

Stellungnahme

14. August 2024

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zur Novellierung des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung

Vorbemerkungen

Der Bund Deutscher Landschaftsarchitekt:innen (bdla) hat es sehr begrüßt, dass die Bundesregierung im aktuellen Koalitionsvertrag die Überarbeitung des Bauplanungsrechts festgeschrieben hat. Der bdla folgt gerne dem Aufruf zur Länder- und Verbändebeteiligung des nun vorgelegten Novellierungsentwurfs vom 29. Juli 2024. Die gesellschaftlich und politisch breit erkannte Notwendigkeit, den epochalen Herausforderungen des Klimawandels adäquat zu begegnen, sowie die Etablierung neuer integrativ-gesamträumlicher Planungsinstrumente machen ein auf die Zukunft ausgerichtetes Städtebaurecht unabdingbar.

Wir begrüßen ausdrücklich die Tatsache, dass eine Reihe von Vorschlägen, die unser Berufsstand seit geraumer Zeit für ein klimaangepasstes Städtebaurecht fordert, eine Berücksichtigung erfährt. Die Aufnahme der Ziele der Neuen Leipzig-Charta mit ihren drei Dimensionen der „gerechten, grünen und produktiven Stadt“ ist im vorliegenden Referentenentwurf erkennbar.

Besonders hervorgehoben werden muss jedoch, dass

- die verbindliche Verankerung von qualifizierten Freiflächengestaltungsplänen bzw. Freiraumsatzungen sowie
- die Einführung eines Grünflächenfaktors

bedauerlicherweise keine Berücksichtigung im Referentenentwurf gefunden hat. Dieser Umstand sollte im weiteren gesetzgeberischen Prozess korrigiert werden.

Im Folgenden werden nur die Neuregelungen kommentiert und durch Änderungsvorschläge ergänzt, die für den bdla von besonderer Bedeutung sind.

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 1a Instrumente der städtebaulichen Planung

Hier wäre eine explizite Nennung des Grünordnungsplans als wichtiges Element in der verbindlichen Bauleitplanung notwendig, nimmt doch der Grünordnungsplan eine besondere Bündelungsfunktion für verschiedene Themen der Nachhaltigkeit im Freiraum ein.

§ 1b Grundsätze der Abwägung

Der bdla begrüßt die Neustrukturierung der §§ 1 bis 2a. Positiv gesehen wird beispielsweise die Aufnahme des Begriffs „dreifache Innenentwicklung“ als wichtige Maßnahme bei der städtebaulichen Entwicklung. Weiter ist die deutliche Unterscheidung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung anerkennend hervorzuheben, da diese unterschiedliche Herangehensweisen in der Planung auslösen. Ergänzt werden sollte jedoch Abs.2 um den Begriff „Umbau“ als wichtiges Element einer nachhaltigen Innenentwicklung.

Wir bitten zudem, die baurechtliche Kompensation gem. § 1b Abs.3 zielgenauer auszugestalten.

Im Klimawandel bedarf es einer faktischen Pflicht zur klimapositiven Kompensation im Städtebau. Hierfür muss der Vorrang der Realkompensation zur tatsächlichen Realisierung grün-blauer Infrastrukturen eindeutig bestimmt werden. Dringend notwendig ist es, die für die Praxis bedeutsame Abfolge von Vermeidung-Ausgleich-Ersatzgeld auch im Baurecht eindeutig und verpflichtend zu regeln. Kommunen sollten zur Aufstellung von gesamtstädtischen oder auch regionalen Ausgleichskonzepten verpflichtet werden. Sind im Einzelfall die Kompensationserfordernisse nicht realisierbar, darf dieses Erfordernis nicht einfach „weggewogen“ werden. Vielmehr muss dieses Kompensationsdefizit durch ein baurechtlich normiertes Ersatzgeld zur Finanzierung konkreter Ersatz-(Klimaanpassungs)maßnahmen reduziert werden.

§ 1c Abwägungsmaterial

Die Aufnahme des Begriffs „Integriertes Freiraumentwicklungskonzept“ als Instrument bei der Berücksichtigung in der Abwägung wird begrüßt. Freiraumentwicklungskonzepte sind eine ideale Dachstrategie für diverse Handlungsfelder und umfassen u.a. Klimaanpassungs-, Schwammstadt- und Schwammlandschaftskonzepte oder auch kommunale Bewegungsprogramme. Wir bitten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Kenngrößen oder Orientierungswerte für Grün- und Freiflächen aufzunehmen.

§ 2 Begründung und Umweltbericht; Umweltprüfung

Die in § 2 Abs.1 aufgenommene Zielvorgabe einer Begrenzung des Umfangs von Umweltberichten erscheint in ihrer Pauschalität zielverfehlend und nicht sachgerecht. Gerade mit Blick auf die deutliche Stärkung umweltfachlicher Belange, hier insbesondere des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, sowie der Bedeutung der Umweltprüfung auch in der Kommunikation mit Planungsbetroffenen kommt dem Umweltbericht eine abwägungsrelevante verfahrensqualifizierende Bedeutung zu.

Der Umweltbericht hat die für die durchzuführende Umweltprüfung erforderlichen Angaben in der gebotenen Qualität aufzubereiten. Eine pauschale Seitenzahlbegrenzung ist als nicht sachgerechte und den einzelfallbezogenen Anforderungen nicht gerecht werdende Vorgabe zu hinterfragen. Ziel muss die Aufbereitung für ein möglichst rechtssicheres Bauleitplanverfahren sein, hieran muss sich jeder Bericht messen lassen können. Der bdla regt an, die Zielvorgabe ersatzlos zu streichen.

§ 9 Inhalt des Bebauungsplans

Begrüßt werden folgende Ergänzungen im Festsetzungskatalog:

- Abs.1 Nr.16 Buchstabe b „die Flächen für Hochwasserschutzanlagen,..sowie dessen Zwischenspeicherung durch multifunktionale Auffangflächen“,
- Abs.1 Nr.20 und Nr.25 „...wobei im Bebauungsplan auf die Möglichkeit der Anordnung eines Pflanz- und Maßnahmengebots nach § 178 hingewiesen werden soll“,
- Abs.1 Nr.25 „für einzelne Flächen... insbesondere Dächer und Fassaden...“.

Diese Ergänzungen stärken u. a. innovative ingenieurbio-logische Systeme und beziehen weitere Gebäudeflächen als wesentliches Potential bei der Begegnung des Klimawandels mit ein.

§ 9a Besondere Festsetzungen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34

Der bdla nimmt die Neustrukturierung der §§ 9 und 9a zustimmend zur Kenntnis.

Wir bitten, dass darüber hinaus im weiteren Gesetzgebungsverfahren Freiraumsatzungen gesetzlich normiert werden. Wir schließen uns der Kurzepertise von Dr. Carlo W. Becker und Karsten Sommer für das BBSR an¹. Mit dieser BauGB-Novelle muss die Möglichkeit, Anforderungen an die Freiraumgestaltung und Klimaanpassung entsprechend § 9 Abs. 2 (alt) zu implementieren, unbedingt wahrgenommen werden.

Eine bundesrechtliche Grundlage für Freiraumsatzungen sollte durch Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 nach dem Muster der zentralen Versorgungsbereiche (§ 9 Abs.2a) erfolgen. Hierfür ist die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich. Eine solche Erweiterung könnte angelehnt an § 9 Abs.2a wie folgt lauten:

„Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) können zum Erhalt und zur Förderung der Grünflächen, im Interesse des Kleinklimas, der Klimaanpassung, der Hitze- und Dürrevorsorge, des Wasserhaushalt ... in einem Bebauungsplan Anforderungen an die Gestaltung und Bepflanzung der unbebauten Freiflächen von Grundstücken und die Begrünung baulicher Anlagen festgesetzt werden; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden. Dabei ist insbesondere ein darauf bezogenes städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1c Abs.5 Nr.6 zu berücksichtigen, das Aussagen über Grün- und Freiflächenversorgung der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält.

¹ Ex. Kurzepertise: Kommunale Freiraumsatzung, 2024, S. 9, Dr. Carlo W. Becker in Zusammenarbeit mit Karsten Sommer.

Die Länder können die Kommunen ermächtigen, entsprechende Regelungen durch kommunale Satzung für das Gesamte Gemeindegebiet oder Teile davon zu erlassen“.

§ 13 a Bebauungspläne in der Innenentwicklung

Der Neuaufnahme der Darlegung der voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels in der Begründung des Bebauungsplans nach den getroffenen Festsetzungen der zulässigen Nutzungen gem. Abs.2 Nr.5 findet Unterstützung, da eine vorausschauende Bauleitplanung bei der Folgenabschätzung für Mensch und Natur unabdingbar ist. In der Begründung ist ebenfalls aufzuführen, welche Anpassungsmaßnahmen getroffen werden, um den voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels adäquat begegnen bzw. diese kompensieren zu können.

Hierfür sind planerische Lösungsansätze unabdingbar, die nur durch einen in den Bebauungsplan integrierten oder zugeordneten Grünordnungsplan geleistet werden können. Gerade hier ist eine Stärkung der Grünordnungsplanung im Hinblick auf die nachhaltige Innenentwicklung notwendig.

§ 34 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

Der bdla bewertet die Erweiterung in Abs.1 um ergänzende Anforderungen zur Klimaanpassung bei Vorhaben durch Satzung positiv. Die Änderung greift jedoch zu kurz – siehe auch Kommentar zu § 9a. Wir bitten nachdrücklich um eine rechtsverbindliche Einführung des Freiflächengestaltungsplans als Planungsinstrument mit einer multifunktionalen Bündelungsfunktion. Dies hat auch bei Vorhaben im Geltungsbereich von Bebauungsplänen zu erfolgen.

Bauprojekte werden durch den Freiflächengestaltungsplan beschleunigt und klimaschonend realisiert. Im Baugenehmigungsverfahren müssen viele rechtliche, funktionale und gestalterische Aspekte für das Gebäude und den umgebenden Freiraum geregelt werden. Der Freiflächengestaltungsplan übernimmt Bündelungsfunktionen, trägt zur Verfahrensvereinfachung bei, schafft Rechtssicherheit und hilft, kostenträchtige Planungsfehler zu vermeiden. Er sichert auch die qualitätvolle Entwicklung von Flächen und schafft einen klimabezogenen Mehrwert. Mit der bundesrechtlichen Verankerung und bundesweiten Anwendung des Freiflächengestaltungsplans würde eine klimagerechte Gestaltung der Baugrundstücke sichergestellt, sowohl im Neubau als auch in der Bestandsentwicklung, auf privaten und öffentlichen Flächen.

§ 136 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Die Fortentwicklung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen um einen eigenständigen Gebietstyp mit erheblichem Anpassungsbedarf an die Auswirkungen des Klimawandels in Abs.2 Nr.3, die Erweiterung in Abs.3 Nr.2 (c) um Anlagen der wassersensiblen Stadtentwicklung sowie Abs.3 Nr.3 die Auswirkungen des Klimawandels bei der Beurteilung eines Gebiets wird positiv gesehen. Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, den Klimaschutz und die Klimaanpassung im Rahmen integrierter städtebaulicher Gesamtmaßnahmen effektiv umzusetzen. Eine auskömmliche Fördermittelausstattung ist nunmehr sicherzustellen.

§ 165 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Die Einfügung des Klimawandels als Parameter für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Abs.3 Satz 1 Nr.2 ist eine wichtige und folgerichtige Ergänzung.

§ 178 Pflanz- und Maßnahmengebot

Die Erweiterung dieses Paragraphen um ein Maßnahmengebot findet Anerkennung durch den bdla. Damit können die Fülle der mit § 9 Abs.11 Nr.20 festzusetzenden Maßnahmen verpflichtend geregelt werden. Dies wird als deutliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation gesehen, die nur bei Anpflanzungsbindungen die konkrete Umsetzung ermöglicht. Es ist jedoch ebenfalls von Bedeutung, dass neben der Umsetzung auch die Verpflichtung zum Erhalt der geforderten Maßnahmen verankert wird.

§ 179 Rückbau- und Entsiegelungsgebot

Bedauerlicherweise findet sich im Referentenentwurf keine Stärkung des Entsiegelungsgebots bzw. keine Normierung des Verschlechterungsverbots. Planungen dürfen grundsätzlich nicht mehr dazu führen, dass Frei- und Grünflächen anfälliger für die Folgen des Klimawandels werden. Eine Erhöhung der Vulnerabilität von Frei- und Grünflächen sollte nur zulässig sein, wenn sie unvermeidbar sind. Dieses Verschlechterungsverbot für die Bauleitplanung sollte gesetzlich festgehalten werden. Darüber hinaus sind die bisherigen Voraussetzungen für das Rückbau- und Entsiegelungsgebot nicht konkret genug geregelt und schwer abgrenzbar.

§ 191a Instrumente zur Klimaanpassung

Der bdla erkennt diesen Paragraphen, der deklaratorisch städtebauliche Instrumente zur Verbesserung des Klimaschutzes und der Klimaanpassung aufzählt, positiv an. Ermutigt er doch im Idealfall, weitere Möglichkeiten und Maßnahmen wie beispielsweise Vorkaufsrechte, städtebauliche Gebote oder Stadtumbaumaßnahmen gegen den Klimawandel auszuschöpfen. Eine parallele Präzisierung in § 24 „Allgemeines Vorkaufsrecht“ für Maßnahmen der Klimaanpassung, der grün-blauen Infrastruktur und einer ausreichenden Grün- und Freiflächenversorgung müsste konsequenterweise erfolgen (vgl. hierzu u.a. § 1b Abs.4 und 5).

Baunutzungsverordnung (BauNVO)

§ 19a Versiegelungsfaktor

Die Etablierung eines Versiegelungsfaktors als Angabe zur maximal zulässigen durchschnittlichen Wasserundurchlässigkeit je Quadratmeter der Bezugsfläche und die Aufnahme der Begriffe des Gründachs bzw. Retentionsdachs als weitere Potentialräume bewertet der bdla grundsätzlich positiv.

Jedoch ist anzumerken, dass die Regelung viele unbestimmte Begriffe enthält. Die vorgeschlagene Einordnung der unterschiedlichen Beläge ist beispielsweise zu unbestimmt. „Rasengittersteine“ und „Ökopflaster“ in Abs.2 sind nicht eindeutig, da es im Handel Pflastersysteme mit sehr unterschiedlichen Eigenschaften gibt. Zudem liegt die

Schwäche eines Versiegelungsfaktors in dem Umstand, dass dieser nur eindimensional die reine Versickerung betrachtet. Wichtige Parameter wie Wasserspeicherung oder Hitzeminderung werden außer Acht gelassen. Ein holistischerer Ansatz zur Quantifizierung grün-, biodiversitäts- und klimawirksamer Flächen wäre ein weitaus wirksameres Mittel der Wahl gewesen.

Besser wäre es daher, einen grundstücksbezogenen Grünflächenfaktor – kurz GFF –, vergleichbar der GFZ bzw. GRZ einzuführen. Mit dem GFF kann der Umfang an grün-, biodiversitäts- und klimawirksamen Flächen in der Bauleitplanung in der kommunalen Planungshoheit – auf das jeweilige Stadtgebiet/Quartier/Baugebiet/Grundstück abgestimmt – dargestellt und festgesetzt werden. Mit welchen Maßnahmen der GFF umzusetzen ist, kann im Rahmen eines definierten Maßnahmenkatalogs (z. B. bodenbezogene Begrünung, Dach- und Fassadenbegrünung, Versickerung und Verdunstung) auf das jeweilige Grundstück passgenau abgestimmt werden. Damit würde ein definierter ökologischer Standard erreicht; die Umsetzung hat entsprechend den örtlichen Erfordernissen zu erfolgen. Ein weiterer Vorteil eines solchen Grünflächenfaktors wäre die Sicherstellung von Mindestbegrünungen bzw. ein Mindestmaß an Ökosystemleistungen.

Darüber hinaus können Orientierungswerte weiter helfen, eine qualitative Aufwertung des Stadtgrüns verbindlich zu befördern und die fachliche Basis in Begründungen bzw. als Abwägungsgrundlage im Bauleitverfahren bilden.

Wir bitten, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren ein Grünflächenfaktor und Orientierungswerte für grün-blaue Infrastruktur und natürliche Klimaanpassung eingeführt werden.

Schlussbemerkung

Abschließend ist nochmals anzumerken, dass eine Einreichung eines Freiflächengestaltungsplans als verbindlicher Bestandteil des Bauantrags für Bauvorhaben im Außenbereich bzw. im Bereich von Bebauungsplänen bundeseinheitlich eingeführt werden sollte. Eine entsprechende Ergänzung der Musterbauordnung, z. B. in § 8 „Nicht überbaute Flächen der bebauten Grundstücke, Kinderspielplätze“, um den Freiflächengestaltungsplan ist daher im Zuge der Novellierung des BauGB und der BauNVO konsequenterweise ebenfalls auf den Weg zu bringen.

Nochmals bedanken wir uns ausdrücklich für die Möglichkeit, zu diesem wichtigen Gesetzgebungsprozess für unsere Profession der Landschaftsarchitekt:innen ausführlich Stellung beziehen zu können und bieten selbstverständlich weiterhin unsere uneingeschränkte fachliche Expertise an.

Prof. Stephan Lenzen, Präsident

Berlin/Bonn, 14. August 2024

bdla-Bundesgeschäftsstelle - Wilhelmine-Gemberg-Weg 6 Aufgang A - 10179 Berlin
www.bdla.de E- Mail: info@bdla.de Tel.: 030/27 87 15-0 Fax: 030/27 87 15-55