



DISKUSSIONSPAPIER

Städtebaurecht neu gedacht

Eckpunkte für eine dringend erforderliche BauGB-Novelle

ARNO BUNZEL
BERNHARD FALLER

Inhalt

Kurzfassung	4
1 Vorbemerkung	7
2 Konzeptionelle Herausforderungen und Lösungsansätze für eine Reform des Städtebaurechts.....	7
2.1 Gegenwartsprobleme und Zukunftsaufgaben des Städtebaus	7
2.2 Die grundlegende Orientierungslinie zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts	8
3 Neue und veränderte städtebauliche Aufgabenstellungen.....	10
3.1 Nachverdichtungsstädtebau.....	10
3.2 Transformationsaufgaben im Städtebau	11
3.3 Verwandlungsstädtebau.....	12
4 Ergänzende Anforderungen an die Weiterentwicklung des Städtebaurechts	14
4.1 Soviel Kontinuität wie möglich, soviel Erneuerung wie nötig.....	14
4.2 Robustes, vereinfachtes und verlässliches Recht zur Stärkung lokaler Handlungsfähigkeit und Demokratie	14
4.3 Fiskalische Restriktionen bedenken - Innovative Sparsamkeit als Prinzip	14
4.4 Vorrang Kooperation und zielgenauere Gemeinwohlbindung	15
4.5 Grundstücksknappheit mitdenken: Leistungslose Einkommen vermeiden und wirtschaftliche Spielräume zur gemeinwohlorientierten Gestaltung freisetzen	15
4.6 Unwirtschaftliche Grundstücksnutzungen als Planungsziel: Grenzen der kooperativen Stadtentwicklung - Quartiersrenditen nutzbar machen	16

5	Reformpfade und Empfehlungen für ein modernisiertes Städtebaurecht.....	17
5.1	Möglichkeiten zur Realisierung von Bauvorhaben auch ohne aufwendige Planungsverfahren erweitern	17
5.1.1	Ausweitung der Abweichungsmöglichkeiten	17
5.1.2	Aufwertung des Innenentwicklungskonzeptes zur Schaffung von mehr Verlässlichkeit und Investitionssicherheit	19
5.1.3	Schaffung von Rechtssicherheit durch einen einfachen Rahmenbebauungsplan	20
5.1.4	Den Flächennutzungsplan für die Innenentwicklung besser nutzbar machen	21
5.2	Förderung kooperativer Umsetzungswege	23
5.2.1	Redaktionelle Hervorhebung kooperativer Gestaltungsoptionen	23
5.2.2	Spielräume bei der Lastenverteilung jenseits der Regularien bei hoheitlichem Vorgehen	24
5.3	Erleichterung der Mobilisierung bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft	25
5.3.1	Kleinere SEM bei Neuordnung	25
5.3.2	Vorkaufsrecht zur Mobilisierung unbebauter Baugrundstücke	26
5.3.3	Generelle Bauverpflichtung bei der Festsetzung von neuem Baurecht	27
5.3.4	Verfahrensbündelung beim Baugebot	28
5.4	Flexibilisierung bei komplexen städtebaulichen Gesamtmaßnahmen (Sanierungs-, Stadtumbau- und Entwicklungsmaßnahmen)	28
5.4.1	Zusammenfassung unterschiedlicher Maßnahmentypen in einer Gesamtmaßnahme	28
5.4.2	Flexibilisierung bei den Durchführungsmodalitäten in städtebaulichen Entwicklungsbereichen	30
	Über die Autoren	31
	Impressum	32

Kurzfassung

Mit dem Ende der Ampelkoalition scheiterte auch die beabsichtigte grundlegende Novellierung des Städtebaurechts. Eine solche grundlegende Novellierung muss angesichts der drängenden Herausforderungen insbesondere im Wohnungsbau und bei der Modernisierung unserer Städte und Gemeinden von der kommenden Bundesregierung unverzüglich in Angriff genommen werden. Die zum Teil guten Ansätze des Gesetzentwurfs von September 2024 können hierbei ein Ausgangspunkt sein. Sie reichen aber bei weitem nicht aus, weil darin grundlegende Probleme wie die weiterwachsende Komplexität, der überhöhte Aufwand im Einzelfall und die vorhabenübergreifende Koordination der städtebaulichen Entwicklung unzureichend beantwortet werden.

Korrekturbedürftig im Städtebaurecht ist insbesondere eine lähmende und ressourcenzehrende Aufwands- und Komplexitätssteigerung, die sich in den letzten Jahrzehnten schrittweise aus der Potenzierung von zwei grundlegenden Trends ergeben hat: (1) Das Bauen ist kleinteiliger geworden, weil es sich nach der Abkehr von der Außenentwicklung und der abgeschlossenen Verwertung der meisten großen Brach- bzw. Konversionsflächen zunehmend im kleinen Maßstab in der Innenentwicklung vollzieht. (2) Die Zahl der an städtebauliche Vorhaben herangetragenen öffentlichen Interessen und damit verbundener Prüfungs- und Regelungsbedarfe ist kontinuierlich gewachsen.

Der Schlüssel zur Überwindung dieses dysfunktionalen Kleinteiligkeits- und Komplexitätsdilemmas liegt darin, der Vielfalt der gesellschaftlichen Belange in größeren räumlichen Zusammenhängen (Quartier oder Stadtteil) im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung Geltung zu verschaffen, um auf dieser Basis einzelne Vorhaben sachlich und verfahrenstechnisch entlasten zu können. Zugleich kann nur so die nicht nur angesichts des Klimawandels dringliche Modernisierung der städtebaulichen Infrastrukturen gelingen.

Diese vorlaufende Koordination auf Quartiers- und Stadtteilebene entlastet und beschleunigt Investitionen. Zugleich wird der Aufwand bei Bau- und Planungsbehörden durch den Bündelungseffekt reduziert. Das gewollte Nebenergebnis ist, dass nicht mehr primär dort geplant und gebaut wird, wo Investoren Grundstücke gefunden haben, sondern wieder vermehrt, wo es aus stadtplanerischen Überlegungen heraus sinnvoll ist. Sowohl die städtebaulich-qualitativ verbesserte Steuerung des kleinteiligen Nachverdichtungsstädtebaus kann davon profitieren als auch ein umfassenderer Verwandlungsstädtebau und nicht zuletzt die zunehmend wichtigen städtebaulichen Transformationsaufgaben.

Mit den vorgeschlagenen Eckpunkten für eine BauGB-Novelle werden sowohl die Erfordernisse wachsender als auch stagnierender und schrumpfender Städte adressiert. Es geht darum mehr Qualität und damit eine die Potenziale der Innenentwicklung ausnutzende Wertschöpfung zu ermöglichen, um private und öffentliche Investitionen anzureizen. Hierzu braucht es verbesserte Gestaltungsmöglichkeiten im Städtebaurecht. Die folgenden Vorschläge sind auch darauf ausgerichtet:

Möglichkeiten zur Realisierung von Bauvorhaben auch ohne aufwendige Planungsverfahren erweitern

- Die im Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vorgesehene Ausweitung von den nach § 31 Abs. 2 und 3 und § 34 Abs. 3a BauGB bestehenden Abweichungsmöglichkeiten ist zu begrüßen. Die Anwendung sollte – wie bei § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB für Bauleitpläne – durch die Klarstellung der Bedeutung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten für die

vorzunehmenden Ermessensentscheidungen erleichtert werden. Zusätzlich könnte zur Schaffung von mehr Investitionssicherheit geregelt werden, dass einem im Einklang mit dem beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzept stehenden Vorhaben nur öffentliche Belange entgegengehalten werden, welche in dem städtebaulichen Entwicklungskonzept noch nicht abgewogen wurden. Mehr Anwendungssicherheit wird zudem erreicht, wenn im Gesetz klargestellt wird, dass bei Abweichungsentscheidungen der Interessenausgleich hinsichtlich der berührten nachbarlichen Interessen und öffentlichen Belange durch städtebauliche Verträge erreicht werden kann.

- Die potenzielle Funktion eines Integrierten Entwicklungskonzeptes (IEK) für die Beurteilung von Abweichungsentscheidungen sollte im Gesetz explizit herausgestellt werden. Neben einer Erweiterung des Katalogs möglicher Inhalte eines IEK sollte auch die systematische Stellung im BauGB geändert werden. Die Regelung sollte an prominenter Stelle als generelle Leitvorschrift für die Innenentwicklung entsprechend ihrer potenziellen Bedeutung systematisch eingeordnet werden.
- Die im Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vorgesehenen inhaltlich fokussierten Bebauungspläne (§ 9a) bzw. städtebauliche Satzungen (§ 34 Abs. 1) sind grundsätzlich zu begrüßen. Die Satzungsbefugnis sollte jedoch noch weiter gefasst werden. Sie sollte auch den Zulässigkeitsrahmen erweiternde Festsetzungen erlauben. Zudem sollte die Beschränkung auf unbeplante Innenbereiche entfallen. Auch Gebiete, in denen Bebauungspläne gelten, sollten einbezogen werden.
- Die Flächennutzungsplanung sollte erleichtert und beschleunigt werden, indem die bereits für bestimmte Außenbereichsvorhaben zulässigen Teil-Flächennutzungspläne auf andere Zwecke und insbesondere zum Zwecke der Koordinierung der städtebaulichen Innenentwicklung erlaubt werden. Zudem sollte den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, den Flächennutzungsplan im Rahmen der Innenentwicklung für Teilbereiche mit einer unmittelbar Baurecht begründenden Wirkung auszustatten, die sich auch über bestehende beschränkende Bebauungspläne und im unbeplanten Innenbereich über den Maßstab der Eigenart der näheren Umgebung hinwegsetzt. Dies sollte als Darstellungsoption explizit aufgenommen werden.

Förderung kooperativer Umsetzungswege

- Kooperative Gestaltungsoptionen sollten redaktionell besser herausgestellt werden. Zur Verdeutlichung des Begriffs „Angemessenheit“ sollte in § 11 Abs. 3 BauGB klargestellt werden, dass von einer Angemessenheit auszugehen ist, wenn das Vereinbarte unabhängig von den planbedingten Bodenwertsteigerungen bei Einräumung einer marktüblichen Rendite objektiv nicht unwirtschaftlich ist. Die Darlegungslast müsste bei den Vorhabenträgern liegen.

Erleichterung der Mobilisierung bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft

- Der Anwendungsbereich von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sollte auf kleinere Brachflächen im Siedlungsbestand ausgedehnt werden, soweit dies zu deren Umnutzung und Aktivierung erforderlich ist.
- Das Vorkaufsrecht nach § 24 Absatz 1 Nr. 6 BauGB sollte auf alle unbebauten und geringfügig bebauten Baugrundstücke ausgeweitet werden, auf denen Wohnungsbau zulässig ist. Zudem sollte

geprüft werden, ob und wie die Vorkaufsrechtstatbestände für die Erfordernisse des Transformationsstädtebaus weiterentwickelt werden können.

- Wie im Schweizer Recht sollte die Schaffung von Baurecht grundsätzlich mit einer sich aus dem Gesetz ergebenden oder durch Festsetzung zu begründenden Verpflichtung zur Umsetzung der Bebauungsmöglichkeit innerhalb einer bestimmten Frist verbunden sein. Für den Fall der Nichtumsetzung innerhalb der Frist sollte ein Ankaufsrecht der Kommune greifen.
- Die Vorschläge zur Bündelung von Verfahren zur Aktivierung von unbebauten und geringfügig bebauten Grundstücken sollten weiterverfolgt werden. Dabei sollte ergänzend auch die Möglichkeit einer Bauverpflichtung für eine Mehrzahl von Baugrundstücken (flächenhaftes Baugebot) geschaffen werden. Dies gilt insbesondere für Sanierungsgebiete, Stadtumbaugebiete und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen.

Flexibilisierung bei komplexen städtebaulichen Gesamtmaßnahmen (Sanierungs-, Stadtumbau- und Entwicklungsmaßnahmen)

- Die unterschiedlichen Maßnahmentypen sollten unter dem Dach einer Gesamtmaßnahme zusammengefasst und flexibel miteinander kombiniert werden können. Regulatorisch könnte die Festlegung eines solchen Gesamtmaßnahmegebietes im Wege einer Satzung erlaubt werden, in der die Teilbereiche unterschiedlicher Eingriffsintensität benannt und räumlich festgelegt werden.
- Zur Flexibilisierung und Beschleunigung sollte den Gemeinden bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen erlaubt werden, einen Aufschlag auf den Anfangswert beim Ankauf der Grundstücke zu gewähren, soweit nach der Kosten- und Finanzierungsplanung eine Kostendeckung der Maßnahme gewährleistet ist. Zudem sollte auch die Durchführung einer Umlegung als Alternative zum Grunderwerb in Teilen des Entwicklungsbereichs erlaubt werden.

1 Vorbemerkung

Mit dem Ende der Ampelkoalition scheiterte auch die beabsichtigte grundlegende Novellierung des Städtebaurechts. Eine solche grundlegende Novellierung muss angesichts der drängenden Herausforderungen insbesondere im Wohnungsbau und bei der Modernisierung unserer Städte und Gemeinden von der kommenden Bundesregierung unverzüglich in Angriff genommen werden. Die zum Teil guten Ansätze des Gesetzentwurfs von September 2024 können hierbei ein Ausgangspunkt sein. Sie reichen aber bei weitem nicht aus, weil darin grundlegende Probleme wie die weiterwachsende Komplexität, der überhöhte Aufwand im Einzelfall und die vorhabenübergreifende Koordination der städtebaulichen Entwicklung unzureichend beantwortet werden. Die hiermit vorgeschlagenen Eckpunkte für eine weitreichendere BauGB-Novelle sollen in diese Lücke hineinstoßen.

2 Konzeptionelle Herausforderungen und Lösungsansätze für eine Reform des Städtebaurechts

2.1 Gegenwartsprobleme und Zukunftsaufgaben des Städtebaus

In der baulichen Weiterentwicklung der Städte muss eine zunehmende Vielfalt von Zielen und Interessen berücksichtigt werden. Das Städtebaurecht mit dem Baugesetzbuch (BauGB) im Zentrum bildet den rechtlichen Rahmen dazu. Ein Kern des gegenwärtigen Problems ist, dass diese Interessenvielfalt sowohl materiell als auch verfahrenstechnisch auf fast allen beteiligten Ebenen zu steigendem Aufwand führt. Planungszeiträume werden länger. Mehrbelastungen oder auch Überlastungen entstehen insbesondere bei Bauverwaltungen und bei Investoren.

Problemverschärfend ist, dass sich das Bauen kaum mehr im großem Maßstab am Stadtrand, auf Militär-/Industriebrachen oder alten Hafenanlagen, sondern immer kleinteiliger sowie in der Interessenabwägung sensibler durch die sogenannte Innenentwicklung vollzieht (und vollziehen soll). Steigender Verfahrensaufwand pro Planungsfall und kleinteiligere Planungsfälle potenzieren sich gegenseitig in ihrer belastenden Wirkung für die städtebauliche Praxis.¹ Ebenso bedeutsam ist der bereits heute spürbare und in Folge des demografischen Wandels zukünftig sich verschärfende Fachkräftemangel. Insbesondere die kleineren Städte und Gemeinden sind mit der Menge und der Komplexität der Aufgaben zunehmend überfordert. Aber auch in den Großstädten hinkt die Aufgabenerledigung den Anforderungen häufig spürbar hinterher.

Das zeigt sich besonders deutlich an einer zu schwerfälligen Bereitstellung von Baurechten und einer ebenso unzureichenden Mobilisierung von bebaubaren Grundstücken. Der Wohnungsbau leidet besonders auffällig darunter: vielerorts drastisch gestiegene Grundstückspreise und deutlich zu geringe Wohnungsbauleistungen in den letzten 15 Jahren. Der in diesem Zeitraum entstandene Wohnungsmangel ist zu einem herausragenden Gegenwartsproblem geworden. Dessen Bewältigung steht seit nunmehr zehn Jahren weit oben auf der politischen Agenda. Durchschlagende wohnungspolitische Erfolge lassen auf sich warten. Ein zeitgemäßes Städtebaurecht kann ein nicht unwesentlicher Teil der Lösung sein und sollte auch unter diesem Blickwinkel konzipiert werden.

¹ Dies gilt trotz der Möglichkeit zur Durchführung beschleunigter Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB.

Dies überlagernd werden die aus dem Klimawandel entstehenden Zukunftsaufgaben immer dringlicher, finden aber zu langsam Eingang in die städtebauliche Praxis. Auch in dieser Hinsicht ist das Städtebaurecht gefordert. Dabei geht es nicht allein um die klimawandelangepasste Gestaltung von Neubauquartieren, sondern mehr noch um die viel schwierigere Anpassung der vorhandenen Stadtquartiere: mehr Grün und Wasser in der Stadt („Schwammstadt“), neue Formen der Energieerzeugung und Energieverteilung („Energiewende“) sowie die Neuorganisation der Mobilität („Mobilitätswende“). Aber auch die sozialen und sonstigen infrastrukturellen Fragen der Stadtentwicklung erfordern mehr vorausschauende Beachtung.

Die Dringlichkeit zu einer grundlegenden BauGB-Novelle entsteht erstens aus den Anforderungen der immer kleinteiligeren Innenentwicklung; und zweitens aus der Aufgabe, den Siedlungsbestand mit Blick auf die Erfordernisse des Klimawandels, den technischen Fortschritt und sich verändernde gesellschaftliche Erwartungen zu modernisieren. Dementsprechend sollte die Innenentwicklung bei der Weiterentwicklung des Städtebaurechts im Mittelpunkt stehen. Ihre Stärkung ermöglicht es, eine entstehende Flächennachfrage vergleichsweise ressourcenschonend und zügig zu bewältigen. Gemessen am Status quo muss sie jedoch bei reduziertem Aufwand und daraus gewonnener Flexibilität zugleich städtebaulich-qualitativ besser gesteuert werden. Hieraus ergeben sich die zentralen Anforderungen für die Weiterentwicklung des städtebaulichen Handelns und damit auch des Städtebaurechts.

2.2 Die grundlegende Orientierungslinie zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts

Dabei muss der Lösungsweg in der Anerkennung gewisser Pfadabhängigkeiten am vorhandenen Recht ansetzen (siehe Kap. 4.1). Charakteristisch für Deutschland ist, dass es zwei quantitativ bedeutsame Wege zur Baugenehmigung gibt: Der erste Weg führt auf der Basis des § 34 BauGB im unbeplanten Innenbereich oder im Geltungsbereich eines bereits rechtskräftigen Bebauungsplanes geradlinig und im Idealfall relativ schnell zur Baugenehmigung. Dieser Vorteil korrespondiert mit dem Nachteil, dass aktuelle Bauvorhaben sich häufig kaum mit dem bisweilen nicht mehr zeitgemäßen Baurecht (z. B. Anzahl der Vollgeschosse) in Übereinstimmung bringen lassen. Die dann erforderlich werdenden Abweichungen, Ausnahmen oder Befreiungen setzen wiederum einen durchaus aufwändigen Abgleich mit den städtebaulichen Wirkungen, nachbarschaftlichen Interessen und sonstigen öffentlichen Belangen in Gang. Der zweite Weg führt durch das Bebauungsplanverfahren, bei dem alle relevanten Belange in einem festgelegten Verfahren ermittelt, geprüft und abgewogen werden und auf diesem Weg neues Baurecht geschaffen wird. Beide Wege sind letztlich von der zunehmenden Vielfalt öffentlicher Interessen und einem steigenden Verfahrensaufwand geprägt.²

Letztlich macht es jedoch keinen Sinn, immer kleinere Planungs- und Bauvorhaben mit der kompletten Vielfalt der gesellschaftlichen Interessen zu konfrontieren und einen größer werdenden Teil dieser Interessen darin auch sachlich berücksichtigt sehen zu wollen. Genauso wenig sinnvoll ist es jedoch, dem Investitionsdruck folgend über einfache Genehmigungsvorgänge einer ungesteuerten Nachver-

² Normalerweise wird angenommen, dass der Genehmigungsweg gegenüber dem Weg über das Bebauungsplanverfahren deutlich einfacher und verfahrenstechnisch sparsamer ist. Dies ist mit Sicherheit nach wie vor richtig. In einer Befragung zum geplanten § 246e BauGB verweisen die Stadtplanungsämter jedoch fast einheitlich darauf, dass die Unterschiede zwischen diesen beiden Wegen geringer geworden sind. Kern des diesbezüglichen Argumentes ist, dass die Intensität mit der Beschäftigung unterschiedlichster Belange nicht allein deswegen hoch ist, weil es die Gesetzgebung erfordert, sondern auch um den lokalpolitischen und den eigenen fachlichen Ansprüchen Rechnung zu tragen. Hinzu kommt die Einschätzung, dass nur eine gründliche, umfänglich schriftlich dokumentierte und schließlich zu den Akten genommene Prüfung der unterschiedlichen Sachverhalte eine nachhaltige Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit gewährt (siehe: Steinbach/Lau/Faller/Coulmas, Praxistest "Bauturbo" § 246e BauGB - Einschätzungen aus kommunaler Perspektive, in: vhw debatte, Nr. 6, 2025, S. 5ff).

dichtung, die in der Aggregation der Einzelvorhaben beispielsweise zur Überlastung der Infrastrukturen führen oder einen bestehenden Mangel an Grün im Quartier verschärfen kann, den Weg zu bereiten. Der Schlüssel zur Überwindung dieses dysfunktionalen Kleinteiligkeits- und Komplexitätsdilemmas liegt darin, der Vielfalt der gesellschaftlichen Belange in größeren räumlichen Zusammenhängen im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung Geltung zu verschaffen, u. a. um einzelne Vorhaben sachlich und verfahrenstechnisch entlasten zu können. Dies bedeutet für das Städtebaurecht insbesondere, eine vorausgehende konzeptionelle Klärung öffentlicher Belange mit einer Bindungswirkung für nachfolgende Planungs- und Genehmigungsverfahren vorzusehen.

Zur Verdeutlichung: Wenn in einem Stadtquartier z. B. von der Größe eines 15-Minuten-Fußgänger-Radius gewährleistet wird, dass Grünräume in ausreichender Weise erhalten und entwickelt werden, warum sollten dann einzelne Bauvorhaben dahingehend überprüft, bewertet und mit kompensatorischen Maßnahmen belastet werden? Wenn in einem Stadtquartier ausreichend Stellplätze z. B. in Quartiersgaragen vorgehalten werden, warum sollten dann bei jedem Vorhaben Stellplatznachweise gefordert und teure Tiefgaragen gebaut werden?

Aus der Verlagerung wesentlicher Aufgaben der Interessenberücksichtigung und Interessenabwägung auf eine Quartiers- oder Stadtteilebene können mehrere positive Effekte entstehen: (1) Wenn wesentliche Belange einer sinnvollen städtebaulichen Quartiersentwicklung bereits abgewogen und berücksichtigt sind, können mehr Vorhaben über Baugenehmigungs- anstelle von Bebauungsplanverfahren umgesetzt werden. (2) Wenn auf der Quartiersebene wesentliche Abwägungen und Priorisierungen bereits vorgenommen wurden, entlastet das die dennoch erforderlichen Bebauungsplanverfahren. (3) Eine besonders große Entlastung wird ermöglicht, wenn die Kommunen rechtlich und wirtschaftlich in die Lage versetzt werden, die für eine gute Quartiersentwicklung erforderlichen Vorleistungen zu erbringen (z. B. Sicherung preiswerter Wohnangebote, ausreichend Grün und Blau im Quartier). Denn erst die tatsächliche Berücksichtigung von relevanten Aspekten der Stadtteilentwicklung schafft die Basis für eine über Verfahrensvorteile hinausgehende materielle Entlastung der einzelnen Bauvorhaben. So wird ein Bauvorhaben nicht selbst für KiTa-Plätze sorgen müssen, wenn die Stadt vorher für ein ausreichendes Angebot gesorgt hat.

Aus dem zuletzt genannten Argument leitet sich ein weiterer Vorteil ab: Wenn die Kommune wieder selbst die wesentlichen Vorleistungen für eine gute Stadtteil- und Quartiersentwicklung erbringt, gewinnt sie eine stadtplanerisch-räumliche Lenkungsfunktion zurück. Im Status quo der kleinteiligen Innenentwicklung folgt das stadtplanerische Engagement räumlich primär den privaten Investitionsabsichten (und einer gelingenden privaten Grundstücksmobilisierung). Dies hat seine Berechtigung. Daneben hat es aber auch seine Berechtigung, die private Investitionstätigkeit durch entsprechende Vorleistungen dorthin zu lenken, wo sie aus stadtplanerischen Motiven heraus besonders erwünscht sind. Den Vorleistungscharakter des öffentlichen Handelns zu betonen, macht es zugleich erforderlich, über die Finanzierung dieser Vorleistungen und eine gerechte Lastenteilung zwischen öffentlicher Hand und Privaten nachzudenken. Denn im Status quo wird ein Teil der Finanzierung nicht als öffentliche Vorleistung, sondern im Nachgang auf der Basis städtebaulicher Verträge über die Vorhabenträger gewährleistet. Auch dies ist ein Thema des Städtebaurechts.

Im Sog der zunehmenden Kleinteiligkeit wurde die Stadtplanung viel zu sehr auf Fragen der architektonischen und technischen Gestaltung von einzelnen Bauvorhaben und kleinteiligen Siedlungsbausteinen verengt. Demgegenüber geht es beim Städtebau darum, lebenswerte Stadträume zu gestalten und die erforderliche Modernisierung des Siedlungsbestandes effektiver und mit höherer Qualität zu erreichen. Dies erfordert ein Planen und Handeln in räumlich größeren Zusammenhängen. Einer derartigen Rück-

besinnung auf die grundlegenden Aufgaben des Städtebaus den Weg zu bereiten und dabei die Herausforderungen der Innen- und Bestandsentwicklung zu berücksichtigen, sollte in Übereinstimmung mit den Grundsätzen einer integrierten Stadtentwicklung („Leipzig Charta“) der grundsätzliche Orientierungsrahmen für die Weiterentwicklung des Städtebaurechts sein.

3 Neue und veränderte städtebauliche Aufgabenstellungen

Neben altbekannten und durch das BauGB gut abgedeckten Aufgaben entstehen neue Handlungsbedarfe mit ebenso neuen oder zumindest veränderten Anforderungen, die bei der Weiterentwicklung des Städtebaurechts eine besondere Beachtung verdienen. Hierum geht es im Folgenden.

3.1 Nachverdichtungsstädtebau

Der Nachverdichtungsstädtebau ist in den letzten zwei Jahrzehnten schrittweise zu einer sehr bedeutsamen, vielerorts auch zur dominanten Form des Städte- und Wohnungsbaus geworden. Gemeint ist damit das kleinteilige Auffüllen von und Anstückeln an bestehenden Siedlungsstrukturen.³ Dabei kann es sich um die Bebauung von Baulücken, die Verwertung von Restgrundstücken in älteren Baugebieten, die Nachnutzung oder Umwandlung von eher kleinen Gewerbe- und Bürostandorten, Betriebshöfen, Gemeinbedarfseinrichtungen (z. B. Krankenhaus, Schulen/Schulgelände, Sportplätze), die Verwertung von Garagenhöfen sowie minderwertigen Grünflächen oder auch die Nachverdichtung auf bestehenden Grundstücken (Abriss/Neubau, Anbau, Ausbau, Aufstockung) handeln.

Charakteristisch für diesen Nachverdichtungsstädtebau ist, dass er primär von Investoren initiiert wird, die sich zuvor einen entsprechenden Zugriff auf die überwiegend privaten Grundstücke gesichert haben oder aber im eigenen Flächen- und Gebäudebestand tätig werden. Ein weiteres Charakteristikum dieses eher kleinteiligen Nachverdichtungsstädtebaus ist, dass er sich eher hochwertige Standorte sucht. Denn primär in guten Lagen mit intaktem städtebaulichem Umfeld lassen sich die hohen Baukosten aus den Erträgen refinanzieren. Besonders in den so zu charakterisierenden Quartieren entsteht eine hohe Investitionsdynamik.

Dieser Anstückelungs- und Auffüllungsstädtebau verliert jedoch zu nehmend an Akzeptanz, weil er im Ergebnis der über Jahre hinweg erfolgten kleinteiligen Nachverdichtung als zunehmend problematisch wahrgenommen wird: Überlastete Infrastrukturen (KiTa, Stellplätze, Straßen), zunehmender Mangel an Freiräumen und Grünvolumen mit Blick auf Aufenthaltsqualitäten und in ihrer Bedeutung zur Klimawandelvorsorge sowie soziale Veränderungen (Gentrifizierung) werden thematisiert und kontrovers politisch diskutiert. Dies führt im bau- und planungsrechtlichen Status quo dazu, dass einzelne Vorhaben – partiell unabhängig von Verfahrensvorschriften – nicht nur intensiver diskutiert werden, sondern auch die politische Neigung entsteht, von diesen Vorhaben Lösungsbeiträge für bestehende Defizite des Stadtteils zu erwarten.

Der Nachverdichtungsstädtebau hält noch große Potenziale für den Städte- und Wohnungsbau der Zukunft bereit. Ohne seine Stärkung sind Innenentwicklungs- und Flächensparziele kaum zu erreichen. Den planerischen Aufwand in ein vernünftiges Verhältnis zu seiner Kleinteiligkeit zu bringen, ist eine wichtige

³ Siehe: Faller, 2023, Rettet die Innenentwicklung!, in: vhw Schriftenreihe, Nr. 39, 2023, S. 18f.

Aufgabe für das Städtebaurecht. Die hierzu erforderliche Flexibilisierung des Planens sollte nicht nur dem Wohnungsbau und den Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten zugutekommen. Auch andere städtebauliche Aufgaben können ein gewichtiges öffentliches Interesse begründen. Wesentlich für die Durchsetzbarkeit und die Akzeptanz wird es sein, ihn mit hoher Sensibilität für die betroffenen Stadtteile oder Quartiere qualitativ besser zu steuern.

Insoweit eine vorausschauende quartiers- oder stadtteilbezogene Befassung mit den infrastrukturellen Rahmenbedingungen der Nachverdichtung zu einer Entlastung des Nachverdichtungsstädtebaus beitragen kann, ist ein durchaus gewollten Nebeneffekt zu erwarten: Der Nachverdichtungsstädtebau würde sich wieder vermehrt in weniger guten bzw. teuren Lagen rentieren. In ihrer positiven Wirkung ergänzen sich dabei die günstigeren Grundstückspreise und die preisdämpfende Wirkung des vergrößerten quantitativen Potenzials. Hinzu käme als weitere Folge, dass sich die Investitionstätigkeit räumlich besser in der Stadt verteilen würde und somit auch Quartiere, die im Status quo einer übermäßigen Investitionsdynamik ausgesetzt sind (Gentrifizierung), mit einer gewissen Entlastung rechnen können.

3.2 Transformationsaufgaben im Städtebau

Klimaschutzmaßnahmen und Ansätze zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels haben auch aufgrund internationaler und nationaler Bindungen eine überragende Dringlichkeit. Dies hat auch das BVerfG betont und den Gesetzgeber gezwungen, das Bundesklimaschutzgesetz mit entsprechenden Zielvorgaben zu konkretisieren. Als städtebauliche Aufgabenstellung ist das häufig mit einer Neuaufteilung der öffentlichen Räume verbunden, so z. B. bei der Gestaltung der Verkehrswende in den Städten, um Platz für die verschiedenen Verkehrsträger und die damit einhergehenden Infrastrukturen zu schaffen. Gleichzeitig sollen die Aufenthalts- und Freiraumqualität und mit Blick auf Kühlungseffekte auch die Grünausstattung und schließlich das Wassermanagement (Retentionsflächen / Schwammstadt) verbessert werden. Hinzu kommen gegebenenfalls Übergabepunkte und andere Infrastrukturen für eine modernisierte Energieversorgung und -verteilung (Nah-/Fernwärme). Die Praxis hat längst gezeigt, dass die insgesamt erhöhten Ansprüche nicht befriedigend durch Umbau der vorhandenen öffentlichen Räume eingelöst werden können. So führt die Zurückdrängung des PKWs, insbesondere der Abbau des Stellplatzangebotes, solange zu erheblichen Konflikten, wie nicht Ersatzflächen, z. B. für den Bau von Quartiersgaragen, mobilisiert werden können. Auch im öffentlichen Interesse liegende Maßnahmen auf privaten Grundstücken sind essentiell für die Zielerreichung (Dachbegrünung, Solardächer etc.) Ein anderes Thema ist die Rücknahme von Baurechten in überschwemmungsgefährdeten Bereichen oder zur Sicherung von kühlendem Grün und Frischluft in den vorhandenen Stadtquartieren.

Vergleichsweise einfach wäre es, dies alles in großen Neubauquartieren zu berücksichtigen. Die Anpassung des Siedlungsbestandes ist aber die wichtigere Herausforderung. Insoweit zur Bewältigung dieser Transformationsaufgaben auf private Grundstücke zurückgegriffen werden muss, ist die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer eine Schlüsselstelle, an der das Städtebaurecht gefordert ist. Entscheidend ist der Umstand, dass die Maßnahmen in der Regel zwar insgesamt zu privaten Wertzuwächsen der Baugrundstücke führen, nicht jedoch bei denjenigen, deren Grundstücke für die Transformation in Anspruch genommen werden. Von daher besteht kein wirtschaftlicher Kooperationsanreiz.

Ferner stellen sich Finanzierungsfragen, die aus Gründen der fiskalischen Sparsamkeit und der Verteilungsgerechtigkeit nicht allein mit Steuermitteln beantwortet werden sollten. Ein komplexer transformativer Quartiersumbau wird Gewinner und Verlierer unter den privaten Eigentümern hervorbringen. Die einen müssen Einschränkungen in der Nutzbarkeit ihres Grundstücks hinnehmen oder es gar ganz

abgeben. Die anderen profitieren von nachhaltigen Mobilitätsangeboten, aufgewerteten öffentlichen Räumen, verbesserten Schutzmaßnahmen gegenüber Starkregen und Hitze sowie einer optimierten Energieversorgung. Um die Maßnahmen zu finanzieren und insbesondere die schlechter gestellten Eigentümer zu entschädigen, wäre es sinnvoll, eine partielle Umlagefinanzierung vorzusehen, bei der die profitierenden Eigentümer einen Teil ihres Wertzuwachses abführen müssen.

In manchen schrumpfenden Städten stellen sich zudem dringliche Aufgaben eines stabilisierenden Rückbaus (z. B. Gelsenkirchen⁴). Die aus der eingeschränkten Kooperationsbereitschaft entstehenden Anforderungen an das Städtebaurecht sind sehr gut mit den oben beschriebenen Transformationsaufgaben vergleichbar.

3.3 Verwandlungsstädtebau

Mit dem Begriff des Verwandlungsstädtebaus wird hier eine Aufgabe beschrieben, die deutlich über das hinausgeht, was bislang städtebauliche Praxis ist. So geht es zum Beispiel in der klassischen Stadterneuerung primär um die Behebung einzelner städtebaulicher Missstände und im Stadtumbau um die Beseitigung von Funktionsstörungen (insbesondere Abriss nicht mehr verwertbarer Bausubstanz), im Wesentlichen um die sonstigen städtebaulichen Strukturen zu erhalten. Eine umfassende städtebauliche Neuordnung der Stadterneuerungs- oder Stadtumbauquartiere ist in der Regel nicht das Ziel.

Anders sieht dies im Verwandlungsstädtebau aus. Er bezieht sich auf größere Areale in der Stadt, die aufgrund ihrer Lage im städtischen Gefüge zwar eine hohe Attraktivität haben, bei denen die gegenwärtige städtebauliche Struktur und die damit einhergehende Nutzung (nach Art und Intensität) jedoch nicht diesen hohen Lagepotenzialen gerecht werden. Der Verwandlungsstädtebau zielt darauf, diese hohen aus der Lage entstehenden Potenziale für die Stadtentwicklung nutzbar zu machen. Dies bedeutet nicht nur höhere Dichten und intensivere Nutzung, sondern als Voraussetzung dafür häufig neue städtebauliche Grundkonfigurationen, neue Grundstückszuschnitte, veränderte öffentliche Räume (inkl. Grün/Freiraum), Umbau und Umnutzung der vorhandenen Gebäude, Einfügen neuer Gebäude, modernisierte Infrastrukturen und anderes mehr. Die innere Differenzierung insbesondere der größeren innerstädtischen Verwandlungsgebiete bedingt, dass diese Aufgabenvielfalt nicht flächendeckend vollständig anfällt und sich stattdessen in Teilabschnitten spezifisch zusammensetzt. Eine zentrale Herausforderung ist es, die im Einzelfall sehr unterschiedlichen an die Grundstücke und Immobilien gekoppelten Interessen zu berücksichtigen und kooperativ einzubeziehen.

Solche Aufgaben des Verwandlungsstädtebaus können in ganz unterschiedlichen Konstellationen greifen. Große Teile unserer Städte sind in heute guten Lagen mit Zeilenbauten, Reihen- oder Einfamilienhäusern der 1950er, 1960er oder 1970er Jahre bebaut, die nicht nur ein erhebliches Nachverdichtungspotenzial bergen, sondern als Voraussetzung zum Umbau in urbane Quartiere eine städtebauliche Rekonfiguration gebrauchen könnten. Insbesondere wenn diese Stadtfragmente des 20. Jahrhunderts zusätzlich

⁴ Die vom Strukturwandel geprägte Stadt Gelsenkirchen widmet sich der Thematik bereits seit etlichen Jahren intensiv und konnte bislang rund 60 Problemimmobilien erwerben. Dennoch liegt die Leerstandsquote bei ca. 6,5 Prozent. In den nächsten zehn Jahren sollen daher weitere 3.000 nicht marktgängige Wohnungen vom Markt genommen werden. Anders als dies im Stadtumbau-Ost und -West an der Tagesordnung war, befinden sich diese Leerstände in kleinteiligen Altbaubeständen mit einer heterogenen wenig kooperationsbereiten Eigentümerschaft (siehe: Klee, Ein Pakt für die Zukunft zur qualitätvollen Innenentwicklung, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Nr. 5, 2024, S. 248-252).

qualitätsmindernd in Überlappung mit einfachen und sperrigen gewerblichen Nutzungen, erneuerungsbedürftigen Infrastrukturen und minderwertigem Abstandsgrün auftreten, kann hier ein umfassender städtebaulicher Eingriff lohnen. Ganz ähnlich stellt sich dies in den ebenfalls häufig großflächigen Arealen dar, die zwar in den Städten meist als alte Gewerbegebiete bezeichnet werden, aber in ihrer Nutzung und Entwicklung häufig ein enges, teilweises dysfunktionales und von Mindernutzungen sowie Leerständen durchsetztes Nebeneinander von allem Möglichen beherbergen: industrielle Reste, Handwerk und sonstiges Gewerbe in unterschiedlichsten baulichen Erscheinungsformen, diverse Formen des Handels mit der für ihn typischen Architektur (Autohandel, Baumärkte, Fachmärkte, Großhandel, Discounter/Supermärkte etc), Bauhöfe, Betriebshöfe, Recyclingwirtschaft und nicht zuletzt Sportanlagen sowie eingestreute Wohnnutzungen. Auch derartige Konglomerate befinden sich teilweise in guten Lagen und bergen von daher ein hohes Entwicklungspotenzial. Städtebauliche Qualitäten sucht man in diesen Gebieten meist vergebens. Nicht nur die Großstädte, sondern mindestens ebenso sehr ist Suburbia von derartigen Hinterlassenschaften eines ungeordneten Stadtwachstums geprägt. Entlang der großstädtischen Ausfallstraßen lassen sich in die Länge gestreckte Stadtverwandlungskorridore identifizieren. Die Hamburger Magistralenstrategie thematisiert das.

Im Status quo sind diese potenziellen Stadtverwandlungsgebiete im Wesentlichen den Marktkräften und dem privaten Engagement überlassen. Dies führt zu eher kleinteiligen grundstücksbezogenen Planungs- und Investitionsprozessen, die sich insbesondere wegen dieser Kleinteiligkeit in ihrem qualitativen Anspruch nur graduell vom städtebaulichen Status quo abheben können. Von daher werden die beschriebenen Entwicklungspotenziale nur unzureichend ausgeschöpft. Ökonomisch entstehen diese Entwicklungspotenziale aus dem Umstand, dass der Verwandlungsstädtebau von relativ geringen Bodenwerten aus starten kann. Ein verlässlich programmiertes städtebaulich-qualitatives Upgrading könnte hier erhebliche private Investitionsspielräume und zugleich gemeinwohlorientierte Gestaltungsspielräume eröffnen. Insofern können nicht trotz, sondern wegen der realisierten städtebaulichen Aufwertung und quasi im Windschatten der besonders hohen ökonomischen Wertschöpfung zum Beispiel hochwertige öffentliche Räume, Transformationsaufgaben, preiswerte Flächenangebote zur Sicherung der gewerbliche Nutzungen oder auch bezahlbares Wohnen in die städtebauliche Entwicklung integriert bzw. mitfinanziert werden. Für die Stadtentwicklung ist der Verwandlungsstädtebau deswegen nicht nur quantitativ-entlastend im Sinne eines ausgeweiteten Flächenangebotes, sondern ebenso qualitativ zur Erreichung von Gemeinwohl- und Transformationszielen von besonders hoher Bedeutung.

Bislang war es den Kommunen auch mangels eines geeigneten Umsetzungsinstrumentariums kaum möglich, derartige Aufgaben des Verwandlungsstädtebaus in Angriff zu nehmen. Für die Entwicklung brauchen solche Gebiete zunächst eine langfristig gedachte, qualitativ anspruchsvolle städtebauliche Rahmen- und Zielsetzung. Hierzu reichen zunächst informelle Instrumente. Darüber hinaus ist jedoch das Städtebaurecht gefordert, ein Umsetzungsinstrumentarium bereitzustellen, das die beschriebenen Aufgaben sowohl für das jeweilige Gebiet als auch mit spezifischen Ausprägungen für unterschiedliche Teilräume verlässlich einsteuert. Dies angemessen im Städtebaurecht abzubilden und in der städtebaulichen Praxis umzusetzen, ist keine leichte Aufgabe. Die hohen Potenziale des Verwandlungsstädtebaus rechtfertigen jedoch besondere Anstrengungen. Vor diesem Hintergrund ist dessen Einbettung in die vorgeschlagenen Eckpunkte einer BauGB-Novelle auch als Aufforderung zu einer intensiveren Befassung mit den Potenzialen und Möglichkeiten des Verwandlungsstädtebaus gedacht.

4 Ergänzende Anforderungen an die Weiterentwicklung des Städtebaurechts

4.1 Soviel Kontinuität wie möglich, soviel Erneuerung wie nötig

Das BauGB muss und sollte nicht neu erfunden werden. Ein Grund dafür ist, dass verschiedene städtebaulichen Aufgaben mit dem vorhandenen Instrumentarium gut bewältigt werden können und diese Aufgaben auch in Zukunft ihre Bedeutung haben werden. Hinzu kommt, dass eine Neuerfindung zu einer massiven Entwertung vorhandenen Wissens bei den Planungsbeteiligten führt und dies die Planungspraxis und das Baugeschehen über Jahre lahmlegen und zu hoher Verunsicherung bei den Planungsbeteiligten führen würde. Deswegen gilt: Soviel Kontinuität wie möglich, soviel Erneuerung wie nötig.

4.2 Robustes, vereinfachtes und verlässliches Recht zur Stärkung lokaler Handlungsfähigkeit und Demokratie

Demokratische Institutionen müssen, um Vertrauen zu genießen, gesellschaftliche Probleme lösen bzw. Herausforderungen bewältigen können und in diesem Sinne handlungsfähig sein. Diese nicht besonders überraschende Erkenntnis ist in der jüngeren Vergangenheit deutlich ins öffentliche Bewusstsein gerückt: Aufgeschobene oder nicht sinnvoll bearbeitete Probleme zerstören das Vertrauen in die Demokratie. Für die lokale Demokratie hat die städtebauliche Entwicklung und die mit ihr verknüpfte Planungshoheit einen herausgehobenen Stellenwert.

Zurückliegende Novellierungen des BauGB und der BauNVO haben gegen die häufig erklärte gesetzgeberische Absicht nicht zu einer Verschlinkung und Vereinfachung geführt. Ganz im Gegenteil: Das Instrumentarium wurde mit jeder Novelle ausgeweitet, um damit gesellschaftspolitischen Anforderungen besser gerecht werden zu können.⁵ Den Kommunen ist es häufig gar nicht möglich, die ganze Bandbreite der Gestaltungsmöglichkeiten im Städtebaurecht zu erkennen und zu nutzen. Einige Rechtsinstrumente sind in ihrer Anwendung so voraussetzungsvoll, arbeitsintensiv und klageanfällig, dass sie schon deswegen nicht oder kaum angewendet werden. Die häufig artikuliert Forderung, die Kommunen müssen vorhandenes Recht nur anwenden, stößt daher oftmals ins Leere. Es muss also darum gehen, das Regelwerk der städtebaulichen Instrumente einfacher handhabbar und robuster zu machen – auch vor dem Hintergrund des sich ausweitenden Fachkräftemangels und des schon heute minimalen Personaltableaus der kleineren Kommunen. Dies stärkt deren Handlungsfähigkeit, schafft Rechtssicherheit sowie Verlässlichkeit. Für eine von privaten Investitionen getragene Stadtentwicklung ist dies zentral.

4.3 Fiskalische Restriktionen bedenken - Innovative Sparsamkeit als Prinzip

Die aktuellen wirtschaftlichen und fiskalischen Probleme sind nur der Anfang einer längeren Periode entsprechender Herausforderungen. Auch bei erhöhten Reformtempo werden zukünftig größere Teile des BIP zur Abfederung des demografischen Wandels (Rente, Gesundheit, Pflege), für die äußere Sicherheit bzw. die Rüstung, die Bekämpfung des Klimawandels (Klimawandelvorsorge, Klimaschäden, Dekarbonisierung) und nicht zuletzt für die Ertüchtigung der teils maroden Infrastrukturen verwendet werden müssen. Die Hoffnung, dass ein hohes Wachstumstempo die Anpassungszwänge beseitigt, ist

⁵ z.B. Schutz zentraler Versorgungsbereiche, Steuerung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten, Ausweitung der Zulässigkeit von Anlagen für Erneuerbare Energien oder von Unterkünften für Flüchtlinge und zuletzt von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

in einer alternden Gesellschaft mit erheblichem Fachkräftemangel und darüberhinausgehenden (welt-) wirtschaftlichen Risiken kaum realistisch. Dies bedeutet, dass bis auf Weiteres in allen gesellschaftlichen Bereichen eine Art innovative Sparsamkeit gefragt ist – auch im Städtebau.

Hieraus folgt für die Weiterentwicklung des BauGB zweierlei: Erstens muss guter Städtebau planerisch mit reduziertem Aufwand ermöglicht werden, was zugleich bedeuten kann, einen erhöhten Aufwand dort zu betreiben, wo es die Größe oder Bedeutung des Vorhabens und der berührten öffentlichen und privaten Belange rechtfertigt. Zweitens sollte der Vorleistungscharakter des öffentlichen Investierens und Planens gestärkt werden, damit die Investoren flexibler auf veränderte Bedarfe reagieren können und die Märkte insgesamt wieder funktionsfähiger werden. Denn es gilt: Schlecht funktionierende Märkte führen nicht nur zu Ineffizienzen in der Versorgung, sondern in der Folge auch zu steigenden Subventions- und kompensatorischen Regulierungsbedarfen.

4.4 Vorrang Kooperation und zielgenauere Gemeinwohlbindung

Stadtentwicklung und Städtebau funktionieren dann am besten, wenn öffentliche und private Interessen gleichgerichtet sind und insofern produktiv bzw. kooperativ ineinandergreifen. Insofern haben kooperative Verfahren der Stadtentwicklung Vorrang. Als Scharnier der Kooperation wirken öffentliche Vorleistungen in Planung und Erschließung, weil durch sie private Investitionsspielräume eröffnet werden. Im Wege der Kooperation nutzen die Kommunen die bestehenden Möglichkeiten, über bauleitplanerische Festsetzungen hinaus, für eine an den öffentlichen Interessen bzw. am Gemeinwohl ausgerichtete Ausgestaltung der städtebaulichen Vorhaben zu sorgen. Dies kann liegenschaftspolitisch über den Zwischenerwerb erfolgen, so dass die getroffenen Vereinbarungen mit dem Vorhabenträger Eingang in den Kaufvertrag finden. Bei privaten Grundstücken bedienen sich die Städte üblicherweise des städtebaulichen Vertrages (§ 11 BauGB).

In der Praxis dominiert der städtebauliche Vertrag. Überlegen in der zielgerichteten Beachtung von Gemeinwohlbelangen ist der Zwischenerwerb. Daraus ergeben sich zwei Anforderungen an das Städtebaurecht: (1) Das Städtebaurecht muss dafür Sorge tragen, dass die Kommunen in eine verbesserte Position am Bodenmarkt kommen, um bei Entwicklungsaufgaben eine zuverlässige Grundstücksmobilisierung gewährleisten und über den Zwischenerwerb öffentlichen Interessen zusätzlich Geltung verschaffen zu können. Besonders sind dabei die schwierigen Bedingungen der zunehmend kleinteiligen Innenentwicklung zu beachten. (2) Mit Blick auf die Praxis der städtebaulichen Verträge ist durch einen verbesserten rechtlichen Rahmen die Gleichbehandlung der Investoren und die frühzeitige Transparenz der auf die Vorhabenträger zukommenden Belastungen zu stärken. Zu gewährleisten ist insbesondere, dass sich die finanziellen Belastungen aus der Gemeinwohlbindung besser auf die Preisbildung am Grundstücksmarkt übertragen. In dieser Hinsicht wäre eine pauschale Infrastrukturabgabe der gegenwärtigen Praxis deutlich überlegen.

4.5 Grundstücksknappheit mitdenken: Leistungslose Einkommen vermeiden und wirtschaftliche Spielräume zur gemeinwohlorientierten Gestaltung freisetzen

In der Ära der Stadterweiterung bzw. Außenentwicklung war die preistreibende Knappheit an Baurechten und marktverfügbaren Baugrundstücken immer ein temporäres Problem. Die Zeiten, in denen Natur- und Landschaftsräume und auch innerstädtische Reserven bedenkenlos dem Bauen geopfert wurden, sind jedoch vorbei. Zwar zielt die hier vorgeschlagene Reform in vielen Facetten auf eine flexibilisierte Bereitstellung von Baurechten und eine verbesserte Grundstücksmobilisierung, doch kann damit nicht

die Erwartung verbunden werden, dass alle diesbezüglichen Widerstände überwunden werden können. Insbesondere in den wachstumsstarken Regionen besteht ein hohes Risiko, dass eine preistreibende Knappheit von Baugrundstücken eine normale Begleiterscheinung der Stadtentwicklung bleiben wird. Dies begrenzt sowohl die Investitionsspielräume (im Sinne einer differenzierten und preiswerten Versorgung z. B. mit Büro und Wohnflächen) als auch die gemeinwohlorientierten Gestaltungsspielräume. Das BauGB hat in diesem Kontext erstens die Aufgabe, den Kommunen Mittel an die Hand zu geben, besser als im Status quo eine verlässliche Mobilisierung von bebaubaren Grundstücken durchzusetzen. Da die zusätzliche Grundstücksmobilisierung im Sinne der Preisdämpfung nicht immer ausreichend greifen wird, sind zweitens die Instrumente einer preiswerten (um leistungslose Einkommen⁷ weitgehend bereinigten) Grundstücksmobilisierung zu stärken. Dies kann und sollte als Grundlage eines entsprechenden kommunalen Durchgangs- oder Zwischenerwerbs, auch zugunsten privatwirtschaftlicher Vorhabenträger und Investoren, wirksam werden.

4.6 Unwirtschaftliche Grundstücksnutzungen als Planungsziel: Grenzen der kooperativen Stadtentwicklung – Quartiersrenditen nutzbar machen

Bei Rückbauaufgaben und bei vielen Transformationsaufgaben entsteht das Problem, dass die Planungsziele zu Wertminderungen bei den Eigentümern von Grundstücken führen oder diese sogar eine Grundstücksabtretung in Kauf nehmen müssen; z. B. zur Freihaltung eines ggf. nach § 34 BauGB bebaubaren Grundstücks zur Sicherung von Grün in der Stadt oder beim Rückbau eines Wohnobjekts. Eine Mitwirkungsbereitschaft kann insofern nicht vorausgesetzt werden. Von daher werden zur Bewältigung dieser Aufgaben bzw. zur Durchsetzung der öffentlichen Interessen sowohl Rechtsinstrumente als auch gerechte und kooperationsfördernde Entschädigungsregeln benötigt. Allerdings besteht der Finanzierungsaufwand nicht nur in der Entschädigung der Restwerte. Es entstehen z. B. Abrisskosten, Herstellungskosten für Grünanlagen oder Quartiersgaragen, die insgesamt in einer komplexen und kostenträchtigen Neuordnung und Umgestaltung des öffentlichen Raumes münden können. Gleichzeitig tragen diese Maßnahmen zu einer Qualitätssteigerung und Risikoabsicherung (Klimawandelvorsorge) des Quartiers und der darin liegenden Immobilien bei. Aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit (keine steuerfinanzierte Immobilienwertsteigerung) und aus Gründen der fiskalischen Leistbarkeit (siehe Kap. 4.3) sollte es das BauGB gewährleisten, dass die für das jeweilige Quartier wirksamen Maßnahmen anteilig von den profitierenden Immobilieneigentümern getragen werden. Ohne entsprechende Rechts- und Finanzierungsgrundlagen ist insbesondere ein weitreichender Transformationsstädtebau nicht realistisch.

⁷ Als leistungslose Einkommen werden die Wertzuwächse des Grundstückes verstanden, die ohne Zutun des Eigentümers entstehen. Das kann auf drei Wegen zustande kommen: (1) als Ergebnis einer zunehmenden Grundstücksknappheit; (2) als Planungswertgewinn, wenn die Kommune Baurecht schafft oder eine intensivere Grundstücksnutzung ermöglicht; (3) als Ergebnis einer positiv wirkenden privaten oder öffentlichen Investitionstätigkeit im Umfeld des Grundstücks.

5 Reformpfade und Empfehlungen für ein modernisiertes Städtebaurecht

5.1 Möglichkeiten zur Realisierung von Bauvorhaben auch ohne aufwendige Planungsverfahren erweitern

Vorhandene Bebauungspläne und – wo diese fehlen – die maßstabsbildende Bebauung der näheren Umgebung sind für die angestrebte bauliche Dichte häufig zu eng gefasst, um die angestrebte Bebauung im Rahmen der Innenentwicklung abzubilden. Ob in diesen Fällen immer ein Bebauungsplan aufgestellt oder geändert werden muss, ist von grundlegender Bedeutung für Kosten und Tempo der Realisierung des Vorhabens. Es stellt sich daher die Frage, in welchen Fällen, bei denen nach den bisherigen gesetzlichen Regeln die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans erforderlich ist, ein solches Planungserfordernis verzichtbar ist.

5.1.1 Ausweitung der Abweichungsmöglichkeiten

Der vom Bundeskabinett am 4. September 2024 beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung⁸ setzt hier mit folgenden Regelungsansätzen an:

- Ausweitung der Möglichkeit zur Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans (§ 31 Abs. 2 und 3 BauGB): bei Wohnungsbauvorhaben unter Verzicht auf das Erfordernis, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, und auf die Beschränkung auf den Einzelfall; dies auch in faktischen Baugebieten im Sinne von § 34 Abs. 2 BauGB.
- Ausweitung der Möglichkeit, vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung bei Vorhaben im unbeplanten Innenbereich abzuweichen (§ 34 Abs. 3a BauGB): bei Wohnungsneubauvorhaben hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche.
- Befristet bis Ende 2027 in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt eine generelle Befreiungsmöglichkeit von allen Bestimmungen des BauGB und der BauNVO (§ 246e BauGB neu).

Der Verzicht auf das Einzelfallerfordernis eröffnet die Möglichkeit einer regelhaften Abweichung. Auf diese Weise kann eine Planaufstellung bzw. -änderung entbehrlich werden. Dies schafft Erleichterung und Beschleunigung. Die vorgeschlagenen Erweiterungen sind daher grundsätzlich zu begrüßen. Die Interessen der Gemeinde und damit die Möglichkeit zur Wahrnehmung der Planungshoheit werden gewahrt, weil das Einvernehmen bzw. die Zustimmung der Gemeinde erforderlich ist.

Eine geordnete, Infrastrukturausstattung, Klimaanpassung, Mobilitätsanforderungen und andere städtebauliche Belange berücksichtigende Innenentwicklung kann hierdurch jedoch nicht gewährleistet werden. Hierfür bedarf es einer stadtteil- oder zumindest quartiersbezogenen Perspektive und einer darauf bezogenen konzeptionellen Grundlage der Innenentwicklung (hierzu unten).

Bei den genannten Abweichungsentscheidungen bleibt in jedem einzelnen Fall durch die Baugenehmigungsbehörde Ermessen auszuüben, bei dem bezogen auf die örtliche Situation zu prüfen ist, ob das

⁸ BT-Drucksache 20/13091

Vorhaben unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Für die Handelnden ist der Weg über eine Abweichungsentscheidung daher zwangsläufig auch mit Unwägbarkeit und rechtlichen Risiken verbunden. Nachbarliche Interessen und öffentliche Belange werden zwar typischerweise in den Zulassungsverfahren geltend gemacht. Es bleibt aber unklar, wie bei den erweiterten Abweichungsmöglichkeiten ein Interessenausgleich erfolgen kann. Eine Gestaltungsmöglichkeit besteht darin, die Abweichungsentscheidung mit einer Auflage zu verbinden. Ob solche Auflagen erfolgen können oder sogar müssen, entzieht sich aber einer generellen, vom Einzelfall losgelösten Bewertung. Zudem fehlen eine inhaltliche oder verfahrensmäßige Vorgabe, wie die von einem Vorhaben berührten öffentlichen Belange identifiziert werden, sowie ein verlässlicher Maßstab dafür, wann das Vorhaben mit diesen Belangen vereinbar bzw. unvereinbar ist. Welche Bedeutung kommt z.B. informellen Planungen zu, die, sofern von der Gemeinde nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen wären, wenn ein Bebauungsplan aufgestellt würde?

Mehr Sicherheit für die Baugenehmigung kann erreicht werden, wenn der Gesetzgeber die Bedeutung solcher städtebaulichen Entwicklungskonzepte für die Beurteilung der öffentlichen Belange bei Befreiungs- und anderen Abweichungsentscheidungen explizit benennen würde. So kann schon aus der Sicht der Vorhabenträger geprüft werden, ob das Vorhaben im Einklang mit den sich aus dem städtebaulichen Entwicklungskonzept ergebenden öffentlichen Belangen steht. Die Baugenehmigungsbehörde hätte eine klare Beurteilungsgrundlage. Die offene Suche nach öffentlichen Belangen, die dem Vorhaben entgegenstehen, könnte unter Verweis auf das städtebauliche Entwicklungskonzept entfallen. Dies dürfte insgesamt zu einer deutlichen Entlastung und Beschleunigung der Zulassungsverfahren beitragen. Sinnvoll wäre dies auch, weil mit der Zuweisung einer entsprechenden Funktion für informelle städtebauliche Planungen ein Anreiz geschaffen würde, diese als Orientierungsrahmen zu erarbeiten.

Klarstellungsbedarf besteht zudem in Bezug auf die Möglichkeiten, Befreiungsentscheidungen auf der Basis eines städtebaulichen Vertrags abzuschließen. Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans können städtebauliche Verträge geschlossen werden, mit denen die Wahrung der von der Planung berührten privaten und öffentlichen Belange gesichert wird. In den Kommunalverwaltungen stößt man immer wieder auf erhebliche Unsicherheiten, ob dies auch zur Wahrung öffentlicher Belange bei Befreiungsentscheidungen zulässig ist. Um diese Unsicherheiten auszuräumen, ist eine Klarstellung erforderlich, dass durch den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags entgegenstehende nachbarschaftliche Interessen und öffentliche Belange ausgeräumt werden können. Es sollte unmissverständlich zum Ausdruck gebracht werden, dass durch den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags das Erfordernis zur Aufstellung eines Bebauungsplans (Plannerfordernis) entfallen kann. In sehr vielen Fällen könnte so in einem schlanken Verfahren die Zulässigkeit von Investitionsvorhaben erreicht werden, anstatt ein Bebauungsplanverfahren durchzuführen, welches die Realisierung des Vorhabens auf Jahre verzögern würde.

Die Freistellung von generell allen Regelungen des BauGB und der BauNVO durch eine „Superabweichungserlaubnis“, wie nach dem Regierungsentwurf von September 2024 mit § 246e vorgesehen, kann die durch Befreiung und Abweichung nach § 31 Abs. 2 und 3, § 34 Abs. 2 2. Hs. und § 34 Abs. 3a BauGB eröffneten Spielräume noch erweitern. Abgewichen werden kann danach von sämtlichen Vorschriften des BauGB und der BauNVO, also auch von solchen Anforderungen, die sich nicht aus dem Bebauungsplan oder aus § 34 BauGB ergeben, wie etwa von städtebaulichen Erhaltungssatzungen. Ob diese Erweiterung praktisch relevant ist und in welchem Maße damit negative Effekte für die jeweiligen Quartiere und Stadtteile eintreten können und wie sich dies auf das entgegenstehende Satzungsrecht auswirken kann, ist offen. Angesichts der skizzierten Erweiterungen bei § 31 Abs. 3 und § 34 Abs. 3a BauGB wäre der Mehrwert bestenfalls geringfügig. Wenn überhaupt sollte eine solche Regelung angesichts der genannten

Unsicherheiten als Experiment verstanden und befristet werden. Dabei ist auch zu bedenken, dass eine nicht nur – wie bei der Flüchtlingsunterbringung – auf besondere Notlagen beschränkte Abweichungskompetenz von sämtlichen Vorschriften des BauGB das Regulationssystem insgesamt obsolet werden lässt. Dies wiederum dürfte zu Verunsicherungen bei den Handelnden führen und die Verlässlichkeit in Hinblick auf Verfahrensdauer und Verfahrensergebnisse relativieren.

Empfehlung: Die im Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vorgesehene Ausweitung von den nach § 31 Abs. 2 und 3 und § 34 Abs. 3a BauGB bestehenden Abweichungsmöglichkeiten ist zu begrüßen. Die Anwendung sollte – wie bei § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB für Bauleitpläne – durch die Klarstellung der Bedeutung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten für die vorzunehmenden Ermessensentscheidungen erleichtert werden. Zusätzlich könnte zur Schaffung von mehr Investitionssicherheit geregelt werden, dass einem im Einklang mit dem beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzept stehenden Vorhaben nur öffentliche Belange entgegengehalten werden, welche in dem städtebaulichen Entwicklungskonzept noch nicht abgewogen wurden. Mehr Anwendungssicherheit wird zudem erreicht, wenn im Gesetz klargestellt wird, dass bei Abweichungsentscheidungen der Interessenausgleich hinsichtlich der berührten nachbarlichen Interessen und öffentlichen Belange durch städtebauliche Verträge erreicht werden kann.

5.1.2 Aufwertung des Innenentwicklungskonzeptes zur Schaffung von mehr Verlässlichkeit und Investitionssicherheit

Es stellt sich demzufolge die Frage, wie mehr Verlässlichkeit und Investitionssicherheit bei einzelfallbezogenen Ermessensentscheidungen erreicht werden können, ohne dass ein Bebauungsplan aufgestellt oder geändert werden muss. Erforderlich ist eine vorgezogene konzeptionelle Auseinandersetzung mit den öffentlichen Belangen, die bei der Entwicklung innerhalb des Siedlungsbestandes relevant werden können. Ob und in welcher Weise in einem Quartier die soziale Infrastruktur, die verkehrliche Erschließung, die Ver- und Entsorgung, die Erfordernisse der Anpassung an den Klimawandel etc. durch weitere Investitionsvorhaben tangiert werden, lässt sich vorlaufend im Rahmen eines informellen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes abklären. Ermessensentscheidungen in nachfolgenden Zulassungsverfahren können auf solche Konzepte bei der Beurteilung der jeweiligen Einzelfälle gestützt werden. Wie oben bereits angeregt, sollten einem im Einklang mit dem beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzept stehenden Vorhaben nur öffentliche Belange entgegengehalten werden können, die in dem Konzept noch nicht berücksichtigt und abgewogen wurden. Auf diese Weise würde eine vorbereitende quartiersbezogene Perspektive genutzt, um bei den vorhabenbezogenen Zulassungsentscheidungen zu entlasten.

Ein hierfür prädestiniertes Planungsinstrument ist das seit Juni 2021 in § 176a BauGB kodifizierte Innenentwicklungskonzept (IEK). Die systematische Einordnung im Kontext der Regelung zum Baugebot und der Wortlaut deuten zwar darauf hin, dass dieses Instrument „insbesondere der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken dienen“ soll. Der Wortlaut der Regelung lässt aber grundsätzlich auch Aussagen zu, welche andere Ziele und Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung betreffen. Hierzu gehört auch, den Rahmen für Maßnahmen der baulichen Innenentwicklung unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Klimaanpassung, der Infrastrukturausstattung sowie anderer öffentlicher Belange abzustecken. Diese Funktion sowie die Bedeutung nicht nur für Bauleitpläne, sondern auch für das bei Abweichungsentscheidungen auszuübende Ermessen, sollten im Gesetz verdeutlicht und unterstrichen werden. Die Vorschrift verweist derzeit darauf, dass die Gemeinde ein IEK zum Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplans machen kann. Hier sollte ergänzt werden, dass sie auch bei der Beurteilung

einer Abweichungsentscheidung nach § 31, § 34 Abs. 3a oder nach § 246e BauGB ein von der Gemeinde beschlossenes IEK heranziehen muss, sofern ein solches vorliegt. Zudem sollte die Stellung im Gesetz überdacht werden. Sinnvoll wäre es, das IEK als vorbereitendes Instrument der Innenentwicklung weiterzuentwickeln. Deshalb sollte es bei den Vorschriften geregelt werden, welche die generellen Wege der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung zum Gegenstand haben. Ein in ähnliche Richtung zielender Vorschlag von Mitschang wurde im Rahmen der „Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts“ diskutiert, im Gesetzentwurf der Bundesregierung aber nicht aufgegriffen.⁹

Der Vorteil eines IEK liegt u.a. darin begründet, dass es als informelles Instrument weitgehend frei ist von formalen rechtlichen Anforderungen. Dies schafft Flexibilität und damit die Möglichkeit, das jeweils nach den örtlichen Gegebenheiten passende Vorgehen zu wählen. Die oben skizzierte Funktion städtebaulicher Entwicklungskonzepte im Rahmen von Abwägungs- und Ermessensentscheidungen macht solche Konzepte nicht zu solchen, die einer förmlichen den Bestimmungen der SUP-Richtlinie genügenden Umweltprüfung bedürfen. Dies gilt auch für das IEK. Da das IEK nicht den Rahmen für UVP-pflichtige Vorhaben im Sinne der Anhänge I und II der Richtlinie 85/337/EWG setzt, ist ein solches nicht den Erfordernissen der SUP-RL (Richtlinie 2001/42/EG) unterworfen (Art 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL).

Empfehlung: Die potenzielle Funktion eines IEK für die Beurteilung von Abweichungsentscheidungen sollte im Gesetz explizit herausgestellt werden. Neben einer Erweiterung des Katalogs möglicher Inhalte eines IEK sollte auch die systematische Stellung im BauGB geändert werden. Die Regelung sollte an prominenter Stelle als generelle Leitvorschrift für die Innenentwicklung entsprechend ihrer potenziellen Bedeutung systematisch eingeordnet werden.

5.1.3 Schaffung von Rechtssicherheit durch einen einfachen Rahmenbebauungsplan

Bei den angesprochenen Fachexperten-Gesprächen 2023 wurde auch darauf hingewiesen, dass eine lediglich rahmensetzende Satzung für spezielle Aspekte wie die Klimaanpassung, aber auch die Zulassung von Vorhaben sinnvoll wäre, um mit einem schlankeren Satzungsverfahren eine rechtssichere Grundlage für die Innenentwicklung zu schaffen. Der von der Bundesregierung im September 2024 beschlossene Gesetzentwurf greift diesen Gedanken an zwei Stellen auf.

§ 9a Abs. 1: „Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile, in denen sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art allein nach § 34 Absatz 1 richtet, kann in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass einzelne Arten der bisher zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können.“

§ 34 Abs. 1 BauGB: „...An Vorhaben nach Satz 1 können verhältnismäßige, ergänzende Anforderungen gestellt werden, die der Klimaanpassung, insbesondere der Vermeidung und Verringerung von erhöhter Hitzebelastung sowie Gefahren und Schäden durch Hochwasser oder Starkregenereignisse dienen. Die Gemeinde kann durch Satzung die ergänzenden Anforderungen nach Satz 3 für das Gemeindegebiet oder Teile davon näher bestimmen.“

⁹ Mitschang, Thesenpapier zur Stärkung der Innenentwicklung, in: Bunzel/Krusenotto, Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2023, S. 141 f., Download am 5.12.2024: <https://repository.difu.de/handle/difu/68>

Ein einfaches Satzungsverfahren kann mithin einen inhaltlich abgespeckten Bebauungsplan oder aber einen neuen Typus einer städtebaulichen Satzung zum Gegenstand haben. Zweck dieser Instrumente ist es, für auch größere Teile des Siedlungsbestandes übergreifende Bereiche Regeln aufzustellen, die eine städtebauliche Fehlentwicklung im Rahmen der sonst geltenden Bestimmungen effektiv verhindern. Die Idee inhaltlich abgespeckter Bebauungsplanverfahren ist nicht neu. Sie wurde bereits mit den Absätzen 2a bis 2d bei § 9 BauGB eingeführt. Ziel dabei ist es, die Gemeinde zu entlasten. Die Gemeinde soll nicht gezwungen sein, die Nutzung der Gebiete – wie in einem „normalen Bebauungsplan“ – umfassend festzulegen. Insbesondere wird die Bindung an den Gebietstypenzwang der BauNVO durchbrochen. Die Gemeinde soll sich auf definierte singuläre Ziele konzentrieren können. Der Steuerungsaufwand zur Umsetzung der damit verfolgten Ziele der Innenentwicklung kann so verringert werden. Diese Erweiterung des Instrumentariums ist daher zu begrüßen. Verfahrensmäßig fallen solche der Innenentwicklung dienende Bebauungspläne in den Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB, soweit die danach geltenden Anwendungsvoraussetzungen gegeben sind.

Es stellt sich allerdings die Frage, warum die in § 9a Abs. 1 BauGB des Gesetzentwurfs vorgeschlagene Regelung nicht auch den Zulässigkeitsrahmen erweiternde Festsetzungen erlauben soll. So könnte etwa eine bislang nicht zulässige Wohnnutzung in einem faktischen Kerngebiet eröffnet werden. Bereits der „sektorale“ Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1d BauGB erlaubte die Erweiterung des Zulässigkeitsrahmens. Dies sollte weiter möglich sein, zumal eine solche Erweiterung nicht mehr nur im Einzelfall, sondern darüber hinaus auch im Wege der Befreiung möglich sein soll. Es wäre hilfreich und konsequent, den Gemeinden diesbezüglich keine unnötigen Fesseln anzulegen.

Zudem wäre eine Ausweitung auch auf Gebiete mit bestehenden Bebauungsplänen sinnvoll. Häufig gibt es im Siedlungsbestand z.T. viele Jahrzehnte alte Bebauungspläne, die heute relevante Belange unberücksichtigt gelassen haben. Auch für diese Bereiche sollte ein schlanker Weg der Anpassung und zeitgemäßen Konfiguration des Zulassungsrahmens ermöglicht werden.

Empfehlung: Die im Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vorgesehenen inhaltlich fokussierten Bebauungspläne (§ 9a) bzw. städtebauliche Satzungen (§ 34 Abs. 1) sind grundsätzlich zu begrüßen. Die Satzungsbefugnis sollte jedoch noch weiter gefasst werden. Sie sollte auch den Zulässigkeitsrahmen erweiternde Festsetzungen erlauben. Zudem sollte die Beschränkung auf unbeplante Innenbereiche entfallen. Auch Gebiete, in denen Bebauungspläne gelten, sollten einbezogen werden.

5.1.4 Den Flächennutzungsplan für die Innenentwicklung besser nutzbar machen

Nach § 5 Abs. 1 BauGB ist im Flächennutzungsplan „für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen.“ Dies schließt den Siedlungsbestand als Gegenstand der Innenentwicklung mit ein. In der Praxis finden sich in den Flächennutzungsplänen gleichwohl allenfalls rudimentär Darstellungen zur Innenentwicklung. In der Regel wird lediglich der Siedlungsbestand hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung grob nachgezeichnet. Aussagen zur Entwicklung finden sich üblicherweise nur bei brachliegenden und umzunutzenden großflächigen Arealen. Diese planerische Zurückhaltung hat etwas mit dem groben Planungsmaßstab beim Flächennutzungsplan zu tun. Einzelne Beispiele zeigen jedoch, dass der Flächennutzungsplan durchaus auch vorbereitend und koordinierend für die Innenentwicklung wirken kann.¹⁰ Dies betrifft etwa die Identifizierung und Darstellung von Schwerpunkträumen für Nachverdichtung oder auch für grundlegendere Transformationsziele,

oder von Räumen, in denen besondere Maßnahmen für die Anpassung an den Klimawandel erforderlich werden. Denkbar wäre daneben auch die räumliche Priorisierung anderer Maßnahmen der Innenentwicklung. Auch könnte dem Flächennutzungsplan bei der Festlegung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen oder bei der Anwendung von städtebaulichen Geboten eine das Erfordernis begründende – oder zumindest stützende – Bedeutung zukommen. Der Flächennutzungsplan könnte auf diese Weise die Funktion eines Umsetzungsprogramms für die Verwaltung erfüllen, die von vielen Gemeinden jedenfalls bezogen auf die Entwicklung des Siedlungsbestandes nicht gesehen wird.

Die Kommunen scheuen angesichts knapper Personalressourcen und der wachsenden Last drängender Aufgaben häufig ganz generell den Aufwand einer Neuaufstellung. Städte mit neuen Flächennutzungsplänen berichten über sehr lange und in der Regel weit mehr als eine Wahlperiode währende Planungsverfahren. Gründe hierfür sind u.a. die immer komplexer werdenden Anforderungen, die sich zum Teil zuspitzenden Flächenkonkurrenzen und mitunter schwierige politische Abwägungsprozesse. Die Flächennutzungsplanung wird als außerordentlich komplex und wenig flexibel erachtet, dies erschwert ein agiles Anpassen an neue Herausforderungen. Zur gesamträumlichen Koordination der städtebaulichen Entwicklung wird daher häufig auf informelle Stadtentwicklungskonzepte mit unterschiedlichem räumlichem und inhaltlichem Zuschnitt ausgewichen. Im Flächennutzungsplan werden die Entwicklungen dann lediglich durch Änderungen im Parallelverfahren oder durch nachträgliche Berichtigung nachgeführt.

Dieses Vorgehen ist nachvollziehbar und legitim, auch wenn es von der ursprünglichen Idee einer gestuften Bauleitplanung mit einem i.d.R. vorlaufend vorbereitenden Flächennutzungsplan abweicht. Gleichwohl ist es sinnvoll, die Aufstellung und Änderung von Flächennutzungsplänen inhaltlich neu auszurichten und Möglichkeiten zur Verringerung der Komplexität und damit der Verfahrensdauer herauszustellen und weiterzuentwickeln.

Eine substantielle Entlastung ließe sich z.B. dadurch erreichen, dass für die Erfordernisse der Innenentwicklung sachliche und räumliche Teilflächennutzungspläne überlagernd zu dem vorhandenen FNP und diesen in Bezug auf die Erfordernisse der Innenentwicklung konkretisierend ermöglicht werden. Das Regelungskonzept des § 5 Abs. 2b BauGB könnte aufgegriffen werden. Durch die thematische Eingrenzung bei Beibehaltung der bisherigen Darstellungen könnten die Komplexität der Grundlagenermittlung und Abwägung und damit der Verfahrensaufwand ganz erheblich reduziert werden.

Zur Schaffung von mehr Rechtssicherheit und zur Reduzierung von Planungsaufwand sollte zudem eine Relativierung des Prinzips der Zweistufigkeit der Bauleitplanung auch bei Vorhaben der Innenentwicklung als optionale Vorgehensmöglichkeit in den Blick genommen werden. Wie im Städtebaurecht der Schweiz könnte dem Flächennutzungsplan unmittelbare gestaltende Wirkung für die Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke beigemessen und auf das Erfordernis zur Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen verzichtet werden. Voraussetzung müsste sein, dass für bestimmte Bereiche eine solche Rechtswirkung des Flächennutzungsplans durch die Gemeinde explizit durch Darstellung im Plan angeordnet wird und der Rahmen der baulichen Nutzung mindestens grob durch Art und Maß der Nutzung umrissen wird. Die Darstellungen könnten dann das vorher nach einem Bebauungsplan oder §§ 34 und 35 BauGB bestehende Planungsrecht ersetzen. Dabei sollte es den Gemeinden überlassen bleiben, ob sie von dieser Gestaltungsmöglichkeit Gebrauch machen. Nur wenn eine Gemeinde dies täte und nur bezogen auf den entsprechend ausgewiesenen Bereich würde der Flächennutzungsplan unmittelbare Rechtswirkung nach

¹⁰ Bunzel/Frölich-v. Bodelschwingh/Krusenotto, Die Flächennutzungsplanung fit machen für die Innenentwicklung, Berlin 2023, Download am 9.12.2024: <https://repository.difu.de/handle/difu/35>

außen entfalten und wäre nur insoweit im Wege der Normenkontrolle angreifbar. Eine entsprechende Rechtsgrundlage kann als Darstellungsoption im BauGB aufgenommen werden.

Daneben sollte der (Teil-)FNP zumindest wie ein informelles städtebauliches Entwicklungskonzept bei Entscheidungen über Abweichungen nach § 31, § 34 Abs. 3a oder § 246e BauGB berücksichtigt werden. Das Gesetz schließt dies zwar derzeit nicht aus. Diese Wirkung könnte aber klarstellend und damit Rechtsicherheit vermittelnd in die entsprechenden Regelungen aufgenommen werden. Auf diese Weise würde auch ein Anreiz geschaffen, öffentliche Belange insbesondere auch für die Innenentwicklung im Flächennutzungsplan durch entsprechende Darstellungen herauszustellen.

Empfehlung: Die Flächennutzungsplanung sollte erleichtert und beschleunigt werden, indem die bereits für bestimmte Außenbereichsvorhaben zulässigen Teil-Flächennutzungspläne auf andere Zwecke und insbesondere zum Zwecke der Koordinierung der städtebaulichen Innenentwicklung erlaubt werden. Zudem sollte den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, den Flächennutzungsplan im Rahmen der Innenentwicklung für Teilbereiche mit einer unmittelbar Baurecht begründenden Wirkung auszustatten, die sich auch über bestehende beschränkende Bebauungspläne und im unbeplanten Innenbereich über den Maßstab der Eigenart der näheren Umgebung hinwegsetzt. Dies sollte als Darstellungsoption explizit aufgenommen werden.

5.2 Förderung kooperativer Umsetzungswege

Der Vorrang kooperativer Umsetzungsstrategien ergibt sich nicht nur aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der wesentliches Element rechtsstaatlichen Handelns ist. Auch Aspekte der politischen Opportunitäten und der Effizienz von Verwaltung sprechen für eine vorrangig kooperative Umsetzung städtebaulicher Ziele. Es wäre daher falsch, die Diskussion um eine zeitgemäße Weiterentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums zu führen, ohne in den Blick zu nehmen, wie Kooperation im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung besser unterstützt werden kann.

5.2.1 Redaktionelle Hervorhebung kooperativer Gestaltungsoptionen

Im BauGB werden an verschiedenen Stellen Möglichkeiten zur vertraglichen Umsetzung als Alternative zu hoheitlichem Vorgehen eröffnet. Dies betrifft etwa die Abwendungsvereinbarungen bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (§ 166 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 BauGB) oder die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen in Sanierungsgebieten (§ 146 Abs. 3 BauGB). Das Vorkaufsrecht oder auch der Erlass eines Baugesetzes können durch eine rechtsverbindliche, i.d.R. vertragliche Verpflichtung kooperativ abgewendet werden. Beim Vorkaufsrecht ist dies in § 27 BauGB ausdrücklich bestimmt, beim Baugesetz ergibt sich dies aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot. Vorgeschrieben sind hier lediglich eine Erörterung und Beratung. Sinnvoll wäre es, die kooperative Vorgehensweise bestmöglich hervorzuheben, da ihr praktisch wie rechtlich Vorrang gebührt. So könnte generell geregelt werden, dass den Betroffenen der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags anzubieten ist, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird. Auch wäre es sinnvoll, generell wie bei den städtebaulichen Geboten auch bei anderen in Kooperation durchführbaren städtebaulichen Maßnahmen eine Erörterung und Beratung vorzuschalten. Dies könnte z.B. bei der Durchführung von Ordnungsmaßnahmen in Sanierungsgebieten, bei der Vorbereitung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen hinsichtlich der Abwendung des Grunderwerbs oder auch beim Vorkaufsrecht hinsichtlich der Abwendungsmöglichkeit nach § 27 BauGB sinnvoll sein. Es handelt sich zwar nur um redaktionelle Änderungen. Diese wirken jedoch anleitend und schaffen auf diese Weise mehr Sicherheit

im Verwaltungshandeln. Zudem dürfte die Konflikträchtigkeit der angestrebten Maßnahmen hierdurch tendenziell gesenkt und die Kooperationsbereitschaft erhöht werden.

5.2.2 Spielräume bei der Lastenverteilung jenseits der Regularien bei hoheitlichem Vorgehen

Die Lastenverteilung zwischen Gemeinde und Investierenden ist für die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens genauso zentral wie für die der Gemeinde. Es muss um eine gerechte, an die Bedingungen des Marktes angepasste Verteilung der Lasten gehen. Das Gesetz bietet hierzu unterschiedliche Wege an.

Generell gilt, dass der Vorhabenträger die Kosten der Erschließung und von dem Naturschutz dienenden Ausgleichsmaßnahmen zu übernehmen hat, wobei beim Erschließungskostenbeitrag von der Gemeinde ein Eigenanteil in Höhe von in den meisten Bundesländern zehn Prozent zu übernehmen ist. Es gilt das Kostendeckungsprinzip unabhängig von durch die Planung bewirkten Bodenwertsteigerungen. Werden Verträge abgeschlossen, können abweichende Vereinbarungen getroffen werden. So kann vereinbart werden, dass Vorhabenträger die Kosten, die Folge oder Voraussetzung des geplanten Vorhabens sind, unabhängig von deren Beitragsfähigkeit ganz oder teilweise übernehmen. Auch in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten wird von einer vollständigen Kostenübernahme durch die begünstigten Eigentümer bis zur Höhe der sanierungs- und entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen ausgegangen. Auch bei der vorzugswürdigen Entwicklung von Bauland auf gemeindeeigenen Grundstücken können die durch die Entwicklung bedingten Bodenwertsteigerungen vollständig zur Finanzierung der gemeindlichen Aufwendungen genutzt werden.

Soweit die Baulandentwicklung nicht auf gemeindeeigenen Grundstücken erfolgt, werden die örtlich an den Immobilienmärkten bestehenden Unterschiede am ehesten beim Abschluss städtebaulicher Verträge berücksichtigt. Aber auch hier bestehen in der Praxis immer wieder Unsicherheit, die aus der abstrakten Vorgabe resultieren, dass das vertraglich Vereinbarte den gesamten Umständen nach angemessen sein muss.

Wünschenswert wäre es, wenn es gelänge, den Begriff „Angemessenheit“ bereits im Gesetz besser handhabbar auszuformulieren. So wäre die Klarstellung sinnvoll, dass das Vereinbarte unangemessen ist, soweit das Vorhaben hierdurch objektiv unwirtschaftlich wird. Begrifflich könnte an die beim Baugesamt verwendete Formulierung angeknüpft werden. Die Unwirtschaftlichkeit würde die äußere Grenze der Angemessenheit darstellen. Die Darlegungslast müsste bei den Vorhabenträger liegen. Dies wäre auch interessengerecht, da die Berechnung der Wirtschaftlichkeit eines Investitionsvorhabens notwendiger Weise in der Verantwortung der Investierenden liegt. Mit einer solchen Verlagerung wären Kommunen einerseits bei der Prüfung der Angemessenheit entlastet, andererseits aber auch nicht gehindert, als Kooperationsanreiz eine obere Grenze der Angemessenheit zu fixieren, wie dies bei einigen kommunalen Baulandmodellen der Fall ist. Klarstellend sollte zudem geregelt werden, dass dies unabhängig von den planbedingten Bodenwertsteigerungen gilt. Die formale Orientierung an den Bodenwertsteigerungen spiegelt die wirtschaftlichen Effekte weder auf Seiten der Gemeinde noch auf Seite der Vorhabenträger zutreffend und kann insbesondere bei Vorhaben der Innenentwicklung zu Problemen führen, wenn die der Gemeinde entstehenden durch das geplante Vorhaben veranlassten Kosten nicht durch die planbedingten Bodenwertsteigerungen gedeckt werden können. Auch in solchen Fällen sollte die Möglichkeit der Kostenübernahme bestehen, solange das Vorhaben für die Investierenden wirtschaftlich bleibt.

Die vorgeschlagene Klarstellung des Begriffs Angemessenheit würde mehr Sicherheit und Verlässlichkeit in die Aushandlungsprozesse städtebaulicher Verträge bringen. Dies dürfte unterm Strich den Aufwand spürbar reduzieren und die Prozesse deutlich beschleunigen.

Empfehlung: Kooperative Gestaltungsoptionen sollten redaktionell besser herausgestellt werden. Zur Verdeutlichung des Begriffs „Angemessenheit“ sollte in § 11 Abs. 3 BauGB klargestellt werden, dass von einer Angemessenheit auszugehen ist, wenn das Vereinbarte unabhängig von den planbedingten Bodenwertsteigerungen bei Einräumung einer marktüblichen Rendite objektiv nicht unwirtschaftlich ist. Die Darlegungslast müsste bei den Vorhabenträgern liegen.

5.3 Erleichterung der Mobilisierung bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft

Die letzte Baulandumfrage hat ergeben, dass weiterhin ein sehr großes Flächenpotenzial im Rahmen der Innenentwicklung vorhanden ist.¹¹ Von den deutschlandweit hochgerechnet rd. 99.000 Hektar Gesamt-Baulandpotenzial ließe sich etwa die Hälfte zeitnah mobilisieren und nach Einschätzung des BBSR zwischen 0,879 und 1,117 Millionen Wohneinheiten realisieren. Mit 84.000 Hektar dominiert der Flächenanteil aus Potenzialen der Innenentwicklung. Ein Großteil der Flächenpotenziale ist kleinteiliger Natur. Ein Augenmerk bei der Weiterentwicklung des städtebaurechtlichen Instrumentariums muss daher das Ziel verfolgen, die Mobilisierung dieser Flächenpotenziale zu befördern und Mobilisierungshemmnisse auszuräumen. Auch würden angespannte Bodenmärkte in dem Maße entlastet, wie es gelingt, die Potenziale der Innenentwicklung zu heben. In den vergangenen Jahren wurden diverse Vorschläge entwickelt, wie eine solche Mobilisierung unterstützt werden kann.¹² Auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom Herbst 2024 enthält mit Absatz 10 in § 176 BauGB eine Regelung, die in diese Richtung zielt. Andere diskutierte Vorschläge wurden demgegenüber nicht aufgegriffen. Es besteht deshalb weiter Handlungsbedarf.

5.3.1 Kleinere SEM bei Neuordnung

Die Mobilisierung gewerblicher oder anderer Brachflächen im Siedlungsbestand scheidet häufig an fehlendem Mitwirkungs- bzw. Entwicklungsinteresse aller oder eines Teils der Eigentümer. Hier könnte die Anwendung des städtebaulichen Entwicklungsrechts (§§ 165 bis 171 BauGB) helfen. Dieses wirkmächtige Instrument ist jedoch de lege lata beschränkt auf die Entwicklung oder Neuordnung von Ortsteilen und anderen Teilen des Gemeindegebiets mit „besonderer Bedeutung“ für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde. Erfasst werden i.d.R. nur Areale, die schon wegen ihrer Größe eine herausragende städtebauliche Bedeutung haben und sich so von anderen, „normalen“ Entwicklungen abheben. Für viele lediglich mittelgroße Flächenpotenziale kommt die Anwendung des Entwicklungsrechts demgegenüber derzeit nicht in Betracht. Es fehlt hier ein wirksamer Hebel, die Mobilisierung bei fehlender

¹¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022, Bonn, März 2022, S. 103-105.

¹² Bunzel/Krusenotto, Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Download am 5.12.2024: <https://repository.difu.de/handle/difu/68>; Deutsches Institut für Urbanistik, Nachhaltige kommunale Bodenpolitik ermöglichen! Empfehlungen an Bund und Länder, Download am 2.12.2024; Bunzel/Niemeyer, Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert, ZfBR 2018, 743; Spannowsky, Die verschiedenen städtebaulich-planerischen Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland, ZfBR 2022, 127 ff.; Difu/vhw, Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen, 2017, Download am 5.12.2024: <https://repository.difu.de/handle/difu/238504>.

Mitwirkungsbereitschaft durchzusetzen. Eine ausdrückliche Einbeziehung solcher kleiner und mittelgroßer Areale der Innenentwicklung in den Anwendungsbereich des Entwicklungsrechtes könnte helfen. Soweit die Maßnahme der Neuordnung eines baulich vorgemieteten Areals dient, sollte auf das Erfordernis der in Abgrenzung von „normalen“ Entwicklungen „besonderen Bedeutung“ verzichtet werden, da das besondere öffentliche Interesse in der Durchsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung gesehen werden kann. Die derzeit bestehende Lücke in der Instrumentierung könnte so geschlossen werden.

Die Möglichkeit, von diesem Instrument Gebrauch zu machen, ist eine ergänzende Handlungsoption, wenn andere Wege der Entwicklung, insbesondere kooperativer Instrumente im konkreten Fall scheitern. Schon im geltenden Recht ist die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme dem Verhältnismäßigkeitsgebot entsprechend als subsidiäre Handlungsoption angelegt. Diese beim Scheitern von Umsetzungsalternativen nutzen zu können, schafft auch einen Anreiz für kooperative Umsetzungswege.

Empfehlung: Der Anwendungsbereich von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sollte auf kleinere Brachflächen im Siedlungsbestand ausgedehnt werden, soweit dies zu deren Umnutzung und Aktivierung erforderlich ist.

5.3.2 Vorkaufsrecht zur Mobilisierung unbebauter Baugrundstücke

Bei der Veräußerung von unbebauten Baugrundstücken besteht unter den in § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB genannten Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht der Gemeinde. Dieses Vorkaufsrecht zielt auf die Ausnutzung bereits vorhandener Baurechte zur Realisierung von Wohnungsbauvorhaben und dient damit auch der Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung. Die Gemeinde erwirbt bei Ausübung des Vorkaufsrechts die Grundstücke anstelle des ursprünglichen Käufers. Sie kann das Vorkaufsrecht auch gemäß § 27a BauGB zugunsten eines Dritten (z.B. einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft) ausüben. Die Gemeinde muss dabei sicherstellen, dass das Grundstück zeitnah einer Bebauung zugeführt wird. Soweit der ursprüngliche Käufer bereit und in der Lage ist, das Grundstück selbst zeitnah zu bebauen und sich hierzu verpflichtet, kann er die Ausübung des Vorkaufsrechts gemäß § 27 BauGB abwenden. Das Vorkaufsrecht ist in diesem Fall der Hebel, den Käufer zu einer entsprechenden Bauverpflichtung zu bewegen. Andernfalls tritt die Gemeinde ein und übt das Vorkaufsrecht aus.

Der Anwendungsbereich dieses Vorkaufsrechts ist derzeit unnötig eingeschränkt. Nicht erfasst werden nach geltendem Recht

- Grundstücke in Gebieten, die nicht vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, also insbesondere Grundstücke in Mischgebieten (§ 6 BauNVO) und in urbanen Gebieten (§ 6a BauNVO) und
- Grundstücke in 34er-Gebieten mit Gemengelagen, die keiner der Gebietstypen der BauNVO entsprechen und damit nicht nach § 34 Abs. 2 BauGB beurteilt werden.

Diese Einengungen sind angesichts der Erfordernisse des Wohnungsbaus und der vorrangigen Innenentwicklung nicht gerechtfertigt und sollten aufgegeben werden. Dementsprechend wurde in den Expertengesprächen des BMWSB vorgeschlagen, Grundstücke in allen Gebieten dem Vorkaufsrecht aus § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB zu unterwerfen, in denen die Errichtung von Wohnungen überhaupt zulässig ist, und nicht nur solche in Gebieten, die vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können.¹³

Zudem enthält der Vorkaufsrechtstatbestand nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB eine weitere, die praktische Handhabung erschwerende und den Anwendungsbereich unnötig einschränkende Voraussetzung. Erfasst werden nach dem Wortlaut nur „unbebaute“ Grundstücke. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz erfolgte diesbezüglich bereits eine Erweiterung. Im Sinne einer gesetzlichen Fiktion gilt ein Grundstück auch dann als unbebaut, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist. Diese Erweiterung wirft allerdings zusätzliche Auslegungsfragen auf.¹³ Besser wäre es daher, das an anderer Stelle im Gesetz bereits eingeführte Begriffspaar „unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke“ (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 oder § 176 Abs. 2 BauGB) auch beim Baulückenvorkaufsrecht zu nutzen.

Mit Blick auf den absehbaren Flächenbedarf für Maßnahmen der Klimaanpassung, des Klimaschutzes und andere oben skizzierte Erfordernisse des Transformationsstädtebaus sollte zudem eine darauf zugeschnittene Ergänzung der Vorkaufsrechtstatbestände geprüft werden.

Empfehlung: Das Vorkaufsrecht nach § 24 Absatz 1 Nr. 6 BauGB sollte auf alle unbebauten und geringfügig bebauten Baugrundstücke ausgeweitet werden, auf denen Wohnungsbau zulässig ist. Zudem sollte geprüft werden, ob und wie die Vorkaufsrechtstatbestände für die Erfordernisse des Transformationsstädtebaus weiterentwickelt werden können.

5.3.3 Generelle Bauverpflichtung bei der Festsetzung von neuem Baurecht

Soweit neues Baurecht im Siedlungsbestand oder ausnahmsweise im bisherigen Außenbereich geschaffen wird, sollte dieses grundsätzlich mit einer Bauverpflichtung verbunden sein, um zu verhindern, dass Baurechte ungenutzt über viele Jahre liegen bleiben. Eine solche Umsetzungspflicht ist gesetzlich bislang lediglich beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB vorgesehen. Bei anderen Bebauungsplänen kann eine Umsetzungspflicht im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags vereinbart werden. Dies setzt aber eine Einigung mit allen Grundstückseigentümern im Plangebiet voraus. Mit der Einräumung neuer Bebauungsmöglichkeiten sollte aber auch in anderen Fällen eine Umsetzungspflicht verbunden sein. Zumindest sollte eine solche im Bebauungsplan festgesetzt werden können. Mit einer solchen Umsetzungspflicht würde die Sozialpflichtigkeit einer Ausweitung der Nutzungsrechte von Grundstücken unterstrichen, wobei die durch die Planung bewirkten Wertzuwächse unangetastet blieben.

Die Nicht-Einhaltung der Bauverpflichtung müsste adäquat sanktioniert werden. Zu denken wäre an ein Ankaufsrecht der Gemeinde zum Verkehrswert für den Fall, dass der Bauverpflichtung nicht binnen einer Frist von z.B. fünf oder sieben Jahren nachgekommen wird. Ein Entfallen des Baurechts nach Ablauf einer bestimmten Frist wäre demgegenüber wegen der bereits getätigten Infrastrukturaufwendung und der bereits durchgeführten Bebauung auf einem Teil der geschaffenen Baugrundstücke kontraproduktiv.

Bei einbrechender Nachfrage kann die Erforderlichkeit die Durchsetzung der Bauverpflichtung und die Ausübung des Ankaufsrechts entfallen. Dies sollte bei der Ausgestaltung der Bauverpflichtung berücksichtigt werden.

¹³ vgl. die entsprechenden Vorschläge im Rahmen der Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts. Bunzel/Krusenotto, Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Download am 5.10.2024: <https://repository.difu.de/handle/difu/68>.S. 57

¹⁴ Hierzu Bunzel in Bunzel/Fuchs/Klinge/Krusenotto//Reitzig/Schwarz/Simon/Spieß, Baurecht, BauGB § 24 Anm. 3.6.

Empfehlung: Wie im Schweizer Recht sollte die Schaffung von Baurecht grundsätzlich mit einer sich aus dem Gesetz ergebenden oder durch Festsetzung zu begründenden Verpflichtung zur Umsetzung der Bebauungsmöglichkeit innerhalb einer bestimmten Frist verbunden sein. Für den Fall der Nichtumsetzung innerhalb der Frist sollte ein Ankaufsrecht der Kommune greifen.

5.3.4 Verfahrensbündelung beim Baugebot

Die Aktivierung von Baulücken, welche nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, ist personell und finanziell aufwändig und unter Rückgriff auf das Instrument „Baugebot“ nur einzelfallbezogen und mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden durchsetzbar. Aufwand und Ertrag stehen für die Städte und Gemeinden dabei häufig in einem schlechten Verhältnis, so dass vielfach eine systematische Erschließung der Innenentwicklungspotenziale unterbleibt. Mit dem im Regierungsentwurf von September 2024 vorgesehenen Absatz 10 bei § 176 sollte für die Gemeinde die Möglichkeit geschaffen werden, in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt mehrere Verfahren zusammenzufassen. Der wesentliche Vorteil eines so gebündelten Verfahrens läge in der Reduzierung des Aufwandes durch die einheitliche Handhabung in einer Mehrzahl von Fällen und würde mehr Rechtssicherheit durch die Erweiterung der Begründungsbasis schaffen.

Als Alternative oder Ergänzung hierzu könnte eine flächenhafte für eine Mehrzahl unbebauter oder geringfügig bebauter Baugrundstücke geltende Bauverpflichtung ermöglicht werden. Ein solches Instrument wird bereits seit Jahren unter der Bezeichnung „Innenentwicklungsmaßnahme“ diskutiert und wurde in einem Planspiel erprobt. Zuletzt wurden in einer Untersuchung zu Instrumenten der Innenentwicklung noch einmal die Vor- und Nachteile einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ erörtert. Vorteil eines solchen Instrumentes wäre vor allem die bereits im Vorfeld einer möglichen Anwendung die Bereitschaft zur Kooperation fördernde Wirkung. Der mit der Anwendung eines solchen Instrumentes verbundene Aufwand würde zumindest bei Maßnahmengebieten der Innenentwicklung (Sanierung, Stadtumbau, Neuordnung) kaum ins Gewicht fallen. Mindestens in diesen Maßnahmengebieten sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Bereiche festzulegen, in denen eine Pflicht zur Bebauung unbebauter oder geringfügig bebauter Grundstücke innerhalb einer Frist von fünf oder sieben Jahren besteht.

Empfehlung: Die Vorschläge zur Bündelung von Verfahren zur Aktivierung von unbebauten und geringfügig bebauten Grundstücken sollten weiterverfolgt werden. Dabei sollte ergänzend auch die Möglichkeit einer Bauverpflichtung für eine Mehrzahl von Baugrundstücken (flächenhaftes Baugebot) geschaffen werden. Dies gilt insbesondere für Sanierungsgebiete, Stadtumbaugebiete und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen.

5.4 Flexibilisierung bei komplexen städtebaulichen Gesamtmaßnahmen (Sanierungs-, Stadtumbau- und Entwicklungsmaßnahmen)

5.4.1 Zusammenfassung unterschiedlicher Maßnahmentypen in einer Gesamtmaßnahme

Für Stadträume, die einer umfassenderen Neuordnung im Sinne des eingangs skizzierten Wandlungsstädtebaus unterzogen werden sollen, stellt das BauGB als Instrumente Gesamtmaßnahmen zur Verfügung. Hierunter werden städtebauliche Maßnahmen verstanden, die aufgrund ihrer Komplexität sowie ihrer räumlich-funktionalen Interdependenzen einer einheitlichen und koordinierten Durchführung bedürfen. Für die städtebauliche Innenentwicklung relevant sind insbesondere städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) sowie Stadtumbaumaßnahmen. Das

Konzept der Gesamtmaßnahme eröffnet die Möglichkeit eines umfassenden, auch ökonomischen Interessenausgleichs. Dies gilt jedenfalls für Sanierungsmaßnahmen und Entwicklungsmaßnahmen, bei denen die maßnahmenbedingten Bodenwertzuwächse zur Finanzierung der Maßnahme bis zur vollständigen Kostendeckung genutzt werden. In Stadtumbaugebieten wird auf die Nutzung von Bodenwertzuwächsen verzichtet. Die Koordination unter dem Dach einer Gesamtmaßnahme eröffnet gerade für die Aufgaben des Verwandlungsstädtebaus die Chance, die durch eine Neukonfiguration entstehenden Wertzuwächse und Wertminderungen gerecht auszugleichen, so dass unter dem Strich alle betroffenen Eigentümer von der Maßnahme in gleicher Weise finanziell profitieren können. Ein solcher Wertausgleichsmechanismus ist essenziell, um eine ausreichende Akzeptanz bei den Betroffenen zu erreichen, ohne die solche Maßnahmen kaum denkbar sind.

Das bestehende System von Maßnahmentypen mit einer abgestuften Eingriffsintensität hat sich grundsätzlich bewährt. Es ist allerdings gerade mit Blick auf die notwendige Offenheit und Flexibilität bei der Verzahnung von hoheitlichem und kooperativem Vorgehen nicht optimal. Ziel muss es sein, auch in solchen Gesamtmaßnahmegebieten ein Maximum an Kooperation zu ermöglichen.

Im Sanierungs- und auch im Entwicklungsrecht gibt es einen Genehmigungsvorbehalt, mit dem den Zielen der Maßnahme widersprechende Entwicklungen verhindert werden können. Auch besteht ein den Zielen der Sanierung dienendes Vorkaufsrecht. Eine Umlegung und auch eine Enteignung sind nach den allgemein geltenden Regeln möglich. Der Erwerb von Flächen, die für die Umsetzung der Sanierungsziele etwa mit Blick auf Erfordernisse der Klimaanpassung und des Klimaschutzes oder für soziale Infrastruktur erforderlich wird, kann bei fehlender Verkaufsbereitschaft gleichwohl zum Entwicklungshindernis werden. Die bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen vorgesehenen Erleichterungen beim Grunderwerb fehlen.

Bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen gilt, dass grundsätzlich alle Grundstücke von der Gemeinde transitorisch erworben werden sollen. Der Satzung wird daher eine enteignungsrechtliche Vorwirkung beigemessen, die frühzeitig und über den Einzelfall hinaus Klarheit über die grundsätzliche Zulässigkeit des notfalls erzwungenen Grunderwerbs und damit Rechtssicherheit und Verlässlichkeit schafft. Stadtumbaumaßnahmen setzen demgegenüber weitgehend auf die kooperative Durchführung. Nur für einzelne Teilbereiche kann durch Satzung zusätzlich – wie bei Sanierungsmaßnahmen – ein Genehmigungsvorbehalt begründet werden.

Die beim Verwandlungsstädtebau sich stellenden Aufgaben machen differenziert nach Teilbereichen unterschiedliche Eingriffsintensitäten erforderlich. Es gibt Teilbereiche, bei denen eine Stadtumbaumaßnahme ausreicht, in anderen wird das Sanierungsrecht genügen. Schließlich gibt es Teilbereiche, bei denen ein transitorischer Grunderwerb notwendig ist, um die Entwicklung durchzuführen. Eine Zusammenfassung von Teilbereichen unterschiedlicher Eingriffsintensität in einer Gesamtmaßnahme ist derzeit nicht vorgesehen, wäre jedoch für die sich stellenden neuen Aufgaben des Verwandlungsstädtebaus hilfreich. Lediglich das Entwicklungsrecht kennt die Einbeziehung so genannter Anpassungsgebiete (§ 170 BauGB), in denen die Mechanismen des Sanierungsrechts zum Tragen kommen. Eine offene und flexibel gestaltbare Zusammenfassung unterschiedlicher Maßnahmentypen, die auf die Aufgaben des Verwandlungsstädtebaus zugeschnitten werden können, ist damit jedoch nicht gegeben. Insbesondere bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen ist der Anwendungsbereich auf Gebiete von besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde beschränkt. Diese besondere Bedeutung wird sich beim Verwandlungsstädtebau häufig erst aus der Zusammenschau mit den Teilbereichen ergeben, die als Sanierungs- oder Stadtumbaugebiete durchgeführt werden können.

Empfehlung: Die unterschiedlichen Maßnahmentypen sollten unter dem Dach einer Gesamtmaßnahme zusammengefasst und flexibel miteinander kombiniert werden können. Regulatorisch könnte die Festlegung eines solchen Gesamtmaßnahmegebietes im Wege einer Satzung erlaubt werden, in der die Teilbereiche unterschiedlicher Eingriffsintensität benannt und räumlich festgelegt werden.

5.4.2 Flexibilisierung bei den Durchführungsmodalitäten in städtebaulichen Entwicklungsbereichen

Die Spielräume für eine Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (SEM) sollten erweitert werden. Häufig haben private Eigentümer ein Interesse an einer kooperativen Entwicklung, wollen aber an der Wertschöpfung aus der Entwicklung partizipieren. Die Bindung an den entwicklungsunbeeinflussten Bodenwert beim Ankauf der Grundstücke steht dem entgegen. Etwaige Überschüsse sind erst nach vielen Jahren und der abschließenden Abrechnung der Maßnahme zurückzugeben. Unter der Voraussetzung einer gesicherten Finanzierung der Gesamtmaßnahme könnte eine Flexibilisierung in diesem Punkt die Umsetzung der Maßnahmen bei heterogenen Eigentümerinteressen erheblich beschleunigen. So könnte beim Ankauf ein Zuschlag auf den entwicklungsunbeeinflussten Bodenwert ermöglicht werden, wenn nach der Kosten- und Finanzierungsübersicht (KuF) die Finanzierung der Maßnahme gleichwohl gesichert erscheint.¹⁵ Mit der Anhebung des Ankaufspreises über den entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert würde die Verpflichtung zur Verteilung von Überschüssen an die ursprünglichen Eigentümer lediglich vorweggenommen werden. Der Vorteil wird allerdings bereits zu einem Zeitpunkt erkennbar und wirksam, in dem die Handelnden Entscheidungen treffen. Gleichzeitig würde eine solche frühe Festlegung des Kostenrahmens zur Ausgabendisziplin bei der Durchführung der Maßnahmen beitragen. Regelungstechnisch könnte eine solche Regelung an die bisherige Regelung zur Überschussverteilung in § 171 BauGB angedockt werden und diese modifizieren.

Weiterer Flexibilisierungsbedarf besteht bei der Abwendung des gemeindlichen Grunderwerbs. Die Gemeinde soll vom Erwerb eines Grundstücks absehen, wenn bei einem bebauten Grundstück Art und Maß der baulichen Nutzung nicht geändert werden sollen oder wenn der Eigentümer bereit und in der Lage ist, das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu nutzen, und er sich hierzu verpflichtet. Die Neuordnung der Grundstücke im Wege der Umlegung als Alternative zum transitorischen Grunderwerb ist demgegenüber ausgeschlossen. Diese zu ermöglichen könnte in Konstellationen helfen, bei denen die meisten aber nicht alle Grundstückseigentümer mitwirkungsbereit sind. Der Zuteilungsmechanismus für die neugeordneten Grundstücke würde nach dem Verhältnis des Wertes der eingebrachten Grundstücke erfolgen. Mehrzuteilungen würden einen Ausgleich in Geld nach sich ziehen, der das Äquivalent zur Abschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerung darstellt. Ein solches Verfahren könnte die Umsetzung der Maßnahmen einvernehmlicher machen und damit beschleunigen.

Empfehlung: Zur Flexibilisierung und Beschleunigung sollte den Gemeinden bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen erlaubt werden, einen Aufschlag auf den Anfangswert beim Ankauf der Grundstücke zu gewähren, soweit nach der Kosten- und Finanzierungsplanung eine Kostendeckung der Maßnahme gewährleistet ist. Zudem sollte auch die Durchführung einer Umlegung als Alternative zum Grunderwerb in Teilen des Entwicklungsbereichs erlaubt werden.

¹⁵ Ein ähnlicher Vorschlag wurde bereits im Rahmen einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik gemeinsam mit Vertretern aus Planungs- und Liegenschaftsverwaltungen aus den 14 beteiligten Städten entwickelt. Deutsches Institut für Urbanistik, Nachhaltige kommunale Bodenpolitik ermöglichen!, S. 109, Download am 2.12.2024 unter <https://repository.difu.de/handle/difu/579236>.

Über die Autoren

Prof. Dr. Arno Bunzel ist außerplanmäßiger Professor am Lehrstuhl für Bau- und Planungsrecht der Technischen Universität Berlin. Von 1992 bis 2023 war er beim Deutschen Institut für Urbanistik in zahlreichen Projekten mit Fragen des Städtebaurechts befasst und dort seit 2007 stellvertretender Institutsleiter. Er hat die Gesetzgebung im Städtebaurecht durch eine Vielzahl an Gutachten, Feldstudien und Planspielen seit Anfang der 1990er Jahre begleitet und unterstützt. Der gelernte Jurist und promovierte Stadt- und Regionalplaner war zudem in verschiedenen Gremien des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes tätig und hat sich im Rahmen seiner Feldstudien intensiv mit den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Städte und Gemeinden auseinandergesetzt.

Bernhard Fallner ist seit Januar 2024 Bereichsleiter im vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. Schon zu Beginn der 1990er Jahre und noch während des Geographiestudiums hat er begonnen, in privatwirtschaftlichen Forschungs- und Beratungsinstituten zu arbeiten. Von 2008 an war er geschäftsführender Gesellschafter von Quaestio Forschung & Beratung GmbH. Seit dem Beginn seiner Berufstätigkeit hat er Forschungs- und Beratungsprojekte im Themenbereich Stadtentwicklung, Wohnen und Immobilienwirtschaft bearbeitet. Dazu zählen die immobilienwirtschaftliche Marktforschung sowie Standortgutachten für Investoren. Darüber hinaus war er mit dem Fokus auf Stadtentwicklung und Wohnen kontinuierlich für Bundes- und Landesbehörden sowie für eine große Zahl von Städten in Deutschland sowohl angewandt forschend als auch politikberatend tätig.

Die Autoren danken folgenden Kolleginnen und Kollegen für wertvolle Kommentare, Anregungen und darüber hinausgehende Unterstützung bei der Erstellung des vorliegenden Papiers: Eva Maria Levold (Deutscher Städtetag), Magnus Krusenotto (Deutsches Institut für Urbanistik), Petra Lau, Dr. Diana Coulmas und Franziska Steinbach (alle vhw).

Impressum

vhw debatte
ISSN 2943-8705

Herausgeber

vhw Bundesverband für Wohnen und
Stadtentwicklung e. V.
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring,
Henning Dettleff

Redaktion

Franziska Steinbach

Sitz der Redaktion

Hauptgeschäftsstelle des vhw e. V.
Hinter Hoben 149
53129 Bonn
T +49 228 72599-60
F +49 228 72599-95
E debate@vhw.de
vhw.de

Autoren

Arno Bunzel, Bernhard Fallner

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der vhw debatte sind unter
vhw.de/publikationen/
kostenfrei herunterzuladen

Empfohlene Zitierweise

Arno Bunzel, Bernhard Fallner: Städtebaurecht
neu gedacht. Eckpunkte für eine dringend er-
forderliche BauGB-Novelle. In: vhw debatte,
Nr. 7, Februar 2025.

Titelbildquelle

© Bits and Splits_AdobeStock

Über vhw debatte

In der Reihe vhw debatte veröffentlichen wir Stellungnahmen zu Gesetzesinitiativen, Kommentare zu aktuellen Diskussionen und Positionspapiere rund um Wohnen und Stadtentwicklung aus dem vhw. Unser Anliegen ist es, die breit angelegte Expertise des vhw für die politische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zur Verfügung zu stellen. Dies tun wir als gemeinnütziger und unabhängiger Idealverband ohne eindeutige Anbindung an oder Verpflichtungen gegenüber spezifischen Interessengruppen. Die überwiegend namentlich gekennzeichneten Beiträge stehen einerseits für die Pluralität und Offenheit des vhw, gründen zugleich aber in unserem Wissens- und Wertefundament.