[redacted]
BMWSB
Leiter des Referats S I 3
Allgemeines Städtebaurecht
Rudi-Dutschke-Straße 4
10969 Berlin

- per E-Mail - [redacted]@bmwsb.bund.de 29. April 2026

Betreff: Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

Bezug: Einleitung der Länder- und Verbändebeteiligung

Geschäftszeichen: SI3-72055/3#4

Sehr geehrter Herr [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 das Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung am 30. Oktober 2025 in Kraft getreten ist, liegt nunmehr ein noch nicht von der Bundesregierung beschlossener Gesetzentwurf (Gesetz zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts) für eine Novellierung des BauGB, der BauNVO, der Planzeichenverordnung (PlanzV), des Raumordnungsgesetzes (ROG) sowie weiterer Gesetze vor.

Mit diesem Gesetzentwurf sollen die Entscheidungen des Koalitionsausschusses vom 28. November 2025 zu dieser Novelle umgesetzt und die Regelungsaufträge der Föderalen Modernisierungsagenda, die am 4. Dezember 2025 vom Bundeskanzler sowie den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder angenommen wurden, berücksichtigt werden. Darüber hinaus soll der von Bund und Ländern im November 2023 geschlossene Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung für das Bauplanungsrecht aufgegriffen und in Bezug auf das Städtebaurecht abschließend umgesetzt werden (Koalitionsvertrag, Z. 2111 ff.)

Insbesondere folgende Regelungen bilden den Gegenstand des Gesetzentwurfs:

- Bebauungspläne zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt liegen im überragenden öffentlichen Interesse und sind vorrangig in der Abwägung zu berücksichtigen;
- Vereinfachung der Umweltprüfung: bleibende Anforderungen der Strategischen Umweltprüfung bei jeder Umweltprüfung sowie Anforderungen an eine Umweltverträglichkeitsprüfung

nur bei planfeststellungsersetzenden Bebauungsplänen für UVP- oder UVP-vorprüfungspflichtige Vorhaben oder bei Bebauungsplänen für UVP- oder UVP-vorprüfungspflichtigen Vorhaben nach Anlage 1 Nummer 18 UVPG;

- vollständige Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens, Fakultativstellung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, Reduzierung der Voraussetzungen für eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung, Fristen und Informationspflichten für das Verfahren;
- Einführung einer materiellen Präklusion – soweit europarechtlich zulässig – auch mit Wirkung für Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen;
- Aufwertung des Flächennutzungsplans für den Außenbereich;
- Änderungen zur Art und zum Maß der baulichen Nutzung in der BauNVO;
- Stärkung der Resilienz – Klimaanpassung;
- Stärkung der Vorkaufsrechte (Umgehung durch sog. Share Deals sowie Bekämpfung von Schrottimmobilien).

Die geplanten Regelungen werden seit November 2025 in einem Planspiel mit sechs Kommunen hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit untersucht. Gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik begleitet der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. dieses Planspiel wissenschaftlich.

Allgemeine Bewertung

Der vorgesehene Referentenentwurf beinhaltet eine Vielzahl kleinteiliger Änderungen insbesondere des BauGB und der BauNVO und ist zielgerichtet auf Vereinfachungen, Erleichterungen sowie die Digitalisierung von Regelungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Bauleitplanung und damit insbesondere auch für den Wohnungsbau, die Stärkung der Klimaanpassung und die Mehrfachnutzung von Flächen, den weiteren Ausbau erneuerbarer Energien, die Ausweitung der Vorkaufsrechte u. a. zur Bekämpfung von Schrottimmobilien.

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 Bauleitplanverfahren eingeräumt.

Zu ausgewählten Regelungen

Baugesetzbuch

Ergänzung/Neustrukturierung der Planungsgrundsätze und Abwägungsbelange

Einzelne Planungsgrundsätze und Abwägungsbelange wie die Schaffung bezahlbaren Wohnraums, insbesondere unter Verwendung im Eigentum der Gemeinde stehender Grundstücke, die vorsorgende Klimaanpassung, die „dreifache Innenentwicklung“ und die Mehrfachnutzung von Flächen werden ergänzt. Materielle Änderungen sind damit im Wesentlichen nicht verbunden. Die Kommunen könnten sich jedoch bemüßigt fühlen, die Abwägung aufwändiger zu gestalten und damit einen Mehraufwand bei der Begründung von Bauleitplänen zu verursachen.

In § 1 Abs. 6 Satz 5 Nr. 6 BauGB-E werden Pläne für die Kälteversorgung aufgeführt. Diese Begrifflichkeit scheint in der kommunalen Praxis (noch) nicht etabliert zu sein.

Eine Neustrukturierung der Belange in soziale, umweltbezogene, wirtschaftliche und sonstige öffentliche Belange ist in § 1 Abs. 6 BauGB-E vorgesehen. Sie kann nachvollzogen werden, hat aber nur einen klarstellenden Charakter. Hierdurch erscheint eine Vereinfachung bei der Erstellung der Begründung der Bauleitpläne möglich.

In diesem Zusammenhang ist auf die Erweiterung der Regelungen zum städtebaulichen Entwicklungskonzept nach § 175a BauGB-E hinzuweisen. Der bereits nach bisherigem Recht nicht abschließend geregelte Inhalt des Konzepts zur baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken soll nunmehr um die Mehrfachnutzung von Flächen sowie den Erhalt und die Steigerung des Anteils an Grünflächen und Baumüberschirmung in städtischen Ökosystemgebieten erweitert werden. Die Erstellung von planerischen Grundlagen mittels des städtebaulichen Entwicklungskonzepts auch für diese Inhalte erscheint sachgerecht.

Einführung eines Ersatzes in Geld bei der Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung; Klimaschutz und Klimaanpassung (§ 1a Abs. 3 – 5 BauGB-E)

Die vorgeschlagenen Änderungen in § 1a BauGB-E betreffen im Wesentlichen die Eingriffsregelung nach § 1a Abs. 3 BauGB und die Klimaanpassung.

Durch die Einfügung eines neuen Satzes 6 soll die Ausgleichsregelung des § 1a Absatz 3 um eine weitere Kompensationsmöglichkeit ergänzt werden. Hiernach soll künftig bei nicht vermeidbaren und auch nicht anderweitig ausgleichbaren, in einem Bebauungsplan vorgesehenen voraussichtlichen Eingriffen in Natur und Landschaft ein Ersatz in Geld erfolgen können. Dazu wird die neue Vorschrift § 135d BauGB-E eingeführt. Diese soll die vorgeschlagene Einführung einer Kompensation durch Zahlung eines Ersatzgeldes in § 1a Absatz 3 BauGB-E ergänzen und die näheren Bestimmungen zum Ersatzgeldanspruch enthalten.

Die vorgeschlagene Kompensationsmöglichkeit auf Planungsebene schließt eine Regelungslücke. Dabei ist der Nachweis der Unmöglichkeit eines Realausgleichs nicht geregelt. Dies birgt das Risiko, dass Realausgleich vorschnell als "undurchführbar" eingestuft und stattdessen die vermeintlich unkompliziertere Geldkompensation gewählt wird.

Die zuvor gemeinsam in Absatz 5 verankerten Grundsätze, den Erfordernissen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung Rechnung zu tragen, werden auf zwei Absätze aufgeteilt. Der neue Absatz 4 regelt ausschließlich den Klimaschutz: „Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, Rechnung getragen werden; dabei sind Klimaschutzkonzepte zu berücksichtigen.“ Laut Gesetzesbegründung sind Klimaschutzkonzepte zu berücksichtigen; eine Pflicht zur Aufstellung solcher Konzepte wird dagegen nicht begründet.

Durch den neuen § 1a Absatz 5 BauGB-E wird die Klimaanpassung eigenständig verankert und ausdrücklich auf Klimaanpassungskonzepte, Starkregenvorsorgekonzepte, Hochwassergefahrenkarten und Hitzebelastungskarten verwiesen.

Als neuer Grundsatz der Bauleitplanung soll in Absatz 5 Satz 2 die wassersensible Stadtentwicklung eingeführt werden, durch die die Versickerungsfähigkeit des Bodens gestärkt wird.

Vereinfachung der Umweltprüfung (§ 2a BauGB-E, Anlagen 1 und 2 BauGB-E); beschleunigtes Verfahren / Erhöhung der Schwellenwerte (§ 13a BauGB-E); Einführung einer materiellen Präklusion

Bauleitplanverfahren sind häufig von vielschichtigen fachlichen und rechtlichen Vorgaben geprägt, die einen erheblichen Zeitaufwand nach sich ziehen. Dem soll durch gesetzgeberische Ansätze wie die Vereinfachung der Umweltprüfung, die Ausweitung des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB-E sowie die Einführung einer materiellen Präklusion entgegengewirkt werden.

Dem Ziel der Straffung des Planaufstellungsverfahrens sollen zum einen die Klarstellungen hinsichtlich der Durchführung der Umweltprüfung und Erstellung des Umweltberichts dienen. Diese sollen ebenso wie die FFH-Verträglichkeitsprüfung gebündelt in § 2a BauGB-E geregelt werden. Die Umweltprüfung erhält eine neue strukturelle Ausgestaltung. Mit dem Gesetzesvorschlag soll eine klare systematische Trennung von SUP (Strategische Umweltprüfung) und UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung) erfolgen mit dem Ziel, die Strategische Umweltprüfung (SUP) als Regelinstrument der Bauleitplanung herauszustellen (§ 2 Abs. 4 BauGB-E). Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) soll dagegen auf solche Bebauungspläne beschränkt bleiben, die ein konkretes UVP-pflichtiges Vorhaben vorbereiten oder eine Planfeststellung ersetzen (§ 2a BauGB-E). Hiermit soll die SUP als strategisches, flächenbezogenes und integriertes Regel-Prüfverfahren etabliert und damit sollen überobligatorische, über das EU-Recht hinausgehende zeitaufwändige Prüfungen vermieden werden.

Unsere Erfahrungen bestätigen, dass in der Anwendungspraxis die begriffliche und systematische Unterscheidung zwischen SUP und UVP nicht durchgehend bekannt oder präsent ist. In der Folge kommt es vor, dass aus Sorge vor Anfechtungen und Rechtsrisiken Prüfungen vorsorglich vertieft bearbeitet und ausgeweitet werden, auch über die rechtlich erforderlichen Vorgaben hinaus. Die Klarstellung des Verhältnisses von SUP und UVP ist vor diesem Hintergrund ausdrücklich zu begrüßen. Dies gilt auch für den in einem strukturierten Prozess verpflichtend von der Gemeinde festzulegenden Untersuchungsrahmen (§ 2a Abs. 2 HS 2 BauGB-E), der als wesentlicher Ansatz zur Vermeidung übermäßiger Prüfungen genutzt werden kann.

Zur Verfahrensbeschleunigung soll zudem nach dem Gesetzentwurf der Anwendungsbereich des § 13a BauGB für Bebauungspläne der Innenentwicklung deutlich ausgeweitet werden. Der untere Schwellenwert für solche Pläne soll auf 30.000 m² angehoben werden, der obere Schwellenwert soll künftig – im Gleichlauf zum UVPG – bei 100.000 m² liegen. Die vorgeschlagenen Erhöhungen der Schwellenwerte in § 13a BauGB-E beziehen sich auf das beschleunigte Verfahren ohne Umweltprüfung. Mit der Anhebung sollen die Innenentwicklung gestärkt und durch die erweiterte Anwendung vereinfachter Verfahren mehr Handlungsmöglichkeiten für Kommunen geschaffen werden.

Ob und ggf. in welchem Ausmaß in der Praxis tatsächlich ein relevanter Bedarf für die Erhöhung der Schwellenwerte besteht, kann nicht zuverlässig eingeschätzt werden. Ebenso scheint offen, inwieweit Kommunen bei mit zunehmender Flächengröße typischerweise einhergehender Komplexität der abzuarbeitenden Belange tatsächlich zum vereinfachten Verfahren greifen und – wenngleich hierzu nicht verpflichtet – nicht eher das Regelverfahren anwenden würden.

Die geplante gesetzliche Verankerung einer materiellen Präklusion für die Bauleitplanung in § 4a Abs. 6 BauGB-E soll ebenfalls zur Straffung des Planaufstellungsverfahrens beitragen. Einwendungen, die nicht innerhalb der gesetzten Frist erhoben werden, können später auch vor Gericht unberücksichtigt bleiben. Gleichzeitig betont der Gesetzgeber der Novelle klare unionsrechtliche Grenzen: Für UVP-pflichtige Bebauungspläne gilt die Präklusionswirkung nicht. Vermutlich trägt die Präklusion zu mehr

Verfahrens- und Rechtssicherheit bei. Idealerweise entfaltet die Präklusion eine disziplinierende Wirkung, indem sie zu einer frühzeitigen und inhaltlich fundierten Beteiligung anregt. Ob künftig verspätet vorgebrachte substanzielle Einwendungen nicht mehr berücksichtigt werden, mag man bezweifeln.

Besondere Regelungen für städtische Ökosystemgebiete im Sinne der Verordnung (EU) 2024/1991

Der Referentenentwurf sieht im Achten Teil „Besondere Regelungen für städtische Ökosystemgebiete im Sinne der Verordnung (EU) 2024/1991“ und damit die Integration von Zielen der EU-Wiederherstellungsverordnung in das BauGB vor (§§ 135 e und f BauGB-E).

Artikel 8 der Wiederherstellungs-Verordnung verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass in städtischen Ökosystemgebieten bis Ende 2030 kein Nettoverlust städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung gegenüber 2024 eintritt und deren Anteil ab 2031 kontinuierlich bis zu einem zufriedenstellenden Niveau gesteigert wird. Diese Gebiete sollen in den Entwurf des nationalen Wiederherstellungsplans aufgenommen werden. Städte und Gemeinden sind von den Vorgaben in erheblichem Maße betroffen.

Wenngleich EU-Verordnungen auch ohne nationale Umsetzungsakte unmittelbar gelten, müssen einige Artikel – wie hier die „kein-Nettoverlust-Vorgaben“ in Artikel 8 – national konkretisiert werden. Hierzu wird zum einen eine Satzungsermächtigung vorgeschlagen (§ 135e BauGB-E), die den Gemeinden laut Gesetzesbegründung ein bürokratiearmes Instrument an die Hand gibt, um den Anteil an Grünflächen und Baumüberschirmung zu sichern und zu steigern. Zum anderen soll über die Erhebung eines Wiederherstellungsbeitrags bei Grünflächenverlusten in städtischen Ökosystemgebieten durch die Vorhabenträger ein Beitrag zur Sicherung der finanziellen Mittel für die durch sie verursachte Ausgleichsverpflichtung zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 8 der Verordnung geleistet werden (§ 135f BauGB-E).

Die Zielrichtung der Wiederherstellungs-Verordnung, geschädigte Ökosysteme zu schützen und zu verbessern, ist zweifelsohne zu begrüßen. Allerdings bestehen zurzeit noch zahlreiche Auslegungs- und Umsetzungsfragen, die z.B. die Reichweite einzelner Ziele, Datengrundlagen, das Verhältnis zu bereits bestehenden EU- und nationalen Regelungen sowie Finanzierungsfragen betreffen. Gleichzeitig fehlt es noch am nationalen Wiederherstellungsplan als zentralem Konkretisierungs-Instrument. Angesichts der aktuellen Erkenntnislage ist damit zu rechnen, dass die vorgeschlagenen Regelungen in der Anwendungspraxis vorerst zu Verunsicherungen führen werden.

Vorrang für Bebauungspläne zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs

Nach § 1 Abs. 7a BauGB-E soll geregelt werden, dass in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt eine im Bebauungsplan vorgesehene Wohnbebauung im überragenden öffentlichen Interesse liegt und als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Abwägungen eingebracht werden soll. Das soll gleichermaßen für die die Wohnbebauung ergänzenden Nutzungen gelten. Voraussetzung dafür ist, dass die Gemeinde den Bebauungsplan im Aufstellungsbeschluss als Bebauungsplan zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs bezeichnet. Der Wohnungsbau stellt eine wichtige soziale Frage unserer Zeit dar. Insofern ist diese Regelung zu begrüßen. Nach der beabsichtigten Regelung wird der Wohnungsbau zwar keinen absoluten Vorrang genießen, sich allerdings gegenüber Belangen gleichen oder niederen Rangs durchsetzen. Von erheblicher Bedeutung ist auch, dass der Wohnungsbau in § 34 Abs. 3 Nr. 1, § 45 Abs. 7 Nr. 5 und § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG-E als zwingender Grund des überwiegenden öffentlichen Interesses benannt wird. Es wird eingeschätzt, dass diese Regelung in der

Praxis der Bauleitplanung zu erheblichen Kontroversen zwischen der planenden Gemeinde und den beteiligten Naturschutzbehörden führen wird.

Verfahren der Bauleitplanung

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 soll nunmehr das Bauleitplanverfahren vollständig digitalisiert werden. Die Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsprozessen wie auch eine weitere Digitalisierung der gesamten öffentlichen Verwaltung wird als überfällig angesehen und daher begrüßt.

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung; Einbindung vor Erstellung des Entwurfs (§ 3 BauGB-E):

Der Gesetzentwurf sieht einen Verzicht auf eine verpflichtende frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit vor und stellt sie fakultativ.

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."

In kleineren, eher unkritischen Bauleitplanverfahren mag ein Verzicht auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung denkbar sein. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kommunen in größeren, eher konfliktgeladenen Bauleitplanverfahren nicht auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung verzichten werden. Nach unserer Erfahrung sind die meisten Kommunen darum bemüht, im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur zu unterrichten und zu informieren, sondern insbesondere auch Bürgerinitiativen zu beteiligen. Gleichwohl gelingt es den Kommunen nicht immer, 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 zu einer längeren Verfahrensdauer.

In verfahrenstechnischer Hinsicht besteht insbesondere für Bürgerinitiativen die Gelegenheit zur Abgabe von Stellungnahmen, deren Inhalt ggf. in den Entwurf des Bauleitplans integriert werden kann. Werden dagegen Stellungnahmen erstmals in der Öffentlichkeitsbeteiligung abgegeben, führt dies mit großer Wahrscheinlichkeit zur Notwendigkeit einer erneuten Veröffentlichung im Internet. Die erhoffte Beschleunigung wäre damit verloren.

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB-E sollte auf die Verwendung des Begriffs „frühzeitig" verzichtet werden. Er schafft Verwirrung, denn die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist hier gerade nicht gemeint.

Gleichzeitige Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung und Einholung von Stellungnahmen der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange:

Der Gesetzentwurf sieht in § 4a Abs. 2 BauGB-E die Gleichzeitigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Einholung der Stellungnahmen von Behörden und Trägern öffentlicher Belange vor. Eine verpflichtende Gleichzeitigkeit sollte nicht eingeführt werden. Eine Vorabbeteiligung der Behörden erfolgt

in vielen Kommunen mit dem Ziel, dem Rat einen möglichst satzungsreifen Entwurf des Bebauungsplans zur Beschlussfassung über die Öffentlichkeitsbeteiligung vorzulegen, der bereits die Stellungnahmen der Behörden und Träger öffentlicher Belange beinhaltet. Bei gleichzeitiger Beteiligung wäre das Risiko einer erneuten Beteiligung nach § 4a Abs. 3 BauGB-E deutlich höher. Gleichwohl ist ein Verstoß gegen § 4a Abs. 2 BauGB-E nicht als beachtlicher Verfahrensverstoß in § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB-E aufgenommen worden. Fraglich ist jedoch, wie ein bewusster Verstoß gerichtlich beurteilt würde.

Erneute Beteiligung nur bei offensichtlicher erstmaliger oder stärkerer Betroffenheit von Belangen:

Die geplante Neuerung in § 4a Abs. 3 BauGB-E wird als positiv eingeschätzt. Selbst wenn die Kommunen nicht in allen Fällen eine zutreffende Entscheidung über die Auswahl der Betroffenen treffen, dürfte dies im Regelfall unschädlich sein, da ein Verstoß gegen § 4a Abs. 3 BauGB-E nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 a) BauGB-E unbeachtlich sein soll.

Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens:

Die geplanten Vorschriften zur Verfahrensbeschleunigung werden kritisch bewertet.

Gemäß § 4b Absatz 2 BauGB-E soll das Bauleitplanverfahren in der Regel innerhalb von zwei Jahren ab der förmlichen Einleitung mit der Veröffentlichung des Bauleitplans nach § 6a Absatz 1 Satz 1 oder § 10a Absatz 1 Satz 1 abgeschlossen werden.

Zu unterscheiden ist zunächst einmal zwischen dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan. Aus der Aufgabe des Flächennutzungsplans, für das ganze Gemeindegebiet oder (neu:) sachliche oder räumliche Teile des Gemeindegebiets die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen, ergibt sich rein sachlich eine Vielzahl zu bewältigender Belange, die häufig durch Gutachten belegt werden müssen, sofern nicht bereits hinreichende Planungsgrundlagen vorliegen. Insofern ist zumindest für die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans die zeitliche Vorgabe unrealistisch. Bei Änderungsverfahren mag die zeitliche Perspektive etwas anders aussehen.

Bebauungsplanverfahren, die eine geringe Komplexität aufweisen, dürften nach allgemeiner Erfahrung innerhalb des vorgegebenen Zeitraums abgeschlossen werden können. Bei komplexen Bebauungsplanverfahren in zunehmend konfliktbeladenen Plangebieten scheint dies von vornherein schwierig zu sein. Zudem obliegt es den Kommunen zu entscheiden, wann sie Planverfahren förmlich einleiten. Sofern nicht aus rechtlichen Gründen (z. B. Erlass einer Veränderungssperre) ein Aufstellungsbeschluss am Anfang des Planungsprozesses erforderlich ist, wird das Verfahren häufig erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt förmlich eingeleitet. Zudem ist der Aufstellungsbeschluss nicht einmal verpflichtend.

Sofern die Frist nicht eingehalten wird, liegen die Gründe nicht selten außerhalb der Sphäre der Kommune bzw. Verwaltung, insbesondere bei „Meinungsverschiedenheiten“ zum Bauleitplan zwischen Gemeindevertretung und der die Planung durchführenden Verwaltung. Gleichwohl können auch Gründe innerhalb des Planungsprozesses gegeben sein, die zur Nichteinhaltung führen. Zu nennen sind hier etwa die vorhersehbare Dauer von Gutachten (z. B. Artenschutz, Immissionsschutz, Altlasten), Bekanntwerden neuer zu berücksichtigender Belange nach Durchführung der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, neue Anforderungen durch beteiligte Behörden im Planverfahren an die Investoren (z. B. Suche von Ausgleichsflächen), 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 Bebauungspläne.

Nach § 4a Abs. 2 BauGB-E sollen zwischen dem Ende der Veröffentlichungsfrist nach § 3 Absatz 1 oder der Beteiligungsfrist nach § 4 Abs. 2, jeweils auch in Verbindung mit § 4a Absatz 3, und der Veröffentlichung des Bauleitplans nicht mehr als zwölf Monate liegen. Nach allgemeiner Erfahrung halten die Kommunen die Frist von zwölf Monaten in den meisten Fällen ein. Mögliche Gründe für eine längere Dauer wurden bereits oben benannt, die zum Teil auch für diese Frist gelten könnten.

Diese „Soll-Vorschriften" sind als Appell an die planenden Kommunen zu werten, da an den Verstoß keine Rechtsfolgen geknüpft sind.

Die Verpflichtung zur Veröffentlichung der in § 4a Abs. 2 Satz 3 BauGB-E bezeichneten Informationen wird ebenfalls kritisch gesehen. Zum einen wird hierdurch ein Mehraufwand für die Kommunen verursacht. Zum anderen wurden bereits oben verschiedene Gründe genannt, warum die vorgesehenen Fristen möglicherweise nicht eingehalten werden können. Die Kommunen werden veranlasst, dem eigenen Rat, Gutachtern, beteiligten Behörden oder dem Investor „den schwarzen Peter" gegenüber der Öffentlichkeit zuzuschieben. Für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ist dies eher hinderlich.

Vereinfachtes Verfahren (§ 13 BauGB-E):

Nach § 13 Abs. 1 BauGB-E soll das vereinfachte Verfahren auch dann anwendbar sein, wenn die Änderung allein der Umstellung auf die jeweils geltende Fassung der Baunutzungsverordnung dient. Diese Änderung bringt Rechtssicherheit hinsichtlich der Anwendung des richtigen Verfahrenstyps und ermöglicht eine Verfahrensbeschleunigung. Dies sollte die Kommunen deutlich öfter dazu veranlassen, Bauleitpläne auf die aktuelle Fassung der Baunutzungsverordnung umzustellen.

Aufwertung des Flächennutzungsplans

Nach § 5 Abs. 5 BauGB-E können die Gemeinden für Vorhaben, die aufgrund ihrer Eigenschaften oder Zweckbestimmung im Außenbereich ausgeführt werden sollen, bestimmen, dass bestimmten Darstellungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung im Flächennutzungsplan die Wirkungen gemäß § 35 Abs. 1a BauGB-E zukommen. Korrespondierend hierzu wird in § 35 Abs. 1a BauGB-E ein neuer Privilegierungstatbestand eigener Art geschaffen, wonach ein Vorhaben im Außenbereich zulässig ist, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und es den Darstellungen des Flächennutzungsplans nach § 5 Abs. 5 BauGB entspricht.

Durch diese Regelung soll der Flächennutzungsplan für den Außenbereich zu einer einstufigen Planung aufgewertet werden. Macht die Gemeinde von den beschriebenen Darstellungsmöglichkeiten Gebrauch, bedarf es keiner Aufstellung eines Bebauungsplans mehr, damit das entsprechende Vorhaben zugelassen werden kann. Somit führt der Flächennutzungsplan die Privilegierung des Vorhabens herbei bei gleichzeitiger Verlagerung der vollumfänglichen Prüfung des Vorhabens auf die Genehmigungsebene. Der Gesetzgeber hat Vorhaben, die der dezentralen und zentralen Erzeugung, Speicherung oder Verteilung von Strom, Wärme und Kälte dienen, im Blick und schließt die Ausweitung des Siedlungsbereichs durch Wohn- und Geschäftsgebäude ausdrücklich aus.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht bieten sich Vorteile: Die Gemeinde kann selbst Privilegierungstatbestände für bestimmte Vorhaben schaffen, die Bebauungsplanung entfällt und der Prüfumfang der Umweltprüfung auf der Flächennutzungsplanebene stellt sich im Regelfall deutlich geringer dar als auf der Bebauungsplanebene. Fraglich ist, wie sich die übliche Regelungstiefe der Darstellungen von Art und Maß der baulichen Nutzung aufgrund des Maßstabs des Flächennutzungsplans im Baugenehmigungs- oder ggf. immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren auswirkt, in denen eine vollumfängliche Prüfung des Vorhabens erfolgt. In den Blick zu nehmen ist insbesondere der konkrete Standort des

Vorhabens, denn eine Darstellung der überbaubaren Grundstücksfläche im Flächennutzungsplan ist nicht vorgesehen.

Festsetzungen im Bebauungsplan

Die Klarstellungen und Ergänzungen der Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 Nrn. 5, 14, 16 und 24 BauGB-E werden begrüßt. Die ergänzende Regelung in § 9 Abs. 1a BauGB dient der Umsetzung der Regelung zur Zahlung eines Ersatzgelds in § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB-E und wird als folgerichtig eingeschätzt.

Die mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung eingeführte Flexibilisierung der Anforderungen der TA Lärm auf der Ebene der Bauleitplanung soll nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) BauGB-E auf die Sportanlagenlärmschutzverordnung sowie im Hinblick auf erhebliche Belästigungen durch Gerüche auf die TA Luft ausgeweitet werden. Diese Möglichkeit zur Findung einzelfallgerechter und kreativer Lösungen für einen Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen ist zu begrüßen. Der Gesetzgeber sollte erwägen, diese Ausweitung auch auf die Freizeitlärmrichtlinien der Länder zu erstrecken, da auch hier häufig die Regelungen der TA Lärm in analoger Anwendung herangezogen werden.

Die bisherige Regelung zur Festsetzung für das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen soll klarstellend um die Dach- und Fassadenbegrünung ergänzt 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 BauGB-E 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.

Es besteht eine gewisse Skepsis, ob die geplanten Regelungen die vorgesehene Wirksamkeit in der Praxis entfalten werden. Zum einen gibt es bei städtebaulichen Geboten bundesweit nur eine sehr geringe Anwendungspraxis. Es bestehen Zweifel, ob sich das mit der geplanten Neuregelung ändern wird. Zum anderen ist Voraussetzung für den Erlass dieses Gebots eine umfassende Kontrolle der Realisierung der getroffenen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 oder 25 BauGB-E. 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.

Die vorgesehene Streichung des sektoralen Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung in § 9 Abs. 2d BauGB wird befürwortet. Nach unserer Einschätzung – auch unter Einbeziehung der Auffassung vieler Teilnehmerinnen und Teilnehmer unserer Fortbildungsveranstaltungen – hat sich dieses Instrument nicht bewährt. Die bundesweit geringe Anzahl derartiger Bebauungspläne spricht eine eindeutige Sprache.

Städtebaulicher Vertrag (§ 11 BauGB-E)

In § 11 Abs. 1 Satz 2 Nummer 2 BauGB-E soll als möglicher Vertragsgegenstand eines städtebaulichen Vertrags neben der Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Absatz 3 die Zahlung eines Ersatzgeldes eingefügt werden. Diese klarstellende Ergänzung ist entsprechend der geplanten Einführung einer Ersatzgeldzahlung in § 1a Abs. 3 BauGB-E folgerichtig.

In § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB-E soll eine neue Nummer 4 eingefügt werden und damit in Bezug auf die Klimaanpassung sollen folgende Regelungen in städtebaulichen Verträgen ermöglicht werden: „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“. Auch hierbei 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 (§ 12 BauGB-E)

Die vorgesehene Änderung der bisherigen Bezeichnung des § 12 BauGB als Vorhaben- und Erschließungsplans in vorhabenbezogener Bebauungsplan wird begrüßt; die Folgeänderungen in der Vorschrift werden als unproblematisch bewertet.

Nach § 12 Abs. 3 Satz 1 BauGB-E soll der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht mehr Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans sein, sondern als Anlage Bestandteil des Durchführungsvertrags werden. Diese Änderung ist zu begrüßen. Sie kann beschleunigend wirken, denn die Änderung des Durchführungsvertrags lässt sich schneller bewerkstelligen als die Änderung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans.

In § 12 Abs. 3a BauGB-E soll 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 sowie die überbaubare Grundstücksfläche nur solche Vorhaben zulässig sind, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verpflichtet. Die geltende Regelung bezieht sich dagegen nur auf festgesetzte Nutzungen. In Rechtsprechung und Literatur ist nicht abschließend geklärt, ob das Tatbestandsmerkmals „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 Rechtsklarheit für die Planungspraxis geschaffen. Dies ist zu begrüßen.

Nach § 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 (vgl. z. B. OVG Münster, Urteil vom 1. Juli 2021 – 10 D 35/19.NE –, juris). Mit dem Entfallen dieser Beschränkung wird die Ausweitung des Geltungsbereichs des vorhabenbezogenen Bebauungsplans außerhalb des Vorhaben- und Erschließungsplans ermöglicht. Dies ist als unkritisch zu bewerten, da die Einbeziehung dieser Flächen nach den allgemeinen Regelungen für Bebauungspläne entsprechend des Grundsatzes der Erforderlichkeit erfolgen soll.

Bekämpfung von Schrottimmobilien

Schrottimmobilien können erhebliche negative städtebauliche Auswirkungen auf ein gesamtes Quartier haben. Sie zu bekämpfen stellt eine komplexe Herausforderung für die öffentliche Verwaltung dar. Gefordert ist ein abgestimmtes Handeln unterschiedlicher Behörden und der Einsatz von Rechtsinstrumenten unterschiedlicher Rechtsbereiche (z. B. Bauordnungsrecht, Wohnungsaufsichtsrecht, Städtebaurecht).

Mit den vorgesehenen Änderungen sollen die rechtlichen Handlungsoptionen der Gemeinden bei der Bekämpfung von Schrottimmobilien im Bereich des Städtebaurechts gestärkt werden.

Ausweitung des Vorkaufsrechts bei Schrottimmobilien auf Mängel:

Das bereits im Jahr 2021 geschaffene Vorkaufsrecht in § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB soll um Mängel im Sinne von § 177 Abs. 3 BauGB erweitert werden. Während Missstände im Sinne von § 177 Abs. 2 BauGB vorliegen, wenn die bauliche Anlage nicht den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht, stellen Mängel im Sinne des § 177 Abs. 3 BauGB auf die Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter auf die bauliche Anlage ab. Im Gegensatz zu Missständen, deren Feststellung in der Regel eine Begehung der baulichen Anlage erfordert, lassen sich Mängel häufig bereits durch das äußere Erscheinungsbild der baulichen Anlage erkennen. Insoweit wird die Anwendung des Vorkaufsrechts erleichtert, was zu begrüßen ist.

Ausweitung des Vorkaufsrechts bei Schrottimmobilien auf den Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz:

Abweichend von anderen Fällen soll nach § 24 Abs. 2 BauGB-E bei Schrottimmobilien ein Vorkaufsrecht nach dem Wohnungseigentumsgesetz eingeführt werden, wenn die Gemeinde dies durch Satzung für ihr Gemeindegebiet oder Teile davon bestimmt. Schrottimmobilien bestehen nicht selten aus einer größeren Anzahl von Eigentumswohnungen. Der Erwerb über das Vorkaufsrecht kann langwierige Anstrengungen für einen freihändigen Erwerb reduzieren. Die Kommune oder ein Dritter, zugunsten dessen die Gemeinde das Vorkaufsrecht ausübt, kann dann als Teil der Wohnungseigentümergemeinschaft agieren und so – vermutlich längerfristig – Einfluss auf Entscheidungen der Eigentümergemeinschaften nehmen und ggf. auf die Beseitigung von Verwahrlosungstendenzen hinwirken.

Vorkaufsrechtsausübung auch zum Zweck der Instandsetzung oder des Rückbaus; Verwendungszweck:

Nach § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB-E wird klargestellt, dass im Fall von Schrottimmobilien dem Wohl der Allgemeinheit auch die Beseitigung der erheblichen nachteiligen sozialen oder städtebaulichen Auswirkungen des Grundstücks auf das Umfeld, insbesondere durch Instandsetzung oder Rückbau dienen

kann. Hiermit wird eine rechtliche Unsicherheit beseitigt, das Vorkaufsrecht auch in diesen Fällen anwenden zu können, weil dies dem Wohl der Allgemeinheit entsprechen kann. Häufig stellen der Rückbau und die Beräumung von Grundstücken aufgrund des Zustands der Schrottimmobilie die einzige Alternative dar.

Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts hat die Gemeinde den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben. Im Falle von Schrottimmobilien wird diese Pflicht nach § 24 Abs. 3 Satz 3 BauGB-E modifiziert. Nur wenn er zum Zeitpunkt der Vorkaufsrechtsausübung bereits feststeht, ist er anzugeben. Im Interesse einer schnellstmöglichen Beseitigung von Schrottimmobilien ist dem zuzustimmen.

Enteignung:

Der Gesetzentwurf führt in § 85 Abs. 1 Nr. 8 BauGB-E einen Enteignungszweck für Schrottimmobilien ein, wonach ein Eigentümer einer Schrottimmobilie enteignet werden kann, wenn er seine Verpflichtung nach § 177 Abs. 1 nicht erfüllt. Nach § 87 Abs. 3 Satz 2 BauGB-E soll die Enteignung zugunsten eines bauwilligen Dritten, wenn dieser sich zur Erfüllung eines vorangegangenen Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots verpflichtet, erfolgen können. Eine Bereitstellung von Ersatzland soll nach dem Entwurf nicht erforderlich sein. Diese Erweiterungen im Enteignungsrecht zugunsten der Bekämpfung von Schrottimmobilien werden befürwortet. Schrottimmobilien können sich so negativ auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung auswirken, daher kann deren Beseitigung das Wohl der Allgemeinheit rechtfertigen. Zudem soll die Enteignungsmöglichkeit erst dann greifen können, wenn der Eigentümer seinen Verpflichtungen nach § 177 Abs. 1 BauGB nicht nachkommt.

Es ist davon auszugehen, dass die Kommunen mit der Anwendung dieser Enteignungsmöglichkeit zurückhaltend umgehen werden.

Keine sanierungsrechtliche Genehmigung beim Vorkaufsrecht für Schrottimmobilien:

Nach § 144 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 BauGB-E sollen die Vorhaben und Rechtsvorgänge, die keiner sanierungsrechtlichen Genehmigung bedürfen, um schuldrechtliche Kaufverträge nach Abs. 2 Nr. 3 ergänzt werden, wenn die Gemeinde ein an dem Grundstück bestehendes Vorkaufsrecht für Schrottimmobilien auszuüben beabsichtigt. Der Verzicht auf eine sanierungsrechtliche Genehmigung in dieser Fallkonstellation wird befürwortet.

Anhörung statt Erörterung und Beratung vor Erlass eines Instandsetzungs-, Modernisierungs- oder Rückbaugebots bei Schrottimmobilien:

Nach dem bisherigen § 175 Abs. 1 BauGB hat die Gemeinde vor Erlass eines städtebaulichen Gebots die beabsichtigte Maßnahme mit den Betroffenen zu erörtern und sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu beraten, wie die Maßnahme durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen. Für Schrottimmobilien soll die Gemeinde nach § 175 Abs. 1 Satz 3 BauGB-E die Erörterung und Beratung durch eine Anhörung ersetzen können. Diese Möglichkeit wird im Interesse einer verfahrensrechtlichen Erleichterung befürwortet. Da es sich um eine „Kann-Vorschrift“ handelt, sollte die Gemeinde ggf. dennoch eine Erörterung und Beratung durchführen, sofern die Betroffenen eine Gesprächsbereitschaft zeigen. Dies kann insofern von Vorteil sein, weil die Kommunen den Einsatz von Geboten scheuen und stattdessen ggf. Instandsetzungs- oder Modernisie-

rungsvereinbarungen treffen. Auch können sie den Betroffenen alternative Instrumente aufzeigen oder auch Interesse an einem freihändigen Erwerb der Immobilie durch die Kommune oder einen Dritten, der zur Instandsetzung oder ggf. auch zum Rückbau der Schrottimmobilie bereit ist, mitteilen.

Weitere Regelungen zu Schrottimmobilien:

Folgende Änderungen sind im Interesse eines möglichst umfassenden Instrumentenkastens zur Bekämpfung von Schrottimmobilien ebenfalls zu befürworten:

- Verfügungen nach §§ 176 bis 179 gelten bei Schrottimmobilien für und gegen den Rechtsnachfolger (§ 175 Abs. 3a BauGB-E);
- Bei Maßnahmen auf Schrottimmobiliengrundstücken gelten § 176 Abs. 7 bis 9 BauGB entsprechend (§ 177 Abs. 6 BauGB-E);
- Keine aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach § 177 oder 179 BauGB bei Schrottimmobilien (§ 212a Abs. 3 BauGB-E).

Ausweitung der Regelung zu Vorarbeiten auf dem Grundstück:

Nach § 209 Abs. 3 BauGB-E wird die Regelung zu Vorarbeiten auf dem Grundstück durch ein Betretungsrecht von Gebäuden für die Vorbereitung der Entscheidung nach § 24 Abs. 1 Nummer 8, § 177 oder 179 BauGB ausgeweitet, sofern auf einem Grundstück die Voraussetzungen von § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB-E vorliegen. Nach dem bisherigen Recht hatten Beauftragte der Behörden nach diesen Vorschriften nur ein Betretungsrecht des Grundstücks. Für das Vorliegen der Voraussetzungen dieser drei Rechtsinstrumente ist jedoch in den meisten Fällen eine Betretung des Gebäudes erforderlich. Da dieses Recht nicht bestand, mussten sich die zuständigen Behörden oder Beauftragten stets von der Bauaufsichts- oder – soweit vorhanden – von der Wohnungsaufsichtsbehörde begleiten lassen, die über ein entsprechendes Betretungsrecht verfügen (vgl. z. B. § 58 Abs. 3 BauO Bln und § 10 WoAufG Bln). Dass dies zukünftig nicht mehr erforderlich sein soll, wird befürwortet.

Umlegung – § 58a BauGB-E - Sozialer Flächenbeitrag in Gebieten 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 niedrigen 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.

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 Referentenentwurfs angedeutet oder dieser zu entnehmen.

Hierzu zählen etwa folgende Aspekte:

- Realisierung des sozialen Wohnungsbaus „*in angemessener Frist*“ (§ 58a Satz 1 letzter 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.

Baunutzungsverordnung

Abschaffung des Kleinsiedlungsgebiets 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 gesehen wird.

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, § 5, § 6, § 6a, § 7, § 8, § 9) sowie dem Sondergebiet nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BauNVO-E wird ein Regelungsauftrag aus dem Koalitionsvertrag (Z. 3896 ff.) umgesetzt. Damit sollen Musikclubs auf der bauplanungsrechtlichen Ebene unterstützt werden.

Die Auffassung, dass es sich bei Musikclubs 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 oder Bestandssicherung 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. Ob dies ausreicht, wird sich in der Praxis erweisen müssen.

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 leerstehender Immobilien. Die Umsetzung dieses Planungsziels mittels Bebauungsplanung wird allerdings geraume Zeit in Anspruch nehmen. Es wird daher davon ausgegangen, dass in faktischen oder festgesetzten Kerngebieten die Instrumente der §§ 31 Abs. 3, 34 Abs. 3a und b oder § 246e BauGB zur vermehrten Anwendung kommen werden.

Experimentelles Mischgebiet:

Eröffnet werden soll die Möglichkeit, experimentelle Mischgebiete, die von §§ 3 bis 9 abweichen, als Sondergebiet nach § 11 Abs. 2a BauNVO-E festzusetzen. Es bleibt abzuwarten, welche kreativen Ideen die Kommunen in ihrer Planungspraxis entwickeln werden.

Vermutungsregel für Einzelhandelsbetriebe:

Nach § 11 Abs. 3 Satz 5 BauNVO-E soll der Nachweis der Atypik von Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben (LMEH-Betrieben) dergestalt erleichtert werden: „Bei LMEH-Betrieben, 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.“

Im Gegensatz zum Referentenentwurf von 2024, der eine zusätzliche Geschossfläche von 300 m² ermöglichen sollte, wird im jetzigen Referentenentwurf darauf vollständig verzichtet. Insofern ist es nicht nachvollziehbar, wie angesichts der vorgesehenen Regelung auf jeglichen Nachweis einer Verträglichkeit verzichtet werden kann.

Verkaufsflächenzahl, zulässige Verkaufsfläche:

Nach § 16 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO-E soll die Verkaufsflächenzahl oder die Größe der Verkaufsfläche als eine weitere Möglichkeit zur Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung und nach § 20a Abs. 1a BauNVO-E die Berechnung der zulässigen Verkaufsfläche sowie die Definition der Verkaufsfläche eingeführt werden.

Gegenüber dem Referentenentwurf von 2024 sind einige Änderungen erfolgt, die befürwortet werden. Hierzu gehört, dass nunmehr auch die Größe der Verkaufsfläche festgesetzt werden kann, auf eine Beschränkung auf Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe verzichtet wird und die Definition der Verkaufsfläche nicht abschließend erfolgt, denn es ist durchaus denkbar, dass weitere Bereiche als zur Verkaufsfläche zugehörig oder auch nicht zugehörig judiziert werden.

Unklar bleiben jedoch gewisse Fragen zur Umsetzung. Worauf bezogen darf die Verkaufsfläche festgesetzt werden? Welchen Umfang und Inhalt dürfen die näheren Bestimmungen im Bebauungsplan haben?

Anrechnung von Grundflächen bei baulichen Anlagen mit Grün- oder Retentionsdächern:

Nach § 19 Abs. 6 BauNVO-E kann die Gemeinde im Bebauungsplan festsetzen, dass die Grundflächen von baulichen Anlagen mit Grün- oder Retentionsdächern nur zu einem festgelegten Anteil auf die zulässige Grundfläche angerechnet werden. Darüber hinaus wird geregelt, ab welchen Kenngrößen Grün- oder Retentionsdächer vorliegen. Das Anliegen des Gesetzgebers kann nachvollzogen werden, da die Grün- und Retentionsdächer eine erhebliche Bedeutung im Rahmen der Klimaanpassung erlangen können. Durch diese Grünfestsetzungen kann die Ausnutzung der Grundstücke erhöht werden, was auch bei Investoren ein Interesse wecken dürfte.

Gleichwohl bestehen deutliche Zweifel, ob angesichts der personellen Ausstattung der Behörden der Vollzug dieser Regelung möglich ist.

Vollgeschossbegriff:

Gemäß § 20 Abs. 1 BauNVO-E soll 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.

Raumordnungsgesetz

Der vorliegende Gesetzentwurf zielt erkennbar darauf, der Digitalisierung Vorschub zu leisten, Verfahrenserleichterungen einzubringen und wichtiger gewordene gesellschaftliche Belange im ROG abzubilden. Letzteres betrifft insbesondere die kritische Infrastruktur sowie die Verteidigung und den Zivilschutz. Die damit verbundenen Vorschläge unterstützen wir.

Zu § 29 ROG „Sonderregelung für den regionalen Wohnraumbedarf“: Grundsätzlich erkennen wir an, dass ein raumordnungs- und regionalpolitischer Handlungsbedarf zur Sicherung der Wohnungsversorgung besteht. Wir halten diesen sogar für besonders dringlich. Allerdings halten wir die vorgeschlagenen Vorranggebiete nicht für zielführend. Eine entsprechende Ausweisung von Vorranggebieten kann zwar als Signal der Landes- und Regionalplanungsbehörden verstanden werden, wird aber erst dann eine spürbare Wirkung entfalten, wenn sie eine Planungspflicht der jeweils betroffenen Kommunen auslösen kann. Für uns ist derzeit nicht erkennbar, wie diese wirksam umgesetzt werden kann.

vhw-Ausblick: Über diese BauGB-Novelle hinausgedacht

In der laufenden Legislaturperiode wurden mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung bereits erhebliche Planungserleichterungen auf den Weg gebracht („Bauturbo“). Bislang ist noch nicht abzusehen, wie offensiv die Kommunen das neue Instrumentarium nutzen werden. Im wohnungsbaupolitischen Idealfall resultiert in den Regionen mit hohem Wohnungsbedarf eine deutlich spürbare Ausweitung der verfügbaren und zugleich eng mit Investitionsabsichten verknüpften Baurechte. Nicht nur der Wohnungsbau selbst würde davon profitieren. Darüber hinaus wäre zu hoffen, dass der Zuwachs an verfügbaren Baurechten zu einer Beruhigung am Grundstücksmarkt beiträgt. In der Folge wäre auch die Dringlichkeit bodenpolitischer Maßnahmen reduziert.

Aus diesem Grund wiederholen wir die auch von uns z. B. in vorhergehenden Stellungnahmen erhobene Forderung nach einem wirksamen und auf (preisdämpfende) Grundstücksmobilisierung gerichteten bodenpolitischen Instrumentarium zunächst nicht.

Gleichwohl bleiben wir skeptisch, dass die erhofften Wirkungen in gewünschtem Umfang eintreten werden. Denn die eingeschränkte Flexibilität des Planens ist nach unserer Einschätzung nur in Teilen auf die Verfahrensvorschriften des BauGB zurückzuführen. So berechtigt die mit dem vorliegenden Entwurf verbundenen Korrekturen (z. B. im Bereich der Beteiligung, der UVP und der Digitalisierung) sind, so wenig berühren sie das in den Stadtgesellschaften und der Lokalpolitik gewachsene Bedürfnis, die vielfältigen mit städtebaulichen Vorhaben verbundenen Belange mit hoher Intensität und ausgehend von einer größer werdenden Zahl von Gutachten und Studien zu diskutieren. Im Ergebnis werden tendenziell kleiner werdende Vorhaben (Strukturwandel der Innenentwicklung hin zu einem höheren Anteil kleinerer Flächen und Vorhaben) mit steigender Intensität diskutiert. Insbesondere dies lähmt nach unserer Einschätzung die städte- und wohnbauliche Entwicklung und bindet übermäßig Ressourcen – sowohl bei Verwaltungen als auch bei Vorhabenträgern bzw. Investoren.

Bereits in unserem Papier „Städtebaurecht neu gedacht“ (vhw debatte Nr. 7, Februar 2025) haben wir als Lösungsweg zur weiteren Diskussion und Ausarbeitung vorgeschlagen, möglichst viele Belange bzw. planungsrelevante Sachverhalte von der Vorhabenebene zu lösen und vorauslaufend gebündelt in größeren räumlichen Zusammenhängen zu planen, damit verbundene Beteiligungsprozesse zu organisieren und abzuwägen. Eine derartige vorauslaufende Bündelung lohnt sich vor allem in Gebieten mit hohem Investitionsdruck sowie einem nennenswerten zersplitterten Entwicklungs- bzw. Nachverdichtungspotenzial, so dass hier in qualitativer Hinsicht ein koordinierender Effekt für die städtebauliche Entwicklung und zugleich ein Entlastungseffekt entsteht, da die einzelnen Vorhaben in der Folge viel häufiger ohne Bauleitplanung unmittelbar in das Genehmigungsverfahren gelangen können.

Insoweit trotz aller Bemühungen das Grundstücksangebot aufgrund der vielfältigen Hemmnisse in den Wachstumsregionen knapp und übermäßig teuer bleibt, wird auch die Bodenpolitik von Bedeutung bleiben. In diesem Kontext haben sich die instrumentell mit städtebaulichen Verträgen verbundenen Baulandmodelle aus unserer Sicht nicht im gewünschten Umfang bewährt. Insbesondere haben sie nicht zu einer Bodenpreisdämpfung beigetragen. Stattdessen ist anzunehmen, dass die Investoren die Kosten der ihnen übertragenen gemeinwohlorientierten Leistungen ganz überwiegend auf die Endkunden abwälzen konnten. Der im Grundsatz überlegene Weg zur Sicherung einer gemeinwohlorientierten Stadt- und Wohnungsbauentwicklung besteht im preisdämpfenden kommunalen Zwischenerwerb. Allerdings bestehen erhebliche Hindernisse, diese Vorgehensweise auf die heute und in Zukunft dominante (kleinteilige) Innenentwicklung zu übertragen. In einer produktiven Auflösung dieses mit der Eigentumsfrage verbundenen Dilemmas sehen wir eine weitere Schlüsselstelle der künftigen Stadt- und Wohnungsbauentwicklung.

Dem vhw ist bewusst, dass die hier nur kursorisch skizzierten Überlegungen umfangreiche Debatten erfordern und im Detail sehr komplex sind. Da dies im Rahmen einer „normalen“ BauGB-Novelle wie der aktuellen 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.

Der vhw ist im Lobbyregister unter der Registrierungsnummer R005753 erfasst. Die Verfasser der Stellungnahme, Bernhard 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

[redacted]

Bernhard Faller

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Geschäftsstelle Nordrhein-Westfalen · Hinter Hoben 149 · 53129 Bonn
Telefon +49 228 72599-88
E-Mail bfaller@vhw.de
www.vhw.de

Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring · Henning Dettleff · Vereinsregister-Nr. 21002 B Amtsgericht Berlin-Charlottenburg · Steuernummer: 205 5783 1805