

GdW Stellungnahme

**zum Entwurf eines Gesetzes zur  
Stärkung der Innenentwicklung in  
den Städten und Gemeinden und  
weiteren Fortentwicklung des  
Städtebaurechts**

vorgelegt am 14. Februar 2012

23. März 2012

Herausgeber:

GdW Bundesverband  
deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.  
Mecklenburgische Straße 57  
14197 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 82403-0  
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW  
47-51, rue du Luxembourg  
1050 Bruxelles  
Telefon: +32 2 5 50 16 11  
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>

© GdW 2012

**GdW Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur  
Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und  
Gemeinden und weiteren Fortentwicklung  
des Städtebaurechts**

vorgelegt am 14. Februar 2012

## **Inhalt**

	<b>Seite</b>
<b>1</b> <b>Anliegen</b>	<b>1</b>
<b>2</b> <b>Regelungen zur Stärkung der Innenentwicklung mit Relevanz für die Wohnungswirtschaft</b>	<b>2</b>
<b>3</b> <b>Änderungen in der Baunutzungsverordnung</b>	<b>7</b>
<b>4</b> <b>Vorschlag: Erleichterungen für die artenschutzrechtliche Prüfung als zusätzliches Thema der Gesetzesnovelle</b>	<b>9</b>
<b>5</b> <b>Zusammenfassende Einschätzung aus Sicht des GdW</b>	<b>10</b>

## 1 Anliegen

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 sieht vor, den Klimaschutz und die Innenentwicklung im Bauplanungsrecht zu stärken. Des Weiteren soll die Baunutzungsverordnung umfassend geprüft werden.

Zur Beschleunigung der Energiewende ist der energie- und klimapolitische Teil der Bauplanungsrechtsnovelle vorgezogen worden und am 30. Juli 2011 als **Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011** (BGBl. S. 1509) in Kraft getreten. Mit dem jetzt vorgelegten Gesetz soll in einem zweiten Schritt die Innenentwicklung gestärkt und die Baunutzungsverordnung diesem Ziel angepasst werden.

Die Regelungen zur Stärkung der Innenentwicklung mit Relevanz für die Wohnungswirtschaft werden unter folgenden Themen behandelt:

- Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme
- Stärkung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan
- Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten
- Abweichen vom Gebot des Einfügens
- Vereinfachung des gesetzlichen Vorkaufsrechts
- Neuregelung des Erschließungsvertrags
- Anwendung des Rückbaugebots im nicht beplanten Innenbereich
- Aufnahme von Belangen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in das Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme
- Zulässigkeit von Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten
- Erleichterung der Zulässigkeit von Solaranlagen an oder auf Gebäuden
- Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung.

## 2

### Regelungen zur Stärkung der Innenentwicklung mit Relevanz für die Wohnungswirtschaft

#### 2.1

##### Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Zur Unterstützung des Ziels der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die Flächenneuanspruchnahme auf 30 ha pro Tag zu reduzieren und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, soll in § 1 Abs. 5 BauGB mit einem hinzugefügten Satz 3 ausdrücklich darauf verwiesen werden, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll.

Des Weiteren soll künftig die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Fläche besonders begründet werden. Der Begründung sollen Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Leerstand in Gebäuden, Baulücken und Nachverdichtungspotenziale zählen können (Änderung von § 1a Abs. 2).

##### **Position des GdW:**

Die Neuregelung ist im Interesse der vom GdW vertretenen Wohnungswirtschaft, deren im Innenbereich liegenden Bestände häufig der Konkurrenz durch städtebaulich und wohnungspolitisch unbegründeten Wohnungsneubau auf grüner Wiese ausgesetzt sind.

Der Vorrang der Innenentwicklung sollte jedoch nicht absolut, sondern relativ ausgestaltet werden. Er darf insbesondere nicht dazu führen, dass Bauland verknappt wird und dadurch Grundstückspreise und Mieten steigen. In Wachstumsregionen wäre ohne zusätzlichen Flächenausweis für den Wohnungsbau, der in zentralen urbanen Kernen nur in sehr begrenztem Maße stattfinden kann, künftig nur noch Luxuswohnen möglich. Daher ist aus sozialpolitischen Gründen in Wachstumsregionen eine weitere Flächeninanspruchnahme unerlässlich.

Die Verbindung des neuen Satz 3 mit dem bisherigen Satz 1, der die Ziele der nachhaltigen Stadtentwicklung umfassend beschreibt, sollte dadurch verdeutlicht werden, dass entweder auch in Satz 3 der Ausdruck "nachhaltige städtebauliche Entwicklung" verwendet wird oder nur "Entwicklung nach Satz 1".

## 2.2 Stärkung zentraler Versorgungsbereiche im Flächen- nutzungsplan

Die Erhaltung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden ist von hoher Bedeutung für die Stärkung der Innenentwicklung und Urbanität der Städte sowie besonders auch für die Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung, die angesichts der demografischen Entwicklung besonderen Schutzes bedarf, namentlich auch wegen der geringeren Mobilität älterer Menschen.

Die Erhaltung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche soll daher durch eine ausdrückliche Darstellungsmöglichkeit in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB weiter gestärkt werden.

### **Position des GdW:**

Die Regelung ist im Interesse der wohnungsnahen Versorgung und damit der Wohnungswirtschaft. Oft scheitern zentrale Versorgungsbereiche daran, dass sie zu klein sind und keine PKW-Stellplätze haben. Wenn es gelänge, mehr Fläche zuzulassen, gäbe es wahrscheinlich weniger Zentren auf der grünen Wiese.

## 2.3 Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten

Die Anzahl von Spielhallen, die dem bauplanungsrechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten zuzurechnen sind, hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Im nicht beplanten Innenbereich kann § 9 Abs. 2a BauGB genutzt werden, wenn zentrale Versorgungsbereiche geschützt werden sollen. Zur Unterstützung der gemeindlichen Planungshoheit soll durch Einfügung eines neuen Absatzes 2b klarstellend eine gezielte Regelung für die städtebaulichen Aspekte dieser Problematik eingefügt werden. Danach können für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) in einem Bebauungsplan Festsetzungen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten getroffen werden, um

1. eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten
2. eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets oder
3. eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten

zu verhindern.

### **Position des GdW:**

Die Regelung dient dem Schutz der Wohnfunktion und ist im Interesse der Wohnungswirtschaft.

## 2.4

### Abweichen vom Gebot des Einfügens

Die Vorschrift des § 34 Abs. 3a BauGB, die im Wege einer Ermessensentscheidung zusätzliche bauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit vorhandenen Gewerbe- und Handwerksbetrieben und – seit der Novellierung von 2007 – auch für Wohnbauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich ermöglicht, soll erweitert werden um die Möglichkeit einer Nutzungsänderung von einem Gewerbe- und Handwerksbetrieb zu einem Wohnzwecken dienenden Gebäude.

#### **Position des GdW:**

Die Regelung dient der Stärkung des Wohnens im Innenbereich. Sie wird aufgrund der absehbaren geringen quantitativen Dimension ihrer Inanspruchnahme nur geringe Relevanz für den lokalen Wohnungsmarkt haben. Der GdW hat keine Einwände.

## 2.5

### Vereinfachung des gesetzlichen Vorkaufsrechts

Die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts der Gemeinde zugunsten Dritter (§ 27a BauGB) soll angemessen erweitert werden. Der Direkterwerb Dritter verringert gegenüber dem sonst häufigen Durchgangserwerb der Gemeinde den verwaltungsmäßigen, zeitlichen und finanziellen Aufwand und entlastet damit insbesondere Gemeinden und Investoren.

#### **Position des GdW:**

Die Regelung kommt potenziellen Investoren – und damit auch Wohnungsunternehmen – entgegen. Sie erleichtert ggf. den Umgang mit Schrott-Immobilien und die Neuordnung kleinteiliger Quartiere.

## 2.6

### Neuregelung des Erschließungsvertrags

Der Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB betrifft eine städtebauliche Maßnahme und kann daher auch als städtebaulicher Vertrag nach § 11 BauGB angesehen werden. Um den Handlungsspielraum der Kommunen zu erweitern, sollen Verträge über die Erschließung künftig generell als Verträge im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB bzw. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB behandelt werden.

#### **Position des GdW:**

Die Neuregelung stärkt das Instrument des städtebaulichen Vertrags im Rahmen der Bauleitplanung. Sie entspricht damit der Position des GdW, im Planungsrecht tendenziell stärker auf vertragliche Regelungen als auf ordnungsrechtliche Festsetzungen abzustellen.



In der aktuellen Fassung des § 124 ist in Absatz 1 geregelt, dass die Gemeinde die Erschließung durch Vertrag auf einen Dritten übertragen kann.

Im Interesse der Wohnungswirtschaft und der Kommunen ist es, wenn kommunale Eigengesellschaften, wie Wohnungsunternehmen, Vertragspartner von Erschließungsverträgen sein können. Unter Beibehaltung der bislang im Entwurf vorgesehenen gesetzlichen Änderungen sollte in der Begründung eine entsprechende Klarstellung erfolgen, wonach auch eine Eigengesellschaft Vertragspartner eines Erschließungsvertrages sein kann.

## 2.7

### **Rückbauebot zur Beseitigung von Schrott-Immobilien**

Verwahrloste, nicht mehr wirtschaftlich nutzbare Gebäude (Schrott-Immobilien) widersprechen aufgrund ihrer negativen Ausstrahlung auf die Umgebung dem Ziel einer qualitätvollen Innenentwicklung. Betroffen sind insbesondere Kommunen in strukturschwachen Regionen, in denen häufig eine Modernisierung oder Instandsetzung der Gebäude unrentabel wäre.

Einem solchen städtebaulichen Missstand kann dann, wenn sonstige Belange (z. B. Denkmalschutz) nicht entgegenstehen, ggf. nur durch seine Beseitigung abgeholfen werden. Das Rückbauebot (§ 179 BauGB) kann in seiner geltenden Fassung, aber nur in Bebauungsplangebietten angewendet werden, nicht hingegen im nicht beplanten Innenbereich, wo sich das Schrott-Immobilien-Problem in der Regel stellt. Das Vorhandensein eines Bebauungsplans soll daher nicht mehr Voraussetzung für die Anordnung eines Rückbauebots sein.

#### **Position des GdW:**

Die Neuregelung erleichtert den planungsrechtlichen Umgang mit Schrott-Immobilien, da die in der Regel zeitaufwändigen Bebauungsplanverfahren entfallen. Sie ist im Interesse der Wohnungsunternehmen, deren Bestände häufig durch benachbarte Schrott-Immobilien indirekt entwertet werden.

## 2.8

### **Aufnahme von Belangen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme**

Klimaschutz und Klimaanpassung sollen auch im Rahmen der städtebaulichen Sanierung Berücksichtigung finden (§ 136).

Mit der Ergänzung in Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 um die zu berücksichtigenden Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung bei der Beurteilung, ob in einem Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen, wird der zunehmenden Bedeutung dieser Belange für die Qualität eines Gebiets Rechnung getragen.

Beispielhaft benannt als zusätzliche Kriterien für die Sanierungsbedürftigkeit eines Gebiets werden die energetische Beschaffenheit, die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen (Abs. 3).

Mit der Änderung soll verdeutlicht werden, dass Klimaschutz und Klimaanpassung auch im Rahmen der städtebaulichen Sanierung – als ein Bestandteil der städtebaulichen Gesamtmaßnahme – Berücksichtigung finden, z. B. durch gebietsbezogene energetische Maßnahmen wie die Versorgung durch Blockheizkraftwerke, Solaranlagen oder Fernheizung. Die bereits praktizierten kommunalen Aktivitäten einer "klimagerechten Stadterneuerung" finden damit auch im Gesetzeswortlaut ihre Stütze.

Ob und wie die Gemeinden hiervon Gebrauch machen, insbesondere auch, ob sie in bestehenden Sanierungsgebieten entsprechend initiativ werden, liegt in ihrem planerischen Ermessen.

**Position des GdW:**

Der GdW hat mehrfach darauf hingewiesen, wie kontraproduktiv die Streichung des § 136 "Städtebauliche Sanierungsmaßnahme" aus dem Entwurf des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes vom 22.08.2011 gerade aus Sicht kleiner Eigentümer war. Wir begrüßen die nochmalige Initiative des Gesetzgebers. Die Grundsätze des Verhältnismäßigkeitsgebots (insbesondere des Wirtschaftlichkeitsgebots) müssen dabei beachtet werden.

### **3 Änderungen in der Baunutzungsverordnung**

#### **3.1 Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten**

Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass Kinderlärm "keinen Anlass für gerichtliche Auseinandersetzungen geben" darf. Hierzu wurde bereits das Lärmschutzrecht geändert. Um die Rechtsstellung von Anlagen zur Kinderbetreuung darüber hinaus auch bauplanungsrechtlich zu verbessern, sollen diese in reinen Wohngebieten künftig allgemein zulässig sein, wenn deren Größenordnung der Gebietsversorgung angemessen ist (Änderung von § 3 BauNVO).

##### **Position des GdW:**

Die Neuregelung ist aus Sicht der Wohnungswirtschaft zur Förderung lebendiger, altersstrukturell gemischter Nachbarschaften zu begrüßen.

#### **3.2 Solaranlagen an oder auf Gebäuden**

Die Zulässigkeit von Solaranlagen in, an oder auf Dach- oder Außenwandflächen soll auch in Baugebieten erleichtert werden und ebenfalls für geltende Bebauungspläne Anwendung finden (Änderung von § 14 BauNVO).

##### **Position des GdW:**

Die Neuregelung wird aus Sicht der Wohnungswirtschaft begrüßt, da sie die Bemühungen um den Einsatz erneuerbarer Energien im Wohnungsbestand unterstützt.

#### **3.3 Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung**

Mit der vorgeschlagenen Regelung soll der Spielraum der Gemeinden im Interesse der Innenentwicklung erweitert werden, im Bebauungsplan von den Obergrenzen für die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung abweichen zu können. Der Praxis soll es erleichtert werden, aus städtebaulichen Gründen eine größere Verdichtung zu ermöglichen.

Dazu soll die Möglichkeit zur Überschreitung von Maßobergrenzen maßvoll ausgeweitet werden. Nach dem neugefassten § 17 Abs. 2 können die Obergrenzen aus städtebaulichen Gründen überschritten werden, wenn die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und keine nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt entstehen.

**Position des GdW:**

Die neue Überschreitungsregelung ist aus Sicht der Wohnungswirtschaft zu begrüßen. Sie trägt dazu bei, dass den Erfordernissen der Innenentwicklung und den unterschiedlichen städtebaulichen Situationen besser Rechnung getragen werden kann.

Die Neuregelung unterstützt das Ziel, bezahlbaren innerstädtischen Wohnraum in solchen Quartieren zu schaffen, die ein stadt- und sozialverträgliches Nachverdichtungspotenzial haben. Das werden unter anderem die nach dem Leitbild der aufgelockerten Stadtlandschaft errichteten Wohnquartiere der 1950er und 1960er Jahre sein.

**3.4****Bundesrechtliche Definition des Vollgeschossbegriffs**

Die vorgeschlagene Neufassung lehnt sich an die Begriffsdefinition der Musterbauordnung von 2002 an, die auch der Mehrzahl der Landesbauordnungen zugrunde liegt.

§ 20 Abs. 1: "Vollgeschosse sind Geschosse, deren Deckenoberkante im Mittel mehr als 1,4 Meter über die Geländeoberfläche hinausragt und die über zwei Drittel ihrer Grundfläche eine lichte Höhe von mindestens 2,3 Metern haben."

**Position des GdW:**

Keine Einwände aus Sicht des GdW.

#### 4

#### **Vorschlag: Erleichterungen für die artenschutzrechtliche Prüfung als zusätzliches Thema der Gesetzesnovelle**

In Vorentwürfen des vorliegenden Gesetzentwurfs wurde die Absicht verfolgt, artenschutzrechtliche Prüfungen dort zu erleichtern, wo Investitionen innerhalb bebauter Bereiche beabsichtigt sind.

Konkret: Für Bauvorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der für bebaute Ortsteile aufgestellt worden ist und einem konkreten Investitionsbedarf dient, sollte im Interesse der Innenentwicklung und der Verringerung der Flächenneuanspruchnahme eine Regelvermutung dahingehend geschaffen werden, dass eine artenschutzrechtliche Prüfung entfallen kann (Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 und Satz 2 BNatSchG).

#### **Position des GdW:**

Artenschutzrechtliche Verbote stellen ein gravierendes Hemmnis bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach §13a BauGB dar.

Die Erleichterung der artenschutzrechtlichen Prüfung wäre aus Sicht der Wohnungswirtschaft zu begrüßen, da das Bauen innerhalb bebauter Bereiche seinem Wesen nach eher dem Umwelt- und Artenschutz Rechnung trägt als die flächenverbrauchende Alternative im Außenbereich.

Der GdW schlägt vor, den ursprünglichen EU-rechtskonformen Novellierungsvorschlag in das Gesetz aufzunehmen.

## 5

### Zusammenfassende Einschätzung aus Sicht des GdW

1. Nahezu der gesamte Wohnungsbestand der vom GdW vertretenen Unternehmen befindet sich im Innenbereich der Städte und Gemeinden. Die Neubauaktivitäten der Wohnungsunternehmen konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Revitalisierung innerstädtischer Brachen, den innerstädtische Ersatzneubau und die Nachverdichtung locker bebauter Wohn- und Stadtquartiere. Sie unterstützen ebenso wie die Modernisierung des Bestandes die Innenentwicklung. Stadterweiterung auf grüner Wiese konterkariert diese Prozesse.

Das neue Gesetz ist deshalb im Interesse der vom GdW vertretenen Unternehmen und wird hinsichtlich seines Anliegens, die Innenentwicklung der Städte zu stärken und die Flächeninanspruchnahme im Außenbereich zu dämpfen, begrüßt.

2. Das Städtebaurecht muss flächendeckend für alle Städte und Gemeinden materielle Maßstäbe für die Bauleitplanung bereithalten. Der Vorrang der Innenentwicklung darf deshalb nicht absolut, sondern nur relativ ausgestaltet werden. Er darf insbesondere nicht dazu führen, dass Bauland verknappt wird und dadurch Grundstückspreise und Mieten steigen. In Wachstumsregionen wäre ohne zusätzlichen Flächenausweis für den Wohnungsbau, der in zentralen urbanen Kernen nur in sehr begrenztem Maße stattfinden kann, künftig nur noch Luxuswohnen möglich. Daher ist aus sozialpolitischen Gründen in Wachstumsregionen eine weitere Flächeninanspruchnahme unerlässlich.

Das Städtebaurecht muss in Wachstumsregionen weiterhin flächenmäßiges Siedlungswachstum ermöglichen und in Schrumpfungsräumen die Flächeninanspruchnahme (weitgehend) zum Stillstand bringen. Der vorliegende Gesetzentwurf muss dieser notwendigen Flexibilität Rechnung tragen.

3. Regionale und gemeindeübergreifende Planungen des Wohnraumbedarfs und der dazu notwendigen Flächen sind von wohnungswirtschaftlicher Interesse, um die Fehlallokation von Investitionen zu vermeiden. So sollten benachbarte Gemeinden, deren städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird, verstärkt von der Möglichkeit gemeinsamer Flächennutzungsplanung Gebrauch machen. Dazu reicht nach § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB häufig anstelle eines gemeinsamen Flächennutzungsplans eine Vereinbarung der beteiligten Gemeinden über bestimmte Darstellungen in ihren Flächennutzungsplänen aus. Im Gesetz sollte verdeutlicht werden, dass benachbarte Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen sollen.

4. Die beabsichtigten neuen gesetzlichen Regelungen werden eine Anreizwirkung für wohnungswirtschaftliche Investitionen entfalten, wenn sie mit entsprechender Förderung hinterlegt sind. Vor dem Hintergrund des städtebaulichen Sanierungsstaus in den Kommunen und des notwendigen Beitrags des Städtebaus zur Energiewende und zum Klimaschutz fordert der GdW, dass die Bundesregierung die Städtebauförderung als problemadäquates Investitions-Anreizprogramm den Erfordernissen gemäß finanziell ausstattet.
5. Bedauerlich ist, dass die im Entwurf vom 12. September 2011 noch vorgesehenen Erleichterungen für die artenschutzrechtliche Prüfung für Bauvorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes in bebauten Ortsteilen im jetzt vorliegenden Entwurf nicht mehr enthalten sind. Der GdW fordert dazu auf, die ursprünglich beabsichtigte Neuregelung im Gesetz zu verankern.

GdW Bundesverband  
deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57  
14197 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 82403-0  
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW  
47-51, rue du Luxembourg  
1050 Bruxelles  
BELGIEN  
Telefon: +32 2 5 50 16 11  
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>