



Stellungnahme zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung

Architects for Future
Deutschland e.V.
Sonnenstraße 12
28203 Bremen

Mail:
politik@architects4future.de
Ansprechpartnerin:
Judith Nurmman

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Baugesetzbuch ist eines der wichtigsten Hebel für die zielgerichtete und rechtskonforme Gestaltung von Städten und Gemeinden. Deswegen ist es von erheblicher Bedeutung, junge Generationen, die langfristig mit den Auswirkungen der Regelungsinhalte des Baugesetzbuchs leben und arbeiten müssen, in den Diskussionsprozess zur Novellierung einzubeziehen. Wir als **Architects4Future** stellen uns in besonderer Weise die Frage, wie Städte und Gemeinden heute gestaltet werden müssen, um auch in Zukunft mit einer hohen Lebensqualität sozialgerecht zusammenleben zu können.

Die Stellungnahme zum vorliegenden Kabinettsentwurf ist folgendermaßen gegliedert:

1. Grundsatzkritik
2. Warum hilft diese Novelle nicht bei der Umsetzung der Neuen Leipzig Charta?
3. Warum ist diese Novelle aus Klimaschutzsicht eine riesige Enttäuschung?
4. Warum gibt es mit dieser Novelle nicht mehr bezahlbaren Wohnraum?
5. Warum verschärft diese Novelle Flächenkonkurrenzen und gefährdet Flächenschutz- und UN-Nachhaltigkeitsziele?
6. Warum vernachlässigt diese Novelle die Probleme vieler Kommunen?

GRUNDSATZKRITIK

1.

Was sind die positiven Elemente der vorliegenden Baugesetzbuchnovelle? Die Ziele und Grundsätze.

Es ist in besonderer Weise zu begrüßen, dass die Novelle zum Anlass genommen wurde, die „Neue Leipzig Charta“ als städtebauliches Leitbild unter **§ 1b BauGB-E** in die Grundsätze der Abwägung zu integrieren. Zudem wurden Abwägungsgrundsätze sowie auch das Abwägungsmaterial im Hinblick auf die Klimafolgenanpassung nachgeschärft. Die Benennung der sog. „dreifachen Innenentwicklung“ unter **§ 1b BauGB-E** ist ebenfalls eine



Ziele

Instrumente

sinnvolle Vorgabe für eine zukunftsfähige und nachhaltige Bodennutzung. In der Begründung zur Gesetzesnovelle wird darüber hinaus auf die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen verwiesen.

Warum ist die vorliegende Novelle trotzdem hochgradig problematisch? Die Ziele und Grundsätze sind mit den Instrumenten des BauGB-E nicht umsetzbar.

Leider hat es der Gesetzgeber bis dato verpasst, den Instrumentenbaukasten des BauGB-E entsprechend der zuvor benannten Grundsätze weiterzuentwickeln und nachzurüsten. Es werden nicht nur die Ziele der integrierten Stadtentwicklung aus den Augen verloren, sondern auch ausgeprägte inhaltliche Mängel in der Novelle verankert. Das Baugesetzbuch wird an zentralen Stellen (u.a. **§ 31, § 34, § 246e BauGB-E**) erheblich liberalisiert und dadurch städtebauliche Fehlentwicklungen, ein Abbau der demokratischen Planungskultur und Bodenspekulation gefördert. Weiterhin bestehen aufgrund der Eingriffe in die kommunale Planungshoheit und wegen der Förderung einer weitgehenden Funktionslosigkeit der Bauleitplanung inklusive ihrer Grundsätze Zweifel an der Verfassungskonformität.

In puncto „Grundsatzkritik“ verweisen wir ergänzend auf den Appell der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) - der lautet: „Baugesetzbuchnovelle neu aufliegen!“



Ziele und Instrumente greifen in der vorliegenden Baugesetzbuchnovelle nicht konsistent aneinander. Durch die vorgesehenen Instrumentarien - insbesondere die weitreichenden Liberalisierungen (**§ 31, § 34, § 246e BauGB-E**) - wird es Kommunen erschwert, proaktiv eine nachhaltige und integrierte Stadt- und Siedlungsentwicklung zu gestalten.

Um die vorgenannten Ziele und Grundsätze konsequent in eine Umsetzung zu bringen, ist es wichtig, die Wirkungslogik des BauGBs zu verdeutlichen:

Die Instrumente bleiben in der vorliegenden Novelle „reagierend“, d.h. Kommunen sind z.B. auf das Stellen von Bauanträgen von Seiten Externer angewiesen. Das inkludiert aber nicht, dass diese Anträge auch dort in notwendigem Umfang gestellt werden, wo Wohnraum aktuell dringend benötigt wird. Das inkludiert ebenso wenig, dass der Wohnraum auf Flächen entsteht, die sich von ihrer Lage her besonders dafür eignen (im Hinblick auf die Versorgung mit Einkaufsmöglichkeiten, ÖPNV, Kitas, Schulen, Ärzte, Krankenhäuser etc.). Eine tatsächliche Umsetzung von Bauvorhaben kann über die Instrumente des Baugesetzbuchs in der Regel ebenfalls nicht sichergestellt werden. Dadurch werden - angesichts der aktuellen Herausforderungen - notwendige Transformationen und Impulse in Richtung einer nachhaltigen und sozialgerechten Stadt- und Siedlungsentwicklung gelähmt.

„Agierende“ Instrumente, die es den Kommunen ermöglichen, aktiv in Richtung gemeinwohlorientierte Bodennutzung zu steuern, werden – obwohl seit Jahren von unterschiedlichsten Verbänden sowie z.B. vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) und vom Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) gefordert – in der vorliegenden Novelle (wieder) nicht gestärkt.

Summa summarum: Die vorliegende Novelle wird ihrem Anspruch, Wegbereiter einer „integrierten Stadtentwicklung“ zu sein, leider nicht gerecht. Es besteht eine erhebliche Schiefelage zwischen den als positiv zu bewertenden Zielen und Grundsätzen und den anhand gegebenen Instrumenten, die Probleme verfestigen und Nachhaltigkeitsziele sowie die städtebauliche Ordnung gefährden.

Deswegen bleibt für uns lediglich festzustellen: Lieber keine Novelle, als diese Novelle.

„Nachhaltige Stadtentwicklungspolitik und soziale Wohnungspolitik sind ohne eine aktive und konsistente Bodenpolitik [...] langfristig nicht umsetzbar.“

-Difu & vhw

„Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl.“

Die Neue Leipzig-Charta wurde 2020 von den für Stadtentwicklung zuständigen MinisterInnen auf Ebene der EU verabschiedet. Sie beschreibt unter den Leitsätzen „Die produktive Stadt. Die gerechte Stadt. Die grüne Stadt.“ konkrete Handlungsdimensionen für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und Schlüsselprinzipien guter Stadtentwicklungspolitik.

DIE PRODUKTIVE STADT

Der Instrumentenkasten in der vorliegenden Novelle – insbesondere die umfangreichen Liberalisierungen über **§ 31, § 34 und § 246e** – priorisiert und privilegiert kategorisch das Wohnen: Flächen auf denen eine Wohnnutzung vormals nicht genehmigungsfähig war, können nun ohne Planrechtsschaffung potenziell mit dieser Nutzung überbaut werden. Das entfesselt Bodenspekulation und Verdrängungsprozesse zu Lasten anderer wichtiger Nutzungen – insbesondere Kultur, Handwerk, Kleinstgewerbe sowie gemeinwohlorientierte und soziale Einrichtungen. Diese sind jedoch essenziell für lebendige Stadtquartiere und Siedlungen. Die liberalisierten Instrumente wirken wie ein stetiger Algorithmus in Richtung Monokultur und Homogenität. Durch die Aushebelung von Abwägungsprozessen und dem Instrument der Bauleitplanung fehlt es Kommunen an Steuerungsmöglichkeit in Richtung gemischter, tatsächlich „produktiver“ Quartiere und Siedlungen, wo ein Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten gelingen kann, ohne die städtebauliche Ordnung zu gefährden. Dies hat auch negative ökonomische Auswirkungen.

Gleichzeitig stellt die Novelle angesichts dieser „Wohn-Bau-Turbos“ (**§ 31, § 34 und § 246e**) – was eigentlich folgerichtig und konsequenterweise geboten gewesen wäre – keine praxistauglichen bodenpolitischen Instrumente bereit, um die durch das zusätzliche Wohnen ausgelöste Infrastruktur und die Erfordernisse der Daseinsvorsorge zu sichern. Wie die entsprechenden Quartiere und Siedlungen im gebauten Bestand mit ausreichend Kitas, Schulen, medizinischer Versorgung und anderen Gemeinbedarfsnutzungen versorgt werden sollen, lässt der Gesetzgeber instrumentell unbeantwortet.

Dies fördert langfristig städtebauliche Konflikte und Fehlentwicklungen und entspricht nicht dem vorgenannten Leitziel der „Neuen Leipzig Charta“.

DIE GERECHTE STADT

Von den Instrumenten in der vorliegenden Novelle – insbesondere durch die umfangreichen Liberalisierungen über **§ 31, § 34 und § 246e** – profitieren vor allem BodeneigentümerInnen. Hier werden massive Wertsteigerungen des Grund und Bodens in Aussicht gestellt, ohne dass damit Verpflichtungen einhergehen. Gleichzeitig werden die Kosten für dadurch ausgelöste Infrastrukturversorgung auf die Allgemeinheit abgestellt. Eine Rechtsgrundlage, die Profiteure der Liberalisierungen an den Infrastrukturkosten zu beteiligen sowie soziale Aspekte einfließen zu lassen, schafft der Gesetzgeber nicht.

Zusätzlich wird durch die Liberalisierungen (**§ 31, § 34 und § 246e**) Nachbarschaftsschutz weitreichend ausgehebelt: Planrecht hat die städtebauliche Ordnung in Quartieren und Siedlungen bis dato abwägungssicher sowie (im

NEUE LEIPZIG CHARTA



PRODUKTIVE
STÄDTE
ENTSTEHEN
NICHT UNTER
BEDINGUNGEN VON
VERDRÄNGUNG &
SPEKULATION.

Mehr Infos dazu, warum die vorliegende BauGB-Novelle nicht dem Leitbild der „gerechten Stadt“ entspricht, findet sich im Kapitel „Warum gibt es mit dieser Novelle nicht mehr bezahlbaren Wohnraum?“

Falle der Bauleitplanung) über politische Beschlüsse und demokratische Öffentlichkeitsbeteiligung legitimiert. Durch die Liberalisierungen werden Bauvorgänge im eigenen Wohn- und Arbeitsumfeld unkalkulierbar. Das schafft Konfliktpotenzial.



GERECHTE STÄDTE BRAUCHEN ABWÄGUNGSPROZESSE & BETEILIGUNG.

Eine Beteiligung von Öffentlichkeit und politischen Gremien - wie in der Bauleitplanung vorgesehen - findet im Zuge der „Wohn-Bau-Turbos“ (§ 31, § 34 und § 246e) nicht statt. Dies fördert nicht nur Willkür und Intransparenz, sondern gefährdet unsere demokratische Planungskultur. Das Handeln der Verwaltung muss für BürgerInnen messbar, nachvollziehbar und im Rahmen von Beteiligung mitgestaltbar bleiben. Gleichermäßen muss eine gerichtliche Kontrolle von Abwägungsentscheidungen möglich sein - dafür räumt das Baugezbuch bei Planrechtsschaffung die Option auf Normenkontrollverfahren ein. Im Zuge der vorliegenden Novelle hebt der Gesetzgeber diese Grundsätze aus und definiert darüber hinaus nicht klar, wie diese Abwägungsentscheidungen zukünftig methodisch zustande kommen. Was originäre Aufgabe der Bauleitplanung ist, wird nun relativ „naiv“ auf die ohnehin schon überlasteten Genehmigungsbehörden abgeschoben. Die Sicherstellung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse wird dadurch insgesamt erschwert.

Dies entspricht nicht dem vorgenannten Leitsatz der „Neuen Leipzig Charta“.

DIE GRÜNE STADT

Der Gesetzgeber hat in Bezug auf die Klimafolgenanpassung in der Novelle nachgerüstet. Das ist ausdrücklich zu begrüßen. Allerdings gilt es dabei zwei-erlei Dinge zu berücksichtigen.

1. Die Festsetzungen in Bebauungsplänen sind in der Regel ein Angebot, entfalten aber zeitlich keine unmittelbare Umsetzungsverpflichtung. D.h. Bebauungspläne sind als Instrumente, um unsere Städte und Siedlungen möglichst schnell klimaresilient umzubauen und eine tatsächliche Transformation zu initiieren, wenig geeignet. Die Geltungsbereiche sind in der Regel viel zu kleinräumig und Verfahren zu personal- und zeitintensiv, um Hitze- und Starkregenvorsorge im erforderlichen Umfang und in dem notwendigen Zeitfenster voranzubringen. Wirksame Effekte lassen sich lediglich dort erzielen, wo Quartiere und Siedlungen komplett „vom Reißbrett“ neu gebaut werden. Für den Umbau des bestehenden Stadt- und Siedlungsraums fehlt es hingegen an praxistauglichen und umsetzungsorientierten Instrumenten.



GRÜNE STÄDTE BRAUCHEN INSTRUMENTE, UM IM BESTEHENDEN STADTRAUM ENTWICKELT WERDEN ZU KÖNNEN.

2. Der Gesetzgeber hat korrekterweise unter § 1c Abs. 2 Nr. 6 BauGB-E festgehalten, dass die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen ein essenzieller Belang des Abwägungsmaterials ist. Dieses Ziel bleibt – wie schon in der Grundsatzkritik angerissen – aber lediglich eine leere Worthülse, wenn dazu keine passenden Instrumente zwecks konsequenter Umsetzung bereitgestellt werden. So wurde z.B. das Vorkaufsrecht (§ 24, § 25 BauGB-E) diesbezüglich nicht gestärkt. Auch wirkt das bis dato bestehende „Planungsschaden-Prinzip“ (§ 39-44 BauGB-E) (Ausgleich von Bodenwertminderungen im Falle einer Planrechtsschaffung) selbsterklärend hemmend für die Angebotserweiterung und Daseinsvorsorge mit Grün- und Freiflächen. Der Gesetzgeber stellt folglich dieses Ziel in den Raum, lässt aber die Frage unbeantwort-

tet, wie sich Kommunen in schon bestehenden, unterversorgten Stadtquartieren mit entsprechenden Flächen versorgen und Wertminderungen – bei in der Regel ohnehin knapper Haushaltslage - ausgleichen sollen.

Darüber hinaus können Kommunen Vorkaufsrechte für in Bebauungsplänen bereits als „öffentliche Grünfläche“ festgesetzte und planungsrechtlich gesicherte Areale vielfach - wenn die Gelegenheit dann mal besteht - nicht wahrnehmen, da der Gesetzgeber über **§ 24 Abs. 2 BauGB-E** Rechte nach dem Wohneigentumsgesetz schützt. Es werden aber auf ebendiesen privaten Flächen innerhalb stark unterversorgter Stadtquartiere nahezu regelhaft Eigentumsgemeinschaften o.ä. im Geschosswohnungsbau begründet.

Natürlich wird über die „Wohn-Bau-Turbos“ (**§ 31, 34, § 246e BauGB-E**) und die damit einhergehenden Werwertungs- und Verdrängungsprozesse auch das Konzept der „dreifachen Innenentwicklung“ in Frage gestellt. Insgesamt kann man diesem Leitziel in der Novelle mehr Schein als Sein zusprechen. Eine konsequente Umsetzung des Leitziels ist nicht abgesichert.

EMPFEHLUNGEN & FORDERUNGEN:

§ 246e BauGB-E ist aus dem BauGB zu streichen. Mindestens sind Bedingungen – das gilt auch für die Liberalisierungen in **§ 31 und § 34 BauGB-E** – anzuführen. Es ist wichtig, dass der Bundesgesetzgeber hier die Rechtsgrundlage ins Baugesetzbuch aufnimmt und im Zuge dessen die Weichenstellung für eine nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung „rettet“. Auf diese Weise können zumindest die langfristig kontraproduktiven Auswirkungen der vorgenommenen Liberalisierungen abgefedert werden. Hierzu schließen wir in weiteren Teilen dem Vorschlag der Bundesarchitektenkammer an:

- **Baugebot:** Im Falle einer Zustimmung der Gemeinden bei Genehmigungen über die „Wohn-Bau-Turbos“ (**§ 31, § 34 und § 246e**) sollte diese Zustimmung grundsätzlich mit einem Baugebot einhergehen, um spekulativer Baulandhortung vorzubeugen. Für die Realisierung sollte eine zeitliche Befristung (1,5 bis 3 Jahre) festgelegt werden, nach deren Ablauf die Baugenehmigung erlischt.
- **Infrastrukturausgleich:** Ferner sollten InvestorInnen an den Kosten zur Schaffung der notwendigen Infrastruktur beteiligt werden können. Hier muss der Gesetzgeber die entsprechende Rechtsgrundlage schaffen.
- **Bezahlbares Wohnen:** Die auf Grundlage der Regelungen (**§ 31, § 34 und § 246e**) realisierten Bauvorhaben sollten überwiegend bezahlbaren bzw. preisgebundenen Mietwohnungsbau umfassen (d.h. mindestens 50%). Hierfür ist ebenfalls von Seiten des Gesetzgebers die entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen. Auch eine Verknüpfung mit der Neuen Wohngemeinnützigkeit wäre angesichts der Unterversorgung mit dauerhaft bezahlbaren Wohnungen angebracht.
- **Beschränkung auf den Innenbereich:** Befreiungen nach **§ 246e BauGB-E** sollten auf den Innenbereich beschränkt sein.
- **Zustimmung bei größeren Bauvorhaben:** Bei **§ 246e BauGB-E** sollte die Zustimmungsfrist der Gemeinden für Bauvorhaben mit mehr als 20 oder 50 Wohnungen entfallen - mindestens aber erweitert werden. Anders sind

Insbesondere der sog. „Bau-Turbo“ (§ 246e BauGB-E) wird von einer Vielzahl von unterschiedlichen Verbänden abgelehnt. Die zugehörigen Appelle sind hier zu finden:



1. Appell vom Januar 2024



2. Appell vom September 2024

„Der kommunale Zugriff auf den für die Daseinsvorsorge unverzichtbaren Boden muss erleichtert werden. Zur Realisierung dauerhaft gesicherter bezahlbarer Wohnungen, lebenswerter und klimagerechter Quartiere sowie einer nachhaltigen grünen Infrastruktur müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben.“

- Bündnis Bodenwende

eine korrekte Abwägungsentscheidung und die Beurteilung, ob öffentliche und nachbarschaftliche Belange berührt sind, gar nicht sicherzustellen. Zusätzlich wäre eine verpflichtende Beteiligung der politischen Gremien sowie der Öffentlichkeit geboten.

- **Befristung:** Da die Liberalisierungen (§ 31, § 34 und § 246e) – wie bereits zuvor angedeutet – mit Verdrängungsprozessen anderer wichtiger Nutzungen einhergehen und die Entscheidungsprozesse dem Abwägungskanon der Bauleitplanung entzogen werden, sind alle Liberalisierungen zeitlich zu befristen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass monostrukturelle Quartiere und Siedlungen entstehen.

Für eine langfristige Umsetzung der Neuen Leipzig Charta – insbesondere der Leitziele „die produktive Stadt“ und „die grüne Stadt“ muss der Gesetzgeber dringend das „Planungsschaden-Prinzip“ diskutieren und überdenken. Wenn sich Bodennutzung nicht mehr danach vollzieht, was in den Quartieren und Siedlungen wirklich benötigt wird, sondern danach, welche Nutzungen bei Überplanung keine Bodenwertminderungen auslösen, wird sich dieser Weg in Richtung Nachhaltigkeit nicht einschlagen lassen. Mindestens ist dem Planungsschadenfall ein **Planwertausgleich** gegenüberzusetzen, damit sich das System schließt und öffentliche Gelder für die Entschädigungsfälle bereitstehen. Kommunen haben ansonsten kaum eine Möglichkeit Grünflächen, kleinteiliges Gewerbe oder wichtige kulturelle und soziale Nutzungen sowie Gemeinbedarfsflächen in bestehende (unterversorgte) Stadt- und Siedlungsräume zu implementieren. Ohne eine **Stärkung bodenpolitischer Instrumente sowie der Vorkaufsrechte** werden sich die Ziele der Neuen Leipzig Charta nicht umsetzen lassen. Dieser Anspruch im Bundesgesetz bleibt eine leere Worthülse, wenn man den Instrumentenbaukasten des Baugesetzbuchs nicht dementsprechend ausrichtet.

Weiterhin bleibt im Sinne der „grünen Stadt“ fraglich, ob die Anpassungen in **§ 136 BauGB-E** (Sanierungsgebiet) geeignet sind, um eine weitreichende Klimafolgenanpassung im erforderlichen Umfang voranzubringen. Zur Starkregenvorsorge sowie für den Hitzeschutz auf öffentlichen und privaten Flächen muss eine völlig neue Art der Daseinsvorsorge (blau-grüne Infrastruktur) in den bestehenden Stadt- und Siedlungsraum implementiert werden. Da es sich hier um ein sehr essenzielles Aufgabenfeld für den langfristigen Schutz der Wohn- und Arbeitsbevölkerung handelt, empfehlen wir ein „**Klimamaßnahmegebiet**“ als eigenständige Satzung.

3.

WARUM IST DIESE NOVELLE AUS KLIMASCHUTZSICHT EINE RIESIGE ENTÄUSCHUNG?

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen [...].“

Grundgesetz

Artikel 20a

Das Baugesetzbuch ist das wichtigste und grundlegendste Bundesgesetz für die Regelung und Ordnung der Bodennutzung. Umso erstaunlicher ist es, dass die vorliegende Novelle instrumentell nicht an der Frage partizipiert, wie die CO₂-Emissionen im Gebäudebereich zu senken und nationalen Klimaschutzziele einzuhalten sind. Unter den Grundsätzen der Abwägung in **§ 1b Abs. 4 BauGB-E** wird der Klimaschutz zwar als Ziel benannt, aber es

fehlen - wie in der Grundsatzkritik angeklungen - die Instrumentarien, um diesem Ziel tatsächlich Rechnung tragen. Der Gebäudesektor hat 2023 erneut die gemäß Klimaschutzgesetz erlaubten Jahresemissionsmengen überschritten (vgl. Umweltbundesamt 2024). Daraus ist das Erfordernis abzuleiten, die Klimaschutzbemühungen im Gebäudebereich zu intensivieren und über das Baugesetzbuch die Weichen für verbindliche Entwicklungspfade zur CO₂-Reduktion zu stellen. Wenn der Bundesgesetzgeber hier nicht nachbessert, wird sich realistischer Weise der dringend erforderliche Paradigmenwechsel in Richtung Ressourcenschonung und Minderung des CO₂-Ausstoßes im Bau- und Gebäudebereich nicht einstellen.

„Das Bauen und Betreiben von Gebäuden ist der Elefant im Klimaraum.“

Prof. Dr. Dr. h.c. John Schellhuber, Klimaforscher

VERMEIDUNG KLIMASCHÄDLICHER LOCK-IN-EFFEKTE

Die größte „Klimaschutzleistung“, die das Baugesetzbuch langfristig manifestiert, ist eine konsequente Beplanung des Innenbereichs und eine ausnahmslose Schonung des Außenbereichs. Dadurch werden sog. klimaschädliche Lock-in-Effekte vermieden (z.B. Pendelverkehr, neue CO₂-intensive Bauprozesse für technische und soziale Infrastruktur). Je höher die Bevölkerungsdichte ist, desto niedriger wird der CO₂-Ausstoß pro Kopf (vgl. Wagner 2021). Das ist u.a. begründet durch kürzere Wege zwischen Wohnen, Arbeiten und Versorgung, ein höherer Grad an Arbeitsteilung und die effizientere Nutzung von Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Deswegen ist es von allergrößter Wichtigkeit den Instrumentenbaukasten des BauGB-E so auszurichten, dass kompakte Siedlungen und Quartiere entstehen/erhalten bleiben und einem weiteren „Ausfransen“ der Siedlungsbereiche vorgebeugt wird.

Diese Baugesetzbuchnovelle befördert jedoch Zersiedlungsmaßnahmen und stellt das Paradigma „Innen- vor Außenentwicklung“ sowie auch eine Umsetzung der sog. Bodenschutzklausel (**§1b Abs. 2 BauGB-E**) klar in Frage. Dadurch werden siedlungspolitische Fehlentwicklungen gefördert, die auf lange Sicht insbesondere durch Lock-in-Effekte eine Senkung der CO₂-Emissionen enorm erschweren. Man könnte auch von einem „Lose-Lose-Effekt“ für den Klimaschutz sprechen. Ungesteuerte Möglichkeiten in den Außenbereich hineinzubauen, ergeben sich nicht nur durch den vormals bereits kritisierten „Bau-Turbo“ (**§ 246e BauGB-E**) sondern auch über **§ 246 Abs. 6a BauGB-E**, über dessen Anwendung ohne vorbereitende Bauleitplanung neue Flächen auf die „grüne Wiese“ ausgewiesen werden können. Darüber hinaus erfolgt über **§ 35 Abs. 4 BauGB-E** eine Verfestigung von Wohnen im Außenbereich. Hinweis: Diese aus Klimaschutzsicht hochgradig problematischen Paragraphen wurden nach der Länder- und Verbändebeteiligung in den Kabinettsentwurf zur Baugesetzbuchnovelle aufgenommen und standen dementsprechend für die Fachöffentlichkeit nicht zur Diskussion.

Entgegen den Erfordernissen des Klimaschutzes werden Instrumente zur Innenentwicklung nicht wesentlich gestärkt. Wie bereits in der Grundsatzkritik angemerkt, haben Kommunen kaum eine Möglichkeit, aktiv steuernd

Deutschland darf gemäß des Pariser Abkommens insgesamt 4,2 Gigatonnen (Gt) CO₂ emittieren. Dieses Budget wäre bei gleichbleibenden Emissionen voraussichtlich

2026

verbraucht - bei linearer Reduktion im Jahr 2032 (vgl. Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umweltfragen k.A.: 52).

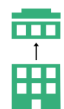
ZERSIEDELUNG SCHWÄCHT KLIMASCHUTZ MASSIV.

Bundesweit
1.155 km²
Flächenreserven
im Innenbereich



Quelle: Bundesstiftung
Baukultur 2018

2,7 Mio.
Wohneinheiten
durch Aufstockung
& Transformation



Quelle: Parlamen-
tarischer Beirat für nach-
haltige Entwicklung
(2020)

bestehende Flächen- und Nachverdichtungspotenziale im Innenbereich einer Bebauung oder Nutzung zuzuführen. Vorhandene Flächenreserven lassen sich offenkundig nach der bisherigen Baugesetzbuch-Logik des „Reagierens“ nicht in erforderlichem Umfang mobilisieren. Das hat natürlich auch zur Folge, dass sich eine „dreifache Innenentwicklung“ - wie vom Gesetzgeber angestrebt - nicht umsetzen lässt.



NEUBAU HAT EINEN RIESIGEN CO2-FOOTPRINT.

UMBAUGESETZBUCH & SCHUTZ BESTEHENDER BAUSUBSTANZ

Klimaschutz im Gebäudebereich bedeutet nicht nur, sich als Gesetzgeber damit zu beschäftigen, wie geheizt und ob saniert wird. Klimaschutz im Gebäudebereich bedeutet vielmehr, sich mit dem Bauen an sich auseinanderzusetzen. Es wird stets vernachlässigt, dass im Durchschnitt - gemessen am gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes - 50 % der CO₂-Emissionen bereits im Zuge des Bauvorgangs entstehen (vgl. DGNB 2021). Es gilt zu berücksichtigen: Jeder einzelne Gebäudeabriss zerstört Ressourcen und jeder einzelne Neubau erzeugt im Gegenzug einen enormen CO₂-Fußabdruck („graue Energie“). Es geht bei einer nachhaltigen und klimafreundlichen Stadt- und Siedlungsentwicklung also nicht nur darum, wie wir bauen (Kfw-Standards, Effizienzklassen etc.) – sondern auch darum wo, für wen und vor allem wie viel. Mit diesem wichtigen Paradigmenwechsel beschäftigt sich das BauGB-E kaum und konterkariert damit unsere nationalen Klimaschutzziele.

„Der jährliche Bauabfall Deutschlands entspricht rechnerisch dem Materialbedarf für ca. 422.000 Wohneinheiten“

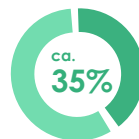
- Bundesstiftung Baukultur

Es ist dringend erforderlich, dass sich die Logik des Baugesetzbuchs vom Zeitgeist des Wiederaufbaus der Nachkriegsjahre verabschiedet und sich, neben einer Fokussierung auf Um- und Anbauprozesse sowie Aufstockungen und Transformation, auch mit dem Erhalt von Bausubstanz aus Klimaschutzgründen auseinandersetzt. Bis dato ist ein Schutz „grauer Energie“ über die Regelungen des Baugesetzbuchs nicht möglich. Stattdessen wirken insbesondere die liberalisierten Instrumente (**u.a. § 31, § 34 und § 246e BauGB-E**) als „Neubau- und Abriss-Turbos“. Sozial-, klima- und umweltgerechtes Bauen lässt sich nur mit dem klaren Fokus auf bestehende Ressourcen umsetzen. Das Bauen im Bestand und der Erhalt vorhandener Bausubstanz müssen zentraler Grundsatz des (Um-)Baugesetzbuchs werden.

Warum ein Paradigmenwechsel im Bauen so wichtig ist (Quelle: Deutsche Bundesstiftung Umwelt 2015 | Bundespressekonferenz 2021):



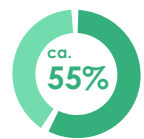
Emissionen



Energiebedarf



mineralischer Rohstoffverbrauch



Müllaufkommen

EMPFEHLUNGEN & FORDERUNGEN:

Das BauGB-E ist im Hinblick auf Klimaschutz dringend überarbeitungswürdig. Bei der Nennung des Abwägungsmaterials unter **§ 1c Abs. 4 BauGB-E** fehlt der Klimaschutz in der Aufzählung der Umweltbelange, (obwohl er paradoxerweise im Einleitungssatz benannt wird). Folgerichtig ist folgende Nummer unbedingt zu ergänzen: **„das klimagerechte Bauen durch weitgehende Erhaltung von Bausubstanz, durch das Bauen mit vornehmlich nachwachsen-**

den Rohstoffen sowie durch Wiederverwertung von Bauteilen im Sinne der Kreislaufwirtschaft“. Um Klimaschutz im erforderlichen Maß in den Gesamtkanon des Baugesetzbuches aufzunehmen, ist auch in den sog. Festsetzungskatalog unter **§ 9 Abs. 1 Nr. 15a BauGB-E** ein Buchstabe e) anzufügen: „**die Flächen, auf denen bestehende Bausubstanz aus Klimaschutzgründen und Gründen der Ressourcenschonung zu erhalten ist**“. Wir weisen vorsorglich auch darauf hin, dass es sich bei den weiteren unter **§ 9 Abs. 1 Nr. 15a** benannten Festsetzungsmöglichkeiten tatsächlich nicht, wie dort benannt, um Klimaschutzmaßnahmen handelt, sondern um Regelungen der Klimafolgenanpassung. Klimaschutz im Gebäudebereich bleibt im Rahmen der vorliegenden Baugesetzbuchnovelle kategorisch unberücksichtigt. Mindestens hat sich der Gesetzgeber instrumentell damit zu befassen, wie er bestehende Bausubstanz als Ressourcen schützt. Auch unter den Klarstellungen zum Regelungshorizont bei städtebaulichen Verträgen in **§ 11 Abs. 1 BauGB-E** taucht „nur“ die Klimafolgenanpassung auf. Regelungen, die einer Senkung der CO₂-Emissionen im Gebäudebereich zuträglich sind (Erhalt von Bausubstanz, Bauen mit nachwachsenden Rohstoffen etc.), fehlen und sind dementsprechend unbedingt in der Klarstellung zu ergänzen.

Eine klare Handschrift in Richtung Umbau- und Transformationskultur fehlt der Baugesetzbuchnovelle. Es ist zu erwarten, dass - obwohl die Liberalisierungen in **§ 31, § 34 und § 246e BauGB-E** auch Anbauten, Umbauten und Aufstockungen implizieren - sich diese Instrumente aufgrund fehlender sonstiger Rahmenbedingungen zu „Neubau- und Abriss-Turbos“ entwickeln. Klimaschädliche Auswirkungen überwiegen durch die massive Privilegierung von Neubau im Rahmen dieser Paragraphen. Angesichts dessen ist **§ 246e BauGB-E** auch aus Klimaschutzgründen dringend zu streichen. Mindestens sind **§ 31 und § 34 BauGB-E** klar in Richtung des Bauens im Bestand (An-, Umbau, Aufstockung) auszurichten.

Klimaschutz wird maßgeblich durch kompakte Siedlungsstrukturen gewährleistet. Damit Kommunen aktiv steuern können, ist eine Stärkung der bodenpolitischen Instrumente auch aus Klimaschutzsicht zwingend erforderlich. Darunter fällt z.B. die Innenentwicklungsmaßnahme als instrumentelle Weiterentwicklung des zu informellen städtebaulichen Entwicklungskonzepts in **§ 176a BauGB-E**, eine materiell-rechtliche Stärkung der Bauebote in **§ 176 BauGB-E** oder aktive Sanktionierungsmöglichkeiten von Leerstand. **§ 246 Abs. 6a BauGB-E** ist zu streichen. Das Bauen auf der „grünen Wiese“ ohne vorbereitende Bauleitplanung ist nicht mit den nationalen Klimaschutzzielen zu vereinbaren und sollte über das Baugesetzbuch nicht instrumentell privilegiert werden. Auch die Anpassungen in **§ 35 Abs. 4 BauGB-E** sollten wieder entnommen werden. Eine Verfestigung von Wohnen im Außenbereich manifestiert langfristig klimaschädliche Lock-in-Effekte und verteuert darüber hinaus Infrastrukturkosten.

DIE ANHALTENDE
INANSPRUCHNAHME
LANDWIRTSCHAFTLICHER
FLÄCHEN
FÜR NEUE
BAUGEBIETE
STEHT DEM ZIEL DER
KLIMANEUTRALITÄT
ENTGEGEN.

4.

WARUM GIBT ES MIT DIESER NOVELLE NICHT MEHR BEZAHLBAREN WOHNRAUM?

Insbesondere in den deutschen Großstädten fehlen bezahlbare Wohnungen. Die Wohnkosten sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Dabei gilt eine Mietbelastung von mehr als 30 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens als problematisch, weil dann vor allem für Menschen mit niedrigem Einkommen nur noch wenig Geld zum Leben übrig bleibt. In den Großstädten und Metropolen betrifft das bereits vier von zehn Haushalten und damit rund 8,6 Millionen Menschen (vgl. Hans-Böckler Stiftung 2019). Das macht das Wohnen zur „sozialen Frage unserer Zeit“ (vgl. spd.de).



**BAUEN, BAUEN, BAUEN
IST ALS STRATEGIE
ZU UNTERKOMPLEX
FÜR EINE
NACHHALTIGE
LÖSUNG DER
WOHNUNGSKRISE.**

Insbesondere der sog. „Bau-Turbo“ (§ 246e BauGB-E) wird von einer Vielzahl von unterschiedlichen Verbänden abgelehnt. Die zugehörigen Appelle sind hier zu finden:



Appell 1.0 vom Januar 2024



Appell 2.0 vom September 2024

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, dass jedes Jahr 400.000 neue Wohnungen fertiggestellt werden - davon 100.000 öffentlich gefördert. Durch die Erweiterung des Wohnraumangebots soll für eine Entspannung der Preisentwicklung auf den Märkten gesorgt werden. Eine reine Neubaustrategie kann die Probleme auf dem Wohnungsmarkt aber schlichtweg nicht lösen. Das hat auch eine im März 2023 veröffentlichte Wohnungsmarktbeobachtung der ZEIT bestätigt. Im Artikel zur Recherche heißt es: „Bauen hilft laut diesen Daten kaum gegen steigende Mieten. Wenn aber ein größeres Angebot an Wohnungen nicht zu sinkenden Preisen führt – dann ist der Mietmarkt kaputt. Dann sind die Instrumente, die die Bundesregierung zur Bekämpfung der Wohnkrise nutzen will, unwirksam“. Diese Art der Wohnungspolitik ist also unter Berücksichtigung des vorangestellten Kapitels nicht nur massiv klimaschädlich, sondern wird der Komplexität der Krise nicht gerecht.

BAUEN, BAUEN, BAUEN - ABER OHNE BAUEN UND OHNE BEZAHLBARKEIT?!

Um die aktuell schwache Baukonjunktur und die eingebrochenen Baugenehmigungszahlen zu kompensieren, lässt sich der Gesetzgeber im BauGB-E in einer Art „Verzweiflungstat“ zu den massiven Liberalisierungen in **§ 31, § 34 und § 246e** hinreißen und rechtfertigt diesen erheblichen Eingriff in die kommunale Planungshoheit sowie das Aushebeln der Bauleitplanung mit der dringenden Notwendigkeit, bezahlbaren Wohnraum durch Neubau zu schaffen. Paradoxerweise ist aber dann nirgendwo geregelt, dass die über diese Paragraphen genehmigten Wohnungen auch tatsächlich gebaut werden. D.h. ein positiver Effekt für die Wohnraumversorgung der Bevölkerung und ein Beitrag zu Lösung der Wohnraumkrise sind schlichtweg nicht abgesichert. Unverständlich ist auch, dass der Gesetzgeber über die „Wohn-Bau-Turbos“ (**§ 31, § 34 und § 246e**) nicht den Bau bezahlbarer Wohnungen in den Fokus stellt, denn gerade in diesem Segment besteht die massive Unterversorgung. Jedes Jahr laufen mehr Mietpreis- und Belegungsbindungen im sozial geförderten Wohnungsbau aus, als durch Neubau hinzugebaut werden könnten. Die Zahl der Sozialwohnungen ist seit dem Ende der 19080er Jahren mit ca. vier Mio. Sozialwohnungen bis 2022 auf 1,09 Mio. Sozialwohnungen geschrumpft. Das entspricht einem Rückgang von ca. 72 %. Diese Entwicklung stellt Kommunen vor enorme Herausforderungen.

Im Zuge dessen demaskieren sich die Liberalisierungen (**§ 31, § 34 und § 246e**) als „Bezahlbarkeits-Placebos“. Profitieren werden vorwiegend BodeneigentümerInnen, die mit leistungslosen Bodenwertsteigerungen rechnen

können. Kommunen wird durch die Aushebelung der Bauleitplanung und der inbegriffenen Abwägungsprozesse die Möglichkeit genommen, auf bestehende Baulandmodelle (Infrastrukturkostenbeteiligung und Sicherung von anteiligem bezahlbarem Wohnraum) zurückgreifen zu können. Hier muss der Gesetzgeber die Rechtsgrundlage für Anforderungen oder Bedingungen dringend direkt ins BauGB-E aufnehmen. Andernfalls entstehen insbesondere durch das Kopplungsverbot sowie die Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erhebliche Rechtsunsicherheiten.

Angesichts der sehr problematischen Liberalisierungen (§ 31, § 34 und § 246e), die mit vielen kontraproduktiven Folgewirkungen für eine integrierte Stadtentwicklung einhergehen, stellt sich ohnehin die Frage, ob der Gesetzgeber durch dieses Handeln im BauGB-E nicht instrumentell die ursächliche Problemstellung unbearbeitet lässt. Es ist hinlänglich bekannt, dass aktuell kein unmittelbares Bedürfnis nach Beschleunigung von Genehmigungsprozessen besteht. Insgesamt dürfen gerade 826.000 Wohneinheiten (Stand 31.12.23) gebaut werden. Eine Genehmigung für diese Wohnungen liegt bereits vor. Damit könnten die Wohnungsbauziele der Bundesregierung 2 Jahren gedeckt werden. Die entsprechenden Akteure bauen aber nicht. Dieses Problem heilen auch keine „Wohn-Bau-Turbos“, erst recht nicht, wenn sie ohne Bauverpflichtung daher kommen.

BEFEUERUNG VON STEIGENDEN BODENPREISEN UND SPEKULATION

Die Liberalisierungen (§ 31, § 34 und § 246e) befördern Prozesse der Bodenspekulation und verteuern damit Bauland - insbesondere dort, wo Wohnraum dringend benötigt wird - zusätzlich. Ein preisdämpfende Wirkung ist in jedem Fall nicht zu erwarten. Hans-Jochen Vogel (SPD) hat als ehem. Bundesbauminister schon vor Jahrzehnten auf die zunehmende Problematik der explodierenden Bodenpreise hingewiesen. So sind diese in München von 1950 bis 2017 um rund 62.400% gestiegen und haben 2018 79% der Gesamtkosten für den Wohnungsbau ausgemacht. Die zentrale Frage, wie sich gemeinwohlorientierte Träger (kommunale Wohnungsbaununternehmen, Genossenschaften, Baugemeinschaften etc.), die ein Interesse daran haben, leistbaren Wohnraum zu schaffen, unter den vorherrschenden Bedingungen am Bodenmarkt mit Bauland versorgen sollen, lässt der Gesetzgeber ungeklärt. Die Kommunen haben keine instrumentellen Möglichkeiten, sich entsprechend preisdämpfend zwischenzuschalten. Die Vorkaufsrechte (§ 24, § 25) wurden nicht gestärkt.

FEHLENDE INSTRUMENTE FÜR DIE WIRKLICHE SICHERUNG VON BEZAHLBARKEIT

Weiterhin ist zu kritisieren, dass nach § 246e BauGB-E potenziell von allen Regelungen des BauGBs abgewichen werden kann. Wirkungszusammenhänge z.B. mit sozialen Erhaltungsverordnungen sind unklar. Das ist ein kontraproduktives Signal an alle MieterInnen und befördert im Zweifelsfall Prozesse der Gentrifizierung.

Die Festsetzungsmöglichkeit unter § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB-E ist tatsächlich eine lange überfällige und sehr positive Anpassung in der Novelle. Angesichts der stetig aus der Mietpreisbindung auslaufenden geförderten Wohneinheiten ist es von erheblicher Wichtigkeit, dass bei neuer Planrechtsschaffung entsprechende Festsetzungsmöglichkeiten bestehen. Allerdings ist auch hier zu betonen, dass es sich nicht um einen unmittelbaren Betrag zur Bereitstellung von dringend benötigtem bezahlbarem Wohnen handelt, denn derartige Fest-



WIE WERDEN GEMEINWOHLORIENTIERTE AKTEURE MIT BEZAHLBAREM BAULAND VERSORGT?

„Boden ist ein Gemeingut. Bodenspekulation und Mitnahme leistungsloser Bodenwertgewinne sind mit einer sozialen Marktwirtschaft nicht zu vereinbaren.“

- Bündnis Bodenwende

„Wir brauchen einen neuen Bodenordnung - nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar.“

- Hans-Jochen Vogel, ehem. SPD-Bundesbauminister

setzungen sind nur ein Angebot. Eine Verpflichtung zur zeitnahen Umsetzung besteht nicht.

Zusammenfassend bleibt zu betonen, dass das BauGB-E keinerlei Instrumente bereitstellt, die tatsächlich die Bezahlbarkeit des Wohnens sichern und die zeitnahe Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, insbesondere in Kommunen mit einem angespannten Wohnungsmarkt, gewährleisten.

EMPFEHLUNGEN & FORDERUNGEN:

Weitere Infos zu den Verpflichtungen im Zusammenhang mit § 31, § 34 und § 246e BauGB-E finden sich auf Seite 5.

§ 246e BauGB-E ist aus dem BauGB zu streichen. Mindestens sind Bedingungen – das gilt auch für die Liberalisierungen in **§ 31 und § 34 BauGB-E** – anzuführen. Im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung mit leistbarem Wohnen sind die Ergänzung einer Bauverpflichtung und die verpflichtende anteilige Umsetzung von sozial geförderten oder mietpreisgedämpften Wohneinheiten unumgänglich. Es ist wichtig, dass der Bundesgesetzgeber hier die Rechtsgrundlage direkt ins Baugesetzbuch aufnimmt und im Zuge dessen, die Weichenstellung für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung „rettet“. Andernfalls lassen sich Sozialaspekte und ein Beitrag zur Lösung der Wohnungskrise in dieser Baugesetzbuchnovelle tatsächlich gänzlich vermissen.

Trotz Forderung von Seiten vieler Verbände hat der Gesetzgeber im Zuge dieser Novelle die Vorkaufsrechte zugunsten einer aktiven Baulandpolitik nicht gestärkt. Selbst die Möglichkeit der Vorkaufsrechtsausübung zum Schutz der Bevölkerung in sozialen Erhaltungsgebieten gemäß **§ 172** wurde im BauGB-E nicht berücksichtigt. Das führt zu Unverständnis, wenn man gleichzeitig betrachtet, dass der hoch problematische und von einer Vielzahl an Verbänden abgelehnte „Bau-Turbo“ kurzfristig in den Kabinettsentwurf aufgenommen wurde. **§ 26 Nr. 4 BauGB-E** müsste modifiziert bzw. ergänzt werden. Das Vorkaufsrecht kann nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in sozialen Erhaltungsgebieten nur bei sog. Schrottimmobilien angewendet werden bzw. wenn das Haus städtebauliche Missstände oder Mängel nach **§ 177 Abs. 2 und 3** aufweist. Diese engen Voraussetzungen schränken die Vorkaufspraxis deutlich ein und berauben Kommunen jeglicher Möglichkeit, unter den Bedingungen spekulativer Bodenmarktendenzen Bewohnerstrukturen zu erhalten und vor Verdrängung zu schützen.

„Große Teile der wohnungspolitischen Debatte sind mit dem Recycling alter und nicht (mehr) effizienter oder längst abgeschaffter wohnungspolitischer Instrumente befasst.“

- difu & vhw

„Die Bauleitplanung allein bietet speziell zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum und zu dessen Realisierung keine hinreichenden Steuerungsmöglichkeiten.“

- difu & vhw

Den Kommunen ist angesichts dessen nicht einmal die instrumentelle Mindestanforderung an Steuerungs- und Einflussnahmemöglichkeit zur Wahrung von Bezahlbarkeit zugestanden. Ohne bessere bodenpolitische Instrumente ist eine Lösung der Wohnungskrise nicht zu erreichen, da gemeinwohlorientierte Bauträger kaum eine Möglichkeit haben, sich am privaten Bodenmarkt konkurrenzfähig mit Bauland zu versorgen.

Auch die bereits zuvor genannte Innenentwicklungsmaßnahme ist ein wichtiger Beitrag zur Wohnraumverdichtung. Anders als bei den „Wohnungs-Bau-Turbos“ (**§ 31, § 34, § 246e BauGB-E**) würde ein solches Instrument es Kommunen ermöglichen, aktiv bestehende Nachverdichtungs- und Flächenpoten-

ziale dort zu mobilisieren, wo der Wohnraum auch dringend benötigt ist. Das städtebauliche Entwicklungskonzept unter **§ 176a BauGB-E** müsste dementsprechend weiterqualifiziert werden, da es derzeit einen zu informellen Charakter ohne bodenpolitische und baulandmobilisierende Eigenschaften hat.

Die Anpassung der Baugebote unter **§ 176 BauGB-E** ist zu begrüßen. Allerdings scheint fraglich, ob der neue Bezug zu den städtebaulichen Entwicklungskonzepten unter **§ 176a Abs. 3 BauGB-E** ausreicht um die materiellrechtlichen Anforderungen an die Anwendung der Baugebote zu vereinfachen und das wichtige Instrument praxistauglicher zu machen.

WARUM VERSCHÄRFT DIESE NOVELLE FLÄCHENKONKURRENZEN UND GEFÄHRDET FLÄCHENSCHUTZ- UND UN-NACHHALTIGKEITZIELE?

5.

Die knappe Ressource Fläche ist als wesentliche Grundlage für Natur- und Lebensräume, Klimaschutzleistungen als CO₂-Senke, Klimaanpassungsmöglichkeiten wie die Überflutungsvorsorge und die Lebensmittelerzeugung bedeutsam. Die Inanspruchnahme von Fläche ist immer mit Beeinträchtigungen dieser Funktionen verbunden. Es ist daher unumgänglich, den zusätzlichen Flächenverbrauch in der Zukunft zu vermeiden und dies konsequent im Bauplanungsrecht zu verankern.

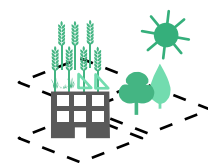
„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen [...].“

Die Kabinettsfassung hält in **§ 1b Abs. 2 BauGB-E** erfreulicherweise an der sog. „Bodenschutzklausel“ und dem Leitbild der Innenentwicklung fest. Im Übrigen bleibt eine Umsetzung dieses Planungsparadigmas jedoch zu vermissen. Die Instrumente des BauGB-E sind weiterhin vorwiegend darauf ausgelegt, Konflikte um die Fläche nicht nur aufrecht zu erhalten, sondern vielmehr auch zu verschärfen, Flächenneuansprüche ungehemmt zu ermöglichen und Zersiedlung zu privilegieren.

BVerfG, 12.01.1967 - 1 BvR 169/63

NUTZUNGSKONFLIKTE WERDEN BEGÜNSTIGT

In den letzten Jahrzehnten nimmt die landwirtschaftlich genutzte Fläche kontinuierlich ab, während eine Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche zu verzeichnen ist. In den nächsten Jahren ist nicht nur aufgrund des Ziels des umfangreichen Wohnungsneubaus der Bundesregierung, sondern auch aufgrund des Ausbaus der Erneuerbaren Energien und der Ansprüche durch den Biodiversitäts- und Klimaschutz mit erheblichen zusätzlichen Flächenbedarfen zu rechnen, welche in Bezug auf die Fläche im Wesentlichen den Druck auf landwirtschaftlich genutzte Flächen verstärken. Dies hält Flächenkonkurrenzen aufrecht, auf die städtebauliche Planung reagieren können muss. Dieser Feststellung wird mit der Novelle nicht begegnet, wenngleich in der Begründung zur Kabinettsfassung richtigerweise die Feststellung auftaucht (S. 50), dass die städtebauliche Planung die menschliche Nutzung des Bodens so ordnen soll, dass Bodennutzungskonflikte vermieden werden. Daher befremdet es, dass dieser Konflikt vielmehr zementiert wird, indem umfangreicher Wohnungsneubau auch im Außenbereich insbesondere im Rahmen des **§ 246e BauGB-E** ermöglicht wird.



**ZERSIEDELUNG
FÖRDERT
FLÄCHENKONKURRENZEN
& NUTZUNGSKONFLIKTE.**

Unberücksichtigt bleibt auch, dass mit der Finanzialisierung von Boden, Flächen weiter verknappt und verteuert werden, sodass die Flächenkonkurrenz verstärkt und zugunsten der finanzstarken Marktakteure entschieden wird. Dies steht entschieden einer gemeinwohlorientierten städtebaulichen Planung entgegen. Durch die Änderungen der **§§ 31 Abs. 3 und 34 Abs. 3a BauGB-E** sowie der Aufnahme des **§ 246e BauGB-E** wird ein marktgeleitetes und damit wenig strategisches Bauen begünstigt, ohne dass eine Möglichkeit zur Steuerung einer effizienten und gemeinwohlorientierten Flächennutzung besteht.

„Um das Nachhaltigkeitsziel für das Jahr 2030 sicher zu erreichen, sollte die konsequente Weiterentwicklung von zielführenden planerischen, rechtlichen und ökonomischen Instrumenten zum Flächensparen und deren Umsetzung in der Praxis vorangetrieben werden.“

- UBA

DAS 30 HA-FLÄCHENSCHUTZIEL WIRD AUSGEBLENDET

Die Bundesregierung hat sich in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel gesetzt, eine Flächenneuinanspruchnahme von weniger als 30 ha pro Tag bis 2030 zu erreichen. Mit aktuell ca. 52 ha pro Tag (Amtliche Flächenstatistik des Bundes 2022) sind wir noch weit davon entfernt. Auch wenn dieser Wert einen grundsätzlichen Rückgang gegenüber der Flächeninanspruchnahme bis Anfang der 2000er Jahre bedeutet, ist in den letzten Jahren eine Stagnation festzustellen. Eine Reduzierung ist vor dem Hintergrund der bestehenden und neuen Flächenbedarfe in den nächsten Jahren illusorisch. Bei einer Fortschreibung des Durchschnitts der Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 2017 und 2020 sind nach Berechnungen des Thünen-Instituts bis 2030 mit 55 ha Flächenneuinanspruchnahme pro Tag zu rechnen. Eine gesetzgeberische Konfliktbewältigung findet mit der Novelle nicht statt. Vorgaben zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und Ansätze einer Flächenkreislaufwirtschaft werden weiterhin vermieden, worunter die Glaubwürdigkeit des 30 ha-Ziels erheblich leidet und die Relevanz einer Reduzierung des Flächenverbrauchs verkannt wird.

„Insgesamt sind die Inanspruchnahme immer neuer Flächen und die Zerstörung von Böden auf die Dauer nicht vertretbar und sollten beendet werden.“

- UBA

ÖKOLOGISCHER WERT BLEIBT UNBERÜCKSICHTIGT

Der Fläche kommt nicht nur aufgrund ihrer Nutzungspotenziale ein Wert zu, sondern auch durch den darunter liegenden Boden. Je nach Bodentyp können Funktionen erfüllt werden, die für unser Überleben und das künftiger Generationen unabdingbar sind. Eine irreversible Inanspruchnahme der Fläche führt immer dazu, dass Bodenfunktionen nicht mehr erfüllt werden können. Indem die mit der Flächeninanspruchnahme einhergehende Bodenversiegelung weiterhin begünstigt und erhöht wird, wird in Kauf genommen, dass die natürliche Bodenfruchtbarkeit, der Überflutungsschutz, klimatische Gunstwirkungen und die Grundwasservorräte leiden. Die Kabinettsfassung des BauGB-E ermöglicht unabhängig der Wertigkeit des Bodens seine uneingeschränkte Inanspruchnahme, wodurch der Gesetzgeber dazu beiträgt, dass wir dauerhaft der Vorteile durch Erfüllung seiner Funktionen beraubt werden.

EMPFEHLUNGEN & FORDERUNGEN:

Der Umgang mit dem knappen Gemeingut Fläche stellt eine originär städtebauliche Aufgabe dar, sodass eine ernsthafte und lösungsorientierte Auseinandersetzung im BauGB erfolgen muss, um den Planenden geeignete Instrumente an die Hand geben zu können. Das 30 ha-Ziel ist endlich verbindlich in das BauGB aufzunehmen, um die negativen Auswirkungen durch die anhaltende Flächenneuanspruchnahme zu vermeiden. Auch die Bodenschutzklausel sollte konsequent in den Regelungsgehalt des BauGB übernommen werden. Dafür sind einige in der Kabinettsfassung des BauGB-E vorgesehene Änderungen zurückzunehmen und bisher unberücksichtigte bzw. wieder verworfene Änderungen aufzunehmen:

Zersiedlung vermeiden

Die Begünstigung von Zersiedlung sollte vermieden werden, indem die **§§ 246e und 246 Abs. 6a BauGB-E** gestrichen und der **§ 35 Abs. 4 BauGB** nicht geändert werden.

Innenentwicklung stärken

Das gem. **§ 176a BauGB** ermöglichte städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung ist im Rahmen der Novelle maximal zu einer „Innenentwicklungsmaßnahme light“ weiterentwickelt worden. Für eine konsequente Innenentwicklung und effektive Verwirklichung von Baurechten im Bestand ist allerdings die Einführung der bereits im Planspielrahmen erprobten **Innenentwicklungsmaßnahme** erforderlich, die den Kommunen wirkungsvolle hoheitliche Mobilisierungsoptionen an die Hand gibt.

Innenentwicklung bedarf einer Steuerung, um die wohnungspolitischen und klimatischen Ziele der Bundesregierung zu erreichen. Daher sollte von den Änderungen der **§§ 31 Abs. 3 und 34 Abs. 3a BauGB-E** abgesehen werden.

Flächeneffizienz erhöhen

Zur effizienten Flächennutzung ist es insbesondere beim Wohnungsbau bauleitplanerisch sinnvoll, Dichtevorgaben festzusetzen, um den Flächenverbrauch zu reduzieren. Daher erfordert es die Änderung des **§ 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB** entsprechend des Referentenentwurfes, indem die Möglichkeit geboten wird, eine Mindestzahl an Wohnungen in Wohngebäuden vorsehen zu dürfen. Die Ausweisung reiner Wohngebiete führt zur Entwicklung von Gebieten, die wie im Referentenentwurf richtigerweise festgestellt wurde, nicht dem Leitbild einer nutzungsgemischten, kompakten Stadt entsprechen und sich durch eine ineffiziente Flächennutzung auszeichnen. Daher sollte **§ 3 BauNVO** gestrichen werden.

Bodenschutz verankern

Der Schutz des Bodens und die Erfüllung seiner Funktionen sollte stärker verankert werden, indem in **§ 1b Abs. 2 S. 2 BauGB-E** Flächen mit schutzwürdigem Boden aufgenommen werden.

„Die[...] lokale Kreativität ändert nichts an dem Befund, dass Städte und Gemeinden kaum in der Lage sind, mit dem Wachstum und der Schrumpfung gestaltend umzugehen, weil ihnen die dazu notwendigen bodenpolitischen Instrumente und Ressourcen fehlen.“

- difu & vhw

WAS IST MIT DEN PROBLEMEN SCHRUMPFENDER KOMMUNEN?

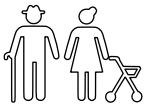
Die Instrumente der Baugesetzbuchnovelle - insbesondere die „Wohnungs-Bau-Turbos“ (**§ 31, § 34 und § 246e BauGB-E**) - sind vorwiegend auf wachsende Kommunen mit hoher selbstständiger privater Bautätigkeit ausgelegt. Die demografische Entwicklung in Deutschland ist aber sehr verschieden und unterscheidet sich nicht nur zwischen Stadt und Land, sondern auch zwischen Ost und West. Langfristig begünstigt der demografische Wandel und die damit einhergehende Überalterung der Bevölkerung, dass sich viele Kommunen mit dem Zerfall von Ortskernen und dem sog. „Donut-Effekt“ auseinandersetzen müssen. Diese Entwicklungen gehen mit massiv steigenden Infrastrukturkosten einher. Gerade vor diesem Hintergrund ist es von übergeordneter Wichtigkeit, dass Siedlungsstrukturen kompakt gehalten werden. Kommunen benötigen aus diesem Grund Instrumente, die eine proaktive Steuerung von Nachverdichtungsprozessen ermöglichen. Die Frage, wie schrumpfende Kommunen ihre städtebaulichen Probleme bewältigen können, lässt das BauGB-E allerdings weitestgehend unbeantwortet. Die Regelungen sind - dem Zeitgeist des Wiederaufbaus folgend - vorwiegend auf Wachstum und Neubau ausgerichtet. Die Weiterqualifizierung und Stärkung des Bestands sowie der Umgang mit Leerstand bleiben bodenpolitisch unbearbeitet.

HERAUSFORDERUNG EINFAMILIENHAUSBESTAND & ALTENGERECHTER WOHNRAUM

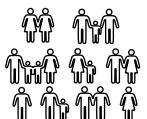
Über 83 % des Wohngebäudebestands in Deutschland sind Ein- und Zweifamilienhäuser (vgl. Destatis 2021: 260). Gleichzeitig entwickelt sich die Bevölkerungsstruktur hin zu kleineren Haushaltsformen - 80 % 1- und 2-Personenhaushalte sollen es bis 2035 sein (vgl. Destatis 2017: 9). D.h. wir müssen aufpassen, dass nicht ein Wohngebäudebestand „herangebaut“ wird, der zukünftig gar nicht zu den Bedürfnissen der Bevölkerung passt. Durch den Alterungsprozess der geburtenstarken Jahrgänge steht im Zeithorizont 2030-2040 ein Generationenwechsel bisher unbekannter Größenordnung im Einfamilienhausbereich bevor (vgl. Destatis 2022). Da nachfolgende Generationen, die zu diesem Zeitpunkt in die Familiengründungsphase kommen, zahlenmäßig viel kleiner sind, ist es von allergrößter Wichtigkeit, die bestehende Nachfrage nach Einfamilienhäusern in den Bestand zu lenken. Ein Wertverfall soll schließlich vermieden werden. Im BauGB-E wird allerdings das Bauen auf der sog. „grünen Wiese“ nicht klar ausgeschlossen und auch ein weiteres Ausfransen der Siedlungsränder durch **§ 246 Abs. 6a und § 246e BauGB-E** begünstigt. Gleichzeitig fehlen Instrumente, die das Bauen im Bestand proaktiv vorantreiben und eine Nachnutzung suburbaner Siedlungsgebiete gezielt fördern.

Zusätzlich entstehen durch den Alterungsprozess der geburtenstarken Jahrgänge neue wohnungspolitische Herausforderungen auch für kleinere Kommunen. Es stellt sich in den nächsten 10-20 Jahren die Frage, wie wollen eigentlich moderne RentnerInnen im Alter wohnen? Was ist, wenn das Haus/die Wohnung zu groß und zu pflegeintensiv werden? Auch hier fehlen die bodenpolitischen Instrumente, um in der Nähe zu wichtigen Infrastrukturen und

Wir werden weniger.



Wir werden grauer.



Wir werden bunter.



Wir werden ärmer.

medizinischer Versorgung neue und vor allem bezahlbare Wohnformen bereitzustellen. Dies hätte wertvolle Synergien für die Mobilisierung sog. „stillen Wohnraumreserven“ und eine Minderung des sog. Remanenzeffektes.

STÄRKUNG VON ZENTREN & UMGANG MIT OBSOLETEN FLÄCHEN

Wenn unsere Bundesbauministerin medial den „Umzug aufs Land“ empfiehlt (vgl. tagesschau 2024), muss das Baugesetzbuch konsequenterweise auch einen Instrumentenbaukasten bereitstellen, der es ländlichen und schrumpfenden Kommunen ermöglicht, zentrale Herausforderungen zu bewältigen: Nämlich die Ortskerne (wieder) zu attraktiven Lebensmittelpunkten zu gestalten, Infrastruktur- und Versorgungsmöglichkeiten vor Ort zu sichern sowie Leerstand und Baulücken zu mobilisieren, ohne neue, kostenintensive technische Infrastruktur zubauen zu müssen. Nicht zuletzt aufgrund der Auswirkungen des Online-Handels zerfallen vielerorts die Zentren und Innenstädte. Hier fehlen passende bodenpolitische Instrumente, um einer Verödung effektiv entgegenzuwirken und wieder Raum für Nutzungen zu schaffen, die ggf. weniger renditestark sind, aber Menschen wieder für ihre Zentren und Ortskerne begeistert.

Gleichzeitig ergeben sich durch den stetigen Wandel unserer Gesellschaft neue Flächenreserven, die enormes Potenzial für eine koproduktive und integrierte Stadtentwicklung bieten und angesichts der stetigen Verknappung von Bauland in bereits erschlossenen Lagen extrem wertvoll sind: Tankstellen, Kaufhäuser, Parkhäuser, Parkplätze etc. (vgl. Universität Kassel). Auch hier fehlen die entsprechenden Instrumente für eine proaktive Mobilisierung seitens der Kommunen.

**STÄRKT
DIE ZENTREN
& ORTSKERNE!**

EMPFEHLUNGEN & FORDERUNGEN:

Bezüglich der Empfehlungen & Forderungen verweisen wir an dieser Stelle auf die vorangestellten Kapitel, da sich vielfältige Synergien ergeben. Ein unentbehrliches Erfordernis bleibt eine proaktive Steuerung der Innenentwicklung sowie die konsequente Vermeidung von Zersiedelungstendenzen. Beides macht eine Erweiterung des bodenpolitischen Instrumentenbaukastens in der Baugesetzbuchnovelle zwingend erforderlich.

Dass der Gesetzgeber sich noch nicht ausreichend weitsichtig mit raumstrategischer Planung im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel auseinandersetzt, zeigt z.B. die Beschränkung der Baugebote nach **§ 176 Abs. 10 BauGB-E** auf angespannte Wohnungsmärkte. Gerade für ländliche und schrumpfende Kommunen ist das Bauen im Bestand, ohne die Ausweisung neuer Siedlungsflächen und den kostenintensiven Zubau von zusätzlicher technischer Infrastruktur, besonders essenziell. Im selben Atemzug sind personelle Ressourcen für aufwendige Verfahren in der Regel begrenzt. Ein Allgemeinwohlinteresse an der Umsetzung von Baugeboten im Innenbereich besteht hier gleichermaßen wie in wachsenden Kommunen.

QUELLEN

Bundespressekonferenz (2021): Baustelle Weltklima, Das Bauhaus der Erde, vertreten durch Prof. Dr. Dr. Hc. Hans Joachim Schellnhuber | Gründer und Direktor Emeritus, Potsdaminstitut für Klimafolgenforschung, Initiator „Bauhaus der Erde“, Prof. Dr. Dirk Messner | Präsident des Umweltbundesamts, Prof. Dipl.-Ing. Anette Hillebrandt | Architektin (BDA), Bergische Universität Wuppertal, Mitglied der Deutschen Gesellschaft für nachhaltiges Bauen. URL: <https://www.bauhausdererde.org/news> [Abgerufen am: 06.09.2021]

Bundesstiftung Baukultur (2018): Besser Bauen in der Mitte - Handbuch zur Innenentwicklung. URL: https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/Buendnis_Bodenwende_Wer_wir_sind_2021.pdf [Abgerufen am: 04.11.2024]

Bundesstiftung Baukultur (o.J.): Die neue Umbaukultur. URL: https://www.bundesstiftung-baukultur.de/fileadmin/files/content/publikationen/Grafiken_BKB2223_deutsch_gesamt.pdf [Abgerufen am: 04.11.2024]

Bündnis Bodenwende: Sozial gerachte und nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land. URL: https://www.dbu.de/708ibook74964_35864_2486.html [Abgerufen am: 17.02.2022]

Destatis (2017): Entwicklung der Privathaushalte bis 2035. URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/Downloads-Haushalte/entwicklung-privathaushalte-5124001179004.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Abgerufen am: 15.03.2022]

Destatis (2021): Wohnen, Auszug aus dem Datenreport 2021. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-7.pdf?__blob=publicationFile [Abgerufen am: 08.03.2024]

Destatis (2022): 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland. Online verfügbar unter: <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html#!> [Abgerufen am: 08.03.2024]

Deutsche Bundesstiftung Umwelt (2015): Bau 2015 Münschen: DBU zeigt Beispiele für ressourcenschonendes und energieeffizientes Bauen. URL: https://www.dbu.de/708ibook74964_35864_2486.html [Abgerufen am: 17.02.2022]

Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen (DGNB) (2021): DGNB veröffentlicht Studie zu CO₂-Emissionen von Bauwerken. URL: <https://www.dgnb.de/de/aktuell/pressemitteilungen/2021/studie-co2-emissionen-bauwerke> [Abgerufen am: 28.06.2022]

Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030, URL: <https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/238504/1/DCF2102.pdf> [Abgerufen am: 04.06.2022]

Deutsches Institut für Urbanistik (difu) (2018): Berichte, Das Magazin des Difu, 2/2018, URL: <https://difu.de/publikationen/2018/difu-berichte-2-2018f> [Abgerufen am: 04.06.2024]

Die ZEIT (2023): Bauen. Bauen, bauen und die Mieten steigen weiter. URL: https://www.zeit.de/wirtschaft/2023-03/steigende-mieten-wohnungsbau-deutschland-grossstaedte?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.ecosia.org%2F [Abgerufen am: 15.03.2023]

Hans Böckler Stiftung (2021): Wohnungsmarkt bleibt angespannt. URL: https://www.boeckler.de/data/impuls_2021_11_S4-5.pdf [Abgerufen am: 04.06.2022]

Hans Böckler Stiftung (2019): Teurer Wohnen, Federführung Stadtsoziologe Andrej Holm. URL: https://www.boeckler.de/data/impuls_2019_06_4-5.pdf [Abgerufen am: 04.06.05.2022]

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung | Deutscher Bundestag (2020): Experten fordern mehr Anstrengungen gegen Flächenverbrauch. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=VjgDF5XfTX0> [Abgerufen am: 06.11.2021]

Reiß-Schmidt, Stephan (2022): Darf's ein wenig mehr sein? Wohnungspolitik in der Zeitschleife. In: DBZ Deutsche BauZeitschrift, Heft 1/2022, S. 20-22. URL: https://www.dbz.de/artikel/dbz_Darf_s_ein_wenig_mehr_sein_Wohnungspolitik_in_der_Zeitschleife_3721213.html [Abgerufen am: 04.06.2022]

Sachverständigenrat für Umweltfragen (keine Angabe): Pariser Klimaziele erreichen mit dem CO₂-Budget, S. 52. URL: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Kap_02_Pariser_Klimaziele.pdf?__blob=publicationFile&v=31 [Abgerufen am: 06.09.2021]

Spd.de (o.J.): Bezahlbar Wohnen, URL: <https://www.spd.de/programm/wohnen> [Abgerufen am: 04.06.2022]

Tagesschau (2024): Raus aufs Land statt Wohnungsnot in der Stadt. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/geywitz-wohnungsnot-100.html> [Abgerufen am: 04.08.2024]

Umweltbundesamt (2024): Siedlungs- und Verkehrsfläche. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flaechenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke-> [Abgerufen am: 04.06.2022]

Umweltbundesamt (2022): Flächenverbrauch in Deutschland und Strategien zum Flächensparen. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten#flaechenverbrauch-in-deutschland-und-strategien-zum-flaechensparen> [Abgerufen am: 04.06.2023]

Universität Kassel (2023): Obsolete Stadt. Raumpotenziale für eine gemeinwohlorientierte, klimagerechte und koproduktive Stadtentwicklungspraxis in wachsenden Großstädten. URL: https://obsolete-stadt.net/wp-content/uploads/2023/05/RoBo_Abschlussbericht_RZ_digital.pdf [Abgerufen am: 04.08.2024]

Wagner, Gernot (2021): Stadt, Land, Klima. Warum wir nur mit einem urbanen Leben die Erde retten.

Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung - nur so wird Boden wieder bezahlbar, 2. Auflage