabfluss“ bleibt allerdings unklar. Diese könnten im Konflikt mit der dreifachen Innenentwicklung nach § 1b Abs. 1 BauGB-E stehen. Hier regen wir daher an, Abs. 5 auf die „Annäherung an einen naturnahen Wasserhaushalt“ zu beschränken.

1922
2022
100
Jahre
DASL



Deutsche
Akademie für
Städtebau und
Landesplanung e. V.
Die Präsidentin

Auch **weitere Regelungen** wirken eher detailliert und statisch als zukunftsgerichtet – z. B. § 1a Abs. 3 BauGB-E zum Standard XPlanung, § 2 Abs. 1 S. 2 Hs.2 zum Verhältnis Begründung / Umweltbericht, § 1b Abs. 5 S. 1 Hs.2 mit abschließender Aufzählung von zu berücksichtigendem Material.

Alles in allem bitten wir zu bedenken, dass schon heute die Komplexität der Abwägung dazu führt, dass die rechtliche Überprüfung von Bebauungsplänen in vielen Fällen zu deren Unwirksamkeit führt. Durch den Verzicht auf Abwägungsvorränge (Optimierungsgebote) wird dieses Problem in Zukunft eher noch verschärft.

Klimaschutz und Klimaanpassung als Basis

Die Bauwirtschaft verursacht fast die Hälfte des globalen CO₂-Ausstoßes. Klimaschutzmaßnahmen im Bausektor können daher erheblich zur CO₂-Reduktion beitragen. Dies muss sich auch im Baurecht abbilden.

Mit Bezug auf die Berliner Erklärung der DASL erachten wir es als erforderlich, dass das kontinuierliche Mitdenken von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sich in der BauGB-Novelle noch stärker direkt in § 1 manifestiert, indem **in § 1 Absatz 1** nicht wie bisher „baulicher und sonstiger Nutzung“ als Aufgabe der Bauleitplanung definiert wird, sondern der alle Nutzungen integrierende Begriff **Bodennutzung** eingesetzt werden würde.

Die in den Grundsätzen der Abwägung zu Beginn herausgestellten Bezüge auf die Nachhaltigkeit, die Leipzig-Charta, den klar formulierten Vorrang der Innenentwicklung, die Benennung von Grün- und Freiflächen sowie nachhaltiger Mobilität an so prominenter Stelle als dreifache Innenentwicklung, verdeutlicht die Absicht, die Grundphilosophie der Stadtplanung im BauGB an die aktuellen Anforderungen des Klimawandels anzupassen. Die Änderungen der BauNVO mit der Abschaffung der auf hohen Flächenverbrauch ausgelegten Baugebiete (WS und WR) sowie die Einführung eines Versiegelungsfaktors in **§ 19a BauNVO** stützen dies. Zu begrüßen ist auch die in Absatz 2 angefügte Definition.

Angesichts der immensen CO₂-Mengen, die im Gebäudebestand gebunden sind, empfehlen wir eine Ergänzung um eine weitere Nummer in § 1 c) Abs. 3: „Das klimagerechte Bauen durch weitgehende **Erhaltung von vorhandener Bausubstanz** und deren grauer Energie sowie durch die Wiederverwendung von Bauteilen und Baustoffen im Sinne der Kreislaufwirtschaft.“

Die vorgesehenen Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung in **§ 2 Abs. 1** und in der Anlage 1 im BauGB-E sehen wir kritisch. Die Reduzierung des Umweltberichts auf maximal ein Drittel der Begründung halten wir für eine Alibi-Vorschrift, solange die Bestandteile des Umweltberichts nicht auf das europarechtlich absolut Notwendige beschränkt werden. Zudem sind keine Konsequenzen damit verbunden, sofern diese Mengenvorgabe überschritten wird. Anstelle einer Erleichterung wird durch noch präzisere und kompaktere Formulierung eher ein erhöhter Arbeitsaufwand beim Bearbeitenden erzeugt. Wir fordern daher, in der Anlage 1 die Prüfkriterien nochmals kritisch zu hinterfragen und – soweit rechtlich möglich – zu reduzieren, insbesondere hinsichtlich Art und Ausmaß von Treibhausgasemissionen, Abfallerzeugung, Auswirkungen von Abrissarbeiten und Auswirkungen der Bauphase (zur Vermeidung zusätzlicher Gutachten).

1922
2022
100
Jahre
DASL



Starke Städte für das Gemeinwohl

Das Baugesetzbuch bildet das Fundament, um Investitionen zum Wohl der Allgemeinheit zu lenken. Jedes privatwirtschaftliche Vorhaben, das öffentliche Infrastrukturen nutzt, muss gemäß der Leipzig Charta und der Berliner Erklärung der DASL zur Verbesserung der Stadt, des Quartiers oder der Nachbarschaft beitragen. Diese Anforderung stellt hohe Ansprüche an das Baugesetzbuch. Die neuen Ziele im Gesetz leisten einen ersten Beitrag, doch sie reichen unserer Ansicht nach nicht aus, um die immensen Herausforderungen zu bewältigen, vor denen Kommunen, Bund und Länder stehen.

Gemeinden brauchen klare Rahmenbedingungen und Zugriff auf notwendige Grundstücke, um ihre städtebaulichen Ziele durchsetzen zu können. Dies erfordert eine **Stärkung des allgemeinen und besonderen Vorkaufsrechts**. Dazu macht die Novelle leider keine Vorschläge. Insbesondere das allgemeine Vorkaufsrecht in Erhaltungsgebieten und das Vorkaufsrecht zur strategischen Bodenbevorratung werden nicht erwähnt – trotz jahrelanger fundierter Nachweise, dass dies die Basis kommunaler Handlungsfähigkeit stärkt.

Den Vorstoß zur Ergänzung des **§ 24 BauGB-E** um ein **Vorkaufsrecht** für Sharedeals begrüßen wir. Die Einschränkungen in § 24 (2) BauGB-E halten wir allerdings für schädlich für die Weiterentwicklung größerer Wohnkomplexe. Darüber hinaus benötigen insbesondere Bauprojekte und Initiativen, die nachweislich dem Gemeinwohl dienen, eine Kauf- und Bodenpreisregulierung.

Die Voraussetzung des **Einzelfallerfordernisses** der Befreiung (**§ 31 (3) BauGB-E**) könnte die Innenentwicklung erleichtern. Äußerst kritisch sehen wir allerdings, dass die kommunale Bauleitplanung und damit auch die Planungshoheit durch diese Vorschrift – wie auch durch den Verzicht auf das **Einfügen** nach dem Maß in der Ergänzung des Buchstaben d bei **§ 34 (3a) Nr. 1 BauGB-E** – wesentlich geschwächt wird. Diese bedingungslosen Befreiungen begründen erhebliche Bodenwertsteigerungen, zu denen die Gemeinde in diesen Verfahren keinen Zugang hat. An die Befreiungen müssen Bedingungen geknüpft werden – z. B. Forderungen zur Stärkung des preisgedämpften und/ oder genossenschaftlichen und gemeinnützigen Wohnens, zur Entwicklung sozialer Infrastrukturen etc.

Auch wenn sie der Stärkung des Wohnungsbaus dient, bewerten wir die Ergänzung §34 (3a) Nr. 1. d) BauGB-E besonders kritisch. Es steht zu erwarten, dass sie Bauherren darin bestärkt, eine ungerechtfertigt hohe Erwartungshaltung bezüglich des Ausnutzungsgrades von Grundstücken aufzubauen. Der §34 (3a) Nr. 2 BauGB wird diese Erwartungshaltung nur im Nachgang ausräumen – was insbesondere für kleinere Gemeinden oder kleine Verwaltungseinheiten zu einem großen Problem werden könnte. Darüber hinaus würde ein deutliches Missverhältnis zwischen den umfangreichen Abwägungsinhalten der Bauleitplanung und den deutlich verringerten Anforderungen an das Gebot des Einfügens entstehen.

Unseres Erachtens wäre es der Systematik nicht zuträglich, wenn die grundlegende Vorschrift des § 34 (1) BauGB-E über die Voraussetzungen und Anforderungen an Innenbereichsvorhaben, die ohnehin bereits mehrere auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe enthält, um eine Ermächtigung zum Satzungserlass ergänzt wird. Diese sollte eher den Absätzen 4-6 des § 34 BauGB über Innenbereichssatzungen zugeordnet werden, ohne dass weitere Sonderregelungen für diese Satzungen (§ 34 (1) S. 6 BauGB-E) eingeführt werden. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass der § 1a (2) S. 3 BauGB-E einen zu weiten Interpretationsspielraum zulässt.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Besonderen Städtebaurecht im Generellen sowie die Neufassung des **§ 178 BauGB-E** und die Ergänzung eines 10. Kapitels mit § 191 a BauGB-E begrüßen wir. Die bisherige Schwerpunktsetzung des Besonderen Städtebaurechts auf bauliche Sanierung und Entwicklung wird durch die deutliche Stärkung von Freiraum und Klimaschutz an die aktuellen Herausforderungen angepasst. Dadurch werden auch die erfolgreichen Instrumente des Besonderen Städtebaurechts für die zukünftigen Aufgaben nutzbar gemacht.

Der **§ 176 a BauGB** sollte durch die Verknüpfung mit den Steuerungsmöglichkeiten des Sanierungsrechts gestärkt werden. Gerade hinsichtlich der Schwerpunktsetzung in der Innenentwicklung – zum Beispiel für die Transformation der Innenstädte oder von Gewerbestandorten – brauchen die Kommunen praxisnahe Instrumente, um den baulichen Bestand weiter entwickeln zu können.



Deutsche
Akademie für
Städtebau und
Landesplanung e. V.
Die Präsidentin

Gemischte Städte dem Grunde nach stärken

Mit Blick auf die **BauNVO** unterstützt die DASL die Stärkung der Nutzungsvielfalt von Quartieren und die Anpassung der Planungsleitlinien. Die Streichung des Kleinsiedlungsgebiets und die erleichterte Wohnnutzung im Kerngebiet sind Schritte in die richtige Richtung. Die Abkehr vom reinen Wohngebiet wird ebenfalls begrüßt, weil sie Möglichkeiten für neue Nutzungsbausteine eröffnet.

Die Einführung der Nutzungskategorie „Musikclubs“ spiegelt aktuelle Diskussionen in wenigen Städten wider. Eine allgemeine Zulässigkeit von Musikclubs in Mischgebieten lehnen wir jedoch ab, da sie nicht auf die Komplexität der Problemlage reagiert. Stattdessen schlagen wir vor, Musikclubs in den gemischten Gebieten MI und MU ausnahmsweise zuzulassen, soweit sich ihre Zweckbestimmung oder ihr Umfang mit der jeweiligen Gebietskategorie der gemischten Gebiete verträgt. Diese Festsetzungsmöglichkeit würde zu einer eigenständigen Wahrnehmung und größeren Verbreitung dieser besonderen Nutzungsart führen.

Die Ergänzung von **§ 11 (3) neuer Satz 5 BauNVO-E** halten wir für ungeeignet, da sie die Sicherung der Nahversorgung nicht unterstützt. Die Möglichkeit, Verkaufsflächen für Einzelhandelsbetriebe festzusetzen, bietet hingegen einen Rahmen, den die Kommune zur Steuerung des verbrauchernahen Einzelhandels nutzen kann.

Für Planungen mit Nutzungskonflikten – z. B. bei zum Gewerbe heranrückender Wohnbebauung – sollte das BauGB handhabbare Lösungen anbieten. Wir fordern dazu auf, im BauGB Möglichkeiten zu verankern, die die strengen Regelungen des Immissionsschutzes überwinden, um den Flächenschutz und die Innenentwicklung umzusetzen und damit auch den Belangen des Klimawandels (kompakte Bauweise) Rechnung tragen zu können. Dabei muss sichergestellt werden, dass für die Bewohnerinnen und Bewohner vergleichbare Lebensqualitäten erreicht werden.

Fazit

Alles in allem kann diese Novellierung nur ein erster Schritt in einem grundlegenden Erneuerungsprozess sein. Das, was das Baugesetzbuch in den kommenden Jahrzehnten leisten muss, ist noch nicht angelegt. Die DASL steht mit ihrer Expertise gerne bereit, um diesen Prozess zu begleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Monika Thomas
-DASL Präsidentin-

1922
2022
100
Jahre
DASL