



---

**Ausschussdrucksache 20(24)305-B**

Datum: 04.11.2024

---

Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände  
zur Anhörung am 11. November 2024  
zum Thema „BauGB-Novelle“

---

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



04.11.2024

## Stellungnahme

### Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Möglichkeit, zum o.g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

### I. Grundsätzliches

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele. Viele der geplanten Neuregelungen und Gesetzesänderungen zur Stärkung des Wohnungsbaus, des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sowie zur systematischen Vereinfachung des Regelwerks zielen in die richtige Richtung.

Erleichterungen, die den Aufwand in Kommunen, z.B. bei der Aufstellung von Bauleitplänen, reduzieren, oder durch weitergehende Befreiungsmöglichkeiten Änderungsverfahren entbehrlich machen, sind grundsätzlich zu begrüßen. Dies darf aber nicht zu Rechtsunsicherheiten in der Verwaltungspraxis sowie zu einer unangemessenen Einschränkung der kommunalen Planungshoheit führen. Bereits in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf haben wir auf weitere Erschwernisse für die Verwaltungspraxis hingewiesen, die auch mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf nach wie vor nicht ausgeräumt werden.

### Übersichtlichkeit durch neue Ordnung und Systematisierung zwar verbessert, dennoch Mehraufwand zu erwarten

Wir begrüßen die nun leichter lesbare und systematisch sinnvolle Anordnung der §§ 1 bis 2a BauGB-E. Die geplanten Änderungen insbesondere im Umweltbereich werden für Kommunen und Planer jedoch auch einen Mehraufwand mit sich bringen. Insgesamt wird das Thema Klimaschutz und Klimaanpassung die Bauleitplanung zukünftig verstärkt beschäftigen. Zwar besteht eine enge Verflechtung zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung; um die Bauleitplanung aber nicht weiter zu verkomplizieren ist sorgfältig zu prüfen, welche Vorgaben besser in den

umwelt- und klimapolitischen Fachgesetzen zu regeln sind. Es wäre für die Bauleitplanung dann einfacher, diese Vorgaben zu übernehmen.

Im Übrigen müssen die einzelnen Maßnahmen in Anbetracht des Mehraufwands der jeweils zuständigen Behörden anhand einer objektiven Kosten-Nutzen-Analyse überprüft und entstehende Kosten angemessen benannt und im Ergebnis auch ausgeglichen werden. Es ist zudem absehbar, dass sich nach dem Inkrafttreten der Novelle der Arbeitsaufwand in den Kommunen zunächst deutlich erhöhen wird: Das Personal muss fortgebildet und Verweise in Bescheiden, Beschlussvorschlägen und Begründungen müssen an die geänderten BauGB-Strukturen angepasst werden.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände weist angesichts der umfangreichen und komplexen Gesetzesänderungen im Bauplanungsrecht, zu denen auch der aktuelle Gesetzentwurf zur Umsetzung der RED-III-Richtlinie im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie gehört, auf die **dringende Notwendigkeit von Praxis- und Auslegungshinweisen** für die kommunale Planungs- und Genehmigungsebene hin. Entsprechende Handreichungen für die kommunale Praxis müssen zeitnah nach Inkrafttreten der jeweiligen Gesetzesänderungen – auch unter Einbeziehung der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz sowie der Fachagentur Wind- und Solarenergie (FA Wind und Solar) – den Städten, Landkreisen und Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

Wir regen im Übrigen an, dass sich Bund und Länder zeitnah auf einen Regelungsansatz zum bauplanungsrechtlichen Umgang mit sog. Cannabis-Anbauvereinigungen verständigen. Es ist derzeit völlig unklar, unter welche Nutzungskategorie (Gartenbaubetrieb, sonstiger Gewerbebetrieb oder andere Nutzungsarten?) derartige Vorhaben planungsrechtlich einzuordnen sind, zumal es sich nach dem Cannabisgesetz vom 01.04.2024 um grundsätzlich nicht-gewerbliche Tätigkeiten ohne Gewinnerzielungsabsicht handelt. Eine rechtssichere Einordnung ist insoweit dringend erforderlich. Wir könnten uns vorstellen, die Anbauvereinigungen der Kategorie der „sonstigen nicht störenden Gewerbebetriebe“ gleichsetzen. Auf eine Einnahme- bzw. Gewinnerzielungsabsicht soll es hier nicht ankommen, da es für das bauplanungsrechtlich entscheidende Störpotenzial unerheblich ist, ob „Geld fließt oder nicht“.

## II. Wesentliche Regelungen - Vorbemerkungen

### Kommunale Vorkaufsrechte (§§ 24, 28, 217 BauGB-E) weitgehender stärken

Die geplanten Regelungen zur Stärkung der kommunalen Vorkaufsrechte sind grundsätzlich zu begrüßen, gehen aus kommunaler Sicht jedoch nicht weit genug.

So stellen die geplanten Änderungen in § 24 Abs. 2 und Abs. 2a BauGB-E zwar eine Verbesserung zum jetzigen Stand dar. Dies betrifft das Vorkaufsrecht beim Verkauf von sämtlichen auf einem Grundstück liegenden Wohneigentumsrechte in einem Kaufvertrag. Hier ist zwar eine Verbesserung im Vergleich zur Formulierung im Referentenentwurf (Verkauf sämtlicher Rechte „an eine Person“) erfolgt, allerdings bietet auch diese Formulierung einfache Möglichkeiten, um das kommunale Vorkaufsrecht zu umgehen. Auch die geplante Regelung zur Ermöglichung des Vorkaufsrechts bei sogenannten „Share Deals“, hier bei der Übertragung eines Grundstücks in eine Gesellschaft, zielt in die richtige Richtung, erfasst aber nach wie vor nicht den Hauptanwendungsfall von „Share Deals“ für die kommunale Vorkaufsausübung: Mit dem Begriff „Share Deal“ wird üblicherweise eine Transaktion bezeichnet, mit der die Veräußerung von Anteilen einer grundstückshaltenden Gesellschaft erfolgt. Da in diesen Fällen keine Grundstückstransaktion gem. §§ 433, 925 BGB stattfindet, besteht in diesen Konstellationen auch kein gemeindliches Vorkaufsrecht. Diese Fallkonstellation wird aber durch die Neuregelung gerade nicht erfasst, was hingegen unbedingt erforderlich wäre. Wir schließen uns daher der Stellungnahme des Bundesrates vom 18.10.2024 dazu an und bitten dringend, eine gesetzliche Vorkaufsrechtsregelung aufzunehmen, die die o.g. „echten“ Share Deals erfasst.

Zudem halten wir eine weitergehende Ausweitung des gemeindlichen Vorkaufsrechts für zwingend erforderlich. Dies wirkt insbesondere in überhitzten Märkten auch im Sinne der Immobilienwirtschaft preisdämpfend. Insbesondere muss das in § 24 BauGB geregelte Vorkaufsrecht flächendeckend angewandt werden können – also ein Vorkaufsrecht für alle Flächenkulissen ermöglicht werden. Wir begrüßen die Unterstützung unserer Position durch die Stellungnahme des Bundesrats vom 18.10.2024 (BR-Drs. 436/24, S. 24 ff.) und schließen uns der darin geäußerten dringenden Bitte nach einer grundlegenden Überarbeitung der Vorkaufsrechtsregelungen an. Die Regelungen müssen effektiver gestaltet werden, so dass die Städte und Gemeinden die Vorkaufsrechte als aktives Instrument zur Flächenmobilisierung für den Wohnungsbau und für andere im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben nutzen können.

Mindestens aber muss das Vorkaufrecht für folgende Fallgestaltungen Anwendung finden können:

- im Sinne eines „Innenentwicklungsvorkaufsrechts“ für alle insbesondere für eine Wohnnutzung geeigneten bebauten und unbebauten Grundstücke und somit auch für untergenutzte Flächen und Brachflächen;
- mit Blick auf eine sozialgerechte Bodennutzung bei Verkaufsfällen mit einer nicht nur unerheblichen Überschreitung des Verkehrswertes
- im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) zur Realisierung den Wohnungsbau begleitender sozialer Infrastruktur (Kindergärten, Schulen etc.).

Im Hinblick auf die notwendige Klima- und Energiewende regen wir zudem an, ein kommunales Vorkaufsrecht im Außenbereich für den gezielten Erwerb von Potenzialflächen für die Solar- oder Windenergie einzuführen.

### **Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten entsprechend Koalitionsvertrag regeln**

Vollkommen unverständlich ist der Verzicht auf die dringend notwendige Neuregelung des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten. Das Bundesverwaltungsgericht hatte im Jahr 2021 die Altregelung für unzulässig erklärt. Die Unzulässigkeit resultierte daraus, dass der Gesetzgeber das mit der Regelung beabsichtigte Präventionsprinzip nach der Novellierung 1987 (!) nicht explizit zum Ausdruck gebracht hat (s. [Vorkaufsrecht-Milieuschutzgebiete.pdf \(bundestag.de\)](#)). Hierzu liegt bereits seit Längerem ein separater Gesetzentwurf vor, der nunmehr in die BauGB-Novelle integriert werden muss. Die jetzige Rechtslage ermöglicht es den Städten nicht mehr, das Vorkaufsrecht zur Verhinderung von Verdrängung der angestammten Bevölkerung in einem Quartier auch dann ausüben zu können, wenn durch den Kauffall der Milieuschutz voraussichtlich gefährdet wird. Die Zielsetzung, Verdrängung zu verhindern, wird gemäß Aussage der Städte durch andere Instrumente nicht in ausreichendem Maße erreicht. Ohne eine Neuregelung droht der Milieuschutz ins Leere zu laufen. Der erwähnte Gesetzentwurf stellt zudem die möglichen Regelungsinhalte zu Abwendungsvereinbarungen klar. Diese setzen die Städte seit der Einführung des Instruments ein, um zu einem gerechten Ausgleich der privaten und öffentlichen Interessen zu gelangen. Zudem sieht der Koalitionsvertrag diese Klarstellung vor.

Die Städte und Gemeinden erwarten, dass der Bundesgesetzgeber diese Regelung rechtssicher ausgestaltet, um dem Präventionserfordernis in Milieuschutzgebieten Rechnung tragen zu können.

### **Vorgesehene Neuregelungen in § 249 Abs. 2 und Abs. 5a BauGB-E streichen**

§ 249 BauGB enthält Sonderregelungen zum Ausbau der Windenergie an Land, die die Vorgaben des WindBG flankieren. Die jetzt geplanten Änderungen greifen in besonderem Maße in die kommunale Planungshoheit und das neu eingeführte System der Ausweisung von Windenergiegebieten in Raumordnungs- oder Bauleitplänen nach den Vorschriften des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG) ein. Hierdurch werden nicht nur die bisherigen Bemühungen in Ländern und Kommunen um einen geordneten Ausbau der Windenergie konterkariert, sondern auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Verlässlichkeit von bereits getroffenen politischen Entscheidungen gefährdet.

Im Detail haben wir dazu bereits ausführlich mit Schreiben vom 01.10.2024 Stellung genommen. Die Stellungnahme fügen wir hier nochmals als **Anlage** bei.

### **Umfang der Umweltprüfung materiell wirksam, nicht nur formell einschränken (§ 2 Abs. 1 und Anlage 1 BauGB-E)**

Der häufig erhebliche Umfang von Umweltprüfung und Umweltbericht verursacht aufgrund des damit verbundenen Aufwands einen wesentlichen Zeitfaktor im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung. Es ist daher sinnvoll und richtig, Vereinfachungs- und Beschleunigungspotentiale beim Umweltbericht zu heben. Die im Referentenentwurf noch vorgesehene Begrenzung des Umweltberichts auf „ein Drittel der Begründung des Bauleitplans“ wurde im Gesetzentwurf

richtigerweise nicht mehr übernommen, stattdessen ist jetzt vorgesehen, dass der Umfang des Umweltberichts „das fachlich Notwendige“ nicht überschreiten soll. Da die fachlich-inhaltlichen Anforderungen im Rahmen der eigentlichen Umweltprüfung auf Basis des umfangreichen Katalogs in der Anlage 1 zwar neu und durchaus übersichtlicher gegliedert werden, aber inhaltlich unverändert bleiben, gehen wir davon aus, dass nennenswerte Beschleunigungseffekte nicht eintreten werden.

Wir regen an, den „überobligatorischen Aufwand“ dadurch zu vermeiden, dass das Instrument des Scopings, also des frühzeitigen Festlegens des notwendigen Untersuchungsrahmens gestärkt wird. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz BauGB-E legt die Gemeinde für jeden Bauleitplan fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist. Unklar ist, in welchem Rahmen und wo dies erfolgt. So käme hierfür etwa die städtebauliche Begründung oder die Beschlussvorlage in Betracht. Hilfreich wäre zudem eine Klärung dahingehend, wie Doppelungen in Begründung und Umweltbericht vermieden werden können. Auf die oft umfangreiche Beschreibung und Bewertung von Schutzgütern auch in der Begründung kann mit Verweis auf den Umweltbericht verzichtet werden. Auch besteht die Option, das Leistungsbild eines Umweltberichtes in der Bauleitplanung in der HOAI zu konkretisieren.

Damit eine effektive Vereinfachung der Umweltprüfung und eine Entlastung der Verwaltung möglich ist, muss deutlicher klargelegt werden, in welchen Verfahren auf welche Aspekte verzichtet werden kann. Dass in der Anlage 1 nun eine Trennung des Prüfungsumfangs (bei im Übrigen unveränderten Anforderungen) nach der SUP-Richtlinie und der UVP-Richtlinie erfolgen soll, ist grundsätzlich richtig. Ob das tatsächlich zu einer Entlastung der Planungspraxis führen wird, bleibt abzuwarten. Um eine praxisingerechte Anwendung zu ermöglichen, muss jedoch auch hier zumindest im Rahmen der Gesetzesbegründung besonders im Hinblick auf die in jedem Fall zu erstellende Prognose eindeutiger klargelegt werden, von welchen inhaltlichen Prüfanforderungen im Einzelfall abgesehen werden kann.

### **Bei Befreiungen vom Einzelfallerfordernis absehen und Nebenbestimmungen zulassen (§ 31 Abs. 3 BauGB-E)**

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen grundsätzlich, dass bei der Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans auch bei Verletzung der Grundzüge der Planung unter bestimmten Voraussetzungen auf das Erfordernis des Einzelfalls verzichtet werden kann. Auf diesem Wege kann eine Nachverdichtung durch Aufstockung, Anbau und auch eine Bebauung von Hinterliegergrundstücken und damit eine Mobilisierung von Innenentwicklungspotentialen erfolgen.

Allerdings sehen wir in dem geplanten Regelungsansatz auch einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit, da mit dem Absehen vom Einzelfallerfordernis eine partiell ungesteuerte Innenentwicklung erfolgen kann. Zwar ist für die Erteilung der Befreiung nach wie vor das gemeindliche Einvernehmen erforderlich; jedoch ist kritisch anzumerken, dass es für Kommunen immer schwieriger wird, eine klare Linie in der Beurteilung bzw. bei der Versagung oder Erteilung des Einvernehmens zu finden und damit rechtssicher zu agieren. **In Abwägung der Vor- und Nachteile der vorgeschlagenen Neuregelung halten wir jedoch im Sinne einer vereinfachten, flexibleren Genehmigungspraxis den vorgelegten Vorschlag für vertretbar.**

Hierfür spricht u.a., dass die Regelung insbesondere auf Abweichungen vom Maß der baulichen Nutzung abzielt. Abweichungen von der Art der baulichen Nutzung sollen hingegen wegen des damit verbundenen stärkeren Eingriffs in die planerischen Entscheidungen der Gemeinden nicht erfasst sein. Dies ist eine wichtige Einschränkung, die nicht weiter aufgeweicht werden darf.

Mit Blick auf das Erfordernis der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum begrüßen wir, dass der Gesetzentwurf die Anregung aus unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf aufgegriffen hat und den Anwendungsbereich des neuen § 31 Abs. 3 BauGB-E nicht mehr an das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes nach § 201a BauGB knüpft. So können auch viele kleinere Gemeinden oder Städte und Gemeinden in Bundesländern, die von der Verordnungsermächtigung keinen Gebrauch gemacht haben, dieses Instrument endlich nutzen. **Um bei der Erteilung der Befreiung zudem wichtige Belange – wie beispielsweise Klimaanpassungsmaßnahmen, bezahlbaren Wohnraum oder notwendige soziale Infrastruktur – einfordern zu können, muss die Befreiung mit Nebenbestimmungen verbunden werden können.**

### **Ergänzende Anforderungen zur Klimaanpassung im unbeplanten Innenbereich präzisieren (§ 34 Abs. 1 BauGB-E)**

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen ausdrücklich, dass die Gemeinden nun auch im unbeplanten Innenbereich die Möglichkeit haben, Vorgaben zur Klimaanpassung, insbesondere zur Vermeidung und Verringerung von erhöhter Hitzebelastung und von Schäden durch Starkregenereignisse, zu machen. Es kann effektiv sein, Festsetzungen in diesen Bereichen im unbeplanten Innenbereich zu ermöglichen, ohne einen aufwändigen Bebauungsplan erlassen zu müssen. Hierbei sind jedoch einige Klarstellungen erforderlich. Die im Vergleich zum Referentenentwurf jetzt vorgenommenen Präzisierungen „verhältnismäßige“ ergänzende Anforderungen sowie „Gefahren und Schäden durch Hochwasser oder Starkregenereignisse“ sind hilfreich.

Auch wurde jetzt deutlich, dass mit § 34 Abs. 1 Satz 3 u. 4 BauGB-E offensichtlich zwei Ermächtigungsgrundlagen geschaffen werden sollen, wonach bei der Vorhabenzulassung sowohl im Einzelfall (durch die Bauaufsichtsbehörde) als auch durch eine kommunale Satzung ergänzende Anforderungen zur Klimaanpassung gestellt werden können. Wir begrüßen die Klarstellung in der Begründung, wonach auch bei der Anordnung von ergänzenden Anforderungen im Einzelfall nach Satz 1 die Gemeinden über das Einvernehmen nach § 36 Abs. 1 BauGB eingebunden werden. Liegt keine Satzung i.S.d. neuen § 34 Abs. 1 Satz 4 BauGB vor oder hat die Gemeinde die Gebiete, für die nach § 34 BauGB ein entsprechender Anpassungsbedarf besteht, nicht durch Klimarisikoplan, Klimaanpassungskonzepte, Starkregenkarten oder Hitzebelastungskarten ermittelt, gilt für die Erhebung ergänzender Anforderungen zur Klimaanpassung allein der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Folglich entscheidet die zuständige Behörde ggf. ohne Satzung oder entsprechende Analysen und Konzepte über mögliche Maßnahmen zur Klimaanpassung nach pflichtgemäßem Ermessen.

Hier sehen wir für die Bauaufsichtsbehörden neben einer weiteren, das Baugenehmigungsverfahren personell und zeitlich belastenden Anforderung, das Risiko möglicher Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aufgrund fehlender grundsätzlich geltender gemeindlicher Entscheidungsgrundlagen. Für die antragstellende Bauherrschaft ist vermutlich beim Fehlen der zuvor genannten Entscheidungsgrundlagen die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des

beantragten Vorhabens zum Zeitpunkt der Erstellung der Bauvorlagen nicht mehr ohne Weiteres absehbar.

Zudem werden die Anforderungen an eine kommunale Satzung nicht deutlich. Es sollte daher klargestellt werden, dass in eine Satzung alle Anforderungen aufgenommen werden können, die auch als Festsetzungen gemäß § 9 BauGB in einen Bebauungsplan aufgenommen werden könnten. Auch das Verhältnis zu bauordnungsrechtlichen (Gestaltungs-)Satzungen zu Freiraum und Klima als wichtige kommunale Instrumente ist klarzustellen.

Es ist außerdem wichtig, dass für unbebaute Grundstücke im unbeplanten Innenbereich durch entsprechende satzungsrechtliche Festsetzungen der Eigen- und Objektschutz bezogen auf den Bauherrn bzw. die Bauherrin fixiert werden kann. Denn es ist nicht die Aufgabe der abwasserbeseitigungspflichtigen Gemeinde, vor jedweden Starkregenrisiken/Hochwassern zu schützen, weil auch die Eigenverantwortung der Grundstückseigentümer/-innen greifen muss.

Es besteht zudem eine Lücke für Gebiete mit älteren Bebauungsplänen, die hinsichtlich der Klimaanpassung keine bzw. wenige Festsetzungen getroffen haben oder aufgrund der damaligen gesetzlichen Regelungen nicht treffen konnten. Die Möglichkeit, ergänzende Anforderungen zu stellen, sollte daher auch für Veränderungen bei Vorhaben in älteren Bebauungsplänen eröffnet werden, die diesbezüglich keine bzw. nicht ausreichende Vorgaben getroffen haben.

#### **Entfall des Einfügenerfordernisses bei der Errichtung von Wohngebäuden und der Erweiterung von Nichtwohngebäuden zu Wohnzwecken präzisieren (§ 34 Abs. 3a BauGB-E)**

Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 34 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1 lit. b BauGB-E soll die bisherige Beschränkung dieser Fallgruppe auf Bestandsgebäude, die Wohnzwecken dienen, erweitert werden auf Maßnahmen bei Nicht-Wohngebäuden, die Wohnzwecken dienen. Wir begrüßen, dass damit eine Regelungslücke bei Erweiterungen geschlossen werden soll. Denn auch durch die Erweiterung eines Nicht-Wohngebäudes, beispielsweise durch entsprechende Aufstockung eines Supermarktes, kann im Einzelfall sinnvoll Wohnraum entstehen.

Hierbei muss jedoch auch im Blick behalten werden, inwieweit sich Kommunen (über die Erteilung des Einvernehmens) durch erste Entscheidungen selbst binden, da ansonsten hierdurch die Gefahr einer unregelmäßigen Verdichtung entsteht und damit Klimaziele konterkariert werden. **Umso wichtiger ist hier die Klarstellung, dass auch im Zusammenhang mit der Zulassung von Vorhaben nach § 34 Abs. 3a BauGB ergänzende Anforderungen zur Klimaanpassung nach dem neuen § 34 Abs. 1 BauGB-E gestellt werden können.**

Ebenso muss die Zulassung von Vorhaben nach dem neuen Buchst. d) „der Errichtung einer baulichen Anlage zu Wohnzwecken...“ **die Möglichkeit der Verbindung mit Auflagen für die Errichtung geförderten Wohnraums und/oder sozialer Infrastruktur vorsehen.** Insoweit verweisen wir auf unsere vorstehenden Ausführungen zum neuen § 31 Abs. 3 BauGB-E.

#### **Verpflichtende Form der Bekanntmachung auf digitale Medien beschränken (§ 3 Abs. 2 Satz 5 BauGB-E)**

§ 3 Abs. 2 Satz 5 BauGB-E schreibt vor, dass der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung der Auslegung **zusätzlich** in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des

Landes zugänglich zu machen ist. Nach der Rechtsprechung ist durch die Auslegung des Wortes „zusätzlich“ jedenfalls eine schriftliche/analoge Form der Bekanntmachung notwendig und somit ausgeschlossen, dass Gemeinden über ihre Hauptsatzung bestimmen können, dass Bekanntmachungen nach § 3 Abs. 2 BauGB ausschließlich über die Homepage der Gemeinde erfolgen.

Wir halten die verpflichtende Bekanntmachung in anderen Bekanntmachungsmedien neben dem Internet nicht mehr für zeitgemäß. Die Bekanntmachung in Tageszeitungen und in Amtsblättern ist – abgesehen vom zusätzlichen Aufwand – teilweise mit hohen Kosten verbunden. Gleichzeitig dürfte von einer stark schwindenden Zahl von Bürger/innen auszugehen sein, die das Internet nicht nutzen.

Abhängig von der möglicherweise abweichenden Lage in einzelnen Kommunen soll es diesen selbstverständlich möglich sein, freiwillig zusätzlich andere Formen der Bekanntmachung anzubieten.

### **Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens praxisingerecht ausgestalten (§ 4b BauGB-E)**

Die in § 4b Abs. 2 BauGB-E enthaltene Frist von 12 Monaten zwischen dem Ablauf der Stellungnahmefrist und der Veröffentlichung eines Bauleitplans ist zwar wünschenswert, lässt sich aber in der Praxis aufgrund der Komplexität der zu berücksichtigenden Belange und der begrenzten Personalkapazitäten häufig nicht erreichen. Dies ist nicht nur aus Sicht kleinerer Städte und Gemeinden ein erkennbares Problem.

Zwar ist die Frist lediglich als „Soll“-Vorschrift formuliert, jedoch führt auch dies zu einem zeitlichen Druck und einem Mehraufwand, eine Abweichung zu begründen. Hierdurch wächst das Risiko für Abwägungsfehler. Die Erstellung des Bebauungsplans steht im Interesse der Kommune, sodass diese bereits bestrebt ist, den Prozess schnellstmöglich abzuschließen. Wir regen daher an, die vorgesehene Frist zu verlängern, sodass eine praktikable Verwaltungspraxis gewährleistet bleibt. Hilfsweise regen wir an klarzustellen, dass der Lauf der Frist erst nach Sichtung und Auswertung der Stellungnahmen beginnen kann. Soweit sich daraus Planänderungen und neue Beteiligungserfordernisse ergeben, beginnt die Frist nach deren Abschluss erneut zu laufen.

### **Freistellung nicht mehr benötigter Bahnflächen - vollständige Wiederherstellung der alten Rechtslage notwendig (§ 23 Allgemeines Eisenbahngesetz - AEG)**

Der Bundesrat greift in seiner Stellungnahme vom 18.10.2024 (BR-Drs. 436/24 (B), S. 54, 55) mit seinem Änderungsvorschlag zu § 23 AEG ein drängendes Anliegen der kommunalen Spitzenverbände auf. Ende 2023 wurde die Regelung dahingehend geändert, dass der Bahnbetriebszweck von Grundstücken mit Betriebsanlagen einer Eisenbahn im überragenden öffentlichen Interesse liegt. Die Voraussetzungen für die Freistellung dieser Bahnflächen wurden dahingehend geändert, dass das Interesse des Antragstellers an der Freistellung des Grundstücks das in § 23 Abs. 1 AEG genannte überragende öffentliche Interesse überwiegen muss.

Die Gesetzesänderung hat bei den Kommunen vielfach zu einem abrupten Stillstand bei zum Teil schon seit Jahren laufenden Vorbereitungen und Projekten für Nachfolgenutzungen bei nicht mehr benötigten Bahnflächen geführt. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich

daher in den letzten Monaten bei den Abgeordneten des Deutschen Bundestages und bei den Verantwortlichen in den Ministerien wiederholt für eine Korrektur der Gesetzesänderung von Ende 2023 eingesetzt (Schreiben vom 02.08.2024).

Der Bundesrats-Vorschlag sieht vor, die Bedingung in § 23 Abs. 2 AEG zu streichen, wonach das Interesse des Antragstellers an der Freistellung das in § 23 Abs. 1 AEG genannte überragende öffentliche Interesse überwiegen muss. Der Bundesrat geht davon aus, dass damit die Rechtslage wiederhergestellt wird, wie sie vor der Änderung Ende des Jahres 2023 bestand. Unverändert beibehalten werden soll nach der Vorstellung des Bundesrats aber die Festlegung in § 23 Abs. 1 AEG, dass der Bahnbetriebszweck eines Grundstücks im überragenden öffentlichen Interesse liegt.

Hier bleibt nach unserer Auffassung allerdings nach wie vor die Frage offen, welche Auswirkungen ein unverändert gesetzlich festgelegtes überragendes öffentliches Interesse für den Bahnbetriebszweck eines Grundstücks auf das Freistellungsverfahren nach § 23 Abs. 2 AEG hat. Daraus wird man mindestens schließen müssen, dass an die Bewertung ein sehr strenger prognostischer Nachweis (auch langfristig keine Eignung für die Wiederaufnahme des Betriebszwecks) anzulegen ist. Auch bleibt weiterhin zweifelhaft, warum der Bund befugt sein soll, undifferenziert für alle Grundstücke und Anlagen mit Einbahnbetriebszweck ein „überragendes öffentliches Interesse“ zu erklären, und damit für ca. 2 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland. § 23 Abs. 1 AEG enthält damit weiterhin eine Grundaussage, die geeignet ist die kommunale Planungshoheit zu untergraben.

Auch die Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag will eine Änderung des § 23 AEG vornehmen und hat dazu einen Gesetzentwurf ([20/13358](#)) vorlegt. Der Antrag sieht eine Neustrukturierung des § 23 AEG vor. Das „überragende öffentliche Interesse“ in § 23 Abs. 1 AEG soll gestrichen werden, spiegelbildlich soll auch die Voraussetzung eines Überwiegens der Interessen der Antragsteller an der Freistellung in § 23 Abs. 2 AEG entfallen. Die Freistellungsvoraussetzungen im Übrigen bleiben im Wesentlichen unverändert. Mit diesem Vorschlag wird nach unserer Auffassung die alte Rechtslage deutlicher und zweifelsfreier wiederhergestellt, als es der Vorschlag des Bundesrates vermag (s.o.).

Wir fordern daher eine gesetzliche Regelung, nach der die bewährte Freistellungspraxis, der auch bereits nach der alten Rechtslage enge Grenzen gesetzt waren, wieder fortgeführt werden kann.

### **Feuerwehrrhäuser im Außenbereich ermöglichen**

Aufgrund geänderter fachgesetzlicher Vorgaben sind in den kommenden Jahren vermehrt Neuerrichtungen/Erweiterungen von Feuerwachen notwendig, für die wegen veränderter Anforderungen am bisherigen Standort ausreichende Flächen nicht zur Verfügung stehen. Zudem sind durch die Zusammenlegung von Feuerwehrstandorten eine steigende Anzahl an Neubauten auch im Außenbereich erforderlich, um im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit angesichts der räumlichen Verhältnisse weiterhin angemessene und ausgewogene Hilfsfristen zu ermöglichen. Zur Erleichterung dieser notwendigen Vorhaben erachten wir die Aufnahme eines feuerwehrspezifischen Privilegierungstatbestandes im § 35 BauGB für sinnvoll.

## **Einführung einer Ersatzgeldalternative vorsehen**

Wie bereits beim Baulandmobilisierungsgesetz angedacht, halten wir die Einführung einer Ersatzgeldregelung auf Ebene der Eingriffsregelung für sinnvoll. Diese sollte in das Verfahren einbezogen werden. In der Begründung sollte klargestellt werden, dass es im Ergebnis auf Ebene der gemeindlichen Abwägung zu beurteilen ist, ob ein Realausgleich möglich ist oder nicht. Ansonsten stünde zu befürchten, dass für Investoren der Anreiz geschaffen würde, sehr schnell von einer Unmöglichkeit eines Ausgleichs auszugehen oder sogar eine solche zu begünstigen bzw. herbeizuführen, um dann „nur“ Ersatzgeld leisten zu müssen. Zudem sollte zumindest in der Begründung deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass das Ersatzgeld – ebenso wie im BNatSchG – nur als „ultima ratio“ bei Unmöglichkeit eines realen Ausgleichs zum Zuge kommen kann, da die Eingriffsvermeidung, die Realkompensation und die Vollkompensation sämtlich vorrangig sind. Wir regen an, in der Begründung zudem eine Empfehlung an die Gemeinden aufzunehmen, für die Planung und Durchführung der zweckgebundenen Maßnahmen des Naturschutzes das Benehmen mit der unteren Naturschutzbehörde herzustellen.

## **III. Weitere Anmerkungen - BauGB**

### **Zu § 1b Abs. 5 BauGB-E – Grundsätze der Abwägung**

Die systematische Darstellung der Abwägungsgrundsätze in einem neuen § 1b BauGB begrüßen wir. Dies trägt zur Übersichtlichkeit und Rechtsklarheit bei. Es ist gut, dass nunmehr im Absatz 5 auch die Klimaanpassung in besonderer Art und Weise geregelt wird und in Absatz 4 ergänzt wurde, dass Klimaschutzkonzepte zu berücksichtigen sind.

Wir begrüßen, dass nunmehr in der Begründung ausdrücklich klargestellt wird, dass sich für die Kommunen aus der Regelung keine Rechtspflicht zur Erstellung von Klimaanpassungskonzepten, Starkregenkarten oder Hitzebelastungskarten ergibt. Eine solche Regelung muss den weiteren Fachgesetzen – unter Wahrung der Konnexitätsgrundsätze – vorbehalten bleiben.

### **Zu §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB-E – Verfahrensbeschleunigung fraglich; Unklarheit bei der Berücksichtigung besonderer Bedarfe von Menschen mit Behinderungen**

Ausweislich der Begründung soll die Neufassung des § 3 Abs. 1 BauGB den Regelungsauftrag des Koalitionsvertrags umsetzen, der die Einführung „einer frühestmöglichen und intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht, um Verwaltungsverfahren zu beschleunigen.“ Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht werden kann, scheint mit Blick auf die in § 3 Abs. 1 BauGB-E geplanten Änderungen fraglich. Denn auch bislang schon sind die Gemeinden in der Wahl des konkreten Beteiligungsformats für die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB frei und sind bisher (d.h. auf geeignete Weise) auch schon auf die jeweiligen Erfordernisse eingegangen, ohne dass es einer expliziten Betonung dieses Umstands bedarf. Daher können wir in den beabsichtigten Änderungen des § 3 Abs. 1 BauGB keine Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens erkennen.

Zudem wurde im Gesetzentwurf der Satz 2 aufgenommen, nach dem bei der Beteiligung „die besonderen Bedarfe von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen sind“. Nach der Begründung „müssen die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Informationen sowie die durchgeführten Veranstaltungen barrierefrei zugänglich sein“. Es ist unklar, welche Bedeutung

und Rechtsfolge diese Vorschrift speziell im Baugesetzbuch hat. Wir verweisen auf die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder, die diesen Regelungsinhalt bereits aufgreifen, so dass eine Spezialregelung im Baugesetzbuch entbehrlich ist.

Wir begrüßen jedoch die Neufassung des § 3 Abs. 1 BauGB-E in Bezug auf die damit verbundene zeitgemäße Wortwahl, die mit den Formulierungen „informieren“ statt „unterrichten“ und der expliziten Aufnahme des Begriffs der „frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu einer größeren Transparenz in diesem Verfahrensstadium führt.

In den Verfahren nach §§ 13a und 13b BauGB hat sich das „einstufige“ Verfahren mit lediglich der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung bewährt. Bei komplexen planerischen Aufgabenstellungen kann es den Kommunen unbenommen bleiben, weiterhin auf freiwilliger Basis eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Diese liegt in solchen Fällen im eigenen Interesse der Kommunen, da so frühzeitig mögliche sensible Planungsinhalte – insbesondere mit den Trägern öffentlicher Belange – geklärt werden können.

### **Zu § 6a BauGB-E – Neubekanntmachung des Flächennutzungsplans ermöglichen**

Im Zuge der Verschiebung der Regelungen aus § 6 Abs. 5 und 6 BauGB in den § 6a BauGB-E wurde die Möglichkeit der Neubekanntmachung eines geänderten Flächennutzungsplanes nicht mit aufgenommen. In der Begründung ist lediglich von einer Verschiebung der Regelungen die Rede. Da sich kein Grund für die Streichung erschließt, regen wir an, auch künftig Kommunen die Möglichkeit einzuräumen, die zahlreichen Änderungen ihrer Flächennutzungspläne im Zuge einer Neubekanntmachung zu verkünden.

### **Zu § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB-E – Mindest- und Höchstanzahl von Wohnungen ermöglichen**

Im Gesetzentwurf ist die im Referentenentwurf vorgesehene neue Festsetzungsmöglichkeit einer Mindestanzahl von Wohnungen nicht mehr enthalten.

Diese Festsetzungsmöglichkeit sollte unbedingt beibehalten und präzisiert werden. Durch die im Referentenentwurf gewählte Verknüpfung mit dem Wort „und“ war unklar, ob sowohl eine Mindest- als auch eine Höchstzahl festzusetzen ist. Es sollte dem Plangeber ermöglicht werden, auch nur eine dieser beiden Möglichkeiten rechtssicher festzusetzen. Zudem sollte die neue Festsetzungsmöglichkeit auch auf nur teilweise dem Wohnen dienende Gebäude anwendbar sein.

Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

§ 9 Abs. 1 Nr. 6 wird wie folgt gefasst:

*„die Mindestzahl oder die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden oder teilweise dem Wohnen dienenden Gebäuden“.*

### **Zu § 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB-E – Regelungen zum Niederschlagswasser um Maßnahmen ergänzen**

Wir begrüßen, dass es nun möglich sein soll, in einem Bebauungsplan Flächen festzusetzen, auf denen Anlagen zur Nutzung von Niederschlagswasser oder Rückhaltungsanlagen für das

Niederschlagwasser zu errichten und zu betreiben sind. Eine solche Festsetzung ist nach aktueller Rechtslage mangels bodenrechtlichen Bezugs nicht möglich. Jedoch sollte die Nr. 14 Flächen „und Maßnahmen“ umfassen und die Bestimmung so ergänzt werden, dass auf diesen Flächen die Errichtung und der Betrieb öffentlicher oder privater Anlagen für die dezentrale Versickerung festgesetzt werden kann.

### **Zu § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB-E – Ausschlussmöglichkeit von Stein- und Schottergärten ergänzen; neue Festsetzungsmöglichkeit für Gemeinschaftsdachgärten schaffen**

In § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB regen wir an, ausdrücklich klarzustellen, dass das Anlegen von Stein- und Schottergärten ausgeschlossen werden kann. Dies dient der Vermeidung einer zusätzlichen Hitzebelastung und von Schäden durch Starkregenereignisse. Diese Problematik stellt sich in der kommunalen Planungspraxis immer häufiger. Eine bundesweite Regelung könnte hier zur erforderlichen Rechtsklarheit beitragen.

Die Flächenknappheit in verdichteten Lagen macht es erforderlich, auch bisher nicht bzw. wenig genutzte Potentiale zu aktivieren. Das gilt insbesondere für die Nutzung von Dächern in Form von Gemeinschaftsdachgärten. In hoch verdichteten Lagen mit wenig Freiflächenanteilen bieten (grüne) Dachflächen eine wichtige ergänzende Möglichkeit zur Schaffung von Freiraum. Eine verbindliche Sicherung von Gemeinschaftsdachgärten ist bisher nur vertraglich möglich. Hilfreich wäre es, hierfür auch eine Festsetzungsmöglichkeit zu erhalten.

Es wird daher vorgeschlagen, § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB wie folgt zu ergänzen:

*„die öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, **Gemeinschaftsdachgärten**, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze...“*

Korrespondierend dazu sollte § 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB wie folgt ergänzt werden:

*„die Flächen für Gemeinschaftsanlagen für bestimmte räumliche Bereiche wie Kinderspielplätze, **Gemeinschaftsdachgärten**, Freizeiteinrichtungen...“*

### **Zu § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB-E – Einhaltung der natürlichen Wasserhaushaltsbilanz ergänzen**

§ 9 Abs. 1 Nr. 16 lit. c BauGB-E sollte um die Zweckbestimmung der natürlichen Wasserhaushaltsbilanz ergänzt und daher wie folgt formuliert werden:

*„Gebiete, in denen bei der Errichtung baulicher Anlagen bestimmte bauliche oder technische Maßnahmen getroffen werden müssen, die der Vermeidung oder Verringerung von Hochwasserschäden einschließlich Schäden durch Starkregen oder zur Einhaltung einer natürlichen Wasserhaushaltsbilanz dienen, sowie die Art dieser Maßnahmen“.*

### **Zu § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB-E – Betrieb von PV-Anlagen ergänzen**

Zur weiteren Rechtsklarheit sollte hier eindeutig geregelt werden, dass die Errichtung **und der Betrieb** von Photovoltaikanlagen festgesetzt werden können.

Wir regen an, folgenden Text anzufügen:

*„...müssen; hierzu gehört insbesondere die Errichtung und Betrieb von Photovoltaikanlagen auf Dachflächen.“*

## **Zu § 12 BauGB-E – Vorhabenbezogenen Bebauungsplan vereinfachen**

Nach § 12 Abs. 3 BauGB-E wird der Vorhaben- und Erschließungsplan jetzt als Anlage Bestandteil des Durchführungsvertrags. Damit muss der Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) nicht mehr als eigenständiges Planwerk durch das Verfahren geführt werden. Das bedeutet eine Erleichterung, die die Attraktivität des Instruments steigern kann.

## **Zu § 13a Abs. 2 Nr. 5 BauGB-E – Begründungspflicht im B-Plan zum Klimawandel streichen**

In der Begründung eines Bebauungsplans nach § 13a BauGB soll zukünftig zusätzlich dargelegt werden, welchen Auswirkungen des Klimawandels die nach den getroffenen Festsetzungen zulässigen Nutzungen „voraussichtlich“ ausgesetzt sein werden und wie diese berücksichtigt worden sind. Obwohl der Gesetzentwurf im Unterschied zum Referentenentwurf jetzt eine „Soll-Regelung“ vorsieht (vorher: „muss“), und dadurch eine gewisse Entschärfung der Verpflichtung erfolgt ist, halten wir die Regelung für nicht sachgerecht. Denn die auch ohne einen förmlichen Umweltbericht nach § 13a BauGB stets durchzuführende Prüfung der materiell-rechtlichen Umweltbelange umfasst nach § 1c Abs. 3 BauGB-E ohnehin u.a. die Belange Boden, Wasser, Luft, Klima etc. und das Wirkungsgefüge zwischen diesen Belangen. Daher lehnen wir eine solche neue Verpflichtung ohne erkennbaren Mehrwert ab.

Hiermit wäre zudem ein **erheblicher Mehraufwand** verbunden, gerade auch für kleinere Kommunen. Hinzu kommt, dass die voraussichtlichen Klimafolgeauswirkungen nur sehr schwer ermittelbar wären und dies die kommunale Bauleitplanung im Ergebnis auch deutlich angreifbarer machen würde. Durch derartige Überregelungen würde das eigentliche Ziel der Novelle, Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, in ihr Gegenteil verkehrt. Wir fordern daher, diese Vorgabe ersatzlos zu streichen.

## **Zu § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB-E – Anwendungsbereich des besonderen Vorkaufsrechts öffnen**

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist es nicht sachgerecht, den Anwendungsbereich der Regelung weiterhin auf Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt (§ 201a BauGB) zu beschränken. In vielen Regionen Deutschlands zeigt sich, dass, auch abseits der von den Ländern festgelegten Bereiche ein hoher Wohnungsdruck existiert. Die Bezugnahme auf § 201a BauGB sollte daher gestrichen werden.

Beispielhaft kann auf Baden-Württemberg verwiesen werden: Von 1.101 Gemeinden unterfallen lediglich 89 Städte und Gemeinden aktuell der Gebietskulisse. Das bildet die eigentliche Problemlage und das Bedürfnis nach Anwendung des besonderen Vorkaufsrechts insbesondere zur Schaffung von neuem und bezahlbarem Wohnraum in keiner Weise ab.

## **Zu § 58a BauGB-E – Neuregelung zur „sozialen Umlegung“ wird begrüßt**

Mit der vorgesehenen Neuregelung wird ein Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände aufgegriffen. In Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt soll zukünftig im Rahmen der Baulandumlegung die Möglichkeit bestehen, der Gemeinde auch ohne eine Festsetzung im Bebauungsplan für den sozialen Wohnungsbau Flächen zukommen zu lassen. Dies geschieht, in dem sowohl in der Wertumlegung als auch in der Flächenumlegung der umlegungsbedingte Mehrwert in Form des sogenannten sozialen Flächenbeitrags ausgeglichen wird. Auch zu

begrüßen ist, dass der Regierungsentwurf nun klarstellt, dass die Gemeinde die Errichtung des sozialen Wohnungsbaus auch auf einen geeigneten Dritten (in Anlehnung an die Voraussetzungen in § 27a Abs. 1 Nr. 1 BauGB) übertragen kann.

### **Zu § 135a BauGB-E – Zeitliche Beschränkung der Kostenerstattung streichen**

Die geplante zeitliche Begrenzung des Kostenerstattungsbetrags zur Deckung des Aufwands für Maßnahmen zum Ausgleich auf fünf Jahre lehnen wir ab. Ein zwingender Grund für eine Begrenzung ist nicht ersichtlich, da in der Praxis derzeit auch ohne eine solche Grenze rechtssichere Lösungen gefunden werden. Aus fachlicher Sicht sind Pflegemaßnahmen von Ausgleichsflächen von längstens fünf Jahren keineswegs ausreichend, um die angestrebten Entwicklungszustände und ökologischen Funktionen zu erreichen. Dies resultiert beispielsweise aus den auf den Flächen i.d.R. vorhandenen Nährstoffüberschüssen, die erst abgebaut werden müssen, bevor die eigentliche Entwicklung zum Zielzustand einsetzen kann. Mangels entsprechender fundierter Begründung vermag diese zeitliche Beschränkung der Erstattung von Pflegemaßnahmen nicht zu überzeugen.

Wir regen daher an, die zeitliche Beschränkung in § 135a Abs. 3 Satz 2 BauGB-E zu streichen. Anderenfalls wäre den Kommunen eine Erstattung der tatsächlichen Kosten verwehrt. Überdies ist der gewählte Wortlaut unpräzise: So ist fraglich, ob die Herstellungs-, Entwicklungs- oder Erhaltungspflege mit dem hier verwendeten Begriff der „Pfleßmaßnahmen“ gemeint ist. Grundsätzlich mögliche Vertragsverhandlungen werden mit der pauschalen, stark verkürzten Beschränkung auf die Erstattung von Pflegemaßnahmen für längstens fünf Jahre deutlich erschwert; es ist zu befürchten, dass den Kommunen der tatsächliche Aufwand für die Durchführung des Ausgleichs im Ergebnis nicht erstattet wird.

### **Zu § 176 BauGB-E – Baugebot wirksam ausgestalten, Umgehungstatbestände abschaffen**

Im neuen Absatz 10 soll für die Gemeinde die Möglichkeit geschaffen werden, in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt mehrere Verfahren zusammenzufassen. Dadurch soll es insbesondere erleichtert werden, dem Einwand des einzelnen Eigentümers entgegenzutreten, er werde willkürlich in Anspruch genommen. Dieser Regelungsansatz führt jedoch nicht zu der dringend notwendigen Vereinfachung bei der Anwendung des Baugebots. Wir weisen darauf hin, dass die geplante Neuregelung nicht die von uns schon seit langem geforderte „Innenentwicklungsmaßnahme“ (IEM) ersetzen kann. Diese entwickelt das Baugebot vom grundstücksbezogenen Ansatz zum gebietsbezogenen Ansatz für eine Mehrzahl von Grundstücken weiter und stattet die Gemeinden mit entsprechenden hoheitlichen Rechten zur Grundstücksmobilisierung aus.

**Auch die weiteren Regelungen zum Baugebot bleiben weit hinter den kommunalen Erwartungen zurück.** Durch die Beschränkung auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt soll sichergestellt werden, dass nur Baugebote zur konkreten Festsetzung von Wohnbebauung gemäß § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB einbezogen werden. Dies ist kritisch zu hinterfragen und eine Ausweitung über den räumlichen Geltungsbereich des § 201a BauGB hinaus zu prüfen. Besonders zu kritisieren ist das erneute Festhalten an der sog. „Familienschutzklausel“. Diese führt dazu, dass sich Betroffene auch weiterhin darauf berufen zu können, dass die Umsetzung eines Baugebots aus Gründen der Vorratshaltung des Grundstücks für nahe Angehörige unzumutbar ist (§ 176 Abs. 4 Satz 1 BauGB-E). Diese Regelung zur subjektiven Unzumutbarkeit sollte aus

kommunaler Sicht gestrichen werden. Sie öffnet willkürlicher Abwendung „Tür und Tor“ und entwertet im Ergebnis die eigentlich sinnvolle Zielrichtung der Regelungen zum Baugebot. Die vorgesehen Entfristung der Regelung kommt erschwerend hinzu (ursprünglich bis 23.06.2026).

**Die vorgesehenen Ergänzungen in § 176a Abs. 3 BauGB-E (Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung) entfalten nicht die Rechtswirkungen der von uns geforderten Innenentwicklungsmaßnahme.** Die Neuregelung stellt lediglich klar, dass ein städtebauliches Entwicklungskonzept auch zur Begründung von Maßnahmen zur Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde, einschließlich der Begründung von Baugeboten, herangezogen werden kann. Damit werden die Gemeinden aber nicht mit neuen hoheitlichen Rechten zur Grundstücksmobilisierung ausgestattet.

#### **Zu § 178 BauGB-E – Pflanz- und Maßnahmengebot wirksamer ausgestaltet, Regelungen präzisieren**

Die Erweiterung des Pflanzgebots sehen wir grundsätzlich als sinnvoll an. Die Praxis zeigt, dass Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25 BauGB oftmals durch die Bauherrschaft nicht umgesetzt werden. Dieses durch einen gesonderten Bescheid (Verwaltungsakt) einzufordern, gibt den Gemeinden ein zusätzliches Instrument an die Hand, um insbesondere den Eigen- und Objektschutz durch die Bauherrschaft voranzubringen. Denn je mehr natürliche Bodenfläche mit Bepflanzungen auf einem Baugrundstück vorhanden ist, umso mehr Regenwasser kann auf einer natürlichen Bodenfläche versickern und muss nicht als Niederschlagswasser im Sinne des § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG abgeleitet werden, um Überschwemmungs- und Überflutungsschäden zu vermeiden.

Wir weisen allerdings darauf hin, dass die entsprechend vorzusehenden personellen und organisatorischen Kapazitäten nicht uneingeschränkt zur Verfügung stehen und die Kommunen unter erheblichen Druck setzen können. Fraglich ist zudem, auf welcher Basis die Grenze von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Bebauungsplans getroffen wurde.

In Bezug auf die in § 178 Satz 3 BauGB-E neu enthaltene Regelung für festgesetzte Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich wird angemerkt, dass bei zahlreichen Gemeinden der Ausgleich regelmäßig durch Vertrag umgesetzt wird und aufgrund der Flächenknappheit an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgt. Die Regelung zum Ausgleich wird daher regelmäßig nicht greifen. Nicht gänzlich nachvollziehbar ist, weshalb in Bezug auf den Ausgleich eine eigenständige Regelung getroffen wurde, nachdem festgesetzte Ausgleichsmaßnahmen regelmäßig auf § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB gestützt werden und diese Festsetzungen bereits von § 178 Satz 1 BauGB-E erfasst sein werden.

#### **Zu § 179 BauGB – Entsiegelung berücksichtigen**

Es fehlt die Thematisierung der Entsiegelung im Rahmen der Novellierung von BauGB und BauNVO aus Bodenschutzperspektive. So ist der bisherige § 179 BauGB im Bereich städtebaulicher Erfordernisse nur dann gut anwendbar, wenn ein Bebauungsplan besteht (außer bei Missständen und Mängeln) und die zu beseitigenden baulichen Anlagen bzw. zu entsiegelnden Flächen im Widerspruch dazu stehen. Allein durch diese beiden Prämissen ist die Wirksamkeit im Hinblick auf Flächenrecycling, Bodenschutz und Klimaanpassung stark eingeschränkt. § 179 BauGB ist derzeit kein in der Praxis relevantes rechtliches Instrument, um im Sinne der

Klimaanpassung auf dem Gebiet der Entsiegelung wirksam zu werden, wenngleich es durch die städtebaulich veranlasste Entsiegelung teilweise auch ökologisch wünschenswerte Nebenefekte gibt. Es fehlt an einschlägigen Rückbauvorschriften für den baulichen Bestand, der nicht im räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplans verortet oder auch nicht von Misständen und Mängeln geprägt ist.

Wir regen an, zu regeln, dass die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten kann, eine bauliche Anlage oder sonstige Versiegelung ganz oder teilweise zu beseitigen, wenn sie den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht und auch den Festsetzungen nicht angepasst werden kann. Dies sollte auch zutreffen, wenn Misstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 bestehen, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB dauerhaft nicht mehr genutzt und aus städtebaulicher Sicht nicht mehr benötigt werden. Dabei sollte der auf dieser Fläche durch die Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seinen natürlichen Bodenfunktionen, insbesondere zur Anpassung an den Klimawandel, so weit wie möglich, wiederhergestellt werden. Dies sollte auch gelten, wenn der Rückbau zur bestimmungsgemäßen Nutzung des Grundstücks nicht zwingend erforderlich ist, aber der auf dieser Fläche durch die Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden zur Anpassung an den Klimawandel, insbesondere zur Versickerung von Niederschlagswasser und zur Abkühlung, wiederhergestellt werden soll. Entsiegelungsmaßnahmen leisten einen wichtigen Beitrag zum Zweck der Klimaanpassung sowie der wassersensiblen Stadtentwicklung und sind ein wichtiger Baustein der angestrebten „dreifachen Innenentwicklung“.

#### **Zu § 191a BauGB-E – Regelung an dieser Stelle streichen, dafür in den Mustereinführungserlass aufnehmen**

Durch die mit § 191a BauGB-E neu eingeführte, nicht abschließende Aufzählung von Instrumenten des Städtebaurechts, mittels derer die Gemeinden den Klimaschutz und die Klimaanpassung in ihrem Gemeindegebiet verbessern können, sollen die Gemeinden der Begründung des Referentenentwurfs zufolge darin unterstützt und bestärkt werden, diese Instrumente auch zu ergreifen, wenn sie für ihr Gemeindegebiet entsprechende Handlungsbedarfe festgestellt haben.

Der Sinn dieser Vorschrift an dieser Stelle im Gesetz erschließt sich nicht. Auch wird in der Überschrift des Paragraphen nur auf die Instrumente zur Klimaanpassung Bezug genommen. Die Vorschrift enthält somit lediglich eine (nicht abschließende) Aufzählung bereits an anderen Stellen im BauGB enthaltenen Rechtsinstrumenten zur Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen, ohne dass diesen ein weitergehender materiell-rechtlicher Inhalt zukommen soll. Es ist unüblich, im BauGB enthaltene planungsrechtliche Instrumente für bestimmte planerische Zwecke „am Ende“ des Gesetzes nochmal in einer Bestimmung zusammenzufassen. Das dient nicht der Verschlinkung des Gesetzes und dessen Übersichtlichkeit. Vielmehr erfolgt eine solche Zusammenstellung der planerischen Instrumente für bestimmte Zwecke in der Regel in Anwendungshinweisen, wie beispielsweise dem Mustereinführungserlass der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz. Wir plädieren daher für eine Streichung des § 191a BauGB-E und sprechen uns dafür aus, diese Übersicht so oder ggf. noch in ergänzter Form in den Mustereinführungserlass zu übernehmen.

## **Zu § 201a BauGB-E – Ermächtigungsgrundlage auf die Kommunen ausweiten**

Der neue § 201a Abs. 2 BauGB-E setzt weiterhin voraus, dass die Landesregierung entsprechend landesgesetzlich tätig wird. Eine originäre Steuerungsmöglichkeit der Kommunen besteht weiterhin nicht. Die Entfristung der Anwendungsmöglichkeit (bisher bis 31.12.2026) halten wir für dringend geboten und begrüßen die Regelung insoweit.

Wir regen aber an, die Ermächtigung nach § 201a BauGB-E sowohl auf die Länder als auch auf die Kommunen zu übertragen. Sofern die Länder von der Ermächtigung keinen Gebrauch machen, könnten die Kommunen selbst entscheiden, ob sie die Ermittlung eines angespannten Wohnungsmarktes selbst übernehmen. Trotz des damit verbundenen Mehraufwandes sehen wir darin eine zielführende Lösung für die betroffenen Kommunen.

## **Zu § 246 Abs. 6a BauGB-E – bewährtes Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans beibehalten**

Die neue Regelung ermöglicht den Gemeinden in einem angespannten Wohnungsmarkt, einen Bebauungsplan aufzustellen, der dem Flächennutzungsplan widerspricht, und anschließend den Flächennutzungsplan lediglich im Wege der Berichtigung anzupassen. Dieses aus § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB bekannte Verfahren sollte nicht pauschal auf alle Bebauungspläne, mit denen Wohnbebauung ermöglicht wird, übertragen werden. Das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB betrifft ausschließlich Bebauungspläne der Innenentwicklung. Hier wurden aufgrund der flächenmäßigen Begrenzung der Bauleitpläne mit der Berichtigungsmöglichkeit gute Erfahrungen gemacht. Für eine weitere Ausweitung auf Bebauungspläne ohne Größenbeschränkung und auch im Außenbereich wird kein Bedarf gesehen. Hier hat sich das Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 BauGB bewährt. Zur Beschleunigung kann zudem die vorzeitige Vorhabenzulassung nach § 30 BauGB genutzt werden.

## **Zu § 246e BauGB-E – „Bauturbo“ evaluieren**

Die Regelung für den sog. „Bauturbo“ war im Referentenentwurf noch nicht enthalten. Deshalb konnte die Praxis in dieser Verfahrensphase dazu nicht Stellung nehmen. In Anbetracht des erheblichen Eingriffs in die kommunale Planungshoheit ist zumindest eine Befristung der Regelung notwendig. Zudem halten wir eine Evaluierung der Wirkungsweise der Regelung für erforderlich. Des Weiteren weisen wir darauf hin, dass mit den Neuregelungen in §§ 31 und 34 BauGB-E bereits Innenentwicklungspotentiale verstärkt genutzt werden können, so dass eine weitere Beanspruchung des Außenbereiches in dieser Form nochmals überprüft werden sollte. Auch sollte eine Einschränkung auf bezahlbaren Wohnraum erwogen werden.

Dass dieser erhebliche Eingriff in die kommunale Planungshoheit mit einem kommunalen Zustimmungserfordernis verknüpft wurde, ist ein wichtiges – auch verfassungsmäßig notwendiges – Korrektivum, um die bauliche Entwicklung vor Ort auch weiterhin (mit-)gestalten zu können.

## **Zu § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB-E – Umwandlungsverbot an § 201a BauGB koppeln und entfristen**

Die vorgesehene Verlängerung des Umwandlungsverbots in § 250 BauGB bis zum Jahr 2027 wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings wäre es mit Blick auf die langfristige Steuerung des

Wohnungsmarktes gerade in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt erforderlich, dieses sinnvolle Instrument **insgesamt zu entfristen**.

Dies war auch im Koalitionsvertrag angekündigt, wird nun aber nur partiell umgesetzt. Sinnvoll wäre zudem, im § 250 Abs. 1 BauGB auf das Erfordernis einer gesonderten Rechtsverordnung zu verzichten und das Instrument in allen Gebieten gemäß § 201a BauGB zur Anwendung kommen zu lassen.

#### **IV. Weitere Anmerkungen - BauNVO**

##### **Zu § 2 BauNVO-E – Streichung Kleinsiedlungsgebiet (WS) sinnvoll**

Die Begründung, § 2 BauNVO zu streichen, kann grundsätzlich nachvollzogen werden. In der Praxis dürften Kleinsiedlungsgebiete derzeit kaum noch eine Rolle spielen.

##### **Zu § 4a BauNVO-E – Musikclubs als neuer Nutzungsbegriff sinnvoll, keine allgemeine Zulässigkeit in Gebieten mit erheblicher Wohnnutzung**

Die vorgeschlagene Änderung, mit der ein neuer Nutzungsbegriff „Musikclubs“ eingeführt werden soll, ist eine sinnvolle Möglichkeit, um auch bauplanungsrechtlich dem Umstand Rechnung tragen zu können, dass Musikclubs ein wichtiges Element des kulturellen Lebens sein können. Mit den weiteren Änderungen der §§ 4a, 5, 6, 6a, 7 und 8 BauNVO erfolgt die Zuordnung einer allgemeinen bzw. ausnahmsweisen Zulässigkeit von Musikclubs in den jeweiligen Baugebieten. Die Besonderheiten des jeweiligen Gebiets, die Größe, Ausstattung und Ausgestaltung sowie das jeweilige Nutzungskonzept des Musikclubs werden zukünftig dann im Rahmen des Rücksichtnahmegebots zu prüfen sein, was bei den Genehmigungsbehörden zwangsläufig wieder neuen Aufwand verursacht. Zur Vermeidung von absehbaren Konflikten mit der Wohnnutzung sollten Musikclubs in Mischgebieten, in denen die Wohnnutzung einen großen Anteil bildet, nicht allgemein, sondern nur ausnahmsweise zulässig sein.

##### **Zu § 7 Abs. 1 BauNVO-E – Kerngebiete leichter auf Wohnnutzungen umstellbar machen**

Die geplante Ergänzung der Zweckbestimmung des Kerngebiets um einen Satz 2, dass nach Maßgabe des B-Plans Kerngebiete auch dem Wohnen dienen können, wird ausdrücklich begrüßt. Hier regen wir an, die geplante einfache Umstellungsmöglichkeit auf die neue BauNVO (§ 13 Abs. 1 Satz 1 BauGB-E) auch auf die Festsetzung von Wohnnutzungen im Kerngebiet zu erstrecken.

##### **Zu § 11 Abs. 3 BauNVO-E – Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels punktuell präzisieren / Definition der Großflächigkeit beibehalten**

Mit der Neuregelung soll die Anwendung der Vermutungsregel zugunsten des nahversorgungsrelevanten Lebensmitteleinzelhandels erleichtert werden. Diese Zielsetzung ist richtig und wird von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt. Unter Beibehaltung der bewährten zweistufigen Prüfungssystematik bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben soll für Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe mit einem bestimmten Warenangebot ein wesentlicher Anhaltspunkt dafür bestehen, dass Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO nicht

bestehen, wenn die Betriebe der verbrauchernahen Versorgung dienen. Hier sieht der Gesetzesentwurf einen Vorschlag vor, der sich wesentlich von dem noch im Referentenentwurf vom 29.07.2024 enthaltenen Vorschlag unterscheidet. So wird jetzt auf eine Obergrenze der Überschreitung (bis zu 300 qm) verzichtet, ebenso wie auf den Bezug zur Geschossfläche und zu den Erweiterungsbereichen (nur Lebensmittel, Gänge, Kassenbereich). Dafür wird das Kriterium der verbrauchernahen Versorgung aufgenommen, um sicherzustellen, dass eine integrierte Lage Voraussetzung für die Anwendung der Regelung ist. Die Regelung erscheint aus unserer Sicht sachgerecht und praktikabel.

Die verbrauchernahe Versorgung ist ein zentrales Kriterium. Die Aufnahme als Tatbestandsvoraussetzung begrüßen wir. Das setzt (nur) eine räumliche-funktionale Anbindung an einen verdichteten Siedlungszusammenhang mit Wohnbevölkerung, fußläufiger Erreichbarkeit und angemessener Anbindung an den ÖPNV voraus. Bisher übliche weitere Nachweise durch den Vorhabenträger (Mindestbevölkerung, Kaufkraftpotential etc.) sollen im Regelfall nicht mehr erforderlich sein. Wir halten es aber für notwendig, noch das Kriterium der Nichtgefährdung zentraler Versorgungsbereiche aufzunehmen, die durch den Vorhabenträger nachzuweisen wäre.

Im Übrigen sollte es **nicht** zu neuen oder je nach Betrieb (Lebensmittel, sonstiger Einzelhandel) sogar unterschiedlichen Regelungen zur Großflächigkeit kommen. Wie bisher sollte die Schwelle für den „Eintritt“ in die Großflächigkeit bei den von der Rechtsprechung festgelegten 800 qm Verkaufsfläche bleiben.

### **Zu § 19a BauNVO-E – Versiegelungsfaktor präzisieren und offene Fragen klären**

Der abschließende Katalog von Festsetzungsmöglichkeiten zum Maß der baulichen Nutzung soll in § 16 Abs. 2 BauNVO-E durch eine Festsetzungsmöglichkeit zum Versiegelungsfaktor ergänzt werden, um – ausweislich der Begründung zum Referentenentwurf – verbindliche Vorgaben für die Versickerungsfähigkeit des Bodens bzw. Höchstmaße für die Wasserundurchlässigkeit des Bodens festzusetzen. Der Versiegelungsfaktor gibt gem. § 19a Abs. 1 BauNVO-E die maximal zulässige durchschnittliche Wasserundurchlässigkeit je Quadratmeter bezogen auf die Fläche des Baugrundstücks im Sinne des § 19 Abs. 3 BauNVO oder eines im Bebauungsplan zu bestimmenden Teils dieser Fläche (Bezugsfläche) an.

Die neue Festsetzungsmöglichkeit unterstützen wir im Sinne des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Die zusätzliche Option bietet den Gemeinden eine neue Gestaltungsmöglichkeit, um mehr versickerungsfähige Flächen auf den Grundstücken zu schaffen und damit vor dem Hintergrund des Klimawandels und dem Ziel einer wassersensiblen Stadtentwicklung den Oberflächenabfluss zu verringern und Niederschlagswasser zu einem hohen Anteil auf den Grundstücken zu speichern bzw. zu versickern.

Allerdings sehen wir noch Klärungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis zu den Festsetzungsmöglichkeiten nach § 19 BauNVO. So stellen sich die Fragen, wie sich der Versiegelungsfaktor zur Grundflächenzahl (GRZ) verhält, wie der Faktor im Zusammenhang mit der GRZ berechnet werden soll oder wie mit der sog. GRZ II in § 19 Abs. 4 BauNVO umzugehen ist.

In § 19a Abs. 2 BauNVO-E werden Angaben zu den Abflusswerten diverser Oberflächen angegeben. Diese unterscheiden sich zum Teil von den bereits jetzt in den Gemeinden vorhandenen Vorgaben. Als Gründächer gelten beispielsweise nach § 19a Abs. 3 BauNVO-E intensive und extensive Dachbegrünungen „ab einer Substratschicht mit 10 Zentimeter Stärke“. Eine Substratschicht von 10 cm erbringt jedoch aus fachlicher Sicht nicht die ökologischen Funktionen, die für eine Klimaanpassung (Regenrückhalt, Mikroklima, Verdunstung) sowie Biodiversität notwendig sind. Es wird daher angeregt, die Substratmächtigkeit auf einen Schwellenwert von mindestens 15 cm zu erhöhen. In einzelnen Gemeinden wird zur Förderung einer verdunstungsstarken, biodiversen Dachbegrünung sogar eine Substratschicht von mindestens 20 cm bei extensiver Begrünung gefordert. Hier sollte durch die BauNVO kein „Rückschritt“ erfolgen.

Im Übrigen empfehlen wir einen Abgleich mit dem Arbeitsblatt DWA-A 138 „Planung, Bau und Betrieb von Anlagen zur Versickerung von Niederschlagswasser“.

### **Zu § 20 BauNVO-E – Einheitlichen Vollgeschossbegriff präzisieren**

Der nunmehr vorgesehene bundesweit einheitliche Vollgeschossbegriff wird ausdrücklich begrüßt. Wünschenswert wäre eine Definition, die nicht auf die lichte Höhe, sondern auf die Geschosshöhe abstellt (Höhe der Geschosse wird von der Oberkante Fußboden bis Oberkante Fußboden der darüber liegenden Decke, bei Geschossen mit Dachflächen bis Oberkante Dachhaut gemessen). Andernfalls besteht das Risiko, dass durch ein Abhängen der Decke – selbst, wenn dies nur in Teilbereichen erfolgt – sich eine Einordnung als „Vollgeschoss“ umgehen lässt, obwohl die Kubatur aus stadtplanerischer Sicht eine solche Einordnung verlangen würde.