

Anforderungen an die Städtebaugesetzgebung in der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Für mehr Klimagerechtigkeit, Resilienz und soziale Verantwortung im Städtebaurecht

Die großen Zukunftsherausforderungen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, sozialgerechter Wohnraumbeschaffung sowie der Bewahrung des sozialen Zusammenhalts müssen zentral durch und in den Städten und Gemeinden beantwortet werden. Die Rahmenbedingungen für den notwendigen Wohnungsbau und die soziale Wohnraumversorgung werden auf Bundes-, Länder und auf lokaler Ebene gesetzt. Bei allen Unterschieden in den Ausgangsbedingungen stehen die Städte und Gemeinden zudem vor umfassenden Anpassungs- und Transformationsaufgaben mit Blick auf die Erfordernisse des Klimaschutzes (Dekarbonisierung, Nachhaltigkeit und Suffizienz beim Planen und Bauen und Reduzierung des Ressourcenverbrauchs) und der Klimaanpassung (Schwammstadt, Grüne und Blaue Infrastruktur, Dreifache Innenentwicklung). Diese Herausforderungen werden als Folge der Pandemie und des Ukrainekrieges überlagert durch explodierende Kosten bei öffentlichen und privaten Investitionen und erheblichen Versorgungsengpässen bei Baumaterialien und -produkten. Das den Kommunen zur Verfügung stehende planungs- und ordnungsrechtliche Instrumentarium muss auf diese Herausforderungen ausgerichtet und aufgabenadäquat nachjustiert werden. Die Gestaltungskraft der kommunalen Ebene muss gestärkt werden, die rechtlichen Hürden auf das verfassungsrechtlich Unabweisbare zurückgeführt werden.

Vorschläge zu Klimaschutz, Klimaanpassung, Binnenklima und Naturvielfalt

Die erforderliche energetische Ertüchtigung des Siedlungsbestandes wie auch die Erhöhung der Resilienz gegenüber Extremwetterereignissen erfordern gebäude- und quartiersbezogene Maßnahmen.

Klimasanierungsgebiet: Die städtebauliche Sanierung im Bestand muss die Erfordernisse von Klimaschutz und Klimaanpassung noch stärker in den Fokus nehmen. Ein expliziter Gebietstyp „Klimasanierung“ in Ergänzung oder Weiterentwicklung von § 136 BauGB kann dazu beitragen, Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung als Anlass und vorrangiges Ziel im Rahmen integrierter städtebaulicher Gesamtmaßnahmen umzusetzen.

Sektoraler Bebauungsplan für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung: Um schneller und einfacher auch im Siedlungsbestand Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung umsetzen zu können, benötigen die Städte und Gemeinden einen sektorale Bebauungsplan zur Festsetzung von Maßnahmen der Klimaanpassung (Dach-, Fassaden-, Hofbegrünung, PV-Festsetzung etc.). Diese Maßnahmen müssen sich auch auf den Gebäudebestand beziehen können und müssen durch Förderprogramme begleitet werden. Neben unbeplanten Gebieten sollten auch bereits beplante Gebiete in den Anwendungsbereich fallen.

Ausweitung des Festsetzungskatalogs: Der Festsetzungskatalog des § 9 BauGB ist daraufhin zu überprüfen, wo Klarstellungen und Erweiterungen in Bezug auf energetische, klimatologische, wasserwirtschaftliche und naturfachliche Maßnahmen in Bebauungsplänen notwendig sind. Erforderlich sind in Erweiterung der bestehenden Festsetzungsmöglichkeiten u.a. Möglichkeiten zur Festsetzung einer Nutzungspflicht für Photovoltaikmodule oder für Niederschlagswasser-Zisternen.

Nutzungs- und Erhaltungsgebote (graue Energie): Der Erhalt und die energetische Ertüchtigung von Bestandgebäuden sind wegen der in Bestandsgebäuden gebundenen Energie sowie den damit gebundenen CO₂-Emissionen einem Abriss und Neubau grundsätzlich vorzuziehen. Zudem ist der Leerstand von Wohnraum mit Blick auf den bestehenden Wohnraumbedarf vielerorts nicht hinnehmbar. Daher sollte nach dem Vorbild der bis 1987 geltenden §§ 39c und 39h BBauG eine Möglichkeit

geschaffen werden, den Erhalt und die Nutzung leerstehender bzw. ungenutzter Gebäude anzuordnen.

Vorschläge zu Flächeneffizienz, Ortskernvitalisierung und Innentwicklung

Grundlage zur Forcierung der Innentwicklung: Funktionierende Innentwicklung muss konzeptionelle Grundlagen haben (Erfassen und Bewerten der Ausgangslage, Entwicklung von Zielen, Sichtung und Bewertung der Handlungsoptionen, Ableitung von Maßnahmen und Prioritäten). Hier weist das geltende Recht eine Fehlstelle auf. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurde nun erstmals eine Regelung zu einem „Innentwicklungskonzept“ in § 176a BauGB geschaffen. Welchen Beitrag dieses optionale Instrument zur Beschleunigung der Innentwicklung beitragen wird, ist noch offen. Geprüft werden sollte, ob daneben der Flächennutzungsplan für die Aufgaben der Innentwicklung geschärft und weiterentwickelt werden kann. Mit entsprechenden Plandarstellungen könnten z.B. auch Verfahrenserleichterungen eröffnet werden, wie die unmittelbare Ableitung von Baurechten.

Innentwicklungsmaßnahme (IEM): Die bereits in einem Planspiel erprobte IEM kann als Hebel und Anreiz für kooperative Entwicklungen wirken. Sie hilft, insbesondere Baulücken, Brachflächen und, Nachverdichtungsmöglichkeiten zu aktivieren. Eine hoheitliche Flankierung bildet dafür die notwendige Basis. Die Hürden für die Anwendung der IEM müssen unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Schranken möglichst niedrig gehalten werden, um Kommunen mit geringerer Personalausstattung eine Option zur Anwendung auch praktisch zu eröffnen.

Innentwicklung und Immissionsschutz harmonisieren: Seit mehreren Legislaturen besteht die Forderung, die tradierten Regularien des Immissionsschutzrechts an die Erfordernisse der Innentwicklung anzupassen und Schutzziele mit Entwicklungszielen in Einklang zu bringen. Der in der letzten Legislatur erarbeitete Vorschlag einer gemeinsamen Arbeitsgemeinschaft aus Bauminister- und Umweltministerkonferenz vom 24.9.2020 muss endlich umgesetzt werden. Zudem sind die Regelungen und die Beurteilungsgrundlagen für Geruchsimmissionen der Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL) zu überprüfen, um den Transformationsprozess im ländlichen Raum lebensnah zu unterstützen.

Vollzug von Baurechten sicherstellen: Planungskapazitäten werden fehlgenutzt, wenn Planungen nicht realisiert werden. Deshalb muss das Städtebaurecht so geändert werden, dass mit der Schaffung von Baurechten grundsätzlich nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zur Bebauung verbunden ist. Zumindest sollte eine solche Pflicht festgesetzt werden können.

Vorschläge zu Wohnraum, dessen Bezahlbarkeit und Preisdämpfung

Genehmigungsvorbehalt: Es muss erwogen werden, einen Genehmigungsvorbehalt für Baugrundstücke analog der bereits heute für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke geltenden Grundstücksverkehrsgenehmigung einzuführen. In angespannten Wohnungsmärkten könnte der Verkauf von Grundstücken bei Überschreiten des Verkehrswertes untersagt werden. Auf diese Weise könnte die Preisentwicklung verlangsamt und an die allgemeine Entwicklung der Verbraucherpreise angenähert werden.

Vorkaufsrecht: Ein wichtiges Instrument zur Innenentwicklung und zur Schaffung preisgedämpften Wohnraums und klimaangepassten Bauens ist die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts. Vorkaufsrechte sind eine grundsätzlich milde Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. Doch die Ausübung des Vorkaufrechts ist insbesondere als Instrument in Städten und Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten rechtlich umstritten. Das Urteil des BVerwG zum Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten hat Klarstellungsbedarf deutlich gemacht, dem der Gesetzgeber dringend entsprechen muss. Weiterer Klarstellungsbedarf besteht bei einigen Detailspekten, wie der vertraglichen Abwendung oder beim Satzungs-vorkaufsrecht nach § 25 Absatz 1 Nr. 2 BauGB. Auch die Vorkaufsrechtstatbestände in § 24 Absatz 1 BauGB sollten an die aktuellen städtebaulichen Erfordernisse angepasst werden und z.B. auch in Misch- und in Dorfgebieten greifen. Insgesamt muss das Regelwerk kommunalfreundlich nachjustiert werden, um dieses wichtige Instrument besser in Anwendung bringen zu können.

Sektoralen Bebauungsplan entfristen: Städte und Gemeinden brauchen auch über die Perspektive der kommenden vier Jahre hinaus eine verlässliche Grundlage zur Schaffung von preisgedämpftem und zielgruppengerechtem Wohnraum in der

Innentwicklung. Wegen der zeit- und ressourcenintensiven Erarbeitung auch von sektoralen Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 2d BauGB ist die Befristung weder zweckmäßig noch sinnvoll. Die durch das Baulandmobilisierungsgesetz neu geschaffenen Instrumente sind deshalb zu entfristen und auf der Basis einer Evaluation nachzujustieren. Dies gilt auch für die Instrumente, welche nur in angespannten Wohnungsmärkten zur Anwendung kommen dürfen.