

**Stellungnahme zu dem Referentenentwurf des BMWSB vom 29.07.2024
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung**

Der Bund Deutscher Baumeister, Architekten und Ingenieure e.V. -BDB- bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorgenannten Referentenentwurf.

Die bereits im Koalitionsvertrag vereinbarte Reform des Baugesetzbuches wurde über viele Monate und unter Beteiligung von zahlreichen Experten erarbeitet. Es ist daher nicht verständlich, dass für die Beteiligung der Verbände lediglich 13 Arbeitstage, zumal in der Sommerferienzeit, zur Verfügung stehen. **Es wird daher dringend gebeten, längere Fristen für die fachliche Beteiligung einzuräumen.**

I. Vorbemerkung

1. Der Bau- und Planungssektor befindet sich im Umbruch. Der Fachkräftemangel, die Kosten des Bauens und Wohnens, die Baustoffkrise, die Digitalisierung, die Anpassung der gebauten Umwelt an die Veränderungen des Klimas und die Verantwortung des Gebäudesektors für die Erreichung der CO₂-Minderungsziele üben einen starken Reformdruck auf die Bau- und Planungsbranche aus.
2. Das Bauplanungsrecht bildet den entscheidenden Rahmen, wie gebaut wird, wie unsere Städte und der ländliche Raum aussehen, wie sich Menschen in der gebauten Umwelt wohlfühlen, wie sie bei der Stadtentwicklung beteiligt werden, welche Akzeptanz Entscheidungen finden, wie soziale und wie gesellschaftliche Konflikte vermieden werden können.
3. Der BDB begrüßt daher den Referentenentwurf zur Änderung des Baugesetzbuches und weiterer Nebengesetze. Denn es besteht die Chance, dass die Änderungen zur Erreichung der vorgenannten Ziele einen wirksamen Beitrag leisten können. Grundsätzlich begrüßt wird auch, dass sich der Referentenentwurf an der neuen Leipzig Charta orientiert und die drei Dimensionen für eine gerechte, grüne und produktive Stadt aufnimmt.
4. Das „Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“ fokussiert nicht zuletzt die Themen Klimaschutz sowie den Wohnungsbau. Die im Wohnungsbau geplanten Erleichterungen enthalten jedoch keine Game-changer für die Dämpfung der

Kostenexplosion. Die Bundesregierung wird daher weiterhin und in einem noch verstärkten Maße Finanzhilfen bereitstellen müssen, um vor allem im Bereich des bezahlbaren und des sozialen Wohnungsbaus ausreichend Wohnraum für Menschen bereitzustellen, die sich mit ihren Einkommen keine Wohnung auf dem „freien Markt“ leisten können.

Soweit in dem Referentenentwurf erhöhte Anforderungen für den Klimaschutz formuliert werden, sind auch diese mit Finanzhilfen zu flankieren, denn diese zusätzlichen Maßnahmen werden sich in jedem Fall auf die Baukosten und damit auch auf die Wohnungsmieten niederschlagen.

5. Die in dem Referentenentwurf als Erfüllungsaufwand bezeichneten Kosten sind deutlich zu optimistisch gerechnet. Hierzu im Einzelnen unter II.
6. Berücksichtigt werden muss, dass Kostenerhöhungen infolge dieser Gesetzesänderung zu einem weiteren Rückgang der (Wohnungsbau-)Tätigkeit führen wird, wenn sich die sonstigen Rahmenbedingungen nicht verändern.
7. Soweit in dem Referentenentwurf von „Klimaschutz“ die Rede ist, wird empfohlen, stärker auf die konkreten CO₂-Minderungsziele abzustellen, die vor allem im Gebäudesektor in den letzten Jahren laufend überschritten wurden.
8. Es ist unverständlich, weshalb sich im Rahmen dieses Referentenentwurfs der geplante § 246e BauGB nicht wiederfindet, der nach den positiven Erfahrungen im Flüchtlingsbau als ein hervorragendes Mittel angesehen wird, den Wohnungsbau zumindest für einen befristeten Zeitraum und in Gebieten mit besonderer Wohnungsnot zu erleichtern, wenn diese Vorschrift zusätzlich noch mit einem Baugebot versehen wird und sich auf den bezahlbaren Mietwohnungsbau fokussiert.
9. Was in dem Referentenentwurf deutlich vermisst wird, ist die grundsätzliche Neuorientierung der Frage der zeitlichen Wirkung von Bauleitplänen. Vielfach wird in Städten und Gemeinden auf Grundlage von jahrzehntealten Bauleitplänen, die schon lange nicht mehr den aktuellen Anforderungen entsprechen, geplant und gebaut. Die Weiterentwicklung der Städte und die Anpassung an die geänderten Anforderungen, sowohl beim Neubau als auch beim Umbau wie z. B. bei der Aufstockung von Gebäuden, erfolgt dann umständlich über Einzelfallgenehmigungen.

Um dies zu vermeiden wäre es sinnvoll, Bauleitpläne von vornherein mit einer Befristung zu versehen, entweder zeitlich oder beispielsweise, sobald das geplante Gebiet zu einem bestimmten Prozentsatz nach diesen Plänen bereits bebaut worden ist. Denkbar wäre auch, Gemeinden dazu verpflichten, Bauleitpläne regelmäßig, zum Beispiel alle 10 Jahre, in einem extra dafür vorgesehenen vereinfachten Verfahren, zu überprüfen und anzupassen.

II. Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand, der sich für die Bürgerinnen und Bürger ergibt, wird seitens des Ministeriums mit 16,07 Mio. Euro eingeschätzt. Zuzüglich werde für die Wirtschaft mit rund 16,26 Mio. Euro und im Bereich der Verwaltung mit 7,7 Mio. Euro in Belastungen gerechnet. Der Gesamterfüllungsaufwand der Novelle umfasst damit rund 40 Mio. Euro.

Dem gegenüber stehen die Entlastungen von rund 19,3 Mio. Euro (Bürger), 11,51 Mio. Euro (Wirtschaft) und 60,6 Mio. Euro an Entlastungen aufseiten der Verwaltung. In Summe entlastet die Novelle folglich mit jährlich 91,41 Mio. Euro. Die Nettoersparnis der Novelle soll damit rund 40 Mio. Euro betragen. Bei Gegenüberstellung ergibt sich folglich eine Entlastung der Bürger von rund 3,4 Mio. Euro pro Jahr, eine Belastung der Wirtschaft von 4,75 Mio. Euro und einer Entlastung der Verwaltung um 52,9 Mio. Euro pro Jahr.

Im Einzelnen

1. Konkret rechnet das Ministerium mit zusätzlichen Mehrkosten gem. § 34 Absatz 1 BauGB von 3000 Euro je Baugenehmigung unter der Voraussetzung, dass behördliche Anforderungen an die Klimafolgenanpassung einschlägig sind. Insbesondere lässt sich hier bezweifeln, dass mit einer Aufwendung von 3000 Euro einerseits wirksame Klimaschutzmaßnahmen finanziert werden können und andererseits, der Aufwand und die Bearbeitung aufseiten der zuständigen Bauaufsichtsbehörde eine Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten würden. Es kann bezweifelt werden, dass eine Klimaschutzmaßnahme im Gegenwert von 3000 Euro signifikant zur Vorbeugung etwaiger Klimafolgeschäden beiträgt. Auch ist nicht erkennbar, wie z.B. Sonnenschutz oder Regenwasserrückhaltung positive Auswirkungen auf den Versicherungsschutz haben kann.
2. Der größte Hebel der Novelle in Sachen Entlastung soll § 34 Absatz 3a BauGB bringen. Das Einsparpotenzial (Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) soll rund 32 Mio. Euro betragen und macht damit knapp zwei Drittel der Nettoersparnis der gesamten Novelle aus.

Die in § 34 Absatz 3a Satz 1 Nummer 1 Buchstabe d BauGB formulierte Ausnahmeregelung zur Schaffung von Wohnraum im Innenbereich wird ausdrücklich begrüßt. Das BMWSB geht von einer jährlichen Genehmigungs-Mobilisierung von rund 3000 Baugenehmigungen in diesem Kontext aus. Dies entspräche einer Steigerung von rund 5 %. Die Annahme, dass rund 50 % der in Rede stehenden Baugenehmigungen desselben Typs in unmittelbarer Nähe eine erneute Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen entfallen lassen würden, scheint praxisfern. Dennoch verspricht sich das BMWSB hier eine mittelfristige zusätzliche Steigerung der Genehmigungszahlen von 5 %. In Summe geht das Ministerium von einer Steigerung von 6000 zusätzlichen Genehmigungen aus. Diese Kalkulation beruht auf einer **reinen** Schätzung. Mit Blick auf den Erfüllungsaufwand aufseiten der Bürger, der Verwaltung und der Wirtschaft wird hier von einer Kosteneinsparung von 19,3 Mio. Euro (entspricht 100 % der Entlastung aufseiten der Bürger), 11,3 Millionen Euro aufseiten der Wirtschaft,

beziehungsweise 2,4 Millionen Euro aufseiten der Verwaltung ausgegangen. Die entsprechende Kalkulation fußt hauptsächlich auf der Annahme, dass mit 6000 zusätzlichen Genehmigungen rund 19,3 Mio. Euro an Entlastungen (Bürger) bewirkt werden können. Weder das Steigerungspotenzial der Genehmigungen, noch die entsprechende Ersparnis sind nachvollziehbar, weil die Investitionsentscheidung maßgeblich durch andere Rahmenfaktoren bestimmt wird.

3. Gemäß § 135a BauGB kann ein B-Plan die Festsetzung von Ausgleichsmaßnahmen i.S.v. § 1a Absatz 3 BauGB enthalten. Diese sind vom Vorhabenträger zu tragen. Diese gilt es nun gem. § 135a BauGB der Gemeinde anzuzeigen. Ziel ist die Reduzierung der Verwaltungstätigkeit aufseiten der Gemeinde. Der Vorhabenträger zeigt die Ausgleichsmaßnahme an, d.h. er muss die Ausgleichsmaßnahmen entsprechend dokumentieren. Die Verwaltungsbehörde muss diese Selbstauskunft prüfen und ggf. die tatsächliche Umsetzung der Maßnahme. Der benötigte Schriftaufwand wird auf 33 000 Schreiben geschätzt. Die veranschlagten Kosten von rund 175 000 Euro dürften hier kaum realistisch sein.

In der Summe kalkuliert das Bundesministerium mit praxisfernen Annahmen, die im Falle des zu erbringenden Erfüllungsaufwands zu gering beziffert werden, wohingegen die des Einsparpotenzials großzügig berechnet wird. Dies geschieht insbesondere dann, wenn unter Rückgriff auf versteckte Kosten der Erfüllungsaufwand a priori als Sparmaßnahme deklariert wird. Hauptaugenmerk der Novelle scheint auf dem Einsparpotenzial zugunsten der Verwaltung zu liegen.

III. Einzelkommentierung

1. Zu § 1b - Grundsätze der Abwägung

Soweit sich die Bauleitpläne nach dieser Vorschrift an den Anforderungen an „gerechte Städte und Gemeinden“ orientieren sollen, ist zu definieren was darunter genau zu verstehen ist.

Soweit es in Abs. 4 heißt: „den Erfordernissen des Klimaschutzes soll durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken ...“ ist das unkonkret. An dieser Stelle könnte beispielsweise konkret auf die CO₂-Minderungsziele rekurriert werden.

2. § 1c - Abwägungsmaterial

Statt „können“ wird in Abs. 1 empfohlen, „sollte“ zu formulieren, um klarzustellen, dass die nachfolgenden Absätze die entscheidenden Abwägungsparameter enthalten.

In Abs. 2 Nummer 1 und Nummer 2 wird empfohlen neben der Aufzählung der dort genannten Personengruppen und ihrer Wohnbedürfnisse die Themen „Migration“, „Integration“ und „Durchmischung der Wohnbevölkerung“ als zentrale Belange der Stadtentwicklungspolitik aufzunehmen.

In Abs. 5 erscheint die Nummer 1, „Anforderung des kostensparenden insbesondere seriellen und modularen Bauens“, als systemfremd und unpassend. Es handelt sich dabei um die Form der Produktion bzw. Erstellung von Gebäuden. Ebenso wenig wie die Frage des 3D Drucks eines Gebäudes oder die Verwendung von künstlicher Intelligenz bei der Planung und Erstellung von Gebäuden ein Abwägungsbelang sein kann, ist nicht erkennbar, inwiefern für die Stadtentwicklungspolitik als öffentlicher Belange die serielle Vorfertigung von Bedeutung ist.

In Nummer 7, der die Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge betrifft, sollte Religionsgesellschaften „des öffentlichen Rechts“ gestrichen werden, um die Möglichkeit zu eröffnen, dass auch die Belange anderer Religionsgemeinschaften wie beispielsweise islamische Gemeinden (in Berlin gibt es beispielsweise einen höheren Anteil an Muslimen als an Katholiken) berücksichtigt werden.

Im Vergleich der Absätze des § 1c fällt als problematisch auf, dass die Belange beim Thema Umweltschutz deutlich differenzierter und umfangreicher aufgeschlüsselt sind als die sozialen, wirtschaftlichen oder öffentlichen Belange.

3. Zu § 2 - Begründung Umweltbericht; Umweltprüfung

Es wird begrüßt, dass der Umweltbericht gestrafft wird. Ein Ansatz hierfür kann sein Umfang im Vergleich zur Begründung des Bauleitplanung sein. Inwiefern die Grenze eines Drittels immer sinnvoll ist, erscheint jedoch fraglich.

Positiv ist, dass in der neuen Anlage 1 zum BauGB Erläuterungen für die Erstellung des Umweltberichts vorgesehen sind. Allerdings sollte in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen werden, dass nicht in jedem Fall alle dort aufgezählten Punkte stets abgearbeitet werden müssen, sondern nur je nach Einzelfall.

4. Zu § 3 - Beteiligung der Öffentlichkeit

In Abs. 1 wird statt „öffentlich zu unterrichten“ nunmehr „zu beteiligen“ formuliert. Unklar ist, was damit genau gemeint ist. Satz 2, demnach auch „Kinder und Jugendliche Teile der Öffentlichkeit“ sind, ist zu streichen, weil dies selbstverständlich ist bzw. andernfalls die Aufzählung weiterer Personengruppen notwendig erscheint.

5. Zu § 4b - Beschleunigung des Bauleitplanungsverfahrens

Es wird begrüßt, dass eine Frist von 12 Monaten für den Abschluss des Verfahrens gesetzt wird. Allerdings könnte die Frist ambitionierter sein. Außerdem ist statt „sollte“ besser „ist zu“ zu formulieren, um den Willen nach Verkürzung noch stärker herauszustellen.

6. Zu § 9 - Inhalt des Bebauungsplans

Es wird begrüßt, dass eine Mindestzahl von Wohnungen im Bebauungsplan festgesetzt werden kann.

Die Verpflichtung zum Bau von (Sozial-)Wohnungen im Rahmen der Festsetzungen wird ebenfalls begrüßt.

Die Erweiterung einer Nummer 27 zur Festsetzung von Gebieten, bei den vorgegeben wird, dass für „bestimmte Anlagen bauliche oder technische Maßnahmen zur Sicherstellung einer ausreichenden Belichtung“ vorgeben wird, erscheint zu weitgehend, weil damit auch z.B. die Anordnung von Fenstern oder von Grundrissen vorgegeben werden könnte. Ein Bedürfnis hierfür ist nicht ersichtlich.

7. Zu § 9a - Besondere Festsetzungen für im Zusammenhang bebauter Ortsteile

Diese Ergänzung insbesondere zur Erleichterung von Nutzungsänderungen wird begrüßt. Denn zukünftig wird der Umbau an Bedeutung gewinnen.

8. Zu § 24 - Vorkaufsrecht

Die Erweiterung des Vorkaufsrechts auf share-deals ist überfällig und ein wichtiges Instrument für die Gemeinden zur Bodenbewirtschaftung.

9. Zu § 31 Abs. 3 - Ausnahmen und Befreiungen

Die Erweiterung des Abs. 3 wird begrüßt. Wichtig ist nicht zuletzt, Tatbestände zu etablieren, auf die sich andere berufen können, sodass sich eine neue Praxis bilden kann. Dies ermöglicht unter anderem eine größere Rechtssicherheit und damit Beschleunigung.

10. Zu § 34 – Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

Im Hinblick auf die in Abs. 1 eingeräumte Möglichkeit, ergänzende Anforderungen zu stellen, die der Klimaanpassung dienen, insbesondere zur Vermeidung und Verringerung von erhöhter Hitzebelastung und von Starkregenereignissen, wird darauf hingewiesen, dass solche Anforderungen mit einer finanziellen Unterstützung bzw. Förderung verbunden werden sollten. Anderenfalls ist mit erheblichen Kostensteigerungen zu Lasten mit Mieterinnen und Mietern zu rechnen.

Begrüßt wird die Erweiterung um den Buchstaben d), mit dem der Neubau von Wohnungen erleichtert wird.

11. Zu § 58a - Sozialer Flächenbeitrag in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt

Diese Neufassung wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings ist darauf zu achten, dass diese Änderung nicht nur rein symbolisch erfolgt. Unklar ist, wo die entsprechenden Flächen, die den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden sollen, belegen sind. Sinn macht diese Bereitstellung von Flächen statt eines finanziellen Ausgleiches nur, wenn es sich um Flächen handelt, wo auch ein entsprechender erhöhter Wohnraumbedarf existiert.

12. Zu § 176 - Baugebot

Die Änderungen Abs. 4, demnach von einem Bau abgesehen werden soll, wenn der Eigentümer glaubhaft macht, dass die Durchführung des Vorhabens aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsfreiheit über die Nutzung des Grundstückes für seinen Ehegatten oder einem Verwandten persönlich nicht zuzumuten ist, wird abgelehnt. Letztlich ermöglicht ein zögerliches Verhalten eines Ehegattens, dem im Zweifelsfall eine Vielzahl von Grundstücken übertragen werden kann, die unzumutbare Belastung der Gemeinschaft.

13. Zur Baunutzungsverordnung

Grundsätzlich wird die erleichterte Zulassung von Musikclubs begrüßt. Allerdings ist nicht erkennbar, weshalb ausgerechnet in dörflichen Wohngebieten eine solche ausnahmsweise Zulassung nicht ausdrücklich erwähnt wird.

Unklar ist, was in § 11 mit Sondergebieten für Musikclubs gemeint ist.

Wünschenswert wäre, wenn die in § 17 angegebenen Orientierungswerte für die bauliche Nutzung im Hinblick auf die Obergrenzen erhöht werden. Dies würde eine höhere Flexibilität bei der Verdichtung ermöglichen.

Ausdrücklich begrüßt wird die bundeseinheitliche Definition des Vollgeschosses. Zur Erleichterung des Planens und Bauens, ist dringend eine größere Einheitlichkeit notwendig. Der BDB spricht sich daher auch an dieser Stelle noch einmal nachdrücklich für die Schaffung einer Bundesbauordnung aus.

Berlin, den 16. August 2024

RA Martin Wittjen, Bund Deutscher Baumeister, Architekten und Ingenieure e.V. -BDB-

Der BDB ist im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registriernummer R001921 mit allen Angaben eingetragen.