



KOMMENTAR

Zwischenbilanz "Städtebaurecht neu gedacht"

Unsere Vorschläge für eine BauGB-Novelle in der Diskussion

ARNO BUNZEL UND BERNHARD FALLER

Am 18. März 2025 hat der vhw in der Veranstaltung „Städtebaurecht neu gedacht“ seine Vorschläge für eine weitergehende BauGB-Novelle zur Diskussion gestellt. Erarbeitet und präsentiert wurden die Empfehlungen von Bernhard Faller (vhw) und Prof. Dr. Arno Bunzel.¹ Im vorliegenden Papier sollen einige in der Veranstaltung aufgeworfene Fragen und Aspekte kommentiert und diskutiert werden. Eine darüberhinausgehende vertiefte Ausdifferenzierung, Konkretisierung oder auch partielle Revidierung der Vorschläge ist für den weiteren Verlauf des Jahres 2025 vorgesehen.

Entlastung durch vorhabenübergreifende Bündelung und Koordinierung der städtebaulichen Entwicklung

Zentraler Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist der Befund, dass der Umfang der auf Vorhabenebene üblichen Prüf-, Abwägungs- und Entscheidungsarbeit nicht nur gewachsen, sondern in ein deutliches Missverhältnis zu den kleiner werdenden städtebaulichen Vorhaben (der Innenentwicklung) geraten ist. Insbesondere aus der Kombination dieser beiden Effekte ergibt sich die zu überwindende Schwerfälligkeit oder gar Dysfunktionalität des Planungssystems.

Hier setzt demzufolge der zentrale Reformgedanke an: Soweit wie sachlich vorteilhaft und rechtlich möglich, sollten Prüf-, Abwägungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsaufgaben von der Vorhabenebene abgezogen und stattdessen zeitlich vorgelagert und arbeitsmindernd auf einer Stadtteil- oder Quartierebene gebündelt werden. Durch diese vorgelagerte Bündelung können insbesondere Bebauungsplan-

¹ siehe: Arno Bunzel, Bernhard Faller: Städtebaurecht neu gedacht. Eckpunkte für eine dringend erforderliche BauGB-Novelle. In: vhw debatte, Nr. 7, Februar 2025; Download unter: <https://www.vhw.de/publikationen/vhw-debatte/>

aber auch Genehmigungsverfahren entlastet und beschleunigt werden. Eine derartige vorauslaufende stadtteilbezogene Koordinierung der städtebaulichen Entwicklung kann ferner als inhaltlich qualifizierte Vorbereitung von nachfolgenden Abweichungs- und Befreiungsentscheidungen herangezogen werden, so dass im Ergebnis ein größerer Teil der bislang erforderlichen Bebauungsplanverfahren ersetzt werden kann. Um diese Potenziale zu heben, haben wir vorgeschlagen, das Innenentwicklungskonzept aufzuwerten (Kap. 5.1.2), die Möglichkeiten einfacher Rahmenbebauungspläne zu erweitern (Kap. 5.1.3) sowie den Flächennutzungsplan für die Innenentwicklung nutzbar zumachen (Kap. 5.1.4). Hierauf bezogen haben sich die folgenden Fragestellungen sowie Kritik- und Diskussionspunkte ergeben:

Mehrarbeit oder Entlastung?

Von mehreren Teilnehmenden wurde die Frage gestellt, ob die auf der Stadtteilebene ansetzende Bearbeitung bzw. Planung nicht zu Mehraufwand führe und somit bei ohnehin überlasteten Planungs- und Bauverwaltungen kontraproduktiv wirke.

Wichtig ist zunächst, dass die vorhabenübergreifende quartiers- oder stadtteilbezogene Bearbeitung nicht erzwungen wird. Die Städte und Gemeinden können darauf zurückgreifen, wenn sie Vorteile darin sehen. Derartige Vorteile können in den beschriebenen Entlastungseffekten oder in den qualitativen Vorteilen einer sinnvollen vorhabenübergreifenden Koordinierung der städtebaulichen Entwicklung bestehen. Im Idealfall ergänzt sich beides. Logisch ist, dass der Entlastungseffekt insbesondere dann groß ist, wenn für den betroffenen Stadtteil eine größere Zahl von städtebaulichen Vorhaben absehbar ist. Beispiel: Wenn in einem Stadtteil ein Volumen von 500 Wohneinheiten in z. B. 15 Vorhaben absehbar ist und planerisch in einem Zeitraum von 10 Jahren ermöglicht werden soll, kann vorauslaufend auf diese bauliche Entwicklung bezogen z. B. ein Mobilitäts- und Parkraumkonzept, ein Freiraum-/Grünkonzept oder eine Wärmeplanung erarbeitet werden, wodurch die entsprechenden analytischen und konzeptionellen Arbeiten und die darauf bezogene Entscheidungsfindung (z. B. Stellplatzschlüssel) im Einzelfall ersetzt wird. Je mehr derartige Sachverhalte von der Vorhabenebene auf die Stadtteilebene verlagert und hier gebündelt werden (können), umso größer ist der Entlastungseffekt.

Anreicherung statt Verschlinkung des BauGB?

Es wurde kritisiert, dass die Vorschläge zu einer weiteren Anreicherung und Komplexität im BauGB führen statt zu einer erforderlichen Verschlinkung beizutragen. Es sei wünschenswert, für jede neue Regelung zumindest eine alte zu streichen.

Tatsächlich haben wir die mit kleinteiligen Spezialanliegen verbundene Regelungsvielfalt im Städtebaurecht beklagt, ohne jedoch Vorschläge zu deren Abbau zu machen. Dies wäre zweifellos wünschenswert und sollte insofern während der weiteren Ausarbeitung und Ausdifferenzierung unserer Vorschläge eine Rolle spielen. Allerdings können wir für uns in Anspruch nehmen, keine neuen Regelungen vorgeschlagen, sondern primär an vorhandenen Instrumenten angesetzt zu haben, um diese wirkungsvoller und zielorientierter auszugestalten.

Auch wenn wir selbst die mit Spezialanliegen verbundene Regelungsvielfalt im Städtebaurecht kritisieren, sehen wir das Hauptproblem an anderer Stelle. Ursächlich für die Schwerfälligkeit des Planens und Bauens ist nicht in erster Linie das BauGB, sondern die gewachsene Vielfalt der gesellschaftlichen Anliegen, die an das Bauen und den Städtebau herangetragen werden. Und damit verbunden die gestiegene Sensibilität und erhöhte wissenschaftliche Akribie, mit der diese geprüft und diskutiert werden.

Hinzu kommt die Kleinteiligkeit des Bauens. Eine Teilnehmerin unserer Veranstaltung äußerte sich dazu sehr prägnant: „Wir versuchen mit jedem noch so kleinen Vorhaben die Welt zu retten.“ Die vielfältigen Anforderungen an guten Städtebau werden nicht primär deswegen eingebracht und abgewogen, weil sie im BauGB z. B. in den Grundsätzen der Bauleitplanung (§ 1 BauGB) aufgeführt sind, sondern weil sie für gesellschaftliche Anliegen stehen, die vor Ort politisch und fachlich ernst genommen werden.

Natürlich kann man sich insbesondere bei kleineren, unkritischen Vorhaben einen pragmatischen und von klaren Prioritäten geleiteten Umgang mit dieser Interessenvielfalt wünschen. Hier steht des BauGB nicht grundsätzlich im Weg. Unsere Vorschläge für ein weiterentwickeltes BauGB folgen darüber hinaus dem Gedanken, dass diese Anliegen Ausdruck einer differenzierten, hoch entwickelten Gesellschaft sind und sich von daher kaum zurückdrängen lassen; erst recht nicht mit einer Veränderung des Gesetzestextes. Insofern kommt es auf einen besseren Umgang mit dieser Vielfalt an. Diesen sehen wir in der vorgeschlagenen vorhabenübergreifenden, zeitlich vorauslaufenden Bündelung vieler Arbeiten in einem vergrößerten räumlichen Zusammenhang.

Integrierte Konzepte als Planersatz?

Auf der Veranstaltung haben drei Fachexperten unsere Vorschläge in Kurzvorträgen kommentiert. Eva Maria Levold (Deutscher Städtetag) und Prof. Dr. Olaf Reidt (Redeker Sellner Dahs) haben dies aus einem primär juristischen Blickwinkel getan und dabei u. a. auf offene Fragen in der Abgrenzung zwischen den formellen Verfahren der Bauleitplanung (Vorhabenebene) und den eher informellen, nicht an besondere Verfahrensvorschriften gebundenen, integrierten Stadt(teil)entwicklungskonzepten (vorhabenübergreifend) hingewiesen. Es wurde das Risiko gesehen, dass die informellen Stadtentwicklungskonzepte rechtlich als Planersatz gewertet und aus diesem Grund mit formalen Verfahrensanforderungen (z. B. UVP, Bürgerbeteiligung) konfrontiert würden. Dies würde den angestrebten Entlastungseffekt schmälern.

Die genannten Abgrenzungsprobleme bestehen auch aus unserer Sicht und sind im Rahmen der weiteren Konkretisierung differenzierter zu betrachten. Anzustreben wäre zunächst, die vorhabenübergreifenden planerischen Arbeiten auf der Stadtteilebene im informellen, nicht von Verfahrensanforderungen belasteten Bereich zu belassen und deren Ergebnisse bzw. daraus resultierende Vorgaben auf der Grundlage eines Gemeinderatsbeschlusses dennoch mit Entlastungswirkung in die formellen Verfahren (vor allem Bebauungsplanverfahren) zu übernehmen. Mit der Berücksichtigungspflicht der von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzepte gem. § 1 Abs. 6 Nr. 10 BauGB existiert im BauGB bereits eine vergleichbare Regelung.

Auf der anderen Seite wäre es durchaus wünschenswert und sachlich sinnvoll, formelle Verfahrenselemente aus der Bebauungsplanung auf die Stadtteilebene zu ziehen. Die Umweltauswirkungen und entsprechende kompensatorische Maßnahmen vorhabenübergreifend in ihrer absehbaren Gesamtwirkung zu betrachten, ist sicher sinnvoller, als dies mehrfach wiederholend kleinteilig und grundstücksbezogen zu tun. Ähnliches gilt für Bürgerbeteiligungsverfahren: Neben den unmittelbaren Auswirkungen der Ausgestaltung des Bauvorhabens auf die Nachbarschaft dürften viele für die Beteiligung relevante Fragen sinnvoller vorhabenübergreifend im räumlichen Zusammenhang zu bearbeiten und zu beantworten sein (z. B. Infrastrukturdefizite, Freiraum- und Umweltqualitäten, Verkehrsbelastungen). Inwieweit rechtliche Spielräume hierzu bestehen und welche Verfahrens- bzw. Entlastungswirkungen tatsächlich damit zu erzielen sind, wird noch weiter auszuarbeiten sein.

Ergänzende Aspekte

Von verschiedenen Teilnehmenden wurde darauf verwiesen, dass auch außerhalb des Städtebaurechts Potenziale zur Beschleunigung und Verbesserung des Planens und Bauens liegen. Genannt wurden insbesondere die Digitalisierung, das Vergaberecht und nicht zuletzt das Bauordnungs- und Bauvertragsrecht. Letzteres insbesondere mit Blick auf die aus potenziellen Gewährleistungsansprüchen entstehende Bindungswirkung von Baunormen.

Stärkung der Kommunen in der (preisdämpfenden) Grundstücksmobilisierung – kritisierte Eingriffe ins Eigentum

Verschiedene Vorschläge unseres Papiers zielen darauf, den Kommunen verbesserte Möglichkeiten der Grundstücksmobilisierung an die Hand zu geben, die zudem preisdämpfend wirken sollen. Wir haben eine kleinere städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (Kap. 5.3.1), eine Ausweitung des Vorkaufsrechts bei unbebauten Grundstücken (Kap. 5.3.2), eine generelle Bauverpflichtung bei der Festsetzung von neuem Baurecht (Kap. 5.3.3) sowie eine erleichternde Verfahrensbündelung beim Baugebot (Kap. 5.3.4) vorgeschlagen.

Diese Vorschläge wurden unabhängig von vorgeschlagenen Details der Regelungen aufgrund des damit verbundenen Eingriffs in das Eigentum sehr unterschiedlich beurteilt. Prof. Dr. Guido Spars hat in seiner Kommentierung aus immobilienwirtschaftlicher Sicht betont, dass diese Vorschläge darauf zielen die Märkte in ihrer Funktionsfähigkeit und Reaktionsfähigkeit zu stärken. Einzelstimmen aus der Immobilienwirtschaft haben sich dieser Bewertung angeschlossen. In Gesprächen mit dem GdW sowie Haus & Grund wurden von den Gesprächspartnern derartige Eingriffe in das Eigentum als nicht angemessen abgelehnt.

Aus unserer Sicht ist die Debatte um mögliche Eingriffe in das Eigentum häufig zu sehr in der Dichotomie von pauschaler Zustimmung oder ebenso pauschaler Ablehnung gefangen.² Das Grundgesetz (Art 14 GG) ist hier deutlich ambivalenter, in dem es den Schutz des Eigentums zwar als grundlegend für unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung postuliert, zugleich aber mit Verweis auf eine an das Gemeinwohl gebundene Sozialpflichtigkeit Relativierungen einführt. Diese gilt es zu gestalten: Zum Schutz eines Eigentums als Freiheitsrecht, das in seiner Ausgestaltung und Wahrnehmung eben auch der Allgemeinheit dient.³

Für unsere Überlegungen zum Städtebaurecht war grundlegend, dass die Flexibilisierung der Baurechtsschaffung im Vordergrund steht (1. Priorität). Damit verbindet sich die Erwartung, dass vermehrt Grundstücke bereitstehen bzw. bereitgestellt werden, die von Investoren im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten genutzt werden können und zur Erreichung von Versorgungszielen und städtebaulichen Zielen auch genutzt werden sollen. Wenn jedoch die Flexibilisierung in der Bereitstellung von Baurechten nicht ausreicht, um eine den öffentlichen Zielen (Versorgungsziele und städtebauliche Ziele) entsprechende Versorgung des Marktes mit Baugrundstücken zu gewährleisten, dann – und nur dann – sollten die Kommunen die Möglichkeit haben, mit (angedrohten) Eingriffen in das Eigentum

² Leider haben wir den Begriff „leistungslose Einkommen“ angesichts der bisweilen politisch-emotional aufgeladenen Diskussion etwas leichtfertig genutzt und zudem in einer sehr weiten Interpretation nicht sachgerecht abgegrenzt. Damit haben wir selbst „Wasser auf die Mühlen“ einer polarisierenden Diskussion gegossen.

³ Siehe hierzu: Udo Di Fabio: Schutz und Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Was uns Artikel 14 des Grundgesetzes sagen will und was es für die Stadtentwicklung bedeutet. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 1/2025, S. 42-45.

nachzuhelfen (2. Priorität). Der preisdämpfende Effekt des so zusätzlich mobilisierten Angebotes sollte dabei insbesondere in überhitzten Bodenmärkten von Regelungen begleitet werden, die eine zusätzliche Preisdämpfung bewirken. Unsere Vorschläge setzen überwiegend am vorhandenen Instrumentarium an und zielen im Wesentlichen darauf, dies in der Durchsetzung robuster und mit Blick auf die Kleinteiligkeit der Innenentwicklung besser anwendbar zu machen.

Das vorgeschlagene Instrumentarium bezieht sich zudem ausschließlich auf nicht genutzte oder untergenutzte Grundstücke, die einer Investition und damit auch möglichst zügig investitionsbereiten neuen Eigentümern zugeführt werden sollten. Eingriffe in das Eigentum, die marktorientierte oder im Interesse eines Selbstnutzers stehende Investitionen verhindern, werden in unseren Vorschlägen nicht thematisiert und von uns auch nicht ohne Weiteres befürwortet.

Lastenverteilung und Angemessenheit bei der Anwendung städtebaulicher Verträge

Mit Blick auf die Anwendung städtebaulicher Verträge als das zentrale Instrument kooperativen Städtebaus haben wir eine im BauGB verankerte Klarstellung des Begriffs der Angemessenheit vorgeschlagen, nach der eine Vereinbarung/Forderung unangemessen ist, wenn das Vorhaben dadurch objektiv unwirtschaftlich ist. Ferner haben wir vorgeschlagen, dass die diesbezügliche Darlegungspflicht beim Vorhabenträger liegen sollte (Kap. 5.2.2).

Verschiedentlich – so z. B. von Prof. Dr. Guido Spars im Rahmen seiner Kommentierung aus immobilienwirtschaftlicher Sicht – wurde von Teilnehmenden angemerkt, dass die begrifflichen Klarstellungen zwar sinnvoll sind, die Darlegungslast für Vorhabenträger aber auf deren Seite zu Verunsicherung und Zurückhaltung führen könnte.

Die eingebrachten Vorschläge waren jedoch zugleich Anlass, die Art und den Umfang der Übertragung von Aufgaben auf den Vorhabenträger grundsätzlich zu diskutieren. Verwiesen wurde insbesondere darauf, dass die aktuelle Baukosten- und Marktsituation einer Übertragung von Lasten enge Grenzen setzt oder nicht mehr ermöglicht. Die entsprechenden Baulandmodelle sind vielerorts derzeit nicht mehr anwendbar, müssen überarbeitet und bestenfalls flexibilisiert werden. Darüber hinaus wurde auch in Frage gestellt, ob die Übertragung von Lasten nach dem im BauGB verankerten Kausalitätsprinzip sachlich gerechtfertigt ist und zu einer unerwünschten Belastung der Endkunden/Bewohner führt. Prof. Dr. Olaf Reidt hat in diesem Zusammenhang die Vorteile einer pauschalen Infrastrukturabgabe betont.

In der Anerkennung der andiskutierten Probleme haben wir in unseren Überlegungen zum Städtebaurecht eine Präferenz für einen kommunalen Zwischenerwerb formuliert. Für den Status quo gilt jedoch, dass die aktive Liegenschaftspolitik unterentwickelt ist und der städtebauliche Vertrag in der Praxis dominiert. Es bleiben also Fragen, die wir in der weiteren Arbeit aufgreifen können und werden.

Fachveranstaltung „Städtebaurecht neu gedacht“ am 18. März 2025 in Berlin

Am 18. März 2025 lud der vhw in die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften ein. Im Rahmen der Veranstaltung wurden die von dem Städtebaurechtler Prof. Dr. Arno Bunzel (ehem. Difu) und Bernhard Faller (vhw) erarbeiteten Eckpunkte für eine umfassende BauGB-Novelle einem Fachpublikum und politischen Vertreterinnen und Vertretern vorgestellt und gemeinsam diskutiert. Ziel war es, mit den Vorschlägen neue Impulse für die anstehende Legislaturperiode zu setzen.

Dem vhw war es wichtig, die Vorschläge aus unterschiedlichen Fachrichtungen heraus beurteilen zu lassen. Aus rechtlicher Sicht übernahm dies Prof. Dr. Olaf Reidt (Redeker Sellner Dahs), aus kommunaler Sicht Eva-Maria Levold (Hauptreferentin Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr beim Deutschen Städtetag) und aus immobilienwirtschaftlicher Sicht Prof. Dr. Guido Spars (Gründungsdirektor der Bundesstiftung Bauakademie und Inhaber des Lehrstuhls Ökonomie des Planens und Bauens an der Uni Wuppertal).



Fachliche Einschätzungen gaben Eva-Maria Levold, Prof. Dr. Guido Spars und Prof. Dr. Olaf Reidt (v.l.n.r.)

In der anschließenden Podiumsrunde diskutierten MdB Christina-Johanne Schröder (Sprecherin für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen bei Bündnis 90/Die Grünen), MdB Caren Lay (Obfrau und Mitglied im Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen bei DIE LINKE) und Ministerialdirektor Dietmar Horn (Abteilungsleiter für Stadtentwicklung und Raumordnung im BMWSB) die Vorschläge. Dabei kam auch zur Sprache, wie die Impulse in einen zukünftigen politischen Entscheidungsprozess eingebracht werden können.



Auf dem Podium diskutierten MdB Christina-Johanne Schröder, MdB Caren Lay und Ministerialdirektor Dietmar Horn

Die über 60 Gäste aus Immobilienwirtschaft, Kommunen, Wissenschaft und Politik begrüßten den Vorstoß des vhw zu dringend erforderlichen Anpassungen am BauGB. Zugleich lieferten die fachlichen Kommentierungen und diverse Wortmeldungen aus dem Publikum wertvolle Impulse zum Über- und Weiterdenken der Vorschläge.

Dank und Ausblick

Der vhw und die beiden Autoren bedanken sich für das hohe Interesse, das den Überlegungen bislang schon entgegengebracht wurde – während unserer Veranstaltung am 18. März 2025 und in vielen Einzelgesprächen bei unterschiedlichsten Gelegenheiten. Die hohe und überwiegend positive Resonanz bestätigt uns nicht nur darin, die richtige Richtung zu einem wichtigen Thema eingeschlagen zu haben, sondern die Arbeit im Jahr 2025 fortzusetzen.

Geplant sind zunächst weitere Einzelgespräche mit politischen und fachlichen Schlüsselpersonen. Ferner sehen wir vor, unsere Vorschläge bis zum Jahresende in Kooperation mit einer vom vhw berufenen hochrangigen Expertengruppe weiter auszuarbeiten. Wir hoffen, unsere dann noch breiter abgestimmten und getragenen Empfehlungen in ein erneut anlaufendes Gesetzgebungsverfahren (BauGB-Novelle) einbringen zu können.

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 debatte@vhw.de
vhw.de

Autor

Arno Bunzel, Bernhard Faller

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

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

Empfohlene Zitierweise

Arno Bunzel, Bernhard Faller: Zwischenbilanz
"Städtebaurecht neu gedacht". Unsere Vor-
schläge für eine BauGB-Novelle in der Dis-
kussion. In: vhw debatte, Nr. 8, April 2025.

Titelbildquelle

© Day-Of-Victory-Stu_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.