

abcdefghi  
jklmnopq  
rstuvwxyz  
abcdefghi  
jklmnopq  
rstuvwxyz  
abcdefghi  
jklmnopq  
rstuvwxyz  
abcdefghi  
jklmnopq  
rstuvwxyz  
abcdefghi  
jklmnopq  
rstuvwxyz  
abcdefghi  
jklmnopq  
rstuvwxyz  
abcdefghi  
jklmnopq  
rstuvwxyz



**ZDH**  
ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS

## **Stellungnahme**

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

Berlin, 26.03.2012  
Abteilung Wirtschafts- und Umweltpolitik

*Im Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) sind die 53 Handwerkskammern und 36 Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland zusammengeschlossen. Der ZDH repräsentiert damit etwa 1 Millionen Betriebe mit mehr als 5,1 Millionen Beschäftigten.*

### Vorbemerkung

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks begrüßt ausdrücklich die Grundanliegen des vorgelegten Gesetzentwurfs zur Stärkung der Innenentwicklung der Städte, der in seiner Zielrichtung an die letzten Baurechtsnovellen, die 2007 verabschiedete „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ und das „Weißbuch Innenstadt“ anknüpft.

Im Rahmen der geplanten Maßnahmen zur Innenstadtstärkung fordert das Handwerk jedoch ein noch deutlicheres Bekenntnis zur wichtigen Rolle der kleinen und mittelgroßen Betriebe und zur Bedeutung der städtischen Nutzungsmischung im Rahmen der Sicherung des Charakters der europäischen Stadt und der Förderung einer nachhaltigen Innenentwicklung ein. Das Handwerk gehört in seiner ganzen Vielfalt ebenso wie das Wohnen und der Einzelhandel in die inneren Stadtbereiche. Gerade dem innerstädtischen Handwerk kommt ein großes Potenzial in Hinblick auf die Umsetzung des Ziels einer nachhaltigen Stadtentwicklung bei Wahrung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Belange zu.

Die begrüßenswerten Tendenzen der „Renaissance der Innenstädte“ führen aktuell leider vermehrt zu nicht intendierter Verdrängung gewerblicher Nutzungen, wodurch das Ziel einer nachhaltigen Innenentwicklung konterkariert wird und insbesondere die „Stadt der kurzen Wege“ und das Angebot innerstädtischer Arbeits- und Ausbildungsplätze gefährdet werden.

Eine verträgliche Nutzungsmischung von Wohnen und Arbeiten – gerade in den inneren Stadtbereichen - ist angesichts der heutigen Herausforderungen der demographischen Umbrüche, der dezentralen Energieversorgung sowie der erforderlichen sozialen Integration in den Stadtquartieren das Konzept für die Zukunft. Die komplexer werdende technische Ausstattung der Städte (z.B. dezentrale Ver- und Entsorgungssysteme, Elektromobilität) und der klimagerechte Auf- und Umbau der Energieversorgung bedürfen der Kompetenzen des Gewerbes vor Ort. In der Stadt der kurzen Wege kann das Handwerk durch seine Angebote alltäglicher Dienste und Produkte in beträchtlichem Umfang andernfalls zu verzeichnendes Verkehrsaufkommen vermeiden. Durchmischte Siedlungsstrukturen sind nicht nur kulturell und sozial attraktiv. Sie sind auch auf lange Sicht der zukunftsfähigste Ansatz, da sie energie- und ressourcenschonend sind. Die soziale wie räumliche Nähe gewährleistet zugleich Lebensqualität. Insbesondere verringert die Sicherung gemischter Stadtstrukturen die Beanspruchung weiterer Flächen im Außenbereich.

Die Begründung des Referentenentwurfs spricht ganz in diesem Sinne dezidiert von der „qualitativen Dimension“ der Urbanität. Im aktuellen Gesetzentwurf fehlen jedoch ein Bekenntnis zur Stärkung gemischter Stadtstrukturen, die Einführung geeigneter Instrumente zur gewerblichen Standortsicherung und zur schnelleren Revitalisierung von Flächen sowie Erleichterungen der Genehmigungsfähigkeit gewerblicher Nutzungen in städtischen Lagen, insbesondere durch eine gezielte Modernisierung der Baunutzungsverordnung.

## **Änderungen des Baugesetzbuchs:**

### Zielbestimmung des Baurechts: § 1, 1a BauGB

Der ZDH begrüßt den Ansatz der Baurechtsnovelle zur Stärkung der Innenentwicklung und die damit in Zusammenhang stehende Ergänzung der Zielbestimmungen des Baugesetzbuches in § 1 (5) BauGB-E („*Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen*“).

Da gleichzeitig insbesondere Klima- und Umweltaspekte durch die aktuelle und die vorangegangenen Novellen eine immer stärkere Position im Zielkatalog des BauGB gewinnen, droht die für die Abwägung wichtige Balance zu anderen Aspekten städtischer Nachhaltigkeit verloren zu gehen, ohne die eine integrierte Innenentwicklung jedoch nicht denkbar ist.

Zur Erreichung des Ziels der nachhaltigen Innenentwicklung - die ökologische, soziale und ökonomische Aspekte in Einklang bringen kann - ist deshalb eine gezielte Weiterentwicklung der Zielbestimmungen des Baurechts notwendig. Insbesondere fehlt bislang ein klares Bekenntnis zu städtischer Funktionsvielfalt und innerstädtischen Arbeitsstätten, die genuiner Bestandteil jeder Nachhaltigkeitsstrategie sein müssen. Jede Verdrängung wichtiger gewerblicher Nutzungen – sei es durch Naturschutzmaßnahmen oder neuen Wohnungsbau – führt zu weiterem nicht intendiertem Flächenverbrauch im Außenbereich, der eigentlich durch dieses Gesetz weiter zurückgedrängt werden soll.

Angesichts der bestehenden Verdrängungstendenzen ist es notwendig, die wichtige Rolle des Handwerks (und vergleichbarer Gewerbesektoren) für die Stadtentwicklung stärker in den Zielbestimmungen des Baurechts zu verankern. Insbesondere das Ziel der Erhaltung der Innenstädte als Standort für Handwerk und kleinteiliges Gewerbe sowie das Leitbild der städtischen Funktionsvielfalt und Nutzungsmischung im Rahmen eines verträglichen Miteinanders von Wohnen und Arbeiten sind deutlicher im Zielkatalog des Baugesetzbuches gemäß § 1 Abs. 6 BauGB zu benennen, um Bestand und Entwicklungsfähigkeit innerstädtischer Betriebe im Rahmen der baurechtlichen Abwägung besser sichern zu können.

Die heute schon gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB zu berücksichtigenden „Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung“ sollten um den Belang der „Gewährleistung städtischer Funktionsvielfalt und der Sicherung innerstädtischer Arbeitsplätze“ ergänzt werden. Zusätzlich sollte auch in § 1a BauGB (Belange des Umweltschutzes) die „Sicherung innerstädtischer kleinteiliger Funktionsmischung“ als Beitrag zur ökologisch nachhaltigen Stadt und als wichtige Maßnahme zur Verhinderung des weiteren Flächenverbrauchs genannt werden.

Die erwähnten Zielbestimmungen würden die bislang von der Bundesregierung geplante Ergänzung des § 1 BauGB zur Innenentwicklung sinnvoll flankieren.

### Artenschutz im Innenbereich

Der ZDH bedauert, dass die ursprünglich für die Novelle geplante sachgerechte Flexibilisierung des Artenschutzes im Innenbereich nicht in den Entwurf übernommen wurde.

Eine europarechtskonforme Erleichterung der Verfahren in Hinblick auf die Beurteilung der Beachtung des Artenschutzes in bebauten Ortsteilen könnte zu einer wesentlichen Vereinfachung der Mobilisierung innerstädtischer Bauflächen und damit zur Vermeidung weiteren Flächenverbrauchs im Außenbereich beitragen.

Das Vorhaben sollte im ursprünglich geplanten Sinne wieder aufgenommen werden.

### Zentrale Versorgungsbereiche, § 5 (2) Nr. 2 BauGB-E

Die Verbesserung der Darstellungsmöglichkeit zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan wird vom Handwerk ausdrücklich begrüßt. Nachhaltige und gemischt genutzte Städte mit wohnortnaher Versorgung sind nur bei Erhaltung und Fortentwicklung von integrierten, gewachsenen und kleinteiligen Stadt- und Ortsteilzentren zu sichern. Deren Bedeutung wird mit dem demographischen Wandel noch weiter zunehmen. Die Möglichkeiten der Gemeinden durch die Aufstellung von Zentrenkonzepten zur sinnvollen Steuerung und Sicherung eines gestuften Zentrensystems beitragen und nicht integrierte Standortentwicklungen begrenzen zu können, sind auch auf Landesebene weiter auszubauen.

In diesem Zusammenhang begrüßt der ZDH, dass in der Novelle keine Erleichterung der Genehmigungsfähigkeit von großflächigen Einzelhandelsprojekten [§ 11 (3) BauNVO] vorgesehen ist. Die bestehende Grenze von 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche, ab der gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO schädliche Auswirkungen regelmäßig zu erwarten sind, sollte zur Sicherung kleinteiliger, verbraucherorientierter Versorgungsstrukturen, insbesondere auch des Ladenhandwerks, nicht ausgeweitet werden.

Soweit großflächige Einzelhandelseinrichtungen angesiedelt werden, muss dies auch zukünftig im Planungs- und Genehmigungsverfahren eingehend geprüft werden, um die möglichen Auswirkungen auf bestehende Zentrenstrukturen einschätzen zu können.

### Bebauungspläne zur Regelung von Vergnügungsstätten, § 9 (2b) BauGB-E

Die vorgeschlagenen Maßnahmen, um die Instrumente gegen die unkontrollierte Ausbreitung von „Spielhallen“ in den Städten weiterzuentwickeln, werden vom ZDH ausdrücklich begrüßt. Diese bislang (je nach Landesrecht) nur unzureichend zu steuernden Vergnügungsstätten leiten vielfach Abwertungsprozesse in den betreffenden Quartieren ein, die sowohl für die Wohnbevölkerung als auch für das ansässige Gewerbe erhebliche Probleme auslösen.

### Städtebauliche Verträge und Erschließungsbeiträge; § 11 BauGB

Durch die geplante Änderung des § 11 BauGB-E soll es (in Verbindung mit § 124 BauGB) durch städtebaulichen Vertrag ermöglicht werden, dass nicht wie bisher 90 % sondern 100 % der Erschließungskosten neuer Baugebiete auf die Anlieger umgelegt werden können. Offensichtlich erfolgt die Regelung in Reaktion auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahr 2010 zu Erschließungskosten, die über einen kommunalen Eigenbetrieb erhoben werden sollten. Das Gericht verhinderte hier die Umlage von 100% der Erschließungskosten auf die Anlieger.

Die Neuregelung würde diese 100 % Beteiligung an kommunalen Anlagen wieder ermöglichen, wodurch es zu stärkeren Belastungen der Anlieger käme. Zudem würde daraus de facto eine indirekte Anreizwirkung zur Beauftragung von kommunalen Eigenbetrieben bei Erschließungsvorhaben gegenüber gewerblichen Anbietern resultieren.

Vor diesem Hintergrund wird die geplante Neuregelung abgelehnt.

### Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, Abweichung vom Erfordernis des Einfügens; § 34 (3a) BauGB-E

Der § 34 (3a) BauGB - bzw. ehemals § 34 (3) - sollte ursprünglich gezielt die Genehmigungsfähigkeit von Handwerk und Gewerbe in bebauten Innenbereichen (insbesondere in Gemengelage) ohne Bebauungsplan verbessern. Bereits durch die 2007 erfolgte Einbeziehung von Wohnbauten in diese Regelung hat sich der § 34 (3a) BauGB allerdings wesentlich von seiner ursprünglichen Intention der Sicherung von gewerblichen Nutzungen entfernt.

Eine weitere Entfernung von der Ursprungsabsicht dadurch, dass nunmehr Nutzungsänderungen von Gewerbe zu Wohnen (nicht jedoch umgekehrt!) ermöglicht werden sollen, ist abzulehnen, da dadurch weitere Verdrängungen sowie Nutzungskonflikte, die nach der Erfahrung zu Lasten des Gewerbebetriebes gehen, riskiert werden.

Soweit im Geltungsbereich des § 34 (3a) BauGB die Nutzungsänderung von Gewerbe in Wohnen trotz dieser Kritik des ZDH ermöglicht werden soll, muss die Nutzungsänderung jedoch gleichermaßen auch umgekehrt, also von Wohnen zu Gewerbe, ermöglicht werden.

### Bauen im Außenbereich; § 35 BauGB

Die Möglichkeiten zur Umnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Bauten im Außenbereich sind gemäß § 35 BauGB sehr eng gefasst und erschweren regelmäßig die sinnvolle Nachnutzung durch Handwerksbetriebe. Eine Neuregelung sollte die Nutzungsmöglichkeiten für erhaltenswerte ländliche Bausubstanz durch Handwerksbetriebe nachhaltig erleichtern und flexibilisieren.

Durch § 35 (4) Nr. 1 Satz 2 BauGB-E soll zukünftig auch die Neuerrichtung eines ehemaligen landwirtschaftlichen Gebäudes unter bestimmten Umständen ermöglicht (bzw. erleich-

tert) werden, wenn das Gebäude zur Wahrung der Kulturlandschaft beiträgt. Diese Erleichterung der Nutzung von schon bebauten Flächen im Außenbereich entspricht den Forderungen des ZDH und wird ausdrücklich begrüßt. Insbesondere die Bezugnahme auf kulturlandschaftsprägende Bauten in diesem Zusammenhang wird vom ZDH unterstützt.

Der ZDH regt an, für alle Bauten, die in dieser Weise einzuordnen wären, die Restriktionen für eine weitere Nachnutzung durch Handwerksbetriebe weitgehend abzubauen. Erhaltenswerte Bauten, die nicht mehr von der Landwirtschaft genutzt werden, sollten unabhängig von zeitweiligem Leerstand und unabhängig von ggf. mehrfacher Umnutzung, dauerhaft Handwerksbetrieben als Gewerbestätte dienen können. Dadurch würde ein wichtiger Beitrag nicht nur zum Erhalt baukulturellen Erbes, sondern auch zur Sicherung von Nahversorgungsstrukturen im ländlichen Raum geleistet.

Durch eine solche Flexibilisierung soll keinesfalls die Zersiedlung der Landschaft gefördert werden. Vielmehr zielen die Vorschläge auf die Weiternutzung bestehender (meist historisch gewachsener 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.

Grundsätzlich sollte sich die Privilegierung der Nutzungsänderung eines Gebäudes nach § 35 Abs. 4 Nr. 1 auf alle bereits handwerklich genutzte Bauten im ländlichen Raum erstrecken. Zukünftig sollte damit ein „dynamischer Bestandsschutz“ gewährleistet werden, so dass kein automatisches Auslaufen der Genehmigungsfähigkeit aufgrund notwendiger Anpassungen der betrieblichen Tätigkeitsstruktur erfolgt. Auch eine zweite Nutzungsänderung darf nicht zur endgültigen Entziehung der Umnutzungsbegünstigung führen. Die Begünstigungstatbestände des aktuellen § 35 Abs. 4 Nr. 1 c und d BauGB zur Nutzungsänderung von Gebäuden im Außenbereich setzen 2 Fristen, welche zunehmend als Ausschlusskriterium gelten. Um eine sinnvolle Weiternutzung guter Bausubstanz zu ermöglichen, sollte die in § 35 Abs. 4 Nr. 1 c genannte 7-Jahresfrist (Aufgabe der Landwirtschaft nicht länger als 7 Jahre) ausgesetzt werden.

### **Baunutzungsverordnung**

Der ZDH bedauert, dass neuerlich eine gründliche Revision der Baunutzungsverordnung verschoben wurde. Viele Vorschriften der BauNVO zeigen noch deutliche Anklänge an das frühere und heute allgemein abgelehnte Leitbild der strikten Trennung der Funktionen. Die BauNVO sollte – unter Wahrung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse – heutigen Bedingungen und stadtentwicklungspolitischen Leitbildern angepasst werden, um auch zukünftig städtische Funktionsvielfalt sichern zu können. Dringend notwendig ist insbesondere die Überarbeitung der Kataloge zulässiger Nutzungen in Reinen und Allgemeinen Wohngebieten, um den Notwendigkeiten der Standortsicherung kleiner und mittlerer Betrieb in den Quartieren Rechnung zu tragen.

In der BauNVO sollte zukünftig hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit von Nutzungen in den einzelnen Baugebieten nicht vorrangig auf mögliche Versorgungsfunktionen eines Betriebes für das betreffende Gebiet, sondern gleichwertig auf den (ggf. begrenzten) Störungsgrad der Nutzung abgestellt werden. Der Bezug auf Betriebe, die der „Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner dienen“ (so im Reinen Wohngebiet § 3 (3) 1 BauNVO) bzw. auf Betriebe, die „der Versorgung des Gebietes“ dienen (so in § (2) Nr. 2; § 4 (2) Nr. 2 und § 5 (1) BauGB), ist angesichts der gestiegenen Mobilität sowie des wirtschaftlichen und betrieblichen Strukturwandels nicht mehr zeitgemäß.

Ein Handwerks- oder Handelsbetrieb, der sich aufgrund seiner Spezialisierung möglicherweise über das direkte Umfeld hinaus orientiert, sollte zukünftig bei entsprechend geringem Störungsgrad auch dann zulässig sein, wenn er nicht direkt der Versorgung des Gebietes und gar „der Deckung des täglichen Bedarfs“ (Reines Wohngebiet) dient.

#### Reine Wohngebiete – Kindertagesstätten; § 3 BauNVO

Die Verbesserung der Zulässigkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen in Reinen Wohngebieten wird nachdrücklich begrüßt, da diese Einrichtungen als genuine Bestandteile aller zum Wohnen vorgesehener Baugebiete zu gelten haben – auch wenn von ihnen naturgemäß in bestimmten Fällen Störungen ausgehen können.

Positiv zu vermerken ist, dass bei der geplanten Neuregelung nicht mehr ausschließlich auf die „Versorgung des Gebietes“ abgestellt wird, sondern der Bedarf des Gebietes nur noch zur Definition eines Größenmaßstabes dient. (Dies ist sinnvoll, da es sich im Einzelfall bei der Kindereinrichtung um eine Einrichtung spezifischer konfessioneller oder pädagogischer Ausrichtung handeln könnte, die einen anderen Einzugsbereich aber einen ebenfalls geringen Störungsgrad hat.) Ähnliche reine Bezugnahmen auf die Größenordnung bzw. den Störungsgrad wären allerdings auch bei gewerblichen Nutzungen in Reinen und Allgemeinen Wohngebieten anzustreben.

#### Erleichterungen für Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungstechnologie; § 14 BauNVO

Der ZDH begrüßt die in § 14 BauNVO-E vorgesehenen Erleichterungen und Klarstellungen für Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungstechnologie. Anzuregen ist jedoch eine technologieneutrale Formulierung, um auch andere baulich untergeordnete Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien wie Windkleinkraftanlagen und Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen, die im Rahmen der Energiewende und der Dezentralisierung der Energieversorgung an Bedeutung gewinnen werden, gleichermaßen in die Regelung aufzunehmen.

#### Flexibilisierung der Obergrenzen für bauliche Dichte; § 17 BauNVO

Die in § 17 BauNVO definierten Obergrenzen der baulichen Dichte wurden von Verwaltungsgerichten in letzter Zeit zunehmend strenger ausgelegt, was zur Einschränkung zahlreicher Baumaßnahmen und zur Unsicherheit insbesondere bei Maßnahmen der Innenentwicklung führte. Der geplante Wegfall der Anforderlichkeit „besonderer städtebaulicher Gründe“ wird vom ZDH ausdrücklich begrüßt.