

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung

Berlin, 16.08.2024

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-260
dr.terton@zdh.de
+49 30 20619-264
benke@zdh.de

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“ Stellung beziehen zu können. Wir würden es begrüßen, wenn die von uns angesprochenen Punkte im Rahmen dieser Stellungnahme Eingang in das weitere Verfahren finden.

Zusammenfassung

Der ZDH unterstützt die Grundanliegen des Entwurfs für ein „Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“, insbesondere hinsichtlich der Beschleunigung des Planen und Bauens, der Verbesserung der Rahmenbedingungen des Wohnungsbaus sowie zur weiteren Ausgestaltung von Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung in der Bauleitplanung.

In Ergänzung zu diesen richtigen Ansätzen der Novelle regt der ZDH an, auch die Belange ansässiger Gewerbebetriebe – die unverzichtbar für Wohnungsbau, Transformation und Energiewende in Städten und Gemeinden sind – stärker in den Zielbestimmungen und Festsetzungsmöglichkeiten des BauGB sowie in den Baugebieten der BauNVO zu berücksichtigen. Nur Städte und Gemeinden mit „kurzen Wegen“, wohnortnahen Arbeitsplätzen und verbrauchernahen Angeboten von Versorgung und Diensten für Transformation und Energiewende bieten die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung.

Allgemeine Anmerkungen

Das Handwerk ist ein besonders eng mit den Städten und Gemeinden verbundener Wirtschaftsbereich. Wohn-, Misch-, Gewerbegebiete und zentrale Versorgungsbereiche sowohl in Ballungsräumen als auch in ländlichen Räumen sind wichtige Standorte für zahlreiche Handwerksbetriebe aus verschiedenen Gewerken: von kleinen Dienstleistungsbetrieben über die vielfältigen Ladenhandwerke bis hin zu großen Werkstatt- und Bauunternehmen. Die ansässigen Unternehmer wünschen den Erhalt und die Entwicklungsfähigkeit ihrer integrierten Standorte, um auch für die Zukunft die Nähe zu ihren Kunden sichern zu können. Ebenfalls wichtiger Bestandteil jeder Stadtentwicklungspolitik muss die Sicherung siedlungsnaher und gut erschlossener Gewerbegebiete für weitere Gewerke mit anderen Flächenansprüchen sein.

Im Zusammenhang mit der aktuellen Wohnungsbaukrise unterstützt der ZDH nachdrücklich Anstrengungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau, an dem der handwerkliche Bau und Ausbau entscheidend beteiligt ist: Notwendig sind u. a. gezielte Förderungen, Entbürokratisierungen und Vereinfachungen. Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren zur besseren Baulandmobilisierung ist ebenfalls ein wichtiger Bestandteil der notwendigen Reformen. Die in der vorliegenden Novelle vorgeschlagene Weiterentwicklung des Bauplanungsrechts ist dabei ein zentraler Ansatzpunkt. Diese positiven Ansätze zur Verfahrensbeschleunigung und zur Schaffung von schnell umsetzbaren Instrumenten für die Baulandmobilisierung sowie die weitere Digitalisierung werden ebenso wie die stärkere Verankerung der Klimafolgenanpassung und der

Planung von Erneuerbaren Energien ausdrücklich unterstützt. Auf die jeweilige Nennung der unterstützten Regelungen verzichten wir im Rahmen der folgenden Stellungnahme in der Regel aus Platzgründen.

Der ZDH legt Wert darauf, dass bei allen notwendigen Reformschritten eine geordnete städtebauliche Entwicklung sowie die Berücksichtigung der Belange unterschiedlicher Nutzer städtischer Flächen gewährleistet bleiben. Bauplanungsrechtliche Verfahren sind konsequent zu beschleunigen. Die Grundprinzipien nachhaltiger Entwicklung müssen aber erhalten bleiben, um mittelfristig kontraproduktive Rückwirkungen und Konflikte zwischen unterschiedlichen Nutzungen zu vermeiden. Entscheidend für den Erfolg von Beschleunigungsmaßnahmen vor Ort ist die gleichzeitige Stärkung von Handlungsfähigkeit, Effizienz und Personalausstattung der Kommunen und Genehmigungsbehörden.

Anpassungen des Baurechts sind vor diesem Hintergrund nicht nur für die Gewerke des Handwerks von Bedeutung, die direkt an Bauvorhaben beteiligt sind. Die Regelungen des Baugesetzbuches (BauGB) bilden auch zentrale Rahmenbedingungen für die Standortsicherung aller ansässigen Handwerksbetriebe aus unterschiedlichen Gewerken in den jeweiligen Baugebieten. Die Beteiligung an Bauleitplanverfahren ist für die Betriebe sowie für die Handwerksorganisationen (insbesondere die Handwerkskammern) als Träger Öffentlicher Belange (TÖB) von großer Bedeutung, um auf die spezifischen Standortanforderungen des Handwerks hinzuweisen und Anregungen einbringen zu können.

Spezielle Anmerkungen

Baugesetzbuch (BauGB)

Zu § 1, 1 a bis c BauGB: Zielsetzungen und Abwägungsmaterial

Aus Sicht des Handwerks ist die geplante Neustrukturierung der Zielbestimmungen und des Abwägungssystems der Bauleitplanung in § 1 und § 1 a bis c BauGB-E sinnvoll. Sie dient der besseren Lesbarkeit, setzt aber auch einige neue Akzente. So wird dezidiert in § 1b Abs. 1 ausgeführt: *„Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen an gerechte, grüne und produktive Städte und Gemeinden auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten.“*

Der Dreiklang der Begriffe „gerechte, grüne und produktive Städte“ bezieht sich gemäß Begründung ausdrücklich auf die „Neue Leipzig Charta“. Dies ist aus Sicht des Handwerks ebenfalls zu unterstützen. Nähere inhaltliche Unterlegung erfahren jedoch in den §§ 1a bis c BauGB-E sowie in anderen Paragraphen der Novelle nur die Themenfelder „Gerechtigkeit“ (u. a. im Bereich der Wohnraumversorgung) und „Grün“ (in zahlreichen Punkten zu Natur- und Umweltschutz, Entsiegelung, Klimafolgenanpassung).

Wir erachten es aber als notwendig, auch die Begrifflichkeit „produktive Stadt“ anknüpfend an die „Neue Leipzig Charta“, die Diskussionen um Multifunktionalität im „Beirat

Innenstadt“, die Debatte um die „Stadt der kurzen Wege“ und „Urbane Produktion“ auch in den Zielbestimmungen des Baugesetzbuches weiter zu spezifizieren.

Die Neue Leipzig Charta von 2020 führt zur Thematik „produktive Stadt“ aus: *„Die transformative Kraft der Städte beruht auf einer breit aufgestellten Wirtschaft, die Arbeitsplätze und eine solide finanzielle Grundlage für die nachhaltige Stadtentwicklung schafft. Als attraktive, innovative und wettbewerbsfähige Wirtschaftsstandorte brauchen Städte qualifizierte Arbeitskräfte, soziale, technische und logistische Infrastrukturen sowie bezahlbare und verfügbare Flächen. Es sollte ein wesentlicher Bestandteil der Stadtplanung sein, dafür entsprechende Voraussetzungen zu schaffen: so etwa eine innovationsfreundliche Umgebung oder Möglichkeiten zur lokalen und regionalen Produktion [...] So werden neue Formen von Nutzungsgemischten Stadtquartieren ermöglicht und unterstützt.“*

Auch das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“, das mehrfach in der Begründung des Gesetzesentwurfes genannt wird, führt in seinem Maßnahmenkatalog von Oktober 2022 aus: *„Dabei [bei der Ausdehnung des Rechtsrahmens für Wohnungsbau und Nutzungsmischung] ist darauf zu achten, dass im Zuge dessen nachhaltige Standorte für das Wohnen wie auch für die notwendige Infrastruktur und für das Gewerbe entstehen und damit mehr Wohnungsbau im verdichteten Innenbereich ermöglicht wird. Gleichzeitig sind die berechtigten Interessen der Anwohnerinnen und Anwohner an einem verlässlichen Schutz vor Immissionen sowie dem Schutz von ansässigen Gewerbebetrieben vor Verdrängung zu berücksichtigen.“*

Das Strategiepapier des „Beirates Innenstadt“ von 2021 betont: *„Für eine nachhaltige Stadtentwicklung und die Innenentwicklung ist es entscheidend, das Nebeneinander der Nutzungen – wie zum Beispiel Handel, Gewerbe, Handwerk, Industrie und Gastronomie, Wohnen, Bildung, Kultur sowie öffentliche Einrichtungen (stadt-) verträglich zu gestalten, den Verkehr konfliktarm weiterzuentwickeln sowie den öffentlichen Raum zu qualifizieren.“*

Die ansässigen Betriebe – zumal aus dem Handwerk aber auch aus vielen anderen Branchen – sind zentrale Akteure der klimagerechten Transformation und nachhaltigen Stadtentwicklung. Die Ziele der Erhaltung der Städte als Standorte für Handwerk und kleinteiliges Gewerbe sowie das Leitbild der städtischen Funktionsvielfalt und Nutzungsmischung im Rahmen eines verträglichen Miteinanders von Wohnen und Arbeiten sollten deshalb deutlicher im Zielkatalog des Baugesetzbuches benannt werden. Die verbrauchernahe Versorgung, die Zuordnung von Wohnen und Arbeitsplätzen, die Erreichbarkeit wichtiger Dienste für eine älter werdende Bevölkerung, für die Mobilitätswende, für die Stärkung von Reparatur und Kreislaufwirtschaft und für den klimagerechten Umbau in Städten und Gemeinden der kurzen Wege sollten sich noch stärker im Abwägungssystem widerspiegeln.

Damit wäre es möglich, Bestand und Entwicklungsfähigkeit innerörtlicher Betriebe im Rahmen der baurechtlichen Abwägung in der für die einzelnen Gewerke jeweils geeigneten Lage und Körnigkeit der Mischung gezielter zu sichern: Ob in Einkaufsstraßen, Wohn- und Mischgebieten oder gut erschlossenen städtischen Gewerbeflächen.

Anbei unterbreiten wir Ergänzungsvorschläge, die die jetzt schon vorhandenen Verweise auf verbrauchernahe Versorgung und mittelständische Strukturen ergänzen sollen.

Ergänzungsvorschläge zu § 1 c BauGB-E sind unterstrichen. Soweit die Ergänzungsvorschläge nicht den Themenkomplex „produktive Stadt / Stadt der kurzen Wege / Wirtschaft“ betreffen werden für die Vorschläge die jeweiligen Begründungen extra ausgeführt.

zu § 1c Abs. 2 BauGB-E [Belange der Wohn- und Arbeitsbevölkerung]

Als Belange vornehmlich der Wohn- und Arbeitsbevölkerung (soziale Belange) sind insbesondere zu berücksichtigen:

1. *die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse [...]*

[...]

5. *die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen, durch Sicherstellung von Funktionsvielfalt in Städten und Gemeinden und die Stärkung von Stadt- und Ortszentren*

[...]

6. *[ergänzte Nummer] die Sicherung innerörtliche Arbeitsplätze bei verträglicher Zuordnung von Wohnen und Arbeiten im Sinne von klimagerechten Städten und Gemeinden mit kurzen Wegen*

Zu § 1c Abs. 3 BauGB [Belange des Umwelt- und Naturschutzes]

Als Belange vornehmlich des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege (umweltbezogene Belange), sind insbesondere zu berücksichtigen:

7. *die ~~Vermeidung~~ Verminderung von Emissionen sowie der sachgerechte Umgang mit Abfällen und Abwässern*

[...]

12. *die Belange einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr sowie der effizienten Organisation notwendiger Versorgungsverkehre ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung.*

Erläuterung zu § 1c Abs. 3 Nummer 7 BauGB-E: Anstelle der Zielsetzung „Vermeidung von Emissionen“ schlagen wir die Formulierung „Verminderung von Emissionen“ vor. Es gibt einige Bereiche, in denen Emissionen durch technische Innovationen und bauliche Maßnahmen gänzlich reduziert werden können. In anderen Bereichen können aktuell und voraussichtlich auch in Zukunft Emissionen (z. B. Geräusche und Gerüche von innerstädtischen Backstuben oder Werkstätten) zwar reduziert, aber nicht gänzlich vermieden werden. Auch (gering) emittierende Gewerbebetriebe gehören zur städtischen Mischung und benötigen auch in Zukunft Raum für den Fortbestand. Sie müssen in der Stadtentwicklung insbesondere im Rahmen des Ziels der produktiven Stadt berücksichtigt werden. Eine sukzessive Verminderung von Emissionen beispielsweise mittels fortschreitender Technik und geänderter Tätigkeitsschwerpunkte steht dem unseres Erachtens nicht entgegen.

Erläuterung zu § 1c Abs. 3 Nummer 12 BauGB-E: Eine Stadtentwicklungspolitik, die auf eine Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichtet ist, ist zu begrüßen, insbesondere wenn beispielsweise durch eine Stadt der kurzen Wege und ein adäquates ÖPNV-Netz eine Verringerung des MIVs erzielt wird. Dies kann auch handwerklichen Verkehren zugutekommen. Es ist jedoch zu bedenken, dass Versorgungsverkehre und weitere handwerkliche Verkehre nicht per se gänzlich vermieden werden können oder auf andere Verkehrsträger verlagerbar sind. Möglich ist hingegen eine effizientere, stadtverträgliche und emissionsarme Abwicklung. Dies ist auch bei der Stadt- und der Verkehrsplanung von beispielsweise autoarmen Quartieren durch entsprechende Konzepte (z. B. bei der Disposition des Raums für fließenden und ruhenden Verkehr) zu berücksichtigen.

Zu 1c Abs. 4 BauGB [wirtschaftliche Belange]

Als Belange vornehmlich der Wirtschaft (wirtschaftliche Belange) sind insbesondere zu berücksichtigen:

Nr. 1 die Belange der klein- und mittelständischen Struktur [Ergänzung:] insbesondere handwerklicher und produzierender Betriebe“.

Anmerkung zu § 1c Abs. 4 Nr. 1 BauGB-E: Wir regen explizit die Erwähnung des Handwerks als eines zentralen Bausteins für nachhaltige, resiliente und klimagerechte Städte an. Bisher wird das Handwerk explizit nur in § 34 und § 35 BauGB bei Spezialregelungen erwähnt. Angesichts der mittlerweile erfolgten Ausdifferenzierung von Regelungen für andere Wirtschaftsbereiche (Einzelhandel und nun selbst für Spezialbereiche wie Musikclubs) halten wir die ausdrückliche Nennung im BauGB (und auch in der BauNVO) wir geboten, um bessere Instrumente für die Sicherung und Entwicklung dieser Betriebe umsetzen zu können.

Zu § 1c Abs.4 BauGB Ergänzungsvorschlag nach Nr. 9

[Ergänzung ZDH] Nr. 10 [Wirtschaftliche Belange] umfassen insbesondere eine angemessene Flächenausstattung der Betriebe in Hinblick auf die klein- wie großräumige Lage sowie eine leistungsfähige verkehrliche Erschließung.

Zu § 1c Abs. 5 BauGB [sonstige Belange]

Als sonstige öffentliche Belange sind insbesondere zu berücksichtigen:

- 1. die Anforderungen des kostensparenden Bauens, insbesondere beispielsweise des seriellen und modularen Bauens oder anderer Bauweisen unter Nutzung regionaler Ressourcen und innovativer Bautechniken*
- 2. die multifunktionale Nutzung von Flächen mit verträglicher Zuordnung von Wohnen und Arbeiten sowie Versorgung in Städte und Gemeinden mit kurzen Wegen*

Erläuterung zu § 1c Abs. 5 Nr. 1 BauGB-E: Das Ziel des kostensparenden Bauens wird vom Handwerk unterstützt. Wir halten eine explizite Nennung des seriellen und modularen

Bauens auf der Ebene des BauGB jedoch nicht für erforderlich, da es auch andere Bauweisen gibt. Sollte die Nennung beibehalten werden, schlagen wir eine ergänzende Nennung anderer Bauweisen ohne explizite Heraushebung vor.

Zu § 2 BauGB Umweltbericht

Die Regelungen zur Reduzierung des Gesamtumfangs des Umweltberichtes (Anlage 1 zu § 2 Abs.2 und § 4c BauGB) werden ausdrücklich unterstützt.

Zu § 9 BauGB Inhalte Bebauungsplan

§ 9 Nr. 16 c BauGB-E [Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden]

Durch die Neuregelung soll auch eine Einbeziehung von Änderungen oder Nutzungsänderungen erfolgen.

Anmerkung: Das Handwerk sieht hier die Gefahr fehlgeleiteter Folgewirkungen auf die bauordnungsrechtliche Genehmigungspraxis. Die Festschreibung von Hochwasserschutzmaßnahmen in der Bauleitplanung trifft im Falle der Errichtung von Gebäuden regelmäßig die Entwickler bzw. Eigentümer. Diese Regelung ist konsequent und entspricht der bisherigen Rechtslage. Soweit eine nachträgliche Überplanung gewerblicher Nutzungen neue oder zusätzliche Hochwasserschutzmaßnahmen einführt, sollten davon ebenfalls die Grundstückseigentümer als Umsetzungsverantwortliche betroffen sein. Zu befürchten ist aber, dass im Fall von Änderungen oder Nutzungsänderungen im Bestand faktisch die Betreiber/Mieter als Vorhabensträger verpflichtet werden, deren Genehmigungsverfahren anderenfalls blockiert würden. Grundstückseigentümer / Vermieter könnten grundstücksbezogene Maßnahmen so auf die nachgeordneten Mieter verlagern. Diese würden damit ggf. wirtschaftlich überfordert und sollten eigentlich auch nicht Träger / Adressaten der Maßnahmen sein.

Änderungswunsch: Aus diesem Grund regen wir an, auf die Erweiterung auf „Änderung oder Nutzungsänderung“ zu verzichten.

Zu § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB [Immissionsschutz]

Nach dem Referentenentwurf wird § 9 Nummer 23 Buchstabe a BauGB-wird wie folgt gefasst: „Gebiete, in denen

a) zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

aa) [Ergänzung durch BauGB-E] bestimmte Immissionswerte oder Emissionsmengen nicht überschritten werden dürfen oder

bb) [heutige Rechtslage] bestimmte Luft verunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen,“.

Anmerkung: Durch den vorliegenden Entwurf wird die Möglichkeit der zusätzlichen Festsetzung von Immissionswerten oder Emissionsmengen im Bebauungsplan durch die Kommune eröffnet. Diese Option ist unserer Einschätzung nach angesichts der bereits bestehenden, ausgefeilten immissionsschutzrechtlichen Regelungen und Richtwerte (TA Lärm, GfL) nicht erforderlich. Es besteht stattdessen die Gefahr, dass aufgrund fehlender Untergrenzen der Festsetzungsmöglichkeiten bspw. Gewerbegebiete festgesetzt werden, in denen aufgrund bauplanungsrechtlicher Festsetzungen immissionsschutzrechtliche Vorgaben unterlaufen werden könnten. So könnte es dazu kommen, dass sich aufgrund zu geringer Emissionsmengen keine produzierenden Betriebe bzw. Handwerksbetriebe mehr ansiedeln können. Zusätzlich befürchten wir, dass die Überplanung bestehender Gewerbebetriebe mit nicht zu überschreitenden Emissionsmengen zu einer Einschränkung betrieblicher Tätigkeiten sowie einer sukzessiven Einschränkung von Gewerbegebieten im Allgemeinen führen kann. Damit würde ein Bestandsschutz für bereits genehmigte Anlagen potenziell gefährdet. Sofern Kommunen für das gesamte Gewerbegebiet emissionsbeschränkende Vorschriften festsetzen möchten, besteht dazu bereits die Festsetzungsmöglichkeit eines eingeschränkten Gewerbegebiets. In der bauleitplanerischen Praxis hat sich mittels der Festsetzung von Emissionskontingenten unserer Einschätzung nach inzwischen eine rechtssichere Festsetzung etabliert, die keiner weiteren Anpassung bedarf.

Die örtliche Festsetzung von Immissionswerten, die strenger als die bereits geltenden Grenzen sind, würden die Frage aufwerfen, ob ansässige Betriebe, die diese Grenzen nicht einhalten, Bestandsschutz genießen. Ansonsten bestünde die Gefahr einer Verdrängung von bisher rechtmäßig ansässigen Betrieben. Wenn die Regelung umgesetzt werden, wäre zumindest eine klare Grenze der möglichen Emissions- und Immissionswerte zur Beurteilung der Folgen für ansässige Betriebe unabdingbar.

§ 11 BauGB Städtebauliche Verträge

Städtebauliche Verträge haben sich als ein wichtiges Instrument der Stadtentwicklungspolitik etabliert. Sie ergänzen insbesondere bei größeren Entwicklungsprojekten gezielt die Bebauungsplanung, insbesondere bei Aspekten, die über den vorhandenen Festsetzungskatalog hinausgehen und die nur vertraglich zu regeln sind.

Eine Ergänzung von Maßnahmen der Klimaanpassung, wie im Referentenentwurf (unter Nr. 12) ist u. E. sinnvoll.

Ergänzung: Wir regen jedoch an, neben den schon zuvor integrierten wohnungspolitischen Zielen und den neuen klimapolitischen Zielen auch das städtebauliche Ziel der Versorgung mit bezahlbaren innerstädtischen Gewerbeflächen in die Regelungsstatbestände von städtebaulichen Verträgen in § 11 BauGB aufzunehmen.

Dies ist notwendig, um zukünftig Rechtssicherheit bei städtebaulichen Verträgen in Hinblick auf Nutzungs- und insbesondere Mietpreisbindung zu erreichen. Schon heute werden vielfach vertragliche Vereinbarungen bei Großprojekten zwischen Kommune und Investoren getroffen, um neben dem von der Kommune planerisch ermöglichten verdichteten Wohnungsbau (z. B. bei Umwandlung von früher gewerblich genutzten Flächen) auch preisreduzierte Flächen für bestimmte Gewerbe zu reservieren oder die Errichtung neuer Gewerbehöfe zu organisieren.

Die Vorgaben für den städtebaulichen Vertrag in § 11 BauGB sollten explizit solche Vereinbarungsmöglichkeiten zum Miet- und Kaufpreis von gewerblichen Teilflächenaufführen, um Rechtssicherheit zu schaffen.

§ 31 Abs. 3 BauGB Befreiungen

Das bestehende Einzelfallerfordernis gemäß § 31 Abs. 3 BauGB ist aus Sicht des Handwerks derzeit der einzige Schutz vor einer großflächigen Umnutzung von Gewerbegebieten zu Wohnzwecken. Die geplante Abweichung vom Einzelfallerfordernis steht diesem Schutz entgegen. Durch eine nun ggf. leichter mögliche Hinterlandbebauung droht eine Überformung von (teil)gewerblich genutzten Gebieten mit der Gefahr der mittelfristigen Verdrängung ansässiger Betriebe. Ein generelles Abweichen vom Einzelfallerfordernis wird deshalb kritisch gesehen.

Eine Abweichung vom Einzelfallerfordernis ist allenfalls für ein genehmigtes Wohngebäude hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung nachvollziehbar.

Gegen ein Absehen vom Einzelfallerfordernis im Rahmen einer Aufstockung bestehen ebenfalls keine Einwände. Vielmehr ist diese Möglichkeit zur Beschleunigung des Wohnungsbaus ausdrücklich zu unterstützen.

Wir bitten die angedachte Änderung von § 31 Abs. 2 BauGB auf diese Konstellation zu begrenzen.

§ 34 Abs 1. BauGB Bauen im unbeplanten Innenbereich

Der Referentenentwurf ermöglicht durch Ergänzung von Absatz 1 des § 34 BauGB zukünftig auch beim Bauen im unbeplanten Innenbereich das Stellen von Anforderungen an die Klimaanpassung (Hitzebelastung, Starkregenvorsorge) durch die Genehmigungsbehörde.

Diese Regelung kann bei verhältnismäßiger Anwendung sinnvoll sein, um die Klimaresilienz von Bauvorhaben auch ohne Bebauungsplan zu sichern. Wir regen jedoch an, an dieser Stelle zu ergänzen, dass solche Vorgaben vorab hinsichtlich ihres Kosten-Nutzen-Aufwandes zu bewerten sind, um unverhältnismäßige Anforderungen zu verhindern, die sowohl Wohnungsbau als auch den Bestand ansässiger Betriebe gefährden könnten.

Ergänzungsvorschlag: Satzungen, die nach Satz 4 erlassen werden, haben folgendes Korrektiv aufzunehmen: Die Anforderungen entfallen, soweit ihre Erfüllung 1. anderen öffentlich-rechtlichen Pflichten widerspricht, 2. im Einzelfall technisch unmöglich ist oder 3. wirtschaftlich nicht vertretbar ist.

Zu § 35 BauGB Bauen im Außenbereich

Die für den § 35 BauGB im Referentenentwurf vorgeschlagenen Änderungen betreffen das Handwerk nicht und sind hinsichtlich der Regelungen zu „Wasserenergie“ und „geothermischer Energie“ zu begrüßen.

Ergänzungsvorschlag: Da zahlreiche Handwerksbetriebe ihren Standort in ländlichen Räumen haben, regen wir die Erleichterung von Nutzungsänderungen landwirtschaftlicher Bauten und bestehender Gewerbebetriebe ebenso wie geringfügige Erweiterungen nach § 35 BauGB an. Die jetzigen Regelungen sind trotz kleinerer Nachbesserungen in den letzten Novellen teils sehr eng ausgestaltet, teils für den Praktiker schwer umsetzbar. Eine eindeutige Neuregelung sollte die Nutzungsmöglichkeiten für erhaltenswerte ländliche Bausubstanz durch Handwerksbetriebe nachhaltig erleichtern und flexibilisieren. Vielfach kann das Handwerk hiermit auch einen Beitrag zum Erhalt kulturlandschaftsprägender Gebäude leisten und Arbeits- und Ausbildungsplätze in ländlichen Räumen sichern.

Der Schutz des Außenbereichs wird als prioritäres Ziel vom Handwerk ausdrücklich anerkannt. Durch die vorgeschlagene Flexibilisierung soll keinesfalls die Zersiedlung der Landschaft gefördert werden. Vielmehr zielen die Vorschläge auf die Weiternutzung bestehender (meist historischer und erhaltenswerter) Bauten durch typische ländliche Gewerke (Lebensmittelhandwerke, Töpfereien, Holzhandwerk etc.), wodurch weiterer Flächenverbrauch im ländlichen Raum sogar vermieden wird. Angesichts der strukturellen und demographischen Veränderungen in den ländlichen Räumen wird sich zukünftig die Frage der Nachnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude noch stärker stellen. Dieses Potenzial sollte verstärkt zur Stabilisierung der ländlichen Wirtschaft genutzt werden.

Generell sollte sich die Privilegierung der Nutzungsänderung eines Gebäudes nach § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB explizit auch auf handwerklich genutzte Bauten im ländlichen Raum erstrecken, um deren Fortnutzung auch bei Nutzungsänderung zu ermöglichen. Zukünftig sollte ein „dynamischer Bestandsschutz“ gewährleistet werden, so dass nicht ein automatisches Auslaufen der Genehmigungsfähigkeit aufgrund notwendiger Anpassungen der betrieblichen Tätigkeitsstruktur erzwungen wird. Auch eine zweite Nutzungsänderung darf nicht zur endgültigen Entziehung der Umnutzungsbegünstigung führen. Die Begünstigungstatbestände des § 35 Abs. 4 Nr. 1 c und d BauGB zur Nutzungsänderung von Gebäuden im Außenbereich setzen zwei Fristen, welche zunehmend als Ausschlusskriterium gelten. Um eine sinnvolle Weiternutzung guter Bausubstanz zu ermöglichen, sollte die in § 35 Abs. 4 Nr. 1 c BauGB genannte 7-Jahresfrist (Aufgabe der Landwirtschaft nicht länger als 7 Jahre) ausgesetzt werden.

Zusätzlich sollte die Möglichkeit zur Wiedererrichtung eines gewerblich genutzten ehemals landwirtschaftlichen Gebäudes erleichtert werden. Dies ist bisher bei Brand etc. möglich, nicht jedoch ohne weiteres bei Baufälligkeit.

Baunutzungsverordnung

Streichung der Baugebiete „Kleinsiedlungsgebiet“ und „Reines Wohngebiet“ § 2 und § 3 BauNVO

Es ist zu begrüßen, dass mittels der Aufhebung der Kleinsiedlungsgebiete (WS) und Reinen Wohngebiete (WR) eine stärkere Nutzungsdurchmischung in den Städten und Gemeinden forciert werden soll. Allgemeine Wohngebiete und Urbane Gebiete können die notwendige Durchmischung und wohnortnahe Versorgung besser abbilden. Aus stadtplanerischer Sicht trägt das Handwerk in solchen Lagen zu lebendigen Quartieren mit kurzen Wegen bei, stellt eine wohnortnahe Versorgung mit Waren und Dienstleistungen sicher und

schaft Arbeitsplätze vor Ort. Zukunftsfähig werden Städte nur dann sein, wenn es gelingt, dort wohnverträgliche Handwerksbetriebe zu erhalten bzw. zu entwickeln.

Insbesondere die Gebietskategorie WR wird es jedoch noch jahrzehntelang in bestehenden Bebauungsplänen geben. In Bezug auf die bereits früher aus der BauNVO entfallenen Kategorie Besonderes Wohngebiet (WB) enthält die TA Lärm heute keine Immissions-Grenzwerte mehr. Deshalb muss in Bezug auf WB heute individuell geprüft werden, welche „Ersatzkategorie“ zur Bewertung herangezogen werden soll. Dies kann zur Verunsicherung ansässiger Nutzungen führen.

Wir regen deshalb an sicherzustellen (auch gegenüber den für die TA Lärm zuständigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz), dass auch künftig für die nun für Neuausweisungen entfallenen Gebietskategorien WS und WR verbindliche Grenzwerte für Bestandsgebiete beibehalten werden.

Zu § 7 (1) BauNVO Kerngebiet

Bereits heute findet Wohnen in Kerngebieten statt. Eine weitere Aufweichung bzw. Angleichung an die Kategorie Urbanes Gebiet (MU) wird kritisch gesehen, da zusätzliche Nutzungskonflikte befürchtet werden. Wir bitten, diese Festsetzung nochmals zu prüfen und sicherzustellen, dass dies nicht einseitig zu Nachteilen für das innerstädtische Gewerbe führt.

Wohnen ist insgesamt in den Innenstädten zu stärken. Dabei sehen wir aber weniger unmittelbar die Einkaufsstrassen und eigentlichen Citybereiche als Ansatzpunkte, sondern eher die sich anschließenden Cityerweiterungsgebiete mit heute teils monofunktionaler Büro-, Verwaltungs- und Infrastrukturnutzung, die zu multifunktionalen Stadtquartieren mit Wohnen und Arbeiten und Versorgung zu entwickeln wären.

Zu § 6a BauNVO Urbanes Gebiet (MU)

Die Einführung der neuen Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“ (MU) in die BauNVO wurde 2017 vom Handwerk grundsätzlich begrüßt. Weiterhin verweist der ZDH aber auf die Notwendigkeit ergänzender Regelungen und begleitender Maßnahmen, um die Intentionen der Neuregelung in der Planungspraxis zu sichern und drohende Verdrängungstendenzen für das Gewerbe zu vermeiden. Aktuell wird das MU vielfach für die Planung von weitgehend „reinen“, aber hochverdichteten Wohngebieten genutzt. In bestimmten Kontexten kann das zur Schaffung von Wohnraum in durch Immissionen vorbelasteten Bereichen sinnvoll sein. Allerdings sollten für andere Standortkonstellationen auch die Möglichkeiten zur Sicherung und Entwicklung von Nutzungen des Handwerks und produzierenden Gewerbes über das MU in gemischten Stadtstrukturen weiter ausgebaut werden.

In geeigneten Bereichen, wo innerhalb eines MU die Sicherung und verstärkte verträgliche Entwicklung von Handwerk möglich ist und planerisch angestrebt wird, sollte zukünftig auch eine gezielte Ausweisung von Mindestanteilen für Handwerk und produzierendes Gewerbe möglich sein. Der bisherige Festsetzungskatalog ermöglicht nur die Festlegung eines Anteils von Geschossfläche für Gewerbe allgemein. Diese Anteile können bisher jedoch auch durch Büronutzungen, Praxen und andere Dienstleister belegt werden. Eine Feinsteuerung in Hinblick auf Handwerk und produzierendes Gewerbe ist bislang nicht möglich. Der intendierte Regelungszweck kann heute deshalb vielfach nicht umgesetzt werden.

Da durch die vorliegende Novelle unter § 6a Abs. 2 Nr. 4 BauNVO-E nun selbst als Spezialnutzung „Musikclubs“ explizit genannt werden, regen wir an, hier auch als zulässige Nutzungen explizit „Handwerk und produzierendes Gewerbe“ aufgrund von deren städtebaulicher Relevanz und der Verbindung zur Zielbestimmung „produktive Stadt“ zu benennen. Über § 6a Abs. 4 Nr. 4 BauNVOE sollte dann auch die Option zur gezielten Ausweisung von Flächenanteilen für „Handwerk und produzierendes Gewerbe“ (statt pauschal für gewerbliche Nutzungen) ermöglicht werden.

Dies kann dazu dienen, entsprechend der Zielsetzung der produktiven Stadt der Neuen Leipzig Charta in geeigneten räumlichen Bereichen Flächen für Handwerk, produzierende Betriebe, Werkstätten, Reparatur, Energiewendedienstleistungen und Urbane Produktion gegenüber anderen gewerblichen Nutzungen wie Handels- und Bürodienstleistungen zu sichern.

Ergänzende Anregung: Räumlicher Anwendungsbereich von Urbanem Gebiet (MU) und Dörflichem Wohngebiet (MDW)

Vielfach wird über Zurückhaltung von Kommunen und Aufsichtsbehörden bei der Anwendung des „Urbanen Gebiets“ (MU) jenseits von Metropolen und bei der Anwendung des „Dörflichen Wohngebietes“ (MDW) außerhalb direkter Dorflagen berichtet, wenngleich nach dem Verordnungswortlaut eine solche Einschränkung nicht besteht. Diese Baugebiete könnten aber der Erschließung von (teils immissionsvorbelasteten, aber gut erschlossenen) Baulandreserven in vielen räumlichen Kontexten dienen.

Bereits im Maßnahmenkatalog des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum wurde auf Probleme bei der Anwendbarkeit des „Dörflichen Wohngebietes“ (MDW) und des „Urbanen Gebietes“ (MU) hingewiesen und die Prüfung von Ansätzen zur Überwindung der Hemmnisse angeregt, um in erschlossenen, aber lärmvorbelasteten Lagen geeignete Bauflächen für Wohnungsbau und Mischnutzungen gezielt aktivieren zu können.

Denkbar wäre die explizite Ergänzung des möglichen räumlichen Anwendungsbereichs von MDW in § 5a (1) BauNVO: „Dörfliche Wohngebiete dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen und nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben in Dörfern, Kleinstädten und sonstigen Gemeinden in ländlichen Räumen.“

Analog könnte in § 6a (1) BauNVO klarstellt werden: „Urbane Gebiete dienen [in Städten aller Größenkategorien] dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.“

Alternativ denkbar wäre auch eine Präzisierung des räumlichen Einsatzfeldes von MU und MDW im nächsten Einführungserlass zur Baurechtsnovelle. Der aktuelle Einführungserlass zum MDW (von September 2021) benennt zwar die grundsätzliche Möglichkeit zur Nutzung bei der Planung erstmaliger Bebauung, sieht aber als primäre Einsatzfeld bei der Überplanung bereits bebauter Bereiche. Hier wäre eine Klarstellung denkbar, dass sich das MDW auch für weitere erschlossene Bereiche in ländlichen Räumen (z. B. entlang von Infrastrukturen und Gewerbebereichen) eignen kann, für die Allgemeine Wohngebiete aufgrund von Immissionsschutzfragen nicht in Frage kommen.

§ 8 BauNVO Gewerbegebiet

Ergänzender Vorschlag: Auszubildendenwohnungen

Gemäß § 8 Abs. 3 BauNVO können in Gewerbegebieten heute ausnahmsweise können zugelassen werden: *„Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter, die dem Gewerbebetrieb zugeordnet und ihm gegenüber in Grundfläche und Baumasse untergeordnet sind“*.

Angesichts der Schwierigkeiten der Wohnraumversorgung für Fachkräfte, schlägt der ZDH vor, diese Regelung behutsam für betriebsbezogene Wohnungen für Auszubildende und andere temporäre Unterbringungsmöglichkeiten für Beschäftigte zu erweitern.

Eine generelle Öffnung von Gewerbegebieten für alle Formen von dauerhaften Werkswohnungen wird jedoch nicht angestrebt, da dies zu einem „Umkippen“ der Gewerbegebiete zu Wohngebieten und zahlreichen Nutzungskonflikten führen könnte. Die in Gewerbegebieten denkbaren Wohnungen wären in der Regel auch nicht für Familien geeignet. Zudem würde dies Fragen des Umgangs mit den Mietern nach dem Ausscheiden aus dem ursprünglichen Betrieb stellen. Eine generelle Öffnung für Werkswohnungsbau wird deshalb nicht angestrebt.

Eine gezielte Erweiterung auf temporäre Unterbringungsformen, insbesondere für Auszubildende, kann aber einen wichtigen Beitrag zu Fachkräftegewinnung generieren. In der Vergangenheit haben Auszubildende nicht selten am Betriebsstandort gewohnt. Da sich insbesondere bei störenden Gewerbebetrieben eine zunehmende Verlagerung in Gewerbegebiete vollzogen hat, war die Fortsetzung dieser Tradition vielfach nicht möglich. Verstärkt wird die Notwendigkeit zur Erweiterung der Ausnahmeregelung durch die geringen finanziellen Mittel und die eingeschränkte Mobilität von Auszubildenden. Häufig spielt die Entfernung zum Betriebsstandort eine wesentliche Rolle bei der Wahl eines Ausbildungsplatzes. Unternehmen könnten ihren Mitarbeitenden, insbesondere Auszubildenden, eine unmittelbare Wohnmöglichkeit in der Nähe des Arbeitsplatzes bieten. Dies kann die Attraktivität eines Unternehmens als Arbeitgeber steigern und das Interesse an Ausbildungsplätzen erhöhen.

Die Erweiterung sollte nicht nur herkömmliche Auszubildende berücksichtigen, sondern auch, vor dem Hintergrund des akuten Fachkräftemangels, andere Ausbildungsformen wie beispielsweise ein duales Studium und Qualifizierungsmaßnahmen für Fachkräfte aus dem Ausland. Für Fachkräfte, die aus dem Ausland rekrutiert werden, könnte die Möglichkeit, direkt in der Nähe des Arbeitsplatzes zu wohnen, ein attraktiver Anreiz sein. Das könnte die Integration erleichtern und den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt unterstützen. Insgesamt sollte die Erweiterung auf betriebsbezogene temporäre Unterbringungsmöglichkeit beschränkt bleiben.

§ 11 BauNVO - großflächiger Einzelhandel

Die Vermutungsregel des § 11 Absatz 3 Satz 3 BauNVO, wonach bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben mit mehr als 1.200 Quadratmetern Geschossfläche vermutet wird, dass sie sich auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung nicht nur unwesentlich auswirken können (§ 11 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 BauNVO), sodass sie

nur in Kern- oder Sondergebieten zulässig sind, schützt u. a. die zentralen Versorgungsbereiche in den Gemeinden. Nach dem Gesetzesentwurf soll in § 11 Absatz 3 Bau NVO der folgende Satz ergänzt werden:

„Bei Einzelhandelsbetrieben, deren Warenangebot vornehmlich Lebensmittel sind, besteht bei einer Überschreitung der Geschossfläche nach Satz 3 ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2, wenn die Überschreitung nicht mehr als 300 Quadratmeter beträgt und allein der Erweiterung des Lebensmittelsortiments sowie der Vergrößerung der Gänge und des Kassenbereichs in den Verkaufsräumen dient.“

Die Ergänzung zielt darauf ab, die Vermutungswirkung der bestehenden Regelung einzuschränken. Konkret würde die Vermutungswirkung bei Lebensmittel-Einzelhandelsbetrieben, deren Geschossfläche 1.200 Quadratmeter überschreitet, erst ab einer Fläche von 1.500 Quadratmetern gelten, wenn die Erweiterung ausschließlich der Vergrößerung des Lebensmittelsortiments sowie der Gänge und des Kassenbereichs dient.

Diese Änderung würde dazu führen, dass die Vermutungsregel seltener greift und somit häufiger Ausnahmen zugelassen werden.

Bereits jetzt wird, ausweislich der Begründung des Entwurfes, regelmäßig eine städtebauliche Atypik im Sinne des § 11 Absatz 3 Satz 4 BauNVO angenommen, so dass die Vermutungsregel des § 11 Absatz 3 Satz 3 BauNVO keine Anwendung findet.

Durch die Änderung könnte sich die Konkurrenzsituation zu etablierten und integrierten Ortsteilzentren (gerade in ländlichen Räumen) verstärken, da großflächige Einzelhandelsbetriebe weniger streng reguliert würden und eine gesonderte Prüfung der lokalen Gegebenheiten dadurch entfallen könnte. Dies hätte auch negative Auswirkungen auf das kleinteilige Ladenhandwerk und andere kleinerer Betriebe und würde zur Schwächung der zentralen Versorgungsbereiche führen. Die Änderung wird deshalb abgelehnt. Wird die Ansiedlung größerer Verbrauchermärkte für sinnvoll angesehen, sollte dies über ein entsprechendes Planungsverfahren und die Untersuchung der Auswirkungen erfolgen.

Zu § 19a Abs. 3 BauNVO-E Versiegelungsfaktor

Wir bitten zu prüfen, ob es aufgrund der erschwerten Anpassbarkeit sinnvoll ist, die Substratschichtdicke unmittelbar im Gesetz festzuschreiben. Nach unserer Einschätzung verfügen extensive Dachbegrünungen über Substratschichtdicken zwischen 4 und 15 cm. Möglicherweise werden zukünftig Substrate entwickelt, die bei gleichem Rückhaltevermögen noch geringere Schichtdicken erlauben und gleichzeitig ein hinreichendes Pflanzenwachstum ermöglichen. Daher sollte geprüft werden, ob der Regelungsgehalt des § 19a Abs. (3) BauNVO nicht auf einen Verweis auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik beschränkt werden kann.

./.

Ansprechpartner:

Dr. Carsten Benke
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-264
Benke@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265

EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de