

Stellungnahme zum Entwurf der Novelle BauGB etc.

„Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“

Zum Kabinettsentwurf vom 4. September 2024 (Bundestagsdrucksache 20/13091):

1. Allgemeine Bemerkungen

- Der Entwurf ist unter weitgehender Bezugnahme auf die "Neue Leipzig-Charta" aus dem Jahr 2020 in erster Linie auf größere Städte und deren Entwicklung orientiert – und hier wiederum schwerpunktmäßig auf den Wohnbau. Das Bauplanungsrecht gilt hingegen für alle Räume – einschließlich kleinerer Orte und der ländlichen Räume.
- In der ländlichen Entwicklung sind wachsende Flächennutzungskonkurrenzen bei den Freiflächen im Außenbereich und damit verbundene Verdrängungseffekte auf eine wettbewerbsfähige Agrarstruktur ein zentrales Problem. Das Thünen-Institut prognostiziert bis 2030 einen zusätzlichen Verlust landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlung und Verkehr, Erneuerbare Energien sowie Infrastrukturausbau von etwa 300.000 Hektar sowie weiteren etwa 500.000 Hektar im Zuge einer angestrebten Renaturierung der Landschaft. Diese Problematik wird im Gesetzentwurf nur randständig adressiert.
- Der Entwurf leistet kaum einen Impuls, den Flächenverbrauch auf maximal 30 Hektar am Tag zu senken. Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird nach der "Neuen Leipzig-Charta" auf den Quartiers- / Wohnungsbau sowie einhergehende grüne und blaue Infrastruktur konzentriert. Der systemrelevante Erhalt der Freiflächen als Produktionsgrundlage für die Erzeugung von Nahrungsmitteln und biogenen Rohstoffen spielt im Gesetzentwurf hingegen keine Rolle. Dieses Ziel sollte in die Grundsätze der Abwägung (§1a BauGB) und im Abwägungsmaterial (neu §1c BauGB) aufgenommen werden.
- Die von vielen Planern und Verbänden geäußerte Skepsis an der Sonderregelung für „Bauen ohne Bauleitplanung“ in Städten mit Wohnraummangel („Bau-turbo“ nach §246e BauGB) kann vom BLG teilweise nachvollzogen werden. Der Position des Bundesrates, die Regelung nicht im Außenbereich anzuwenden, sollte vom Bundestag gefolgt werden.

2. Bemerkungen zu einzelnen Regelungen

Zu Artikel 1 – Änderung des Baugesetzbuches

- (zu Nr. 2) Neufassung §1 und §2
Bei den Grundsätzen der Abwägung in §1b (neu) ist neu davon die Rede, Anforderungen an „*gerechte, grüne, und produktive Städte und Gemeinden*“ miteinander in Einklang zu bringen.
BLG-Bewertung: Die drei Adjektive aus der Neuen Leipzig-Charta „gerecht“, „grün“ und „produktiv“ sind unobjektiv, unpräzise und streitanfällig; sie eignen sich nicht für eine Grundsatzbestimmung im Baugesetzbuch.
- Neu eingeführt werden soll der Grundsatz der „dreifachen Innenentwicklung“ (§1b BauGB neu) aus den unmittelbaren Bauflächen, den Grün- und Freiflächen sowie der nachhaltigen Mobilität.
BLG-Bewertung: Der Vorschlag wird grundsätzlich unterstützt. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass hierdurch über „grünflächenextensive“ Bauleitplanungen noch zusätzliche landwirtschaftlich genutzte Freiflächen des Außenbereiches entzogen werden.
- Die Einbeziehung von integrierten Freiraumentwicklungskonzepten in die Abwägung von Bauleitplänen (§1c, Absatz 6 (neu)) kann in der Praxis zu einem zusätzlichen Entzug bzw. einer schleichenden „Entnutzung“ landwirtschaftlicher Flächen führen. Denn in der Planungspraxis werden agrarstrukturelle Belange in Freiraumkonzepten oft zu wenig beachtet oder gar nicht angehört.
BLG-Vorschlag: Freiraumentwicklungskonzepte dürfen nur dann in die Abwägung einer Bauleitplanung eingehen, wenn nachweislich agrarstrukturelle Belange berücksichtigt worden sind.
- (zu Nr. 2) Die bisherige Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB soll zu § 1b Abs. 2 BauGB werden. Die Regelung wird nicht mehr als „Ergänzende Vorschrift zum Umweltschutz“ betitelt, sondern allgemein als „Grundsätze der Abwägung“.
BLG-Bewertung: Positiv ist die neue Einordnung als allgemeinen Grundsatz der Abwägung; die Vorgaben zum Freiraumschutz bzw. zur prioritären Innenentwicklung sollten jedoch stringenter gefasst werden.
Vorschlag für eine Ergänzung von §1b, Absatz 2 (neu): „*Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen ist nur dann gegeben, wenn der Zweck der Bauleitplanung nicht durch die Nutzung von Brachflächen, leerstehenden Gebäuden, Baulücken oder durch eine Nachverdichtung des Innenbereichs erreicht werden kann.*“

- (zu Nr. 9 und 10) In §6 und §6a werden die Vorgaben zur Veröffentlichung von Flächennutzungsplänen bzw. Planänderungen gestrafft und auf das Internet konzentriert. BLG-Bewertung: Grundsätzlich positiv.
- (zu Nr. 23) Das Vorkaufsrecht für die Gemeinde (§24 ff.) soll mit Blick auf die Diskussion um Share Deals erweitert werden. Ein neuer §24 Absatz 2a soll lauten: *„Dem Kauf von Grundstücken steht die rechtsgeschäftliche Verpflichtung gleich, das Eigentum an einem Grundstück an eine Gesellschaft zu übertragen, wenn die Gegenleistung ausschließlich in einer Geldzahlung besteht. Die §§ 26 bis 28 sind entsprechend anwendbar.“* Weiterhin sollen Eigentümergemeinschaften dann dem Vorkaufsrecht unterliegen, wenn alle Wohnungseigentumsrechte des Objektes in einer Person vereinigt sind. Damit sollen Umgehungsmöglichkeiten eingeschränkt werden.

BLG-Bewertung: Bei den Share-Deals betrifft die Erweiterung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes genau genommen nicht die Share Deals selbst, sondern (vorgelagert) die Einbringung von Grundstücken in Gesellschaften. Im Vergleich zum Referentenentwurf ist das Bundesministerium offenbar auf Bedenken hinsichtlich des Eigentumsschutzes nach Art. 14 Grundgesetz eingegangen. Die Einschränkung des Vorkaufsrechtes auf Anteilserwerbe, die ausschließlich in einer Geldleistung bestehen, wirft jedoch die Frage nach der praktischen Relevanz auf.

Der BLG regt an, auf diese Regelung zu verzichten und zunächst eine vertiefte rechtspolitische Diskussion über den Vorschlag zu führen.

Einer allgemeinen Ausweitung des städtebaulichen Vorkaufsrechtes steht der BLG mit Blick auf den Eigentumsschutz des Grundgesetzes zurückhaltend gegenüber und verweist auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes von 2021 (BVerwG 4 C 1.20), welches eine allgemeine Praxis des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin zum kommunalen Ankauf von Miethäusern in Milieuschutzgebieten über § 24 ff. BauGB gestoppt hat.

- (zu Nr. 27) In § 34 Abs. 3a sollen im unbeplanten Innenbereich die Ausnahmen vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung für neue Wohngebäude erweitert werden.
BLG-Bewertung: Ausdrückliche Zustimmung. Die Neuregelung führt hoffentlich dazu, dass vorhandene Baulücken besser genutzt werden.
- (zu Nr. 28) Es soll neu eine Privilegierungsregelung für Geothermie im Außenbereich eingeführt werden (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB).
BLG-Bewertung: Geothermie-Projekte können in der Praxis Flächen in der

Größe von 2 bis 10 Hektar beanspruchen. Diese Größenordnung ist also im Sinne des Freiraumschutzes nicht vernachlässigbar. Daher ist es wichtig, dass zumindest der kommunale Planvorbehalt nach §35, Absatz 3, Satz 3 BauGB auch für Geothermie gilt. (Festlegung spezieller Geothermie-Gebiete im kommunalen Flächennutzungsplan).

Vorschlag: Die Gemeinden sollten eine angemessene Frist von mindestens 3 Jahren erhalten, bis die Privilegierung von Geothermie im Außenbereich gilt. Damit erhalten sie Gelegenheit, ihren Planvorbehalt zu nutzen und im Flächennutzungsplan entsprechende Gebiete auszuweisen.

- (zu Nr. 28) Es soll für Wohngebäude im Außenbereich ein von zwei auf vier Wohneinheiten erweiterte Privilegierungsstatbestand eingeführt werden (§ 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Die bis zu vier Wohnungen sollen auch in Anbauten an ein bestehendes Wohnhaus möglich sein.

BLG-Bewertung: Der Vorschlag erscheint maßvoll und wird unterstützt.

- (zu Nr. 48) In §178 BauGB soll das Pflanzgebot für Grundstückseigentümer von einer Kann-Regelung auf eine Soll-Regelung umgestellt und erweitert werden (neu: Pflanz- und Maßnahmegebot). Dies soll also künftig B-Plan-Festlegungen nach §9 zu „Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft“ bzw. zum „Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen, Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern“ betreffen. Begründet wird die Regelung mit Bezugnahme auf die „Neue Leipzig-Charta“.

BLG-Bewertung: Es stellt sich die Frage, ob es wirklich sinnvoll ist, neben der naturschutzrechtlichen Kompensationsverpflichtung eine weitere Verpflichtung zur Pflege von Grünflächen zur Regel zu machen. Eine Doppelung bzw. ein Nebeneinander beider Vorgaben macht wenig Sinn. Der Vorschlag sollte zurückgestellt und nochmals fachlich durchdacht werden - mit dem Ziel einer Synchronisation beider Ansätze im Sinne einer flächensparenden Stadt- und Ortsentwicklung.

Wir gehen davon aus, dass sich der §178 BauGB auf den einzelnen Eigentümer und nicht auf den Bebauungsplan im Ganzen bezieht. Alternativ ist zu prüfen, ob eine Bündelung von mehreren Maßnahmen auf einer (öffentlichen) Fläche effektiver realisiert werden kann.

Besondere Bemerkungen zur baurechtlichen Privilegierung von Vorhaben im Außenbereich

- §35 des Baugesetzbuches schränkt die Zulässigkeit von Bauvorhaben im Außenbereich aus guten Gründen stark ein. Zulässig bzw. „gewollt“ sind im Außenbereich vor allem Landwirtschaft, Tierhaltung und Gartenbau sowie Versorgungsleitungen. Die übrigen Vorhaben bedürfen in der Regel einer Steuerung über die Bauleitplanung.
- Der BLG empfiehlt, auch in Zukunft bei baurechtlichen Privilegierungen für Vorhaben im Außenbereich im Sinne des Freiflächenschutzes und der Agrarstruktur zurückhaltend zu bleiben.
Insofern werden die vom Bundesrat am 18. Oktober 2025 geforderten zusätzlichen baurechtlichen Außenbereichsprivilegierungen für Batteriespeicher bis 5 Hektar, für Wärmespeicher und für Feuerwehrhäuser (Brandschutz) vom BLG skeptisch betrachtet.
- Der BLG empfiehlt, den kommunalen Planvorbehalt nach §35, Absatz 3, Satz 3 BauGB auch für außenbereichsprivilegierte PV-Anlagen nach §35, Absatz 1, Nummer 8, Ziffer b) BauGB einzuführen (200-Meter-Streifen an Autobahnen und Schienenwegen des übergeordneten Netzes). Damit kann die Gemeinde über die Wahrnehmung ihrer Planungskompetenz im Bedarfsfall die Bebauung mit PV-Anlagen steuern und den Außenbereich besser schützen.

Zu Artikel 2 – Änderung der Baunutzungsverordnung

- (zu Nr. 3) Bei der Änderung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sollen die Kleinsiedlungsgebiete (§2) und Reinen Wohngebiete (§3) ersatzlos entfallen. Diese sind nach Auffassung des BMWSB in der Gesetzesbegründung entsprechend der „Neuen Leipzig-Charta“ nicht mehr zeitgemäß und können künftig entfallen. Damit können diese Baugebietstypen in neuen B-Plänen nicht mehr verwendet werden; bestehende B-Pläne mit Kleinsiedlungsgebieten und reinen Wohngebieten gelten weiter.
BLG-Bewertung: Es bestehen keine Einwände, künftig verstärkt (nicht störende) Mischnutzungen in Wohngebieten zu ermöglichen.
- (zu Nr. 9) In § 7 BauNVO – Kerngebiete – sollen Nutzungsmischungen von Gewerbe-/Handels-/Büroflächen mit Wohnnutzungen erleichtert werden. Ebenso Umnutzungen aufgegebener Büro- und Gewerbeflächen zu

Wohnnutzungen.

BLG-Bewertung: Zustimmung.

- (zu Nr. 20) In §19a (neu) sollen im Sinne des Bodenschutzes neu maximale Versiegelungsfaktoren bauplanungsrechtlich festgelegt werden können.
BLG-Bewertung: Der Ansatz erscheint grundsätzlich nachvollziehbar.
- (zu Nr. 21) In § 20 BauNVO soll der Vollgeschossbegriff bundesrechtlich definiert und vereinheitlicht werden.
BLG-Bewertung: Der Ansatz erscheint grundsätzlich nachvollziehbar.

Zu Artikel 4 – Änderung des Raumordnungsgesetzes

(zu Nr. 2) Mit einer Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG) sollen Mehrfachnutzungen von Flächen ausdrücklich raumordnerisch hervorgehoben werden können (§ 7 Abs.1 Satz 2 ROG neu). Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass die Änderung hauptsächlich auf Mehrfachnutzungen landwirtschaftlicher Flächen in der Kombination mit Erneuerbaren Energien abzielt.

BLG-Bewertung: Der Ansatz einer multifunktionalen Flächennutzung wird im Grundsatz befürwortet; dieser bedarf jedoch einer Präzisierung, der eine vorwiegend landwirtschaftliche Nutzung im Zuge einer Mehrfachnutzung weiterhin sicherstellt.

Vorschlag: „Es kann festgelegt werden, dass bestimmte landwirtschaftliche Flächen des Planungsraums einschließlich Gebietsausweisungen nach Absatz 3 für weitere hiermit vereinbare Nutzungen und Funktionen vorgesehen werden (Agrar-Mehrfachnutzung).“

Kontakt:

Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG)

Friedrichstraße 124, 10117 Berlin

Eintrag im Lobbyregister Nr. R003065

Telefon: 030-23458789

Internet: www.blg-berlin.de

e-mail: blg-berlin@t-online.de

Bearbeiter: Geschäftsführer Udo Hemmerling

Einer etwaigen Veröffentlichung dieser Stellungnahme wird zugestimmt.

Die neun gemeinnützigen Landgesellschaften in Deutschland sind mit insgesamt 1.075 Mitarbeiter/-innen für die Verbesserung der Agrarstruktur, ökologische Kompensation und die Entwicklung ländlicher Räume tätig.