Zentralverband
des Deutschen Handwerks

ZDH

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts (2. Stufe der Bauplanungsrechtsreform)

Berlin, 29.04.2026

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-260
dr.terton@zdh.de
+49 30 20619-264
benke@zdh.de

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

DAS HANDWERK
DIE WIRTSCHAFTSMACHT. VON NEBENAN.

Stellungnahme des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH)

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts (2. Stufe der Bauplanungsrechtsreform)

Zusammenfassung

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt als Spitzenorganisation des Handwerks die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit etwa 5,6 Millionen Beschäftigten und über 340.000 Auszubildenden. Er bündelt die Arbeit der Handwerkskammern, Fachverbände sowie zentraler wirtschaftlicher Einrichtungen des Handwerks und bringt deren Positionen in die politische Willensbildung ein.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Referentenentwurf.

Fragen des Bauplanungsrechts spielen für das Handwerk eine große Rolle. Das Bauhandwerk ist zentraler Akteur bei der Umsetzung des Wohnungsbaus und anderer Baumaßnahmen. Alle Handwerksbetriebe sind auf die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums für ihre Fachkräfte angewiesen. Darüber hinaus ist das Handwerk auf funktionierende räumliche Strukturen in Städten und ländlichen Gebieten angewiesen. Ohne gesicherte Gewerbeflächen in allen Raumkategorien kann das Handwerk seine wirtschaftliche und gesellschaftliche Funktion nicht erfüllen.

Wohn-, Misch- und Gewerbegebiete sowie zentrale Versorgungsbereiche sowohl in Ballungsräumen als auch in ländlichen Räumen sind wichtige Standorte für zahlreiche Handwerksbetriebe aus verschiedenen Gewerken: von kleinen Dienstleistungsbetrieben über die vielfältigen Ladenhandwerke bis hin zu großen Werkstatt- und Bauunternehmen. Die ansässigen Unternehmer wünschen den Erhalt und die Entwicklungsfähigkeit ihrer integrierten Standorte, um auch für die Zukunft die Nähe zu ihren Kunden sichern zu können. Ebenfalls wichtiger Bestandteil jeder Stadtentwicklungspolitik muss die Sicherung siedlungsnaher und gut erschlossener Gewerbegebiete für weitere Gewerke mit anderen Flächenansprüchen sein.

Der Gesetzentwurf steht in unmittelbarer Kontinuität zu den Reformmaßnahmen des Jahres 2025 („Wohnungsbauturbo“) und zum ersten Anlauf für eine weitergehende Reform des Bauplanungsrechts im Jahr 2024. Aus Sicht des Handwerks ist positiv hervorzuheben, dass einige zentrale Forderungen des Handwerks zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für alle Nutzungsarten, zur Digitalisierung sowie zur Straffung bauplanungsrechtlicher Abläufe, die wir in vorangegangenen Stellungnahmen vorgebracht hatten, aufgegriffen wurden. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Bautätigkeit sowie für die Standortentwicklung der Betriebe geleistet.

Besonders zu begrüßen ist, dass erstmals explizit die Belange des Handwerks in den Zielbestimmungen des Baugesetzbuches genannt werden.

Der ZDH unterstützt die grundlegende Zielrichtung des Gesetzentwurfs ausdrücklich. Die Beschleunigung des Wohnungsbaus ist angesichts der angespannten Lage auf vielen Wohnungsmärkten sowohl sozial- als auch wirtschaftspolitisch dringend erforderlich. Effiziente

Planungs- und Genehmigungsverfahren sind hierfür eine zentrale Voraussetzung. Mit der vorliegenden Novelle werden Beschleunigungsmaßnahmen auch auf andere Nutzungsarten (wie Gewerbe und Infrastruktur) angewendet.

Gleichzeitig ist es aus Sicht des Handwerks wichtig, dass die angestrebte und notwendige Beschleunigung auch die Bedürfnisse der gewerblichen Flächensicherung und -entwicklung berücksichtigt. Trotz des wichtigen Fokus auf die Förderung des Wohnungsbaus müssen die Belange der Sicherung und Entwicklung von Gewerbe- und insbesondere Handwerksflächen gleichwertig einbezogen werden.

Es ist zu vermeiden, dass

- sich bestehende Flächenkonkurrenzen weiter verschärfen,
- Nutzungskonflikte zwischen Wohnen und Gewerbe zunehmen,
- und langfristig eine Verdrängung wirtschaftlicher Nutzungen aus integrierten Lagen erfolgt.

Eine nachhaltige Stadtentwicklung kann nur gelingen, wenn Wohnen, Arbeiten und Versorgung in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Der ZDH erkennt an, dass diese Fragestellungen in der Begründung zum Gesetzentwurf mehrfach thematisiert werden, sieht aber in einigen Regelungen von BauGB und BauNVO Ergänzungsbedarf, um die Belange des Handwerks strukturell und verbindlich abzusichern.

Bewertung zentraler Regelungen im Baugesetzbuch (BauGB)

§ 1 Abs. 5 BauGB-E – Ziele

Aus Sicht des Handwerks ist die geplante Neustrukturierung der Zielbestimmungen in § 1 Abs. 5 und des Abwägungssystems (öffentliche Belange) der Bauleitplanung in § 1 Abs. 6 BauGB-E im Grundsatz sinnvoll.

Zu unterstützen ist, dass die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum nunmehr im Zielsystem nach § 1 Abs. 5 BauGB-E klar verankert werden und der Grundsatz der „dreifachen Innenentwicklung“ (bauliche Innenentwicklung, Entwicklung von Grün- und Freiflächen sowie Mobilität) erwähnt wird.

⇨ Das Handwerk regt jedoch an, die Bedeutung der Sicherung und Entwicklung von gewerblichen Flächen (sowohl auf Gewerbeflächen als auch in gemischten Standorten) als wesentlichen Beitrag zur Resilienz, zur verbrauchernahen Versorgung, Arbeitsplatzverfügbarkeit und zur regionalen Wertschöpfung zu erwähnen und als gleichrangiges Ziel aufzuführen. Die in der Begründung erwähnte Dimension der „produktiven Stadt“ aus der Neuen Leipzig Charta sollte dadurch angemessen zur Geltung gebracht werden.

§ 1 Abs. 6 BauGB-E – Öffentliche Belange

Die Gliederung in soziale Belange, umweltbezogene Belange und wirtschaftliche Belange sowie sonstige Belange ist zielführend. In der Begründung wird dabei ausdrücklich Bezug auf die Leipzig Charta mit dem Dreiklang der Ziele „gerechte, grüne und produktive Städte“ genommen, denen eine „grundsätzlich gleiche Wertigkeit“ beigemessen wird.

Der ZDH begrüßt, dass in § 1 Abs. 6 BauGB-E „soziale Belange“ auch „die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen, einschließlich der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgung“ explizit genannt wird.

In § 1 Abs. 6 BauGB-E werden „wirtschaftliche Belange“ definiert als „Belange der Wirtschaft, auch in ihrer mittelständischen Struktur, insbesondere die Belange von Industrie und Gewerbe, einschließlich des Handwerks und einschließlich ihrer Bestands- und Entwicklungsinteressen, sowie die Belange der Land- und Forstwirtschaft“, was in Umfang und Klarheit ebenfalls begrüßt wird.

Das bisherige Ziel der „Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen“ ist richtigerweise beibehalten worden.

Wir begrüßen, dass nunmehr erstmals in den öffentlichen Belangen die Belange des Handwerks explizit genannt werden und weiterhin die erst 2025 eingefügten „Bestands- und Entwicklungsinteressen“ der Wirtschaft aufgeführt werden.

- ⇨ Wir regen an, das Prinzip des erweiterten Bestandsschutzes im Abwägungskatalog noch deutlicher als städtebaulichen Belang zu benennen und in der Begründung auszuführen.
- ⇨ Der ZDH hofft und erwartet, dass diese Schärfung der wirtschaftlichen Dimension im System der öffentlichen Belange auch in den Abwägungsprozessen vor Ort zur Geltung kommt.

In § 1 Abs. 6 BauGB-E „sonstige öffentliche Belange“ Nr. 1 werden explizit „die Anforderungen des kostensparenden, insbesondere des seriellen und modularen Bauens“ aufgeführt.

- ⇨ Das Ziel des kostensparenden Bauens wird vom Handwerk unterstützt. Serielles und modulares Bauen kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Eine explizite und singuläre Nennung des seriellen und modularen Bauens auf der Ebene des BauGB wird jedoch nicht für erforderlich gehalten, da es auch andere kostensparende und nachhaltige Bauweisen (z. B. unter Nutzung des Bestandes, von recycelten oder regionalen Baustoffen etc.) gibt. Sollte die Nennung beibehalten werden, schlagen wir eine ergänzende Nennung anderer Bauweisen ohne explizite Heraushebung vor.

In § 1 Abs. 6 BauGB-E „sonstige öffentliche Belange“ Nr. 5 werden nun in ausführlicherer Aufzählung sonstige Planwerke genannt: *„die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung, insbesondere eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes, eines integrierten Freiraumentwicklungskonzeptes, eines nachhaltigen Mobilitätskonzeptes oder eines Plans für die Kälteversorgung.“*

- ⇨ Der ZDH regt an, in diese Aufzählung auch Gewerbeflächenkonzepte aufzunehmen, um die Gleichrangigkeit von Planwerken für wirtschaftliche Entwicklungen mit

sonstigen Konzepten für Städtebau, Freiraum und Mobilität im BauGB deutlich zu machen. Angesichts der immer stärkeren Flächenkonkurrenzen wäre die Nennung von solchen Planwerken zur Sicherung und Entwicklung des Gewerbes oder zur Schaffung nutzungsgemischter Quartiere für die Abwägungsprozesse auf Basis des BauGB von großer Bedeutung, um Gleichrangigkeit der Ziele herzustellen. Zudem spielen solche Planwerke mittlerweile über die Bezugnahme von Sonderregelungen auf den seit 2025 bestehenden § 36a BauGB („Vorstellungen [der Gemeinde] von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung“) eine zunehmende Rolle.

§ 1 Abs. 7a BauGB-E – Überragendes öffentliches Interesse am Wohnungsbau

Die Einführung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ in Hinblick auf Wohnungsbau (in Bebauungsplänen in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt) wird im Handwerk differenziert bewertet. Aus Sicht des Bauhandwerks sind die zu erwartenden Beschleunigungseffekte in Hinblick auf aktuelle Hemmnisse (z.B. im Artenschutzrecht) zu begrüßen. Gleichzeitig werden von Handwerkskammern jedoch strukturelle Verschiebungen der Abwägung zulasten gewerblicher Nutzungen insgesamt erwartet.

Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang, dass in der Begründung explizit ausgeführt wird, dass *ein „überragendes öffentliches Interesse an der Schaffung von Wohnraum schon mit Blick auf die durch Artikel 28 Absatz 2 GG garantierte kommunale Planungshoheit nicht dazu führen [darf], dass die Gemeinden nur noch Bebauungspläne für Wohnnutzungen aufstellen dürften. […] Daher betont die Neue Leipzig Charta, dass das stadtentwicklungspolitische Prinzip des integrierten Ansatzes eine gleichzeitig und gerecht abgewogene Berücksichtigung aller für die Stadtentwicklung relevanten Belange und Interessen erfordert, und betont zugleich die Bedeutung der Nutzungsmischung für die drei Dimensionen nachhaltiger Stadtentwicklung.“.*

- ⇨ Die Träger der Bauleitplanung in den Kommunen bleiben vor diesem Hintergrund aufgefordert, alle Prinzipien der sozialen, umweltgerechten und produktiven Stadt gleichermaßen zu berücksichtigen und Maßnahmen zur Beschleunigung des Wohnungsbaus gezielt an Standorten einzusetzen, wo die Stadtentwicklungsplanung Wohnen vorsieht und perspektivisch notwendige Gewerbeflächen zu sichern sind.

§§ 3, 4, 4a BauGB-E – Beteiligungsverfahren

Die vorgesehenen Änderungen im Bereich der Beteiligungsverfahren stellen aus Sicht des Handwerks einen wesentlichen Fortschritt dar. Die konsequente Digitalisierung sowie die Einführung zentraler Veröffentlichungsplattformen können die Transparenz erhöhen und gleichzeitig die Effizienz der Verfahren deutlich verbessern.

Auch die Möglichkeit, Beteiligungsverfahren zu straffen und Fristen verbindlicher zu gestalten, trägt zur Beschleunigung bei und schafft mehr Planungssicherheit für alle Beteiligten.

Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass mit der Einführung von Präklusionsregelungen die Anforderungen an eine frühzeitige und vollständige Beteiligung erheblich steigen. Für das

Handwerk ist dabei insbesondere die Rolle der Handwerkskammern von zentraler Bedeutung, da sie die Interessen der Betriebe bündeln und in die Verfahren einbringen.

Es ist daher unerlässlich, dass die Kammern weiterhin verpflichtend und frühzeitig beteiligt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass wirtschaftliche Belange im Verfahren nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Die Digitalisierung und Straffung der Beteiligungsverfahren werden vom Handwerk ausdrücklich begrüßt. Sie können zu mehr Effizienz, Transparenz und Planungssicherheit beitragen.

- ⇨ Flankierend ist in der Praxis sicherzustellen, dass alle Träger öffentlicher Belange (wie die Handwerkskammern) weiterhin in verlässlicher Form per elektronischer Nachricht über den Beginn von Beteiligungsverfahren unterrichtet werden. Eine bundesweit einheitliche Struktur von Beteiligungsportalen ist anzustreben.
- ⇨ Im Sinne der durch den Gesetzesentwurf angestrebten Digitalisierung von Bauleitplanverfahren regen wir an, dass künftig auch alle städtebaulichen Konzepte über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich gemacht werden müssen. Falls möglich, sollte dabei der Standard XPlanung verwendet werden. Städtebauliche Konzepte haben eine erhebliche Bedeutung für die Beurteilung von Bauleitplanverfahren und Bauvorhaben. Angesichts der erheblichen Bedeutung von städtebaulichen Konzepten bei der Beurteilung von Bauleitplanverfahren sowie Bauvorhaben ist es unseres Erachtens folgerichtig, wenn künftig alle Informationen zur Stadtentwicklung der Kommune an einem zentralen Ort abgespeichert sind.

§ 11 BauGB-E – Städtebauliche Verträge

Städtebauliche Verträge haben sich als ein wichtiges Instrument der Stadtentwicklungspolitik etabliert. Sie ergänzen insbesondere bei größeren Entwicklungsprojekten gezielt die Bebauungsplanung, insbesondere bei Aspekten, die über den vorhandenen Festsetzungskatalog hinausgehen und die nur vertraglich zu regeln sind.

Eine Ergänzung von Maßnahmen der Klimaanpassung – wie im Referentenentwurf beschrieben – ist aus unserer Sicht sinnvoll.

- ⇨ Der ZDH regt jedoch an, neben den schon zuvor integrierten wohnungspolitischen Zielen, baukultureller Belange und den neuen klimapolitischen Zielen auch das städtebauliche Ziel der Versorgung mit Gewerbeflächen (insbesondere siedlungsnahe Flächen) in die Regelungstatbestände von städtebaulichen Verträgen in § 11 BauGB aufzunehmen.
- ⇨ Die Vorgaben für den städtebaulichen Vertrag in § 11 BauGB sollten explizit solche Vereinbarungsmöglichkeiten zum Miet- und Kaufpreis von gewerblichen Teilflächen aufführen, um Rechtssicherheit zu schaffen.
- ⇨ Dies ist notwendig, um zukünftig Rechtssicherheit bei städtebaulichen Verträgen in Hinblick auf Nutzungsvereinbarungen und insbesondere Preisbindungen zu erreichen. Schon heute werden vielfach vertragliche Vereinbarungen bei Großprojekten zwischen Kommune und Investoren getroffen, um neben dem von der Kommune planerisch ermöglichten verdichteten Wohnungsbau (z. B. bei Umwandlung von

früher gewerblich genutzten Flächen) auch preisreduzierte Flächen für bestimmte Gewerbe zu reservieren oder die Errichtung neuer Gewerbehöfe zu organisieren.

§ 12 Abs. 3 BauGB-E – Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Die geplante Änderung, den Vorhaben- und Erschließungsplan künftig nicht mehr als Bestandteil des Bebauungsplans, sondern als Anlage zum Durchführungsvertrag auszugestalten, wird kritisch gesehen.

Zwar verfolgt der Gesetzgeber damit das Ziel, eine höhere Flexibilität zu erreichen. Diese Flexibilität kann jedoch zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen, insbesondere für Dritte wie benachbarte Betriebe. Wenn Art und Maß der Nutzung nachträglich verändert werden können, ohne dass ein neues Planverfahren erforderlich ist, wird die Verlässlichkeit planerischer Entscheidungen geschwächt. Denn der vorhabenbezogene Bebauungsplan eröffnet eine einzelfall- und anlagenbezogene Planung bzw. eine auf den Einzelfall zugeschnittene planerische Lösung.

In der Begründung zur Gesetzesänderung wird eine stärkere Flexibilisierung hervorgehoben, da Änderungen künftig über den Durchführungsvertrag erfolgen können.

Aus Sicht des Handwerks sollte daher an der bisherigen Systematik festgehalten werden. Alternativ wäre die verstärkte Nutzung von Angebotsbebauungsplänen ein geeigneter Weg, um sowohl Flexibilität als auch Rechtssicherheit zu gewährleisten.

- ⇨ In jedem Fall müssen alle Bestandteile des Vorhaben- und Erschließungsplans in den elektronischen Portalen der Bauleitplanung hinterlegt werden.

§ 34 BauGB – Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

Der § 34 BauGB (u.a. Abs. 3a) wurde in den letzten Jahren mehrfach verändert, um in unbeplanten Innenbereichen mehr Wohnraum zu ermöglichen. Vielfach führt das zu sinnvollen Nachverdichtungen. Jedoch können auch ansässige Gewerbebetriebe durch Verdrängung und Nutzungskonflikte betroffen sein.

- ⇨ Zukünftig sollte in § 34 BauGB auch die Möglichkeit der Neuansiedlung von Gewerbe analog zum Wohnungsbau flexibilisiert werden und bei neuem Wohnungsbau klargestellt werden, dass für gewerbliche Standorte ein erweiterter Bestandsschutz besteht, der auch Veränderungen und Weiterentwicklung im gewerblichen Profil absichert.

§ 35 BauGB-E – Außenbereich und Nachnutzung landwirtschaftlicher Bauten

Die Komplexität des § 35 BauGB hinsichtlich der Nachnutzungsmöglichkeiten ehemals landwirtschaftlicher Bauten nimmt mit jeder Novelle weiter zu. Die bestehenden Regelungen

sind trotz punktueller Nachbesserungen in den vergangenen Jahren teils sehr restriktiv ausgestaltet und für die Praxis häufig schwer handhabbar.

Die Weiternutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäude durch Handwerksbetriebe ist im Hinblick auf nachhaltige Landnutzung und die Vermeidung zusätzlichen Flächenverbrauchs ausdrücklich anzustreben. Hier liegt ein erhebliches, bislang nicht ausreichend genutztes Potenzial.

- ⇨ Vor diesem Hintergrund regen wir grundlegende Erleichterungen bei Nutzungsänderungen landwirtschaftlicher Bauten an. Eine klare und praxistaugliche Neuregelung sollte die Nutzungsmöglichkeiten für erhaltenswerte ländliche Bausubstanz durch das Handwerk deutlich erweitern und flexibilisieren.
- ⇨ Das Handwerk kann hier einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt kulturlandschaftsprägender Gebäude leisten und zugleich Arbeits- und Ausbildungsplätze in ländlichen Räumen sichern.

Der Schutz des Außenbereichs wird vom Handwerk ausdrücklich als prioritäres Ziel anerkannt. Eine weitere Flexibilisierung darf keinesfalls zu einer Zersiedelung der Landschaft führen. Vielmehr zielen die vorgeschlagenen Anpassungen explizit auf die Weiternutzung bestehender – häufig historischer und erhaltenswerter – Bausubstanz durch typische ländliche Gewerke (z. B. Lebensmittelhandwerke, Töpfereien, Holzhandwerk). Dadurch kann zusätzlicher Flächenverbrauch im ländlichen Raum gerade vermieden werden.

Angesichts struktureller und demografischer Veränderungen in ländlichen Regionen wird die Frage der Nachnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude künftig weiter an Bedeutung gewinnen. Dieses Potenzial sollte konsequent zur Stabilisierung der ländlichen Wirtschaft genutzt werden.

Die Privilegierung nach § 35 Abs. 4 BauGB sollte daher ausdrücklich auch auf handwerkliche Nutzungen erstreckt werden, um eine Fortnutzung bei Nutzungsänderungen rechtssicher zu ermöglichen. Darüber hinaus ist ein „dynamischer Bestandsschutz“ erforderlich: Notwendige Anpassungen der betrieblichen Tätigkeitsstruktur dürfen nicht zum Verlust der Genehmigungsfähigkeit führen. Auch mehrfache Nutzungsänderungen sollten die Umnutzungsbegünstigung nicht entfallen lassen.

Schließlich sollte die Wiedererrichtung ehemals landwirtschaftlicher, inzwischen gewerblich genutzter Gebäude erleichtert werden. Während dies derzeit etwa nach Brandereignissen möglich ist, bestehen bei Baufälligkeit weiterhin erhebliche Hürden. Diese Differenzierung ist nicht sachgerecht und sollte beseitigt werden.

§ 246 Abs. 10 BauGB-E – Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten

§ 246 Abs. 10 BauGB-E ermöglicht bereits jetzt die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten. Diese Regelung wurde befristet – zunächst bis 2019 und aktuell bis 2027 – eingeführt, um auf die drängenden Notwendigkeiten der Flüchtlingskrise ab 2015 zu reagieren. Mit dem aktuellen Änderungsvorschlag sollen nun auch Anlagen für soziale oder

kulturelle Zwecke, die der weiteren Versorgung von Flüchtlingen dienen, zugelassen werden.

Zudem ist in Absatz 10 vorgesehen, dass die Befreiung künftig nicht nur erteilt werden kann, sondern erteilt werden „soll“.

- ⇨ Aus Sicht des Handwerks ist die Umwandlung der Kann- in eine Soll-Vorschrift klar abzulehnen.
- ⇨ Gewerbegebiete sind eine zentrale Voraussetzung für die wirtschaftliche Betätigung von Handwerk, Gewerbe und Industrie. Eine Ausweitung gebietsfremder Nutzungen führt zu Nutzungskonflikten und gefährdet langfristig die Funktionsfähigkeit dieser Gebiete.
- ⇨ Im Zuge der akuten Flüchtlingskrise waren befristete Abweichungen hinnehmbar, auch wenn die Standorte im Hinblick auf die Unterbringung von Geflüchteten nicht immer geeignet waren. In der aktuell entspannteren Lage ist eine Umwandlung in eine Soll-Vorschrift nicht zielführend.
- ⇨ Die Regelung sollte daher in ihrer jetzigen Form bestehen bleiben und planmäßig 2027 auslaufen.

§ 246a BauGB – Wohnungsbau-Turbo

Im Oktober 2025 ist § 246a BauGB („Wohnungsbau-Turbo“) in Kraft getreten. Erkennbar ist eine Beschleunigung der Wohnbaulandmobilisierung. Die vom Handwerk in der damaligen Stellungnahme angemahnte Berücksichtigung gewerblicher Belange wird vor Ort unterschiedlich gehandhabt.

Einige Kommunen stellen in Beschlüssen oder im Verweis auf vorhandene Planwerke in vorbildlicher Weise klar, dass Beschleunigungen nach § 246a BauGB nicht auf Flächen erfolgen dürfen, die dauerhaft für Gewerbe gesichert werden sollen. In anderen Kommunen zeigt sich hingegen die Tendenz, dass auch solche Flächen als vermeintlich leicht zu mobilisierende Standorte für § 246a BauGB genutzt werden, obwohl diese perspektivisch für wirtschaftliche Entwicklungen fehlen werden und sich zudem nicht an städteentwicklungspolitisch sinnvollen Standorten befinden.

Sinnvoll anwendbar ist § 246a BauGB insbesondere auf monostrukturierte innerstädtische Bürostandorte sowie auf ungünstig gelegene und nicht mehr sinnvoll genutzte Gewerbegebiete, die die Stadtentwicklungsplanung bereits als Gewerbestandorte aufgegeben hat.

- ⇨ Wir bitten das BMWSB um ein enges Monitoring der laufenden Entwicklungen im Hinblick auf mögliche negative Wirkungen auf Gewerbeflächen.
- ⇨ Während der Geltung der Sonderregelung sollte eine verbindliche Beteiligung der Vertretungen von Handwerk und Gewerbe vorgesehen werden, wenn Gewerbegebiete betroffen sind. Dies dient der frühzeitigen Konfliktvermeidung und erhöht die Planungssicherheit.

Bewertung der Baunutzungsverordnung (BauNVO)

§ 3 BauNVO-E – Reine Wohngebiete

Reine Wohngebiete entsprechen aus Sicht des Handwerks nicht mehr den Anforderungen einer modernen und nachhaltigen Stadtentwicklung. Sie stehen im Widerspruch zu dem zunehmend anerkannten Leitbild der funktional gemischten Stadt und verhindern eine effiziente Nutzung knapper Flächenressourcen. Monofunktionale Gebietsstrukturen führen zudem zu erhöhtem Verkehrsaufkommen, da Wege zwischen Wohnen, Arbeiten und Versorgung räumlich getrennt werden.

- ⇨ Der ZDH spricht sich daher erneut und nachdrücklich für die Abschaffung dieser Gebietskategorie aus. Sollte der Gesetzgeber dennoch an reinen Wohngebieten festhalten, wäre zumindest eine deutliche Anpassung der zulässigen baulichen Dichte (insbesondere der Grundflächenzahl) erforderlich. Dies würde ein wichtiges Signal für eine flächeneffizientere und zukunftsorientierte Siedlungsentwicklung setzen.
- ⇨ Sofern die reinen Wohngebiete vorerst als ruhige Gebiete mit besonders hohen Lärmschutzanforderungen erhalten bleiben sollen (vgl. Referentenentwurf vom 01.04.2026, S. 149), regen wir an, dass zumindest die Grundflächenzahl für reine Wohngebiete, allgemeine Wohngebiete und Ferienhausgebiete in § 17 angepasst wird. Diese sollte an die Werte der dörflichen Wohngebiete, Mischgebiete und Dorfgebiete angeglichen bzw. auf 0,6 festgelegt werden. Obwohl es sich bei § 17 BauNVO um Orientierungswerte handelt, würden wir die Höhersetzung der GRZ als Signal für eine flächeneffizientere Stadtentwicklungspolitik werten und unterstützen.

§ 6a BauNVO-E – Urbanes Gebiet (Ergänzungsvorschlag)

Die Einführung der neuen Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“ (MU) in die BauNVO wurde 2017 vom Handwerk grundsätzlich begrüßt. Weiterhin verweist der ZDH aber auf die Notwendigkeit ergänzender Regelungen und begleitender Maßnahmen, um die Intentionen der Neuregelung in der Planungspraxis zu sichern und drohende Verdrängungstendenzen für das Gewerbe zu vermeiden bzw. gewünschte Ansiedlungen von produzierendem Gewerbe und Handwerk zu sichern. Aktuell wird das MU vielfach für die Planung von hochverdichteten Wohngebieten mit minimaler gewerblicher Ausstattung genutzt.

In geeigneten Bereichen, wo innerhalb eines MU die Sicherung und verstärkte verträgliche Entwicklung von Handwerk möglich ist und planerisch angestrebt wird, sollte zukünftig auch eine gezielte Ausweisung von Mindestanteilen für Handwerk und produzierendes Gewerbe möglich sein.

Der bisherige Festsetzungskatalog in § 6a ermöglicht jedoch nur die Festlegung eines Anteils von Geschossfläche für Gewerbe allgemein. Diese Anteile können bisher auch durch Büronutzungen, Praxen und andere Dienstleister erbracht werden. Eine weitergehende Feinsteuerung nach § 1 Abs. 4-10 in Hinblick auf Handwerk und produzierendes Gewerbe ist bislang nur schwer möglich und wird in der Praxis selten angewandt. Der intendierte Regelungszweck des MU kann heute deshalb vielfach nicht umgesetzt werden ohne weitergehende Regelungen in städtebaulichen Verträgen zu treffen.

- ⇨ Da durch die vorliegende Novelle als Spezialnutzung sogar „Musikclubs“ explizit genannt werden, regen wir an, als zulässige Nutzungen auch „Handwerk und produzierendes Gewerbe“ aufgrund von deren städtebaulicher Relevanz und der Verbindung zur Zielbestimmung „produktive Stadt“ ausdrücklich zu benennen. Über § 6a Abs. 4 BauNVO-E könnte dann für die gemeindliche Planung die Option zur gezielten Ausweisung von Flächenanteilen für „Handwerk und produzierendes Gewerbe“ (statt pauschal für gewerbliche Nutzungen) ermöglich werden.
- ⇨ Alternativ könnte auch eine Ausschlussmöglichkeit von selbstständigen Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsnutzungen für Teile von Urbanen Gebieten geschaffen werden, was im Zusammenwirken mit einem nach § 6a (4) Nr. 4 festgesetzten Anteil von gewerblicher Geschossfläche insgesamt, Flächen für Produktion, Werkstätten und Handwerk an geeigneten Standorten sichern kann. Aktuell werden nur „Geschäfts- und Bürogebäude“ explizit in der BauNVO erwähnt.
- ⇨ Dies kann dazu dienen, entsprechend der Zielsetzung der produktiven Stadt der Neuen Leipzig Charta in geeigneten räumlichen Bereichen Flächen für Handwerk, produzierende Betriebe, Werkstätten, Reparatur, Energiewendedienstleitungen und Urbane Produktion gegenüber anderen gewerblichen Nutzungen wie Handels- und Bürodienstleistungen zu sichern.

§ 7 BauNVO-E – Kerngebiete

Kerngebiete bilden traditionell die wirtschaftlichen Zentren von Städten und Gemeinden. Sie sind geprägt durch Handel, Dienstleistungen, kulturelle Einrichtungen und eine hohe Besucherfrequenz. Diese Funktionen sind auch für das Handwerk von zentraler Bedeutung, da viele Betriebe – insbesondere im Ladenhandwerk – auf diese Standorte angewiesen sind.

Die vorgesehene Ausweitung der Wohnnutzung kann in bestimmten Lagen sinnvoll sein, wenn gewerbliche Nutzungen nicht beeinträchtigt werden. Insbesondere sind Nutzungskonflikte zu vermeiden.

- ⇨ Der ZDH regt an, festzuschreiben, dass Wohnnutzung in Kerngebieten in Erdgeschosszonen ausgeschlossen bleibt.
- ⇨ Sofern an der Ausweitung der Zweckbestimmung des Kerngebiets um allgemeine Wohnnutzung festgehalten werden soll, bitten wir zu prüfen, ob die TA Lärm für Kerngebiete entsprechend angepasst werden kann. Die Wohnnutzung sollte daher Rücksicht auf lebendige Zentren nehmen und nicht zu Einschränkungen führen.

11 Abs. 2a BauNVO-E – Experimentelle Mischgebiete

Die Einführung experimenteller Mischgebiete wird ausdrücklich begrüßt.

Dieses Instrument eröffnet neue Möglichkeiten, z.B. bestehende Gemengelagen planungsrechtlich zu sichern und gleichzeitig weiterzuentwickeln. Gerade in verdichteten und historisch gewachsenen Stadtstrukturen kann dies einen wichtigen Beitrag leisten, um Nutzungskonflikte zu entschärfen und gleichzeitig Entwicklungspotenziale zu erschließen. Bereits ansässige oder vergleichbare Gewerbebetriebe könnten aufgrund der typisierenden

Betrachtungsweise der BauNVO jedoch i.d.R. nicht erneut ansiedeln. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass diese Gewerbebetriebe wie Tischler und Metallbauer oft die Immissionsrichtwerte von Mischgebieten einhalten könnten. Es wäre daher zu begrüßen, wenn insbesondere für den unbeplanten Innenbereich künftig mittels des experimentellen Mischgebiets die Belange des Handwerks bzw. produzierender Betriebe gesichert und ihnen Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet sowie gleichzeitig Nachverdichtungspotenziale für den Wohnungsbau im abgestimmten Nebeneinander mit Gewerbe miteinander vereint werden.

Des Weiteren könnten experimentelle Mischgebiete für neue Mischformen wie beispielsweise einen Gewerbehof mit produzierenden bzw. nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben im Erdgeschoss sowie Wohnnutzung (z.B. Auszubildende) im Obergeschoss festgesetzt werden. Dies würde die Ansiedlungsmöglichkeit für weitere Gewerke in gemischten Bereichen ermöglichen, die aufgrund der typisierenden Betrachtungsweise der BauNVO in Mischgebieten gem. § 6 BauNVO derzeit unzulässig sind.

§ 11 BauNVO und § 20 BauNVO-E – Ausweitung großflächiger Einzelhandelsnutzungen

Die angestrebten Neuregelungen zu § 11 Abs. 3 BauNVO im Zusammenwirken mit § 20a BauNVO erleichtern die Ansiedlung von größeren Einzelhandelsbetrieben im Lebensmittelbereich außerhalb integrierter Lagen. Dies schädigt gewachsene zentrale Ortslagen in Städten und Dörfern und damit die verbrauchernahe Versorgung und die ansässigen kleinteiligen Strukturen des Einzelhandels und des Ladenhandwerks.

Die aktuelle Vermutungsregel des § 11 Absatz 3 Satz 3 BauNVO, wonach bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben mit mehr als 1.200 Quadratmetern Geschossfläche angenommen wird, dass sie sich auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung nicht nur unwesentlich auswirken können (§ 11 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 BauNVO), sodass sie nur in Kern- oder Sondergebieten zulässig sind, schützt die zentralen Versorgungsbereiche in den Gemeinden.

Nach dem Gesetzesentwurf soll in § 11 Absatz 3 Bau NVO der folgende Satz ergänzt werden:

„Bei Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben, deren Warenangebot im Wesentlichen Lebensmittel oder sonstige Waren zur Deckung des täglichen Bedarfs sind, besteht bei einer Überschreitung der Geschossfläche nach Satz 3 ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2, wenn die Betriebe der verbrauchernahen Versorgung dienen.“

Die Ergänzung zielt darauf ab, die Vermutungswirkung der bestehenden Regelung einzuschränken. Zudem führt § 20a BauNVO neu zu einer engeren Definition der für die planerische Beurteilung relevanten Verkaufsfläche.

Gegen diese Veränderung der geübten Regelungen zur Vermutungsgrenze einer Schädigungswirkung von großflächigem Einzelhandel ab 1.200 qm Verkaufsfläche außerhalb von Kern- und Mischgebieten stehen aus Sicht des Handwerks zwei Argumente:

- Aus Sicht der Stadtentwicklung ist die Konzentration von Einzelhandel in Städten auf urbane Zentren essentiell für die Attraktivität von urbanen (Stadtteil-)Zentren. Großflächiger Einzelhandel gehört zu den relevanten Ankern in solchen Zentren, da er Frequenz erzeugt und damit weitere Nutzungen stabilisiert. Fallen großflächige Nahversorger in den urbanen Zentren weg, hat dies nachhaltige Auswirkungen auf die Attraktivität von urbanen Zentren, weil Vielfalt entfällt, Kaufkraft abwandert und Kunden ausbleiben. Dies hat mittelbar und im Einzelfall unmittelbare negative Folgen auf das inhabergeführte Ladenhandwerk (Frisöre und Kosmetiker, Änderungsschneider, Bäcker und Konditoren, Fleischer, Augenoptiker und Hörgeräteakustiker, Zweiradmechaniker, Uhrmacher und Gold-/Silberschmiede etc.) und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung. Solche Entwicklungen sind bereits jetzt in ländlichen Räumen zu beobachten, wo große Verbrauchermärkte zum Niedergang von Kleinstadt- und Dorfzentren beitragen.
- Eine vereinfachte Nutzbarkeit von Gewerbeflächen außerhalb der Kerne für großflächigen Einzelhandel führt dort zu einem spekulativen Anstieg der Bodenpreise. Bereits heute ist erkennbar, dass sich Lebensmittel-Einzelhändler innerörtliche Gewerbeflächen zu Preisen weit oberhalb der Bodenwerte von rein-gewerblichen Flächen sichern. Dies steigert bei gering ausgenutzten Flächen in verkehrsattraktiver Lage die Wahrscheinlichkeit, dass diese kurz- und langfristig dem Handwerk und produzierenden Gewerbe als Miet- oder Kaufobjekt nicht mehr zur Verfügung stehen (wenn nicht planerische Maßnahmen zum Ausschluss von Handelsnutzungen in GE umgesetzt werden).

  ⇨ Wir schlagen deshalb den Verzicht auf die Neuregelung vor.

Weitere Anmerkungen zur Baunutzungsverordnung

Der ZDH regt an, dass zur besseren Steuerung der gewerblichen Nutzungen in den Baugebietskategorien die Begriffe Handwerksbetriebe (insb. in MU, MI, MK, GE, GI) sowie ggf. produzierende Betriebe als neue zulässige Nutzungen in der BauNVO aufgelistet werden sollten. Neben dem Erreichen einer gewerblichen Nutzungsmischung würde dies auch dem Abwägungsbelang „Handwerk“ in § 1 BauGB-E entsprechen.

./.

Ansprechpartner:
Dr. Carsten Benke
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-264
Benke@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Anton-Wilhelm-Amo-Str. 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94