Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen

Arbeitspapier zum Bauplanungsrecht / BauGB 2. Stufe
Vorschläge für Baubeschleunigung und Bauvereinfachung

Vorschläge im Überblick

- **Verzicht auf Realteilungspflicht im Mietwohnungsbau klarstellen (§ 9 BauGB, § 19 BauNVO).**
- **Kommunale Handlungsfähigkeit verbessern: Externe Unterstützung bei der Bauleitplanung gesetzlich stärken (§ 4b S. 3 BauGB-neu).**
- **Ermessensspielräume von § 17 BauNVO ausschöpfen. Gesetzliche Klarstellung für rechtssichere Überschreitung der Orientierungswerte, um die städtebauliche Entwicklung voranzubringen (§ 16 Abs. 6 Satz 2 BauNVO- neu).**
- **Einfache Anhebung der GFZ/GRZ in bereits bestehenden Bebauungsplänen ermöglichen (§ 16 Abs. 6 Satz 3 BauNVO- neu).**
- **Generelle Erhöhung der Obergrenzen in § 17 Abs. 1 BauNVO.**
- **Gleichstellung des gewerblichen und öffentlichen Verkehrslärms (Nr. 7.4 TA Lärm).**
- **Immissionsrichtwerte primär außerhalb des Gebäudes begrenzen. Passiver Lärmschutz dann, wenn ansonsten nicht gebaut werden könnte (A.1.3 TA Lärm).**
- **Passiven Lärmschutz zur Lösung von Lärmkonflikten in die TA Lärm einfügen (Nr. 6.1 und Nr. 6.7 TA Lärm).**
- **Gemengelagen auch auf zukünftige Wohnungsbauprojekte rechtssicher anwenden (Nr. 6.7 TA Lärm).**
- **Prüfungsumfang von arten- und naturschutzrechtlichen Anforderungen bedarfsgerecht anpassen (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB).**
- **Erweiterung des sektoralen Bebauungsplans vermeiden, verfassungsrechtliche Vorprüfung durchführen (§§ 9a, 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB / siehe Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung von 2024).**
- **Städtebauliche Verträge wirtschaftlich tragfähig gestalten (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB-E).**
- **Erweiterung von kommunalen Vorkaufsrechten vermeiden (§§ 24 ff BauGB).**
- **Anpassung des sozialen Erhaltungsrechts durch eine zumindest befristete Genehmigungsfreistellung von energetischen Sanierungen und Modernisierungen (§§ 172 ff BauGB).**

Im Einzelnen:

Verzicht auf Realteilungspflicht im Mietwohnungsbau klarstellen (§ 9 BauGB, § 19 BauNVO).

Die Realteilungspflicht im Mietwohnungsbau ist ein nicht praxisgerechtes Instrument, das dringend reformiert werden muss – im Interesse der Kommunen, der Bauwirtschaft und vor allem der Mieterinnen und Mieter.

Hintergrund
Die verpflichtende Realteilung von Grundstücken im Mietwohnungsbau – insbesondere bei Reihenhausprojekten – führt zu erheblichen Fehlsteuerungen in der Planungspraxis. Obwohl keine Eigentumsbildung erfolgt, verlangen Bebauungspläne oder landesrechtliche Vorschriften wie die Bauordnung NRW eine Realteilung. Dies ist aus städtebaulicher, wirtschaftlicher und wohnungspolitischer Sicht nicht sachgerecht.

Die Realteilung im Mietwohnungsbau hat folgende Fehllenkungseffekte
- Keine städtebauliche Notwendigkeit: Die Realteilung ist nur bei Eigentumsbildung sinnvoll. Bei dauerhafter Vermietung ist sie überflüssig.
- Steigende Baukosten: Durch aufwendigere Planung, zusätzliche Erschließung und höhere Verwaltungskosten steigen die Gesamtkosten.
- Höhere Mieten: Die Mehrkosten müssen an die Mieter weitergegeben werden – kontraproduktiv für das Ziel bezahlbaren Wohnraums.
- Verlust planerischer Flexibilität: GRZ und GFZ beziehen sich auf das einzelne Grundstück. Bei Realteilung entstehen kleinere Parzellen, bei denen insbesondere die Reihenmittelhäuser baurechtlich schlechter nutzbar sind.

Forderung
Es ist eine gesetzliche Klarstellung erforderlich, wonach bei Mietwohnungsbau für Mietreihenhäuser die Realteilung nicht zwingend erforderlich ist, sofern keine Eigentumsbildung erfolgt und die städtebauliche Ordnung gewahrt bleibt.

Regelungsvorschläge

Ergänzung in § 9 BauGB: *„Bei Mietwohnungsbau soll im Bebauungsplan festgelegt werden, dass eine Realteilung nicht erforderlich ist, sofern keine Eigentumsbildung erfolgt und die städtebauliche Ordnung gewahrt bleibt.“*

Klarstellung in § 19 BauNVO: *„Die Grundflächenzahl und die Geschoßflächenzahl sollen bei Mietwohnungsbau auf das Gesamtgrundstück bezogen werden, sofern keine Realteilung erfolgt und die Nutzung dauerhaft einheitlich bleibt.“*

Anmerkung zu § 19 BauNVO: Technisch und baurechtlich ist die Bezugnahme auf das Gesamtgrundstück bei fehlender Realteilung eigentlich unstreitig und nicht diskutabel. Der Regelungsvorschlag dient jedoch dazu, diese Praxis explizit zu schützen und zu sichern, damit sie nicht durch Bebauungspläne oder kommunale Vorgaben unterlaufen wird- insbesondere im Mietwohnungsbau, wo eine Realteilung keinen städtebaulichen Mehrwert bietet

Kommunale Handlungsfähigkeit verbessern: Externe Unterstützung bei der Bauleitplanung gesetzlich stärken (§ 4b S. 3 BauGB-neu).

Die zweite Stufe der BauGB-Novelle verfolgt u.a. das Ziel, die Schaffung von Baurecht deutlich zu beschleunigen – insbesondere zur Realisierung bezahlbaren Wohnraums. Trotz dieser Zielsetzung zeigt sich in der Praxis, dass viele Kommunen mit der Umsetzung der bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen überfordert sind. Gründe hierfür sind u. a. Fachkräftemangel, komplexe Verfahren und begrenzte Ressourcen.

§ 4b BauGB erlaubt bereits die Einschaltung Dritter zur Durchführung von Verfahrensschritten im Rahmen der Bauleitplanung. Diese Möglichkeit wird jedoch noch zu selten genutzt, da sie nicht verpflichtend ist. Die Folge: Verzögerungen bei der Schaffung von Baurecht und damit beim Wohnungsbau.

Forderung
Um die kommunale Handlungsfähigkeit zu stärken und die Verfahren zu beschleunigen, braucht es eine gesetzliche Klarstellung, dass Kommunen bei nicht fristgerechter Umsetzung der bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen verpflichtet sind, externe fachliche Unterstützung in Anspruch zu nehmen – sofern dies zur Beschleunigung beiträgt und wirtschaftlich vertretbar ist.

Diese Klarstellung sollte idealerweise in § 4b BauGB erfolgen, alternativ in einer flankierenden Verwaltungsvorschrift oder Förderrichtlinie. Ziel ist es, die Nutzung externer Ressourcen zu stärken, ohne die kommunale Planungshoheit zu gefährden.

Formulierungsvorschlag
Ergänzung von § 4b BauGB in § 4b Satz 3 (neu): *„...Kann eine Gemeinde die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung eines Bauvorhabens nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums selbst schaffen, ist sie verpflichtet, zur Beschleunigung des Verfahrens geeignete Dritte mit der Vorbereitung und Durchführung einzelner Verfahrensschritte zu beauftragen, sofern dies wirtschaftlich vertretbar ist und die Verantwortung der Gemeinde für die Planung gewahrt bleibt...“*

Ermessensspielräume von § 17 BauNVO ausschöpfen. Gesetzliche Klarstellung für rechtssichere Überschreitung der Orientierungswerte, um die städtebauliche Entwicklung voranzubringen (§ 16 Abs. 6 Satz 2 BauNVO- neu).

In § 16 Abs. 6 BauNVO sollte in einem ergänzenden § 16 Abs. 6 Satz 2 BauGB (neu) noch einmal ausdrücklich klargestellt werden, dass die Orientierungswerte überschritten werden können, um die städtebauliche Entwicklung voranzubringen. Die gesetzliche Klarstellung kann dazu beitragen, dass Umsetzungspotentiale in der kommunalen Praxis flexibler als bisher ausgeschöpft werden.

Einfache Anhebung der GFZ/GRZ in bereits bestehenden Bebauungsplänen ermöglichen (§ 16 Abs. 6 Satz 3 BauNVO- neu).

Bebauungspläne passen trotz weitsichtiger Überlegungen der Beteiligten möglicherweise schon nach einigen wenigen Jahren nicht mehr zur Realität. Problematisch ist dies vor allem dann, wenn der Wohnraumbedarf überproportional steigt, so wie es derzeit vielerorts der Fall ist. Um dennoch auf den ansteigenden Bedarf zu reagieren, muss den Kommunen die Option eingeräumt werden, die GRZ/GFZ auf einfachste Weise in bestehenden Plänen zu erhöhen, um eine maßvolle
Innenentwicklung zu ermöglichen. Um den Kommunen die Umsetzung zu erleichtern, sollte dies in § 16 Abs. 6 BauNVO klargestellt werden (nach dem neuen Satz 2- siehe oben- in einem neuen ergänzenden § 16 Abs. 6 Satz 3 BauNVO-neu).

Generelle Erhöhung der Obergrenzen in § 17 Abs. 1 BauNVO.

Um die Innenentwicklung und Nachverdichtung für alle Baugebietstypologien zu fördern, sollte für alle Baugebiete, insbesondere jedoch auch für Mischgebiete, Kerngebiete und Urbane Gebiete geprüft werden, inwieweit die Orientierungswerte in § 17 Abs. 1 BauNVO nach oben angepasst werden können. Insbesondere höheres Bauen ermöglicht mehr Wohnungsbau unter Begrenzung der Versiegelung.

Gleichstellung des gewerblichen und öffentlichen Verkehrslärms (Nr. 7.4 TA Lärm).

Die aktuellen Regelungen in Nr. 7.4 TA Lärm sind widersprüchlich und verhindern das Bauen.

Der Lärm eines LKWs, der eine öffentliche Straße entlang des Wohngebietes befährt, ist unschädlich. In dem Moment, in dem er in das Gewerbegebiet hineinfährt, wird er den Anlagengeräuschen hinzugerechnet. Das passt nicht zusammen.

Ein Wohngebiet, dass an einer vielbefahrenen Straße liegt, kann gebaut werden. Ein Wohngebiet, dass an ein Gewerbe mit weniger Lärm angrenzt, kann nicht oder nur mit erheblichen baulichen Lärmschutzmaßnahmen gebaut werden. Das alles ist widersprüchlich und macht insbesondere in

Bezug auf die Betrachtungen der Fahrzeuggeräusche von Fahrzeugen, die auch im öffentlichen Straßenverkehr verwendet werden, keinen Sinn.

Forderung
Die von Gewerbe ausgehenden Immissionen durch Straßenfahrzeuge sollten den Immissionen von Verkehr gleichgestellt werden. Eine diesbezügliche Regelung kommt in Nr. 7.4 TA Lärm in Betracht. Danach sollten Fahrzeuggeräusche stets als Verkehrslärm behandelt und aus den zu berücksichtigenden Anlagengeräuschen herausgerechnet werden.

Anmerkung
Weitere Einzelheiten entnehmen Sie der BFW- Stellungnahme zum Entwurf einer Zweiten Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm vom 21.06.2024. Download hier. Download der Anlage hier.

Immissionsrichtwerte primär außerhalb des Gebäudes begrenzen. Passiver Lärmschutz dann, wenn ansonsten nicht gebaut werden könnte (A.1.3 TA Lärm).

Um Lärm zu begrenzen, müssen neben dem Lärmschutz beim Verursacher Lärmschutzmaßnahmen außerhalb des zu bauenden Gebäudes durchgeführt werden, um Immissionen von außen zu begrenzen. Es geht insbesondere auch um die Aufenthaltsqualität auf Balkonen, Terrassen u. s. w. Der maßgebliche Messpunkt außen vor dem Fenster ist daher sachgerecht. Passive Lärmschutzmaßnahmen sollten jedoch zusätzlich immer dann möglich sein, wenn ansonsten nicht gebaut werden könnte (s.u.).

Dies wird auch durch die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe vom BMK und UMK bestätigt: „…Die Resultate der Lärmwirkungsforschung belegen seit langem, dass der Schutz des Außenbereichs- neben dem Schutz der Wohnräume und der Möglichkeit, Fenster für Lüftungszwecke zu öffnen- ein bedeutsames Element ist, damit die betroffenen Menschen ihr Wohnumfeld als qualitativ und angemessen ruhig erleben. Aus Studien ist auch bekannt, dass passive Schallschutzmaßnahmen, also Schallschutzfenster, von den Betroffenen vielfach nicht akzeptiert werden. Die TA Lärm legt daher auf der Grundlage der Vorgaben des BImSchG Immissionsrichtwerte zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Anlagengeräusche fest, die auch den Außenbereich von Wohnungen und das sonstige Wohnumfeld schützen. Diese Regelung dient neben der Ermöglichung von Frischluftzufuhr durch gekippte oder geöffnete Fenster auch dem Schutz des Wohnungsumfelds und des Außenwohnbereichs, etwa von Balkonen oder Terrassen. Der maßgebliche Immissionsort nach Nr. A.1.3 TA Lärm liegt aus diesem

Grund auch außen vor dem Fenster bzw. vor der Gebäudefassade. Dieses Konzept hat maßgeblich zu der mit der TA Lärm erreichten breiten Akzeptanz beigetragen. Qualitätsvolle Aufenthaltsbereiche im Freien sind ein wichtiges Ziel für eine nachhaltige Stadtentwicklung…“

Passiven Lärmschutz zur Lösung von Lärmkonflikten in die TA Lärm einfügen (Nr. 6.1 und Nr. 6.7 TA Lärm).

Neben Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes kann passiver Lärmschutz Wohnungsbebauung dort ermöglichen, wo Lärm durch Gewerbe oder Verkehr auch durch aktive Lärmschutzmaßnahmen unvermeidbar ist. Es sollte daher gesetzlich klargestellt werden, dass passive Lärmschutzmaßnahmen in Betracht kommen, wenn ansonsten nicht gebaut werden könnte.

Für die Bauleitplanung wurde die Zulässigkeit passiver Lärmschutzmaßnahmen bereits in § 9 Abs. 1 Nr.24 BauGB begründet. Der passive Lärmschutz sollte jedoch rechtlich weiter gestärkt und dem Bauherrn als zusätzliche Möglichkeit an die Hand gegeben werden. Eine Klarstellung kann z.B. unter Nr. 6.1 TA Lärm erfolgen. Und zwar für den Fall, dass Immissionsrichtwerte nur leicht, z.B. bis zu 3 dB(A) überschritten werden.

Daneben können passive Lärmschutzmaßnahmen zusätzlich dabei helfen, Lärmkonflikte in Gemengelagen ermessensfehlerfrei zu lösen. Grundprämisse für eine ermessensfehlerfreie Entscheidung ist auch hier die gegenseitige Pflicht zur Rücksichtnahme. Passive Lärmschutzmaßnahmen können demzufolge für die Ausübung des rechtsfehlerfreien Ermessens in Nr. 6.7 TA Lärm als Regelbeispiel eingefügt werden.

Gemengelagen auch auf zukünftige Wohnungsbauprojekte rechtssicher anwenden (Nr. 6.7 TA Lärm).

Wenn gewerblich, industriell oder hinsichtlich ihrer Geräuschauswirkungen vergleichbar genutzte und zum Wohnen dienende Gebiete aneinandergrenzen (Gemengelage), können die für die zum Wohnen dienenden Gebiete geltenden Immissionsrichtwerte gem. Nr. 6.7 TA Lärm bereits jetzt auf einen geeigneten Zwischenwert der für die aneinandergrenzenden Gebietskategorien geltenden Werte erhöht werden, soweit dies nach der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme erforderlich ist (Nr. 6.7 TA Lärm). Der Wortlaut ist bislang auf bereits bestehende Gemengelagen beschränkt und sollte auch auf die in Planung befindlichen Projekte erweitert werden.

Forderung
Die Ermessenspielräume von Nr. 6.7 TA Lärm sollten auch für zukünftige Bauprojekte rechtssicher geöffnet werden. Daher sollte klargestellt werden, dass Nr. 6.7 TA Lärm auch auf die in Planung befindlichen Wohnungsbauprojekte anwendbar ist. Die höheren Immissionsrichtwerte aus Nr. 7.5 Abs. 2 TA Lärm- E (Diskussionsentwurf 2024) können dann zur Definition der höheren Zwischenwerte ergänzend eingefügt werden.

Formulierungsvorschlag
In Nr. 6.7 TA Lärm- neu sollte Satz 1 wie folgt ergänzt werden: *„Wenn gewerblich, industriell oder hinsichtlich ihrer Geräuschauswirkungen vergleichbar genutzte und zum Wohnen dienende Gebiete aneinandergrenzen* ***oder auf Grund der in Planung befindlichen Vorhaben zur Wohnbebauung***

zukünftig aneinandergrenzen *(Gemengelage), können die für die zum Wohnen dienenden Gebiete geltenden Immissionsrichtwerte auf einen geeigneten Zwischenwert, der für die aneinandergrenzenden Gebietskategorien geltenden Werte erhöht werden, soweit dies nach der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme erforderlich ist…"*

Die höheren Immissionsrichtwerte aus Nr. 7.5 Satz 2 TA Lärm- E (siehe Referentenentwurf von 2024) sollten zur Definition der Zwischenwerte ergänzend in 6.7 TA Lärm eingefügt werden.

Prüfungsumfang von arten- und naturschutzrechtlichen Anforderungen bedarfsgerecht anpassen (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

Die Neuaufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ist derart aufwendig geworden, dass es häufig maximal bei Aufstellungsbeschlüssen bleibt, ohne dass wirklich schnelle und gute Grundlagen beispielsweise für den Bau neuer Wohnhäuser oder die Umwandlung vorhandener Gebäude gelegt werden. Dazu trägt auch der Prüfungsumfang von arten- und naturschutzrechtlichen Anforderungen bei.

In § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB sollte eine zumindest klarstellende Ergänzung in das BauGB aufgenommen werden, dass es im Hinblick auf das Planungserfordernis ausreicht, eine überschlägige Prüfung von ausreichenden Konfliktlösungsmöglichkeiten im späteren Planvollzug vorzunehmen. Es soll genügen, wenn ein Bauleitplan jedenfalls mit seinen wesentlichen Inhalten nach prognostischer Betrachtung umsetzbar ist und die Konfliktlösung im Detail dem Planvollzug überlassen bleibt.

Erweiterung des sektoralen Bebauungsplans vermeiden, verfassungsrechtliche Vorprüfung durchführen (§§ 9a, 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB / siehe Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung von 2024).

Der Anwendungsbereich des sektoralen Bebauungsplanes darf nicht erweitert werden. Auch eine Entfristung kommt nicht in Betracht.
Es handelt sich anderenfalls um einen tiefen und verfassungsrechtlich fragwürdigen Eingriff in die Eigentumsrechte. Die aktuellen Regelungen in § 9 Abs. 2d S. 5 und S. 6 BauGB sind nicht ohne Grund bis 2026 befristet.

Mit dem Instrument können Gemeinden festlegen, dass auf bestimmten Flächen im Innenbereich nur Wohnraum mit konkreten Vorgaben entstehen darf. Die Regelung kann bis zur Enteignung führen.

Entgegen der Begründung ist der sektorale Bebauungsplan kaum geeignet, durch planerische Festsetzungen Bauen von Wohnungen auch dort zu ermöglichen, wo er den rechtsbegrifflichen Kriterien des § 34 BauGB zuwiderlaufen würde. Bereits die damit verbundenen Eingriffe in die

Eigentumsrechte und die damit einhergehende Konfliktträchtigkeit sprechen dagegen. Der sektorale Bebauungsplan übergeht vielmehr die bisherigen Nutzungsmöglichkeiten und schränkt diese zu Lasten der Eigentümer ein.

Das Ziel, mit einem sektoralen Bebauungsplan „einfacher Bauland mobilisieren zu können“, widerspricht der Planungspraxis. Dem eigentlichen Genehmigungsverfahren für eine Baugenehmigung wird ein zusätzliches, zeitaufwendiges Planungsverfahren in einem Gebiet vorgeschaltet, in dem es vor dem Baulandmobilisierungsgesetz nicht erforderlich war. Bauwilligen wird so das bislang schnellste und effektivste Instrument zur Schaffung von neuem Wohnraum genommen, lediglich nach dem Einfügungsgebot gemäß § 34 BauGB bauen zu können.
Das politische Ziel, auf mehr Bauland einfacher, schneller und damit kostengünstiger Wohnungs-bau realisieren zu können, wird verfehlt. Entgegen der Begründung (Seite 75 des Vorentwurfes von 2024) dient auch die Neuregelung der §§ 9a i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB-E nicht der unkomplizierten und schnelleren Schaffung von Wohnraum, denn Sie eröffnet weitere stattliche Eingriffsmöglichkeiten, die über die bisherigen Regelungen zum sektoralen Bebauungsplan hinausgehen.

Bei der Planung von zusätzlicher Wohnbebauung könnten nach dem Vorentwurf zusätzliche Festsetzungen etwa zum Lärmschutz, zur Hitzevorsorge, zur Klimaanpassung oder zur Versorgung der Baugebiete mit aus-reichenden Angeboten der Daseinsvorsorge wie Kindergartenplätzen und weiteren sozialen oder infrastrukturellen Einrichtungen getroffen werden.
Das Bauen und entsprechende Investitionen im mitunter baulogistisch komplizierten, aber gegen-über dem Außenbereich gleichwohl bevorzugten Innenbereich wird durch neue gesetzlich normierte staatliche Eingriffe zusätzlich erschwert. Die Neuregelung macht das Bauplanungsrecht auch im bislang unbeplanten Innenbereich komplexer und treibt die Baukosten weiter in die Höhe. Bezahlbares Bauen wird verhindert.

Zu befürchten ist zudem, dass sich für Gebiete gem. § 34 BauGB ein räumliches Übergewicht von sozialer Wohnraumförderung ergibt. Diese Tendenz wird durch § 9a i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB-E verfestigt. Eine gesetzliche Obergrenze für den Anteil von Sozialwohnungen ist bislang nicht geregelt. In Anbetracht der üblichen Praxis bei städtebaulichen Verträgen sollte diese maximal bei 30 Prozent liegen. Nur solche Grenzen entsprechen darüber hinaus auch der verfassungsrechtlich gebotenen Balance zwischen Sozialpflichtigkeit und Eigentumsgarantie gem. Art. 14 GG.
Auch das den Kommunen drohende Risiko von Entschädigungszahlungen in Geld aufgrund eines Planungsschadens i.S.v. § 42 Abs. 1 BauGB wird - insbesondere vor dem Hintergrund der mitunter prekären Finanzsituation einer Vielzahl von Kommunen nicht thematisiert und abgewogen.

Forderung
Die bis 2026 befristete Regelung zum sektoralen Bebauungsplan gem. § 9 Abs. 2d BauGB ist unverändert beizubehalten. Die Regelung endet 2026.

Die verfassungsrechtliche Vorprüfung zu §§ 9a, 9Abs. 1 Nr. 7 BauGB-E ist nachzuholen. Die bisherige Regelung zum sektoralen Bebauungsplan ist zu evaluieren.

Städtebauliche Verträge wirtschaftlich tragfähig gestalten (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB-E).

Eine Erweiterung des Regelungskatalogs für städtebauliche Verträge kommt nicht in Betracht. Anderenfalls wird das Bauen weiter erschwert.

Insbesondere die Aufnahme von Maßnahmen zur Klimaanpassung in den Regelungskatalog städtebaulicher Verträge würde das Risiko erhöhen, dass Kosten für die Immobilienwirtschaft steigen und städtebaulicher Verträge nicht wirtschaftlich tragfähig, also angemessen gem. § 11 Abs. 2 BauGB gestaltet werden können. Neben der Komplexität steigen auch die Risiken für die Überschreitung des Übermaßverbotes.

Hinzukommt die Übernahme von Folgekosten zur Klimaanpassung gem. § 11 Abs. 1 Nr. 4c BauGB-E, die bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorganges vielfach in keinem angemessenen Verhältnis zum Wert des Vorhabens stehen. Städtebauliche Verträge können dann nicht abgeschlossen werden, scheitern oder befinden sich von vornherein an der Grenze zur wirtschaftlichen Schieflage.

Der bisherige Regelungskatalog ist bereits so umfangreich, dass es bereits jetzt für Immobilienunternehmen immer schwieriger wird, wirtschaftlich angemessene städtebauliche Verträge abzuschließen. Die aktuelle Immobilienkrise verstärkt die Situation, in der auch die in der Vergangenheit abgeschlossene städtebauliche Verträge wegen zu geringer wirtschaftlicher Spielräume an wirtschaftliche Grenzen stoßen. Insolvenzgefahren steigen. Laufende Bauprojekte drohen zu scheitern.

Forderung
Der Staat kann sich nicht unbegrenzt von allen Pflichten durch städtebauliche Verträge lösen. Das hat Grenzen und muss mit Art. 14 GG vereinbar sein. Die Vorprüfung zu den wirtschaftlichen Folgen und verfassungsrechtlichen Grenzen ist nachzuholen. Daneben ist zu prüfen, ob in Anbetracht des umfangreichen Regelungskatalogs eine Eigenbeteiligung der Gemeinde auch für städtebauliche Verträge in § 11 Abs. 2 BauGB normiert wird.

Erweiterung von kommunalen Vorkaufsrechten vermeiden (§§ 24 ff BauGB).

Eine Erweiterung des Anwendungsbereiches von Vorkaufsrechten ist nicht zielführend und wird abgelehnt. Ein erweiterter Anwendungsbereich für gemeindliche Vorkaufsrechte kann nicht den Erhalt der Wohnbevölkerungsstruktur im jeweiligen Teilmarkt fördern. Vorkaufsrechte bauen keine Wohnungen.

Erhaltungssatzungen selbst schaffen bereits Voraussetzungen für den Milieuschutz. Eine Verdrängung der Bevölkerung durch eine schleichende Umstrukturierung wird hierdurch bereits vermieden.
Dem gemeindlichen Vorkaufsrecht kommt bei der Bewältigung des Problems bezahlbaren Wohnraums nicht die Bedeutung zu, die ihm in der politischen und medialen Diskussion vielfach zugeordnet wird. Die Erweiterung von Vorkaufsrechten ist daher ideologisch und weniger fachlich geprägt.

Köster führt zum Vorkaufsrecht in ZRP 2022, 79ff, 81 zutreffend aus: *„… Die Diskussion wird im Wesentlichen durch politische Ideologie getragen. Das fachliche Fundament ist mehr als brüchig. Dies unterstreicht nicht zuletzt der Umstand, dass zum Beispiel die Stadt Berlin es sich leistet, mit dem ihr gehörenden 355 Hektar großen Areal des ehemaligen Flughafen Berlin Tempelhof „die größte innerstädtische Freifläche der Welt“ von jeder Bebauung frei zu halten. Man muss sich daher bewusst machen, was das Instrument des Vorkaufsrechts leisten kann und was nicht. Ver-ankert ist es im Städtebaurecht, einer Materie, die nicht der Miethöhenregulierung dient. Zur Baulandmobilisierung taugt das Vorkaufsrecht ebenfalls nicht. In sozialen Erhaltungsgebieten schützt es nur Bestandsmieter, schafft keine einzige neue Wohnung und leistet damit auch keinerlei Beitrag zur ambitionierten Zielsetzung der Bundesregierung von 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr…“*

Anpassung des sozialen Erhaltungsrechts durch eine zumindest befristete Genehmigungsfreistellung von energetischen Sanierungen und Modernisierungen (§§ 172 ff BauGB).

Ausgangslage
Die Europäische Union und Deutschland haben sich ambitionierte Ziele im Hinblick auf den Klimaschutz gesetzt. Spätestens im Jahr 2045 will Deutschland klimaneutral sein. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen in vielen Bereichen die Treibhausgasemissionen drastisch reduziert werden. Das Erreichen der Klimaschutzziele erfordert, dass auch der Gebäudebestand im Jahr 2045 treibhausgasneutral ist. Dazu sind flächendeckende und umfassende energetische Sanierungen erforderlich. Gleichzeitig nimmt die Ausweisung von sozialen Erhaltungsgebieten nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB vor allem in Ballungsgebieten bundesweit zu. Ein großer Teil des urbanen Gebäudebestands liegt in diesen sogenannten Milieuschutzgebieten. Innerhalb dieser Gebiete unterliegen bauliche Änderungen an Gebäuden und damit auch energetische Aufwertungsmaßnahmen einem gesonderten Genehmigungsvorbehalt.

Mit § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1a BauGB besteht zwar ein Genehmigungsanspruch, wenn die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes dient. Die notwendige kommunale Genehmigung für energetische Sanierungen, die über Mindeststandards hinausgehen, ist aber ein für alle Beteiligten aufwendiger, kostspieliger und langwieriger Prozess, der zudem überwiegend restriktiv gehandhabt wird. Grund hierfür ist der unklare Gesetzeswortlaut, abweichende Auslegungen innerhalb der juristischen Literatur sowie die unterschiedliche Rechtsprechung zu § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1a BauGB.
Zur Erreichung der Klimaschutzziele und insbesondere der anstehenden Zwischenziele im Jahr 2030 auch im Gebäudesektor ist es jedoch essenziell, dass Eigentümer von in sozialen Erhaltungsgebieten

gelegenen Gebäuden nicht darauf verwiesen sind, diese Rechtslage für jeden Einzelfall vor Gericht durchzusetzen. Ebenso wie § 1 Abs. 3 GEG bis zur Erreichung der Klimaziele befristet ist, sollte also die Vornahme jeglicher energetischer Aufwertungsmaßnahmen in sozialen Erhaltungsgebieten – zumindest befristet – genehmigungsfrei gestellt werden.

Fazit

Die überwiegend restriktive sowie von Kommune zu Kommune abweichende Auslegung der Rechtslage führt dazu, dass umfassende energetische Aufwertungsmaßnahmen des in sozialen Erhaltungsgebieten liegenden Gebäudebestands vielfach unterbleiben. Auch kann für die Vornahme energetischer Sanierungen in den sogenannten Milieuschutzgebieten überwiegend keine Förderung in Anspruch genommen werden, da diese voraussetzt, dass Aufwertungsmaßnahmen über die gesetzlichen Mindestanforderungen für bestehende Gebäude hinausgehen.

Forderung

Um die Erreichung der Klimaschutzziele effektiv zu unterstützen, sollte eine Anpassung des sozialen Erhaltungsrechts im BauGB erfolgen, die energetische Sanierungen und Modernisierungen in Milieuschutzgebieten von der Genehmigungspflicht bis mindestens 2045 befreit. Diese Maßnahme würde die rechtlichen Hemmnisse beseitigen und die Durchführung von Sanierungen er-leichtern, die für die Erfüllung der nationalen, europäischen und internationalen Klimaschutzverpflichtungen notwendig sind. Durch eine solche Regelung würden Maßnahmen zur umfassenden energetischen Gebäudesanierung, insbesondere durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme staatlicher Förderung, gesteigert, Innovation von energetischen Sanierungsmaßnahmen zugelassen, Treibhausgasemissionen im Gebäudesektor eingespart, der Ausbau und die Nutzung erneuerbarer Energien unterstützt, Energieverbrauch und -kosten von Mieterhaushalten gesenkt, Genehmigungsbehörden und Gerichte entlastet und damit zum Bürokratieabbau beigetragen und die Erreichung der übergeordneten, gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Klimaziele unterstützt werden.

Berlin, 25.09.2025

Ansprechpartner
Andreas Beulich, Bundesgeschäftsführer
Franco Höfling, Justiziar/Leiter Recht