

Stellungnahme

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung

(Stand 29.07.2024)

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) hat den Verbänden Ende Juli 2024 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung mit gut zweiwöchiger Frist zur Stellungnahme zugeleitet. Damit erfolgt eine weitere Novellierung des Bauplanungsrechts, insbesondere des Baugesetzbuchs (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Schwerpunkte der Novelle sind Vereinfachungen für den Wohnungsbau, die Betonung der Klimaanpassung und des Klimaschutzes im Städtebaurecht, die Stärkung der Digitalisierung sowie weitere Maßnahmen im Bereich des Bodenrechts, des Besonderen Städtebaurechts und zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien. Aufgrund der verzögerten Zuleitung durch das Ministerium und der sehr knapp bemessenen Frist in der Ferienzeit kann nur eine vorläufige Bewertung des Entwurfs vorgenommen werden.

Vorbemerkungen

Die DWA begrüßt nachdrücklich die Anpassung des Bauleitplanungsrechts im Hinblick auf die Herausforderungen des Klimawandels, insbesondere mit Blick auf eine bessere Klimafolgenanpassung und eine wasserbewusste Stadtentwicklung. Derartige Anpassungen sind notwendig, um das Wohnen in urbanen Räumen auch zukünftig lebenswert und sicherer gestalten zu können. Temperaturen wie aktuell über 35 Grad Celsius oder Trockenheit, abgelöst von Starkregenereignissen werden zukünftig deutlich häufiger auftreten. In einigen Bundesländern wie NRW war das zurückliegende Jahr 2023 das wärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen 1881. Insbesondere in Ballungsräumen führen steigende Temperaturen zu zunehmenden Hitzewellen, die öfter Todesopfer fordern.

Die DWA setzt sich als technisch-wissenschaftliche Fachorganisation seit langem für eine wasserbewusste Stadtentwicklung und einen möglichst naturnahen Wasserhaushalt ein und hat mit starken Partnern die „Allianz Gemeinsam für eine wasserbewusste Stadtentwicklung“ gegründet. Mehr blau-grüne Infrastruktur, also dem Wasserhaushalt dienende Flächen und Stadtgrün, schaffen Synergien für Überflutungsvorsorge, Erholung, Klima und Biodiversität und damit für attraktive Städte. Dazu braucht es geeignete rechtliche Rahmenbedingungen und bessere Instrumente für die Kommunen. Dies betrifft das Bundesrecht beim Wasserhaushaltsgesetz (dezentrale Niederschlagswasserbewirtschaftung), das Bodenschutzgesetz (Wasserspeicherung) und eben das Baugesetzbuch für einen klimagerechten Stadtumbau.

Zentral ist, dass gerade nun, wo zurecht der Wohnungsmangel in Deutschland massiv angegangen werden soll, Strukturen gestaltet werden, die resilient, nachhaltig und sicher, d.h. wasserbewusst sind. Erforderlicher Zubau, Nachverdichtungen und Sanierungen dürfen nicht nach altem Muster erfolgen, sondern müssen die vorliegenden Erkenntnisse berücksichtigen und umsetzen.

Grundsätzliche Bewertung des Entwurfs

Aus Sicht der DWA beinhaltet der vorliegende Entwurf deutliche Verbesserungen des Bauleitplanungsrechts. Viele Anregungen, die die DWA mit ihren „Überlegungen zur Anpassung des Baugesetzbuches“ im Sommer 2023 gegeben hatte, sind mit dem Entwurf grundsätzlich aufgegriffen worden. Gleichzeitig werden die Neuerungen als Ergänzungen vorgenommen, so dass das Bauleitplanungsrecht auch komplexer wird. Dadurch wird sich am Ende gerade in der Umsetzung zeigen müssen, ob ein klimagerechter Stadtumbau durch die vorgesehenen Regelungen in der Praxis erreicht werden kann. Auch mit den neuen Regelungen verbleibt der Großteil der Verantwortung für die Klimafolgenanpassung bei den Kommunen.

Im Einzelnen

Zu § 1b, Grundsätze der Abwägung

Mit § 1b Abs. 5 Satz 2 BauGB wird der Grundsatz der wassersensiblen Stadtentwicklung als Abwägungsleitlinie verankert. Die Regelung ist gelungen und daher zu begrüßen. Sie stellt klar, dass ein naturnaher Wasserhaushalt nicht nur eine Maßgabe für die Wasserbewirtschaftung ist, sondern – jedenfalls in innerörtlichen Bereichen – auch ein städtebaulicher Belang, der als solcher in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt und somit planerisch geregelt werden kann (und muss).

Es sollte aber besser der Begriff einen „wasserbewussten“ statt einer „wassersensiblen“ Stadtentwicklung verwendet werden, da er zunehmend häufiger von den Fachleuten verwendet wird und besser eingeführt ist. Zudem wäre es sinnvoll eine Legaldefinition von blau-grüner Infrastruktur im Zusammenhang mit einer wasserbewussten Stadtentwicklung mit aufzunehmen.

Zu § 9, Inhalt des Bebauungsplans

Die neuen **Nr. 14 lit. c) und Nr. 16 lit. b)** im § 9 Abs. 1 BauGB statten die Gemeinden endlich mit dringend benötigten Ermächtigungsgrundlagen aus, um die Ziele der wasserbewussten Stadtentwicklung planerisch umzusetzen. Mit Nr. 14 c) werden die Gemeinden künftig über die Instrumente verfügen, nicht nur die Flächen für eine dezentrale Niederschlagswasserbeseitigung zu reservieren, sondern auch Vorgaben zu den erforderlichen baulichen Maßnahmen zu machen.

Von der zuletzt bereits geschaffenen Ermächtigung (geltendes Recht) in § 9 Abs. 1 Nr. 16 lit. c) BauGB unterscheidet sich die Regelung dadurch, dass es allgemein um die Niederschlagswasserbeseitigung geht und nicht nur um den spezifischen Zweck, Hochwasser- und Überschwemmungsschäden zu vermeiden.

Die Neufassung von **Nr. 14** ist uneingeschränkt positiv zu bewerten und dringend erforderlich. Werden auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 **Nr. 14 lit. c)** BauGB Vorgaben über die Grundstücksentwässerung gemacht, handelt es sich um Regelungen über die Erschließung (in entwässerungstechnischer Hinsicht), deren Umsetzung entsprechend im Baugenehmigungsverfahren bauaufsichtlich geprüft werden kann (und muss).

Nr. 16 b) wird es ermöglichen, Flächen mit der (Zusatz-)Funktion als „multifunktionale Auffangfläche“ zu versehen. Dies ist wichtig, um temporäre Speicherflächen auch auf nicht-öffentlichen Flächen einrichten zu können. Damit werden notwendige Beiträge zur Klimaanpassung ermöglicht. Allerdings ist die bloße Funktionszuschreibung als „multifunktionale Auffangfläche“ wenig konkret. Insbesondere im Hinblick auf erforderliche Geländemodellierungen sollte zu der Ermächtigungsgrundlage klargestellt werden, dass die Gemeinden Einzelheiten z.B. zum Speichervolumen oder der möglichen Einstautiefe oder der Auslegung auf ein Regenereignis von bestimmter Jährlichkeit regeln dürfen. Es wäre also hilfreich, wenn die Vorschrift wie folgt formuliert würde:

*„16. b) die Flächen für Hochwasserschutzanlagen, für die Regelung des Wasserabflusses, einschließlich des Niederschlagswassers aus Starkregenereignissen sowie dessen Zwischenspeicherung durch multifunktionale Auffangflächen; **geregelt werden können auch die näheren Einzelheiten wie der konkrete Nutzungszweck oder die Dimensionierung wasserwirtschaftlicher Anlagen;**“*

Die Ergänzung in **Nr. 16 c)** des Entwurfs erweitert den Anwendungsbereich der bisherigen Vorschrift von der Errichtung baulicher Anlagen auch auf die Fälle der Änderung oder Nutzungsänderung. Statt den Anwendungsbereich überhaupt in Nr. 16 c) zu regeln, wäre es vorzugswürdig, davon ganz abzusehen. Dann wäre es eine Frage des allgemeinen Bauordnungsrechtes, inwiefern Änderungen einer baulichen Anlage Anpassungen an neues Recht auslösen und inwiefern Bestandsschutz gilt. Trifft der Bundesgesetzgeber eine Regelung, wäre es Sache der Gemeinden, die Reichweite ihrer Festsetzungen einzuschränken, wenn sie etwa baulich-technische Anpassungsmaßnahmen bei reinen Nutzungsänderungen für unverhältnismäßig halten. Dies belastet die Bauleitplanung mit schwierigen Abwägungsfragen, die im Bauordnungsrecht besser aufgehoben sind.

Die Neureglung in § 9 Abs. 1 **Nr. 23 lit. a) aa)** BauGB ist offenbar gedacht als passgenaue Ermächtigungsgrundlage für die Lärmemissionskontingentierung. Auch mit den übrigen Regelungsgehalten hat der Gesetzgeber den Lärmschutz vor Augen, wie die Bezugnahme der Gesetzesänderung auf die vorgesehenen Änderungen der TA Lärm zeigt.

Mit den Begriffen der „Immissionswerte oder Emissionsmengen“ ist die Regelung allerdings neutral und nicht beschränkt auf bestimmte Arten von Umwelteinwirkungen. Mit diesem Wortlaut dürfte etwa auch die Regelung von Abflussmengen von Grundstücken möglich sein. Ein solcher Inhalt dürfte speziell bei der Steuerung der Nachverdichtung in bebauten Bereichen äußerst wertvoll sein, um das Kanalnetz nicht zu überlasten und im Sinne der wasserbewussten Stadtentwicklung („Schwammstadt“) eine grundstücksbezogene Rückhaltung von Niederschlagswasser festlegen zu können.

Dass dieses weite Verständnis der Regelung vom Willen des Gesetzgebers gedeckt ist, sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck gebracht werden. Dies kann auch durch folgende Wortlautänderung geschehen:

*„23. a) zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes **aus städtebaulichen Gründen***

aa) bestimmte Immissionswerte oder Emissionsmengen nicht überschritten werden dürfen“

Die Ergänzung in § 9 Abs. 1 **Nr. 25** BauGB betont, dass die Ermächtigungsgrundlage auch auf die Festsetzung von Gründächern und begrünten Fassaden abzielt. Es handelt sich um eine bloße Klarstellung.

Zu § 34, Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

Der neue § 34 Abs. 1 Satz 3 BauGB ermöglicht es, im Genehmigungsverfahren, also ohne die Aufstellung eines Bebauungsplanes, ergänzende Anforderungen an ein Bauvorhaben zur Klimaanpassung zu stellen. Dies ist als „Kann-Vorschrift“ formuliert, also in das Ermessen der Genehmigungsbehörde gestellt. Die Anforderungen sind unabhängig von der Frage des Einfügens. Dies ist zu begrüßen, da Anpassungsmaßnahmen unabhängig vom Anpassungsstand der näheren Umgebung erforderlich sein können.

Schwierigkeiten werden sich in der Anwendungspraxis allerdings daraus ergeben, zu beurteilen, ob Anpassungsmaßnahmen „erforderlich“ sind. Die Gesetzesbegründung verweist auf Erkenntnisse aus Klimarisikoanalysen, Klimaanpassungskonzepten, Starkregenkarten oder

Hitzebelastungskarten. Ob ohne konkrete städtebauliche Konzepte Maßnahmen verlangt werden können, insbesondere im Einzelfall die Erforderlichkeit hergeleitet werden kann, ist fraglich.

Folgerichtig ist es jedenfalls, dass der Gesetzgeber den Gemeinden in § 34 Abs. 1 Satz 4 BauGB eine Satzungsermächtigung für Klimaanpassungsmaßnahmen einräumt. Die Gemeinden sollten daher von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Zu § 136, Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Die Einführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zur Klimafolgenanpassung wird begrüßt.

Zu § 178, Pflanz- und Maßnahmengebot

Die Erweiterung des bisherigen Pflanzgebotes nach § 178 BauGB auf ein allgemeines Anordnungsrecht zur Umsetzung von Pflanz- und sonstigen im Bebauungsplan festgesetzten Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft schließt eine Umsetzungslücke und ist sinnvoll. Über Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB können insbesondere Maßnahmen für einen natürlichen Wasserkreislauf und zur Grundwasserneubildung festgesetzt werden. Mit dem neuen § 178 BauGB wird nun ein Rechtsinstrument bereitgestellt, mit dem die Umsetzung ggf. hoheitlich durchgesetzt werden kann. Bislang war die Gemeinde auf Freiwilligkeit angewiesen bzw. konnte die Umsetzung nur durch städtebaulichen Vertrag einem Dritten übertragen.

Zu § 191a, Instrumente zur Klimaanpassung

§ 191a erweitert nicht den Handlungskreis der Gemeinden oder enthält spezifische Instrumente zur Klimaanpassung, sondern listet alle im BauGB vorhandenen Rechtsinstrumente in einer Aufzählung auf. Es handelt sich nach Auffassung der DWA um eine rein redaktionelle Hilfestellung des Gesetzgebers, der Nutzen ist somit eingeschränkt.

§§ 16, 19a BauNVO, Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung / Versiegelungsfaktor

Der Flächenverbrauch stellt in Deutschland ein großes Problem dar, indem lt. DESTATIS die Siedlungs- und Verkehrsfläche täglich um 55 Hektar anwächst. Die Einführung eines Versiegelungsfaktors als Maßfestsetzung im Bebauungsplan gemäß §§ 16 Abs. 2 Nr. 2, 19a BauNVO ist eine bemerkenswerte Neuerung und wichtig, um die Flächenversiegelung und Wasserundurchlässigkeit im Siedlungsraum zu begrenzen.

Die Lösung im Entwurf ist „technologieoffen“. Sie überlässt es dem Bauherren, selbst zu entscheiden, auf welche Weise die Einhaltung des Versiegelungsfaktors erreicht wird – sei es durch eine geringe Überbauung oder sei es durch die Wahl wasserdurchlässiger Materialien und Bauformen.

Es handelt sich insgesamt um einen sinnvollen und zukunftsweisenden Ansatz. Als Maßfaktor kann der Versiegelungsgrad die Umgebung prägen und so auch für die Beurteilung von Innenbereichsvorhaben nach § 34 BauGB zur Anwendung kommen. Die Relevanz könnte zusätzlich erhöht werden, indem der Versiegelungsfaktor in die Mindestregelungen nach § 16 Abs. 3 BauNVO aufgenommen wird und es in § 17 baugebietspezifische Orientierungswerte für den Versiegelungsfaktor gibt.

Die DWA steht mit ihrem breiten Netzwerk und im Rahmen der Allianz Gemeinsam für eine wasserbewusste Stadtentwicklung zur Diskussion bereit.

Hennef, den 15.08.2024

DWA

Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.

Theodor-Heuss-Allee 17, 53773 Hennef

Tel.: + 49 2242 872-0

E-Mail: info@dwa.de

www.dwa.de

Lobbyregister: R001008

EU-Transparenzregister: 227557032517-09