

1 **Für mehr Klimagerechtigkeit, Resilienz und soziale Verantwortung im Städtebaurecht**

2 *Generationengerechter Städtebau als Herausforderung für die neue Legislaturperiode*

3 **Ein Eckpunktepapier**

4

5 **Nachhaltig und sozialgerecht: Zukunftsherausforderung Bau- und Bodenpolitik**

6 Die großen Zukunftsherausforderungen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, sozialge-
7 rechter Wohnraumschaffung sowie der Bewahrung des sozialen Zusammenhalts in der örtlichen
8 Gemeinschaft werden zentral durch und in unseren Städten und Gemeinden beantwortet. Diese
9 Themen sind nicht nur Programmsätze, sondern konkrete Handlungs- und Umsetzungsaufträge;
10 Denn gebaut, gewohnt, gelebt und gemeinsam Zukunft gestaltet und verhandelt wird vor Ort.

11 Mit Blick auf die Bewältigung der vorgenannten Zukunftsherausforderungen treffen die Städte und
12 Gemeinden in Deutschland auf unterschiedliche Rahmenbedingungen: Prosperierende Ballungs-
13 räume stehen vor der Herausforderung, bezahlbaren Wohnraum für alle Teile der Bevölkerung zu
14 schaffen, um eine Verdrängung von Menschen mit geringen oder mittleren Einkommen sowie stadt-
15 strukturelle und soziale Verwerfungen zu verhindern. Doch auch außerhalb der wachsenden Regi-
16 onen stehen Städte und Gemeinden vor Herausforderungen. Dort geht es um die Aktivierung struk-
17 turschwacher Räume durch entsprechende Infrastrukturmaßnahmen im Bereich des Telekommu-
18 nikations- Verkehrsausbaus. Hierdurch können die Lebensbedingungen vor Ort verbessert, Ab-
19 wanderung verhindert und langfristig Arbeitsplätze geschaffen werden.

20 Neben diesen Unterschieden verbinden sie die gemeinsamen Anpassungs- und Transformations-
21 aufgaben des Klimaschutzes (Dekarbonisierung, Suffizienz der Infrastruktur und Reduzierung des
22 Ressourcenverbrauchs) und der Klimaanpassung (Schwammstadt, Grüne und Blaue Infrastruktur,
23 Dreifache Innenentwicklung) im Bereich der Stadtentwicklung, welcher die Planungspraxis vor be-
24 sondere Herausforderungen stellt.

25 Für die Politik stellt sich daher die komplexe Aufgabe, die rechtlichen Grundlagen sowohl für Stadt
26 und Land zu schaffen, damit der Umbau und die Weiterentwicklung der Städte und Gemeinden
27 klimagerecht, resilient und sozial verantwortlich gelingen kann.

28

29

30

31

32

33 **Planungshoheit und Instrumente: Transformation bedingt Regelungsspielraum**

34 Städten und Gemeinden kommt hierbei eine maßgebliche Rolle zu: Als Trägerinnen der Planungs-
35 hoheit und als „Ortsplanungsstellen“, obliegt es gerade ihnen die nachhaltige, generationenge-
36 rechte, umweltschonende und klimaangepasste Siedlungsentwicklung vor Ort auszugestalten.

37 Die maßgeblichen Weichenstellungen für die städtebauliche Entwicklungs- und Steuerungsmög-
38 lichkeiten werden hingegen größtenteils auf Bundesebene getroffen; so etwa im Bereich des Bau-
39 und Raumordnungsrechts. Diese Grundlagen müssen daher so ausgestaltet werden, dass Kom-
40 munen über die notwendigen Instrumentarien und den rechtlichen Spielraum verfügen, um flexibel
41 auf die bestehenden und noch kommenden Herausforderungen reagieren zu können. Um die er-
42 forderlichen Rahmenbedingungen für einen generationengerechten und nachhaltigen Städtebau
43 zu schaffen, bedarf es auch in Zukunft der engen Einbindung der Kommunen und ihrer Verbände;
44 so bspw. in Form von Planspielen. Nur auf diesem Weg lassen sich praxisgerechte Vorschläge für
45 die Rechtsanwendung in der Verwaltung und Planungspraxis finden.

46 Die Vorschläge adressieren die wesentlichen Themenkomplexe (Klima/Natur, Innenentwick-
47 lung/Fläche und Wohnen/Preisspirale) und dahingehende Anregungen zur Optimierung der ge-
48 setzlichen Lage.

49

50 **Klimagerecht, resilient und sozialgerecht: Vorschläge für ein modernes Städtebaurecht**

51 ***Vorschläge zu Klimaschutz, Klimaanpassung, Binnenklima und Naturvielfalt***

52 **Klimasanierungsgebiet:** Die städtebauliche Sanierung im Bestand muss die Erfordernisse von
53 Klimaschutz und Klimaanpassung noch stärker in den Fokus nehmen. Dabei soll neben dem Ge-
54 bäudebestand auch der Umbau der technischen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur zunehmend
55 forciert werden, um die darin liegenden Potenziale für mehr Energie- und Ressourceneffizienz, aber
56 auch zur Umsetzung von Maßnahmen der Klimaanpassung wie bspw. die Flächenentsiegelung
57 und Regenwassermanagement zu erschließen. § 136 BauGB ist daraufhin zu untersuchen, ob
58 nicht ein eigenständiger Tatbestand der „Klimasanierung“ geschaffen werden sollte, um hier eine
59 deutliche Schwerpunktsetzung zu ermöglichen.

60 **Sektoraler Bebauungsplan zu Klimaschutz und -anpassung:** Analog zum sektoralen Bebau-
61 ungsplan zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum sowie analog zum Bebauungsplan zur Steu-
62 erung von Vergnügungsstätten benötigen die Städte und Gemeinden einen sektoralen Bebauungs-
63 plan zur Festsetzung von Maßnahmen der Klimaanpassung (Versickerungsflächen, Fassaden-,
64 Hofbegrünung, PV-Festsetzung etc.). Auch hinsichtlich Bestandsgebäuden sind Steuerungsmög-
65 lichkeiten perspektivisch dringend erforderlich, um in diesem Bereich den ambitionierten Klima-
66 schutzzielen gerecht werden zu können.

Keinesfalls entbehrlich sind weiterhin landes- und rechtliche Regelungen hinsichtlich Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen; so bspw. im Hinblick auf eine Solarpflicht auf Dächern. Die Einhaltung bundesrechtlicher Anpassungsziele ist keine allein kommunale Aufgabenstellung. Vielmehr bedarf es in Bezug auf den Gebäudebestand einer angemessenen Förderung kommunaler Anpassungsmaßnahmen. Anzustreben ist eine flexible Verzahnung von Förderinstrumenten und städtebaulichen Maßnahmen.

Festsetzungsinstrumentarium für die Baulandentwicklung: (Energie)technische Einrichtungen, Gebäudestandards, Maßnahmen der grünen und blauen Infrastruktur am Gebäude bedürfen für deren planungsrechtliche Anordnung einer Festsetzungserlaubnis durch das Baugesetzbuch. Unklar ist beispielsweise weiterhin, ob die Festsetzung in § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB auch tatsächlich dazu verpflichten kann, Photovoltaikmodule auch konkret anzubringen, Sonnenstrom zu erzeugen und zu nutzen. Ein weiteres Beispiel betrifft die klimabezogene Festsetzung im Bebauungsplan zum Thema Umgang mit Niederschlagswasser, mithin einer sogenannten Zisternenpflicht. Der Festsetzungskatalog des § 9 BauGB ist demnach generell daraufhin zu überprüfen, wo Klarstellungen und Nachschärfungen in Bezug auf energetische, klimatologische, kleinklimatologisch, wasserwirtschaftliche und naturfachliche Maßnahmen in Bebauungsplänen notwendig sind.

Festsetzungsinstrumentarium und Steuerungsmöglichkeiten zum Thema Versiegelungsgrade: diskutiert werden rechtliche Handlungsspielräume, um einer übermäßigen Versiegelung entgegenzuwirken. Auf diesem Weg können die Wasserdurchlässigkeit, ein besseres Binnenklima sowie ein Mehr an Biodiversität ermöglicht werden. Dies zeigt sich beispielhaft bei der Frage sogenannter Schottergärten. § 19 Abs. 4 BauNVO konnte dem Trend zu immer mehr Versiegelung bisher entgegenwirken. Zu überlegen ist, ob den Städten und Gemeinden das Recht an die Hand gegeben wird, das Maß der baulichen Nutzung an Freiflächenanteile zu koppeln, die durch bestehende Freiräume nachgewiesen und bei der Umsetzung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung im Rahmen des § 1a Abs. 3 BauGB als Variante berücksichtigt werden kann.

Nutzungs- und Erhaltungsgebote (graue Energie): Der Erhalt und die energetische Ertüchtigung von Bestandgebäuden sind, mit Blick auf die in Bestandsgebäuden gebundene Energie sowie den damit gebundenen CO₂-Emissionen, häufig gegenüber Abriss und Neubau vorzugswürdig. Zudem ist der Leerstand von Wohnraum mit Blick auf den bestehenden Wohnraumbedarf vielerorts nicht hinnehmbar. Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, wie man leerstehende bzw. ungenutzte Gebäude einer Nutzung zuführen kann. § 39c des ehemaligen Bundesbaugesetzes sah diese Möglichkeit bis 1987 vor. Diese Vorschrift sollte, angepasst an die heutigen Fragestellungen, wieder in das Baugesetzbuch aufgenommen werden.

102 **Vorschläge zu Flächeneffizienz, Ortskernvitalisierung und Innentwicklung**

103 **Konzeptionelle und formalisierte Grundlagen der Innenentwicklung:** Funktionierende Innen-
104 entwicklung braucht konzeptionelle Grundlagen (Erfassen und Bewerten der Ausgangslage, Ent-
105 wicklung von Zielen, Sichtung und Bewertung der Handlungsoptionen, Ableitung von Maßnahmen
106 und Prioritäten). Ein solches Innenentwicklungskonzept ist für die künftigen Aufgaben der Stadt-
107 entwicklung ebenso wichtig wie der Flächennutzungsplan. Geprüft werden sollte, ob der Flächen-
108 nutzungsplan entsprechend weiterentwickelt oder auf andere Weise ein Innenentwicklungskonzept
109 - unter Einräumung einer Übergangsfrist und angemessener Unterstützungsangebote - in der
110 Breite verankert werden kann. Der neue § 176a BauGB zielt diesbezüglich in die richtige Richtung.
111 Er ist für eine kommende BauGB-Novelle zeitnah zu evaluieren, auf Grundlage einer vertieften
112 Praktikerdebatte zu schärfen und es ist ihm ein stärkeres Gewicht einzuräumen.

113 **Innenentwicklungsmaßnahme:** Als Hebel und Anreiz für kooperative Entwicklungen, insbeson-
114 dere für die Mobilisierung von Baulücken, Brachflächen, Nachverdichtungsmöglichkeiten, muss die
115 hoheitliche Flankierung verbessert werden. Entscheidend ist dabei auch, dass die Hürden bei Be-
116 achtung der verfassungsrechtlichen Schranken möglichst geringgehalten werden, um Kommunen
117 nicht mit umfangreichen Rechtsprüfungen zu belasten und damit auch bei geringerer Personalaus-
118 stattung eine Option zur Anwendung auch praktisch zu eröffnen. Ein Ansatz ist die, in der Fachöf-
119 fentlichkeit breit unterstützte, Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme. Soweit mit den In-
120 strumenten die Übernahme von (Privat)Grundstücken verbunden sein kann, ist die Frage der Fi-
121 nanzierbarkeit näher zu untersuchen.

122 **Entsiegelung erleichtern:** Nach aktueller Rechtslage bedarf es für die Aufhebung von Bebau-
123 ungsplänen der Durchführung eines vollständigen Regelverfahrens mit seiner Öffentlichkeits- und
124 Trägerbeteiligungen, einem Umweltbericht sowie die parallele Änderung des Flächennutzungs-
125 plans. Bei einer Bauleitplanung, mit der die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdich-
126 tung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll, kann hierauf hingegen verzichtet
127 werden, so die §§ 13, 13a BauGB. Die Aufhebung von Bebauungsplänen wird in § 13a Abs. 4
128 BauGB aufgegriffen. Daraus resultierende Fragestellungen sind im Hinblick auf ihre Praxistauglich-
129 keit zu evaluieren.

130 **Praxistaugliche Immissionsschutzfestsetzungen:** Städte und Gemeinden sollen dem Grund-
131 satz der Innenentwicklung und des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden Rechnung tragen.
132 Dies bedingt eine Regelung des Zueinanderrückens an sich unverträglicher Nutzungen (Wohnen
133 und Gewerbe/Verkehr). Hier fehlt den Kommunen und den Genehmigungsbehörden das notwen-
134 dige Werkzeug, um Nutzungskonflikte zu lösen. Dies zeigt auch die Rechtsprechung zur Lärmkon-
135 tingentierung. Der Gesetzgeber ist daher aufgefordert, ein handhabbares Instrumentarium zur Lö-
136 sung zu entwickeln. Einen wichtigen Impuls zur Lösung dieses Zielkonflikts hat die Gemeinsame
137 Arbeitsgemeinschaft aus Bauminister- und Umweltministerkonferenz mit ihrer

138 Abschlussempfehlung vom 24.9.2020 gesetzt. Die dort vorgeschlagene „Sonderregel im Fall des
139 Heranrückens von Wohnbebauung an gewerbliche/industrielle Nutzung“ ermöglicht als Experimen-
140 tierklausel zeitlich befristet, das Heranrücken von Wohnbebauung an bestehende gewerbliche /
141 industrielle Nutzungen zum Zweck der Innenentwicklung. Begrüßenswert ist insbesondere die Er-
142 probung von besonderen passiven Schallschutzmaßnahmen wie bspw. Hamburger Fenster. Die-
143 sen Impuls gilt es nun rechtlich zu implementieren.

144 **Innenentwicklung und Zusammenrücken im Ländlichen Raum:** Innenentwicklungschancen er-
145 geben sich im ländlichen Raum häufig aus dem landwirtschaftlichen Strukturwandel. Gibt ein Hof
146 im Ortskern auf, besteht häufig der Wunsch von Gemeinde und Grundstückseigentümer auf zeit-
147 nahe Bebauung, sei es nach § 34 BauGB oder im Rahmen einer Bauleitplanung der Innenentwick-
148 lung. Häufig führt die hier anwendbare Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL) zu dem Ergebnis,
149 dass bestimmte Geruchsgrenzwerte überschritten werden. Die diesbezüglichen Rechtsgrundlagen
150 sind daher auf den Prüfstand zu stellen und praxisgerecht fortzuentwickeln.

151 **Vollzug der Angebotsbebauungsplanung:** Ein Kernstück zielführender Bauleitplanung besteht
152 darin, dass die Stadt oder Gemeinde den planbegünstigten Grundstückseigentümer dazu verpflich-
153 ten kann, ein zu überplanendes Grundstück tatsächlich auch zu bebauen. Der Festsetzungskatalog
154 des § 9 BauGB kennt eine derartige Festsetzung allerdings nicht. Insoweit verbleibt den planenden
155 Gemeinden regelmäßig nur die grundbuchrechtliche Absicherung einer vertraglich geregelten Bau-
156 verpflichtung, sofern sie selbst Grundstücke veräußert. Bei Zuwiderhandlung der Gemeinde das
157 Recht eingeräumt wird, das unbebaute Grundstück zu erwerben.

158 Um den Gemeinden dieses ohnehin komplizierte Vorgehen zu erleichtern, wäre eine Verankerung
159 des vormerkungsgesicherten Wieder- bzw. Ankaufsrechts (Bauverpflichtung) im Rahmen städte-
160 baulicher Verträge (§ 11 BauGB) sowie ein baurechtlich verankertes Nutzungsgebot (s.o.) von Vor-
161 teil. Überdies sollten Wege gefunden werden, wie auch auf planerischer Ebene verstärkt erreicht
162 werden kann, dass die Vollzugs- und Umsetzungskomponente in der Bauleitplanung gestärkt wird
163 (so insbes. Baurecht auf Zeit, Bauverpflichtung als Festsetzung).

164

165 ***Vorschläge zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums und zur Bodenpreisdämpfung***

166 **Genehmigungsvorbehalt:** Überlegenswert ist die Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes für
167 Baugrundstücke analog dem für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke geltenden Grund-
168 stücksverkehrsgesetzes. In angespannten Wohnungsmärkten könnte der Verkauf von Grundstü-
169 cken dann bei Überschreiten des gutachterlich ermittelten Verkehrswertes untersagt werden.

170 **Vorkaufsrecht:** ein wichtiges Instrument für Kommunen zur Steuerung der Grundstücksnutzung
171 und zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums ist das gemeindliche Vorkaufsrecht. Das Vorkaufs-
172 recht in Erhaltungssatzungsgebieten hat allerdings durch das Urteil des

173 Bundesverwaltungsgerichts vom 09.11.2021 eine erhebliche Einschränkung erfahren. Hier besteht
174 jetzt gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf, ansonsten läuft das Vorkaufsrecht in Erhaltungssat-
175 zungsgebieten ins Leere. Weiterer Klarstellungsbedarf besteht ergänzend bei einigen weiteren
176 Regelungen, wie der Abwendungsmöglichkeit in § 27 BauGB oder beim Satzungsverkaufsrecht
177 nach § 25 Absatz 1 Nr. 2 BauGB. Auch die Vorkaufsrechtstatbestände in § 24 Absatz 1 BauGB
178 sollten an die aktuellen städtebaulichen Erfordernisse angepasst werden und z.B. nach § 24 Abs. 1
179 Nr. 6 BauGB in Misch- und im Dorfgebieten greifen auch wenn diese nicht „vorwiegend“ mit Wohn-
180 gebäuden bebaut werden können. Insgesamt muss das Regelwerk kommunalfreundlich nachjus-
181 tiert werden, um dieses wichtige Instrument besser in Anwendung bringen zu können.

182 **Wertermittlung:** Der Verkehrswert spiegelt die Preisentwicklung eines spekulativ und durch die
183 Bedingungen am Kapitalmarkt angeheizten Bodenmarktes wider. Der sich aus der Nutzung des
184 Bodens ergebende Ertrag rückt aktuell in den Hintergrund. Wenn für den Kauf von Wohnimmobilien
185 heute zum Teil mehr als das vierzigfache des Jahresertrags als Kaufpreis bezahlt wird, ist eine
186 weitere Mietsteigerung zu befürchten. Das macht am Ende zusätzliche Leistungen im Bereich
187 Wohngeld und der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) erforderlich. Eine Verkehrswertbe-
188 stimmung, die bei Mietwohnungsbaugrundstücken vorrangig unter Einsatz des Ertragswertverfah-
189 rens aus dem Ertrag abgeleitete Wertermittlung könnte, diese die öffentlichen Hände auf Dauer
190 überfordernden Mechanismen brechen.

191 **Sektoralen Bebauungsplan entfristen:** Städte brauchen auch über die Perspektive der kommen-
192 den vier Jahre hinaus eine verlässliche Grundlage zur Schaffung von preisgedämpftem und ziel-
193 gruppenorientiertem Wohnraum in der Innentwicklung. In Ansehung der zeit- und ressourceninten-
194 siven Erarbeitung von sektoralen Bebauungsplänen zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d
195 BauGB ist dessen Befristung weder zweckmäßig noch sinnvoll. Die durch das Baulandmobilisie-
196 rungsgesetz neu geschaffenen Instrumente sind deshalb insgesamt zu entfristen und auf der Basis
197 einer Evaluation nachzujustieren. Dies gilt auch für die Instrumente, welche nur in angespannten
198 Wohnungsmärkten zur Anwendung kommen dürfen.

199 **Städtebauliche Regelungen für bezahlbaren Wohnraum:** Nach § 1 Abs. 5 BauGB stehen Bau-
200 leitpläne unter der allgemeinen Zielvorgabe eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und sollen
201 eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. In der
202 Praxis stoßen Städte und Gemeinden bei vertraglichen Bindungen zur Schaffung und Sicherung
203 von bezahlbarem, zielgruppenorientiertem Wohnraum jedoch regelmäßig an Grenzen der rechts-
204 sicheren Gestaltung, da der Gesetzgeber bisher keine genaueren Klarstellungen zu diesem zent-
205 ralen Thema vorgenommen hat. So beinhaltet § 11 Abs. 2 BauGB lediglich die allgemeine Aussage,
206 dass die vertraglich vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach „angemessen“ sein
207 müssen. Der Gesetzgeber sollte hier klarstellen, dass dauerhafte Preis- und Belegungsbindungen
208 grundsätzlich möglich sind, er sollte Wohnraumkompensationen an anderer Stelle ermöglichen und

209 klarstellen, dass ein Mindestanteil an bezahlbarem Wohnraum immer ein angemessenes städte-
210 bauliches Ziel darstellt.

211

212 **Die Zeit ist jetzt: Generationengerechter Städtebau als kommunale Zukunftsaufgabe**

213 Städtebau und Stadtumbau sind Generationenaufgaben. Denn häufig setzen die notwendigen
214 (Transformations)Instrumente an der Sanierung und Nutzungsänderung von Liegenschaften an
215 oder es entstehen Zeitfenster im Rahmen von Erwerbsvorgängen. Möchte der Gesetzgeber eine
216 echte Nachhaltigkeitstransformation im Siedlungsbereich anstoßen und die gesellschaftlichen
217 „Fliehkräfte“ einfangen, die mit der Preisspirale am Wohnungsmarkt verbunden sind, so bedarf es
218 Entschlossenheit und Kreativität. Dabei gilt es, deutliche Impulse und Anreize zu schaffen und
219 Kommunen wirksame Handlungsoptionen für mehr Klimaschutz und Resilienz auch im Bereich der
220 Bauleitplanung zu geben.

221 Bei der Fortentwicklung der dafür notwendigen städtebaulichen Instrumente bedarf es eines Dia-
222 logs mit der Zivilgesellschaft sowie allen relevanten Verbänden. Wir regen zudem einen intensiven
223 Austausch zwischen den kommunalen Spitzenverbänden, den zuständigen Bundesressorts sowie
224 den Fraktionen des Deutschen Bundestages an und stehen für einen Austausch jederzeit gerne
225 zur Verfügung.