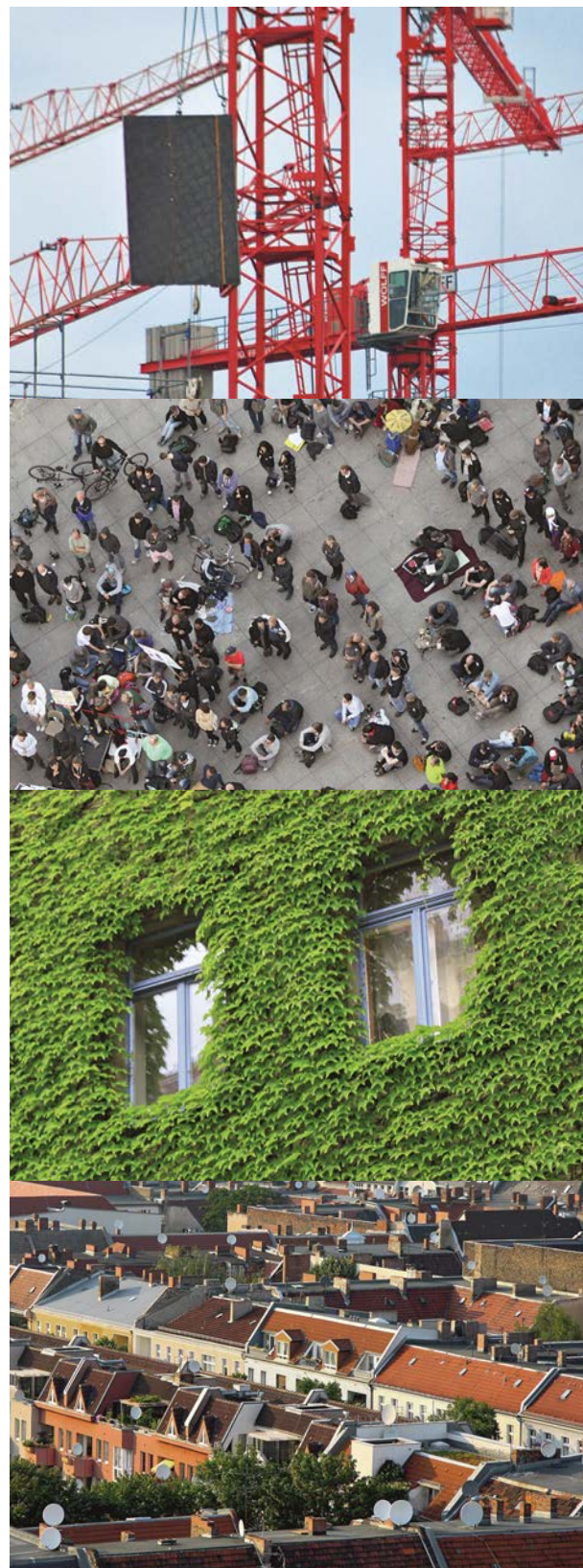


Arno Bunzel, Magnus Krusenotto

Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts



Arno Bunzel
Magnus Krusenotto

Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts

Impressum

Herausgeber:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu)
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin
+49 30 39001-0 difu@difu.de <https://difu.de/>

Autoren:

Prof. Dr. Arno Bunzel
Magnus Krusenotto

Betreuung Veranstaltungsreihe und Endbericht:

Wolf-Christian Strauss

Im Auftrag von:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31 – 37 53179 Bonn
Gefördert im Rahmen des Forschungsprogramms
Experimenteller Wohnungs- und Städtebau des BMWBS/BBSR
Aktenzeichen 10.04.04-22.110

Begleitet durch:

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
Krausenstraße 17 - 18 10117 Berlin

Redaktion: Patrick Diekelmann

Layout: Jessika Sahr-Pluth | Christina Bloedorn

Gestaltungskonzept Umschlag: 3pc GmbH Neue Kommunikation

Bildnachweis (Umschlag):

1. v. oben: Busso Grabow | 2., 3., 4. v. oben: Wolf-Christian Strauss

Erscheinungsjahr: 2023

Schriftenreihe: Difu Impulse 9/2023 ISSN 1863-7728

DOI 10.34744/difu-impulse_2023-9_v2



Der Text dieser Publikation, bis auf Zitate, sowie selbst erstellte Abbildungen und Tabellen, wird unter der Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Zitierempfehlung (APA7):

Bunzel, A. & Krusenotto, M. (2023). *Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts* (Difu Impulse 9/2023). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-9_v2

Inhalt

Einführung	7
Das Wichtigste vorab – Kurzfassung	9
Abstract	17
1. Wiederaufbauklausel: Erfahrungen aus der Flutkatastrophe im Ahrtal und bauplanungsrechtlicher Handlungsbedarf	24
1.1 Bericht und Problemdarstellung aus der Region Ahrtal	24
1.2 Stärkung der Klimaresilienz von Städten: Anregungen aus dem Forschungsprojekt KAHK	26
1.3 Wiederaufbauklausel	27
2. Klimaanpassung und Umgang mit Wetterextremen – Erfordernisse und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts als Reaktion auf den Klimawandel	30
2.1 Herausforderung Klimaanpassung und übergreifende Aspekte der Regulierung im Städtebaurecht	31
2.2 Möglicher Änderungsbedarf bei §§ 1 und 1a BauGB	32
2.3 Konzepte, Fachplanungen und fachgesetzliche Setzungen zur Klimaanpassung	35
2.4 Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 BauGB	36
2.5 Neue (einfache) kommunale Gestaltungsoptionen für die Steuerung klimaangepasster Grundstücksnutzungen	37
2.6 Grünflächenfaktor/Orientierungswerte	38
2.7 Aspekt der Klimaanpassung bei § 34 BauGB	38
2.8 Besonderes Städtebaurecht	39
2.9 Weitere angesprochene Regelungen	39
3. Änderungsbedarf des BauGB beim Klimaschutz	40
3.1 Wirkung von § 13 KSG im Anwendungsbereich des BauGB	40
3.2 Möglicher Änderungsbedarf bei §§ 1 und 1a BauGB, Abwägungsdirektive	41
3.3 Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 BauGB	42
3.4 Die Frage nach einem Anpassungsbedarf bei § 34 BauGB	42
3.5 Fachplanung (Klimaschutzkonzepte) als Grundlage stärken	45
3.6 Besonderes Städtebaurecht	45
4. Stärkung der Innenentwicklung	46
4.1 Möglicher Regelungsbedarf beim Recht der Bauleitplanung	46
4.2 Innenentwicklungskonzept – § 176a BauGB	49
4.3 Orientierungswerte für Grünflächen	50
4.4 Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren nach § 13 und § 13a BauGB	51
4.5 Zulassung von Vorhaben	52
4.6 Besonderes Städtebaurecht	53

4.7	Weitere Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung der Innenentwicklung	54
5.	Vorkaufsrechte	55
5.1	Neue Struktur/Systematik	55
5.2	Share deals	56
5.3	Regelungen zu den allgemeinen Vorkaufsrechten in § 24 BauGB	57
5.4	Satzungsvorkaufsrechte nach § 25 BauGB	61
5.5	Abwendungsmöglichkeiten nach § 27 BauGB	61
5.6	Ausübung zugunsten Dritter nach § 27a BauGB	62
5.7	Preislimitierte Ausübung des VKR nach § 28 Abs. 3 BauGB	62
6.	Entfristung befristet eingeführter Regelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes	63
6.1	Vorbemerkungen	63
6.2	Sektoraler Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB	63
6.3	Möglicher Änderungsbedarf bei § 201a BauGB	66
6.4	Möglicher Änderungsbedarf bei § 31 Abs. 3 i.V.m. § 201a BauGB	67
6.5	§ 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB i.V.m. § 201a BauGB	68
6.6	Möglicher Änderungsbedarf bei § 250 i.V.m. § 201a BauGB	68
7.	Baunutzungsverordnung – Regelungsbedarf und Regelungsmöglichkeiten sowie Zulässigkeit von Clubs und Livemusik-Spielstätten	69
7.1	Vorbemerkung	69
7.2	Grundstruktur der Gebietstypologie	69
7.3	Einzelaspekte der Gebietstypen und Nutzungsbegriffe	70
7.4	Umgang mit Lärmkonflikten	73
7.5	Erfahrungen mit den neu eingeführten Gebietstypen Urbanes Gebiet und Dörfliches Wohngebiet	75
7.6	Dörfliches Wohngebiet	76
7.7	Zulässigkeit von Clubs und Live-Musikspielstätten	76
8.	Themenkomplex „Geordnete Entwicklung im Außenbereich – einfache B-Pläne für Photovoltaikanlagen und andere EE, weiterer planungsrechtlicher Steuerungsbedarf“	80
8.1	Einführung	80
8.2	Mehr kommunale Steuerung notwendig?	81
8.3	Beschleunigte Planungsverfahren	82
8.4	Materielle Erleichterungen für beschleunigten Ausbau von PV-Anlagen	82
8.5	Teilprivilegierungen von PV-Anlagen im Außenbereich	83
8.6	Überlagerung von PV- und Windenergieanlagen	85
8.7	Weitere Vorschläge	85

9.	Themenkomplex „Umweltprüfung und Umweltbericht – Möglichkeiten zur Standardisierung, Vereinfachung und Beschleunigung“	86
9.1	Einführung	86
9.2	Praxisgerechte Fassung der Anlage 1 BauGB	87
9.3	Verbindliche Methodenstandards bei der Umweltprüfung	89
10.	Themenkomplex „Vorhabenbezogener Bebauungsplan – Bedarf und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung“	89
10.1	Einführung	89
10.2	Vor- und Nachteile der Anwendung des Instruments	90
10.3	Vereinfachung bei den konstitutiven Bestandteilen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans	90
10.4	Anpassungen bei § 12 Abs. 3a BauGB	91
10.5	Wechsel des Vorhabenträgers	91
10.6	Einbeziehung einzelner Flächen nach § 12 Abs. 4 BauGB	92
11.	Umlegung – ein Instrument zugunsten der kommunalen Baulandpolitik?	93
11.1	Vorbemerkung	93
11.2	Regelungsbedarf aus Sicht der Anwendungspraxis	94
11.3	Mögliche Regelungsansätze	94
11.4	Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Schranken	95
11.5	Verknüpfung von sozialer Umlegung und SEM	96
11.6	Parallele Anpassung des Steuerrechts	96
I.	Anhang: Liste der Teilnehmenden an den Fachveranstaltungen	97
II.	Anhang: Liste der Panel-Teilnehmenden	102
III.	Anhang: Diskussionspapiere	103

Einführung

Nach einigen punktuellen Gesetzesänderungen, vor allem in Reaktion auf die aktuellen Herausforderungen der Energiekrise sowie zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren, beabsichtigt die Bundesregierung, die städtebaurechtlichen Rechtsgrundlagen insbesondere des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung nach den Vorgaben des Koalitionsvertrags 2021 und im Lichte der Erfordernisse aus der Anwendungspraxis zu novellieren. Dabei werden unterschiedliche Regelungsbereiche und städtebauliche bzw. städtebaurechtliche Handlungsfelder in den Blick genommen.

Zur Vorbereitung und als Grundlage für eine Gesetzesvorlage wurden im ersten Halbjahr 2023 insgesamt fünf Fachgespräche mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten unter Einbeziehung ausgewählter Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis durchgeführt:

1. Fachgespräch am 28. Februar 2023

Themenkomplex „Gesetzgeberische Handlungsoptionen im Städtebaurecht zum Umgang mit Wetterextremen und Bewältigung der Flutkatastrophe im Ahrtal“

2. Fachgespräch am 20. März 2023

Themenkomplex „Klimaschutz und Klimaanpassung – Erfordernisse und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts als Reaktion auf den Klimawandel“

3. Fachgespräch am 17./18. April 2023

Themenkomplexe „Innenentwicklung, Vorkaufsrechte und Entfristung von mit den durch das Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Regelungen“

4. Fachgespräch am 10. Mai 2023

Themenkomplex „Baunutzungsverordnung“

5. Fachgespräch am 14. Juni 2023

Themenkomplex „Einfache Bebauungspläne im Außenbereich, Umweltprüfung, vorhabenbezogener Bebauungsplan und soziale Umlegung“

Der Kreis der eingebundenen Expert*innen variierte je nach thematischer Schwerpunktsetzung, um auch bei Bedarf themenspezifische fachliche Hintergründe einzubinden. Zu den diskutierten Themenkomplexen wurden von ausgewählten Expert*innen Diskussionspapiere erstellt. Diese wurden jeweils vorab an die Teilnehmenden verschickt und in den Veranstaltungen einleitend mündlich vorgestellt.

Die Gesprächsreihe diente dem Ziel, Erkenntnisse zu praktischen, fachpolitischen und rechtlichen Erfordernissen einer Weiterentwicklung des Regelungsrahmens für die städtebauliche Entwicklung (Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung) zu generieren und so zu einer fachlichen Fundierung des Gesetzgebungsvorhabens beizutragen.

Vor allem wurde das Spektrum der innerhalb und außerhalb der Bundesregierung bereits vorliegenden Überlegungen zur Weiterentwicklung des städtebaurechtlichen Instrumentariums kritisch reflektiert. Daneben wurden aber auch Überlegungen zu weiteren Änderungserfordernissen diskutiert. Es ging

darum, Änderungen und Erweiterungen hinsichtlich ihres Zwecks, ihrer erwarteten Wirkungen und ihrer rechtlichen und tatsächlichen Implikationen durch die Einbeziehung externen Sachverständigen zu beleuchten. Konträre Argumente wurden genauso sichtbar wie Argumente, zu denen es eine große Übereinstimmung gab. Auf diese Weise wurde eine fachliche Grundlage für die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs geschaffen, die u.a. auch zu dessen Begründung herangezogen werden kann. Dieser Band dokumentiert die vorgetragenen Argumente in ihrer ganzen Bandbreite. Dabei nimmt der Bericht immer wieder Bezug auf die zugrundeliegenden Diskussionspapiere, die zum besseren Verständnis als Anlage beigefügt sind.

Das Wichtigste vorab – Kurzfassung

Übergreifend

Die Städte und Gemeinden stehen beim Städtebau vor zum Teil neuen und großen Herausforderungen. Klimaschutz, die Anpassung an die Folgen des Klimawandels wie vermehrte Trockenheit, Starkregenereignisse und Hitzetage, die Schaffung neuer und bezahlbarer Wohnungen bei gleichzeitiger Schaffung qualitativ hochwertiger und gut nutzbarer öffentlicher Räume, der sparsame und nachhaltige Umgang mit der Fläche und allen natürlichen Ressourcen zeigen sich zunehmend auch als Aufgabenstellungen im Städtebau. Diese in den Fachgesprächen im Wesentlichen unbestrittene Erkenntnis bildete den Ausgangspunkt der Überlegungen, wie das Städtebaurecht weiterentwickelt werden sollte. Zugleich wurde wiederholt auf die begrenzte Verwaltungskraft der Kommunen hingewiesen, da auch dort der Fachkräftemangel angekommen sei und die zum Teil bereits bestehenden Personalengpässe weiter verschärfe. Aus diesem Grund wurde über alle Einzelaspekte hinweg immer auch erörtert, wie die jeweiligen Ziele und Aufgaben auf kommunaler Ebene umgesetzt werden und welche gesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich des Städtebaurechts dies unterstützen können. Vorgetragen wurden zahlreiche Ideen, wie das Aufgabenspektrum der Bauleitplanung und des Städtebaurechts zur Umsetzung der angesprochenen Ziele erweitert oder akzentuiert werden könnte. Gleichzeitig wurde unter Hinweis auf die begrenzte Leistungsfähigkeit der Kommunen (vor allem angesichts des Fachkräftemangels) reklamiert, dass es für die Kommunen zunehmend schwieriger werde, immer weitere Ziele und Aufgaben in der Bauleitplanung aufzugreifen. Dies betreffe vor allem die fachlich fundierte und in rechtlicher Hinsicht belastbare Bewertung der Relevanz der Aufgaben für die konkrete Planungssituation. Vielfach wurde betont, dass eine hinreichende Konkretisierung erforderlicher fachlicher Vorgaben, etwa in Fachgesetzen oder Fachplanungen, hilfreich sei, um die Kommunen bei der Bauleitplanung und der Anwendung städtebaurechtlicher Instrumente zu entlasten. Andererseits wurde auch deutlich gemacht, dass fachgesetzliche Anforderungen ein Hauptgrund für die Schwierigkeiten bei der Aufstellung abwägungsgerechter Bebauungspläne sei. Daher sollte eine in diesem Sinne gute Verzahnung zwischen fachgesetzlichen und fachplanerischen Vorgaben und den städtebaulichen Instrumenten für die Gesetzgebung handlungsleitend sein. Auf die kommunale Planungskompetenz komme es vor allem an, wenn es um die Klärung von Raumnutzungskonkurrenzen auf lokaler Ebene und die Akzeptanz in der örtlichen Bevölkerung gehe. Bei generellen Anforderungen dagegen, die sich ohne Berücksichtigung ortsspezifischer Unterschiede überall in gleicher Weise stellen, könnten die Kommunen ggf. durch generell und unmittelbar wirkende Vorgaben in den Fachgesetzen entlastet werden.

Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels, Prävention und Bewältigung von Starkregenereignissen¹

Ein wesentlicher Bestandteil der Fachgespräche war die Befassung mit den Erfordernissen des Klimaschutzes auf der einen und den sich aus dem Klimawandel ergebenden Anpassungserfordernissen auf der anderen Seite.

¹ Siehe Kapitel 2 und 3.

Hierbei wurde zunächst deutlich gemacht, dass zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung zu unterscheiden sei und dies im Gesetzeswortlaut bislang nicht befriedigend zum Ausdruck komme. Änderungen im Sinne von Präzisierungen und Klarstellungen wurden insbesondere bei § 1a Abs. 5 BauGB angeregt. Genannt wurden in diesem Zusammenhang u.a. die Begriffe „wassersensible Stadtentwicklung“, „Schwammstadt“ und „doppelte Innenentwicklung“. Auch wurde diskutiert, das sich aus § 13 Bundes-Klimaschutzgesetz ergebende Berücksichtigungsgebot explizit im BauGB aufzugreifen. Daneben wurden auch Ergänzungen des Katalogs der Belange in § 1 Abs. 6 BauGB vorgeschlagen. Hiergegen wurde jedoch eingewandt, dass eine solche Ausweitung eher die Unübersichtlichkeit erhöhe und im Übrigen rechtlich ohne Bedeutung sei.

Kontrovers wurde auch die Idee diskutiert, den Belangen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung generell durch eine Abwägungsdirektive (z. B. Optimierungsgesetz oder Verschlechterungsverbot) einen Gewichtungsvorteil bei Abwägungsentscheidungen zu geben. Das gleiche gilt für den Vorschlag, die Freistellung vom Erfordernis eines Eingriffsausgleichs bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung zu revidieren. Ebenfalls gegensätzlich waren die Positionen zur Idee, Orientierungswerte, wie sie für das Maß der baulichen Nutzung in der BauNVO geregelt sind, auch für die Begrünung einzuführen.

In der Diskussion wurde herausgestellt, dass die Transformation des Siedlungsbestandes für die Umsetzung der Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an die Folgen des Klimawandels die zentrale Herausforderung darstelle. Vor diesem Hintergrund wurde u.a. vorgeschlagen, Festsetzungsmöglichkeiten, welche nur bei Errichtung baulicher Anlagen greifen, auf Fälle der Änderung und Erweiterung auszudehnen (§ 9 Abs. 1 Nr. 16 lit. c, § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB). Daneben wurden auch einige Präzisierungen und Klarstellungen bei den Festsetzungsmöglichkeiten vorgeschlagen (Zisternen, Rigolen, Retentionsflächen oder auch Retentionsdächer, Maßnahmen zur Verdunstung und Kühlung etc.). Angeregt wurde auch zu prüfen, ob die Gemeinden beim Begründungserfordernis für bestimmte Festsetzungen (bspw. PV-Anlagen) durch gesetzliche Vermutung oder Fiktion entlastet werden können. Zudem wurde ebenfalls mit dem Ziel der Entlastung angeregt, detaillierte Vorgaben zum Klimaschutz bei Gebäuden in den ordnungsrechtlichen Fachgesetzen zu regeln, so dass die Kommunen sich bei der Aufstellung von Bebauungsplänen mit diesen Aspekten nicht belasten müssen. Eine Ausweitung des Festsetzungskatalogs für solche Regelung könne daher kontraproduktiv sein.

Für die Bautätigkeit im Siedlungsbestand kommt § 34 Abs. 1 BauGB eine zentrale Bedeutung zu. Kritisiert wurde, dass Klimaschutz und die Erfordernisse der Klimaanpassung de lege lata für die Zulässigkeit von Bauvorhaben nach dieser Vorschrift ohne Bedeutung seien, obwohl durch Nachverdichtung und den Wegfall von Grün und unversiegelten Flächen sich die Resilienz gegenüber Hitze und Starkregen i.d.R. verschlechtere. Gleichwohl wurde der Vorschlag, § 34 BauGB entsprechend zu ergänzen, uneinheitlich kommentiert. Dagegen wurde u.a. auf das Fehlen eines eindeutigen Maßstabs für die Beurteilung der Erfordernisse des Klimaschutzes und der Klimaanpassung im Einzelfall hingewiesen.

Um Einfluss auf eine klimagerechte Nachverdichtung zu ermöglichen, wurde auch die Einführung einer einfachen Satzungsermächtigung erörtert, auf deren Grundlage Gemeinden Maßnahmen der Klimaanpassung wie z. B. zur Begrünung und zur Beschränkung von Versiegelung auch ohne das Erfor-

dernis eines förmlichen Bebauungsplanverfahrens für größere Bereiche treffen können. Es sei allerdings zu klären, ob eine solche einfache Satzung der SUP-Richtlinie unterfalle.

Im besonderen Städtebaurecht wurde vor allem die Einführung eines speziellen Klimasanierungsgebietes angedacht und betont, dass neben gezielten Förderanreizen auch hoheitliche Instrumente zur gebietsbezogenen Gestaltung des durch den Klimawandel werdenden Erneuerungsbedarfs erforderlich seien. Bisher seien ein solches Gebiet aber kaum diskutiert und entwickelt sowie die Praxistauglichkeit fraglich. Stattdessen sei eine Anlehnung an den Fördertatbestand der Sozialen Stadt denkbar.

Innenentwicklung²

Das Instrumentarium der Innenentwicklung wurde nicht nur mit Blick auf das Nachhaltigkeitsziel der Bundesrepublik beim Flächenverbrauch, sondern auch mit Blick auf die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Klimaanpassung und den sparsamen Umgang mit Ressourcen mit einem breiten Meinungsspektrum diskutiert. Breiten Raum nahm die Frage ein, ob und wie das Konzept zur Stärkung der Innenentwicklung (Innenentwicklungskonzept) aufgewertet werden kann. Vorgeschlagen wurde, den möglichen Inhalt eines Innenentwicklungskonzeptes differenzierter aufzuzeigen und die Regelung hierzu gleich im Katalog der in der bauleitplanerischen Abwägung aufzuführenden Belange in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu integrieren. Andere verwiesen darauf, dass weiterhin integrierten Stadtentwicklungskonzepten die Bündelfunktion zukommen müsse, deren Bedeutung durch ein Innenentwicklungskonzept nicht relativiert werden solle. Einig war man sich darüber, dass die Innenentwicklung eine konzeptionelle Grundlage braucht. Wie eine solche konzeptionelle Grundlage aussehen könnte, blieb allerdings offen.

Uneinheitlich war das Meinungsbild auch zu der Idee, für den Siedlungsbestand einen überlagernden Flächennutzungsplan als Teil-Flächennutzungsplan zu ermöglichen, ggf. sogar verbunden mit einer rechtlichen Aufwertung. Die einen erhofften sich hierdurch mehr Flexibilität und eine Entlastung der Gemeinden. Die anderen plädierten dafür, die konzeptionelle Vorbereitung der Innenentwicklung informellen Planungen wie dem Innenentwicklungskonzept zu überlassen, auch wegen des groben Planungsmaßstabs eines Flächennutzungsplans.

Daneben wurde eine Reihe von weiteren Ideen diskutiert, wobei auch hier das Spektrum der Meinungen breit war. So wurde angeregt, die Aufhebung von Bebauungsplänen im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB zuzulassen. Ferner wurden die Bedeutung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie des Baugebotes reflektiert und eine Unterstützung des interkommunalen Erfahrungsaustausches angeregt. Die Schnittstelle von BauGB und BauNVO betreffend wurde auch die Möglichkeit einfacher Bebauungspläne ohne die Festsetzung eines Baugebietes diskutiert, um bei weniger komplexem Steuerungsbedarf die Gemeinden mit einem schneller und weniger aufwändigen Instrument auszustatten. Schließlich wurde vorgeschlagen, die Möglichkeiten zur Abkürzung des regelhaft zweistufigen Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung über das bestehende Maß hinaus auszuweiten.

² Siehe Kapitel 4.

Entfristung von Regelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes und weitere Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfachung³

Die im Koalitionsvertrag angekündigte Entfristung der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Regelungen wurde begrüßt. Große Bedeutung für eine Beschleunigung im Wohnungsbau komme dabei vor allem der erweiterten Befreiungsmöglichkeit nach § 31 Abs. 3 BauGB zu. Eine weitere Öffnung dieser Befreiungsmöglichkeit durch Verzicht auf das Einzelfallerfordernis und ggf. darüber hinaus auch für gewerbliche Vorhaben wurde uneinheitlich bewertet. Einerseits wurden die Entlastung der Gemeinden und die Verfahrensbeschleunigung angeführt, andererseits wurden der Wert des Planmäßigkeitsprinzips für die Legitimität und die Akzeptanz von Entscheidungen über solche Vorhaben sowie das Erfordernis der nur durch Planung zu erreichenden Koordination der betroffenen Belange herausgestellt.

Bei der Regelung zum sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung in Gebieten nach § 34 BauGB (§ 9 Abs. 2d BauGB) ergab sich eine mehrschichtige Bewertung. Wichtig sei den Kommunen vor allem die Möglichkeit, auch in Gebieten nach § 34 BauGB einen bestimmten Anteil der zu errichtenden Wohnungen mit Mitteln der Wohnungsbauförderung mietpreis- und belegungsgebunden festzusetzen. Diese Möglichkeit eröffne § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB. Angeregt wurde, die Regelung zu vereinfachen, indem eine solche Festsetzungsmöglichkeit in den Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB aufgenommen werde und damit auch in einem normalen Bebauungsplan getroffen werden könne. Die Kritik an dem von kommunaler Seite nicht als ausreichend erachteten Katalog ergänzender Festsetzungen in § 9 Abs. 2d S. 2 BauGB (vgl. hierzu unten Kapitel 6.2) wäre damit hinfällig. Unter Verweis auf eine noch weitergehende Entlastung der Kommunen wurde auch angeregt, durch eine Änderung bei § 34 Abs. 1 BauGB zu erreichen, dass ein Anteil öffentlich geförderter Wohnungen entsteht. Ein wichtiges Hemmnis für die Praxis scheint die Frage der Entschädigungspflicht bei solchen Festsetzungen in einem sektoralen Bebauungsplan zu sein.

Auch die Entfristung der Regelung zum Baugebot in § 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB wurde begrüßt. Kritisch gesehen wurde demgegenüber die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführte Enkelklausel nach § 176 Abs. 3 S. 2 BauGB, wobei allerdings konkrete Anwendungs- oder gar Problemfälle nicht genannt wurden.

Als nicht in jedem Fall praxisgerecht sinnvoll wurde der Vorbehalt einer Rechtsverordnung der Länder nach § 201a BauGB erachtet. Die auf Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten beschränkten Instrumente sollten unabhängig von einer solchen Rechtsverordnung z. B. auf Grundlage kommunaler Satzungen angewendet werden können. Angeregt wurde zu prüfen, ob anstelle des Begriffs „angespannter Wohnungsmarkt“ der früher bereits im Städtebaurecht eingeführte Begriff des „dringenden Wohnbedarfs“ oder des „erhöhten Wohnbedarfs“ wie in § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB treten sollte.

Die befristet in § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB eingeführte Regelung zum Satzungs-vorkaufsrecht in angespannten Wohnungsmärkten könnte entfallen, wenn das allgemeine Vorkaufsrecht aus § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB wie vorgeschlagen (siehe unten) erweitert würde.

³ Siehe Kapitel 6.

Zielführendere Anleitung der Umweltprüfung⁴

Die Bauleitplanung wird nach Berichten aus der Planungspraxis häufig durch vom Untersuchungsumfang überschießende Umweltprüfungen belastet, was sich auch in der Länge der Umweltberichte niederschlägt. Ein möglicher Grund hierfür wurde in dem Regelungskonzept zum Inhalt des Umweltberichts in Anlage 1 zum BauGB gesehen. Diskutiert wurden Vorschläge, die Anlage 1 so zu ändern, dass für die Anwender*innen besser erkennbar ist, in welchen Bebauungsplanverfahren die Angaben nach der SUP-Richtlinie ausreichend sind und keine projektbezogenen Angaben nach der UVP-Richtlinie durchgeführt werden müssen.

Flexibilisierung beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB⁵

Erörtert wurden Möglichkeiten, die Anwendung des für das Investitionsgeschehen in vielen Gemeinden wichtigen vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB weiter zu erleichtern. Vorgeschlagen wurde, den Vorhaben- und Erschließungsplan künftig lediglich als Gegenstand des abzuschließenden Durchführungsvertrags und nicht mehr als konstitutives Element der Bebauungsplansatzung einzustufen. Dies könnte die Rechtssicherheit erhöhen und für mehr Flexibilität im Vollzug führen, wobei zu bedenken wäre, dass dies Auswirkungen auf die Publizität des Plans haben kann, da der Durchführungsvertrag mit dem Vorhabenträger nicht veröffentlicht werden müsse.

Vorgeschlagen wurde insbesondere eine Änderung bei § 12 Abs. 3a BauGB. Die mit der Regelung eingeräumte Möglichkeit, die zulässige Nutzung im Durchführungsvertrag gegenüber dem Bebauungsplan weiter einzugrenzen, sollte danach auf Regelungen zum Maß der baulichen Nutzung ausgedehnt werden. Mit der ebenfalls vorgeschlagenen Änderung bei § 12 Abs. 4 BauGB soll die Einbeziehung auch größerer Flächen (bislang nur „einzelne Flächen außerhalb des Bereichs des Vorhaben- und Erschließungsplans“) ermöglicht werden. Hierdurch könnten aneinandergrenzende Bereiche in gebündelten Verfahren effektiver geplant werden.

Weiterer Änderungsbedarf bei § 12 BauGB wurde nicht angezeigt.

Sonderregelung für Fälle von Naturkatastrophen⁶

Vor dem Hintergrund der Flutkatastrophe an der Ahr und in anderen Teilen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wurde auch über eine Regelung beraten, die ein schnelles und unbürokratisches Handeln im Falle einer Naturkatastrophe ermöglichen soll. Mit dem Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren von Juli 2023 wurde eine entsprechende Sonderregelung für Katastrophen bereits eingeführt. Die im Rahmen des ersten Fachgesprächs hierzu ausgetauschten Argumente sind bei der Konzeption der Neuregelung berücksichtigt worden.

⁴ Siehe Kapitel 9.

⁵ Siehe Kapitel 10.

⁶ Siehe Kapitel 1.

PV-Anlagen im Außenbereich⁷

Bereits durch das „Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht“⁸ wurde zum 1. Januar 2023 die Teilprivilegierung von PV-Anlagen im Außenbereich erweitert. Diskutiert wurden ein darüberhinausgehender Regelungsbedarf und insbesondere die Bedeutung der kommunalen Planungen für eine optimierte Koordination der Standorte für PV-Anlagen.

Eine weitere Ausdehnung der Teilprivilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) BauGB wurde unter Verweis auf die überlagernden Flächenansprüche (Landwirtschaft auf ertragreichen Böden) und die Notwendigkeit einer ortsabhängigen planerischen Koordination nicht als zielführend erachtet. Vorgesprochen wurde ein vereinfachtes Bebauungsplanverfahren zur Sicherung geeigneter Standorte und deren Anschlussfähigkeit an Stromnetze sowie zur Koordination von möglicher überlagernder Windenergienutzung. Auch eine Ausdehnung von § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auf Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) BauGB wurde erwogen.

Vorkaufsrechte⁹

Ein Erfordernis zu einer grundlegenden Änderung der Struktur und Systematik des Rechts der Vorkaufsrechte im BauGB wurde nicht erkennbar. Änderungsvorschläge bezogen sich auf einzelne Vorkaufstatbestände und Modalitäten des Verfahrens.

Breite Zustimmung fand der Vorschlag, den Vorkaufsrechtstatbestand in § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB auszuweiten und generell auf Grundstücke anzuwenden, auf denen die Errichtung eines Wohngebäudes zulässig ist (bislang nur Gebiete, die vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können). Auch Gebiete im Sinne von § 34 Abs. 1 BauGB sollten einbezogen werden. Das befristet eingeführte Satzungs-vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB könnte dann entfallen. Unterschiedlich wurde bewertet, speziell die soziale Wohnraumversorgung in den Vorkaufsrechten aufzugreifen.

Beim Vorkaufsrecht für sog. Problemimmobilien nach § 24 Abs. 1 Nr. 8b) BauGB wurde angeregt, neben dem städtebaulichen Missstand auch Mängel in den Anwendungsbereich miteinzubeziehen. Beim Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB für unbebaute Flächen im Außenbereich, die im Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt sind, wurde eine Korrektur in Reaktion auf die sog. „Alsbald“-Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts angeregt. Es müsse ausreichen, wenn das Vorkaufsrecht auch erst längerfristig zur Umsetzung der städtebaulichen Maßnahme dienen würde.

Kontroverse Auffassungen bestanden bezüglich des u.a. von den kommunalen Spitzenverbänden seit Jahren vorgetragenen Vorschlags, das Vorkaufsrecht auch dann zu ermöglichen, wenn es zunächst lediglich um eine Flächenbevorratung gehe, ohne dass der konkrete städtebauliche Verwendungszweck des Grundstücks bereits feststeht.

⁷ Siehe Kapitel 8.

⁸ Gesetz vom 04. Januar 2023 – BGBl. I 2023, Nr. 6, 11. Januar 2023.

⁹ Siehe Kapitel 5.

Diskutiert wurden auch die Überlegungen, ein Vorkaufsrecht zur Sicherung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen einzuführen, das unter näher zu definierenden Voraussetzungen beim Ankauf von Immobilien für extremistische Zwecke genutzt werden könnte.

Ideen zu weiteren Vorkaufsrechtstatbeständen betrafen insbesondere Flächen, die für den städtebaulichen Klimaschutz bzw. für Maßnahmen der Klimaanpassung (Moorschutz, Hochwasserschutz, Schutz von Frischluftschneisen etc.) benötigt werden. Solche Idee stünden grundsätzlich unter dem Vorbehalt eines städtebaulichen Bezugs und sollten im Lichte bereits bestehender fachgesetzlicher Vorkaufsrechte z. B. nach dem Naturschutzrecht oder dem Wasserrecht bewertet werden.

Die Möglichkeiten, die Umgehung von Vorkaufsrechten durch share deals einzudämmen, wurden reflektiert und von kommunaler Seite als dringliches Rechtsproblem angesprochen, welches angegangen werden müsse. Hingewiesen wurde auf die Schwierigkeiten, dies zielgenau und ohne nachteilige Auswirkungen auf den Wirtschaftsverkehr zu regeln. Ein wichtiger Schritt könne hier die weitere Öffnung des durch das Sanktionsdurchsetzungsgesetz II eingeführten Transparenzregisters sein.

Weitere Vorschläge betrafen die Ausweitung auf Erbbaurechte und Eigentumswohnungen, die Reprivatisierungsklausel nach § 89 BauGB, die formalen und verfahrensmäßigen Anforderungen bei der Abwendung des Vorkaufsrechts (§ 27 BauGB), die Ausübung zugunsten Dritter sowie die Ausübung zum Verkehrswert. Bei Letzterem wurde insbesondere angeregt, die Möglichkeit des Rücktritts abzuschaffen.

Umlegung¹⁰

Die der Bodenordnung dienende Umlegung ist nach breit vertretener Auffassung ein in der Praxis bewährtes Instrument. Es wurde Bedarf an der Erweiterung der im Rahmen des Instrumentes bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten gesehen, um das Instrument besser für die soziale Wohnraumversorgung nutzbar machen zu können. Bei Beachtung der grundlegenden Prinzipien der Privatnützigkeit und der dinglichen Surrogation (Zuteilung eines mindestens wertgleichen Grundstücks) wurde vorgeschlagen, die Regelung zum Wertausgleich in Geld bei Mehrwertzuteilungen weiterzuentwickeln und der Gemeinde die Möglichkeit einzuräumen, anstelle des Wertausgleichs in Geld einen Ausgleich in Flächen zweckgebunden für den öffentlich geförderten Wohnungsbau zu verlangen. Dabei seien jedoch die verfassungsrechtlichen Grenzen zu berücksichtigen, um das in der Praxis bewährte Instrument nicht zu gefährden.

Weitere Überlegungen richteten sich auf eine Kombination von Elementen einer Umlegung mit denen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, wobei weiterer Klärungsbedarf hinsichtlich des praktischen Nutzens einer solchen Änderung und deren konkreter Ausgestaltung blieb.

¹⁰ Siehe Kapitel 11.

Baunutzungsverordnung¹¹

Schwerpunkte der Diskussion waren die Zweckmäßigkeit einer weiteren Aufweichung des Gebietstypenzwangs sowie die Zulässigkeit von Clubs und Livemusik-Spielstätten.

Breite Unterstützung fand, trotz des Hinweises auf die zum Teil im Vorfeld geäußerte fundamentale Kritik, die Einschätzung, dass sich die Gebietstypologie der BauNVO im Grundsatz bewährt habe und allenfalls punktuell Nachjustierungen zu empfehlen seien. So wurde angeregt, Wohnen in die Zweckbestimmung des Kerngebietes aufzunehmen, um so die Begründung entsprechender Festsetzungen für das Wohnen zu erleichtern und auch bei der Anwendung des § 34 Abs. 2 BauGB den Spielraum für die Zulassung von Wohnungen zu öffnen. Auch wurde als Reaktion auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die Schaffung einer speziellen Festsetzungsmöglichkeit zur Begrenzung der Verkaufsflächen von Einzelhandelsgeschäften angeregt, wobei die Umsetzung eher im BauGB als in der BauNVO erfolgen müsse. Ebenso wurde Regelungsbedarf gesehen, die Festsetzung von grundstücksbezogenen Lärmkontingenten als Alternative zur als unzureichend erachteten Gliederung mittels solcher Lärmkontingente auf der Basis von § 1 Abs. 4 BauNVO z. B. über § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB zu ermöglichen. Breite Unterstützung fand die Idee, einen bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriff zu schaffen. Kein Änderungsbedarf wurde bei den erst in den letzten Jahren eingeführten Baugebietstypen „Urbanes Gebiet“ und „Dörfliches Wohngebiet“ gesehen.

Diskutiert wurde auch der Umgang mit den Anforderungen der TA Lärm und deren Bedeutung für eine an Gewerbelärm heranrückende Wohnbebauung. Um die Konfliktbewältigung auch hier durch den Einbau von Schallschutzfenstern rechtssicher zu ermöglichen, seien eine Klarstellung des Verhältnisses von TA Lärm und Bauleitplanung im Städtebaurecht oder eine Änderung der TA Lärm erforderlich. So könne beispielsweise bei § 15 BauNVO sowie beim Gebot des Einfügens nach § 34 BauGB klargestellt werden, dass bei einer an Gewerbelärm heranrückenden Wohnbebauung dem Gebot der Rücksichtnahme auch dann Rechnung getragen wird, wenn ein ausreichender Innenraumschutz gewährleistet ist.

Bezugnehmend auf den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag wurden Möglichkeiten erörtert, wie der kulturelle Bezug von Clubs und Livemusik-Spielstätten durch eine Änderung der BauNVO besser anerkannt werden könne. Es zeigte sich dabei, dass eine Einordnung unter den städtebaulichen Nutzungsbegriff „Anlage für kulturelle Zwecke“ den typischen städtebaulichen Auswirkungen von Clubs und Musikspielstätten in vielen Fällen nicht gerecht werde. Vorgeschlagen wurde daher, einen eigenen Nutzungsbegriff einzuführen und den Gebietstypen entsprechend ihrer jeweiligen Zweckbestimmung und Störanfälligkeit zuzuordnen. Eine Besserstellung beim Rücksichtnahmegebot und bei den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen aus § 22 BImSchG wurde unter Hinweis auf das Gleichbehandlungsgebot kritisch bewertet.

¹¹ Siehe Kapitel 7.

Abstract

In general

Cities and municipalities are facing partly new and major challenges in urban development. Climate protection, adaptation to the consequences of climate change such as increased drought, severe precipitation events and hot days, the creation of new and affordable housing while at the same time creating high-quality and usable public spaces, the economical and sustainable use of land and all natural resources are also increasingly emerging as tasks in urban development. This realisation, which was essentially undisputed in the expert discussions, formed the starting point for the considerations on how urban planning law should be further developed. At the same time, the limited administrative power of the municipalities was repeatedly pointed out, as the shortage of skilled workers had also arrived there and was further exacerbating the personnel bottlenecks that already existed in some cases. For this reason, across all individual aspects, consideration was always given to how the respective goals and tasks could be implemented at the municipal level and which legislative measures in the area of urban planning law could support this. Numerous ideas were put forward as to how the range of tasks of urban land use planning and urban development law could be expanded or accentuated in order to implement the objectives mentioned.

At the same time, with reference to the limited capacity of the municipalities (especially in view of the shortage of skilled workers), it was claimed that it was becoming increasingly difficult for the municipalities to take up more and more objectives and tasks in urban land use planning. This applies above all to the technically well-founded and legally sound assessment of the relevance of the tasks for the concrete planning situation. In many cases, it was emphasised that a sufficient specification of the necessary technical requirements, for example in sectoral laws or sectoral plans, would be helpful to relieve the municipalities in urban land use planning and the application of urban planning instruments. On the other hand, it was also made clear that the requirements of sectoral legislation are one of the main reasons for the difficulties in drawing up development plans that are appropriate for weighing of interests. Therefore, a good interlocking between the requirements of sectoral legislation and sectoral planning and the urban planning instruments should be the guiding principle for legislation. Municipal planning competence is particularly important when it comes to clarifying competing uses of space at the local level and acceptance by the local population. In the case of general requirements that could take effect without taking into account site-specific differences, the municipalities could, if necessary, be relieved by general and directly effective requirements in the sectoral laws.

Climate protection and adaptation to the consequences of climate change, prevention and management of heavy rainfall events.

An essential part of the expert discussions was dealing with the requirements of climate protection on the one hand and the adaptation requirements resulting from climate change on the other. First of all, it became clear that a distinction must be made between climate protection and climate adaptation, and that this has not yet been satisfactorily expressed in the wording of the law. Amendments in the sense of clarification and specification were suggested, particularly in § 1a para. 5 BauGB (Federal Building Code). In this context, the terms "water-sensitive urban development", "sponge city" and

"double inner development" were mentioned. It was also discussed that the requirement to take into account the requirements of Article 13 of the Federal Climate Protection Act should be explicitly included in the Federal Building Code (BauGB). In addition, additions to the catalogue of concerns in § 1 (6) BauGB were proposed. However, the objection was raised that such an extension would increase confusion and would otherwise be of no legal significance.

There was also a controversial discussion on the idea of giving climate protection and climate adaptation concerns a general weighting advantage in weighing decisions by means of a weighing directive (e.g. optimisation requirement or prohibition of deterioration). The same applies to the proposal to revise the exemption from the requirement of impact mitigation for binding land-use plans for inner development. The positions on the idea of introducing orientation values for greening, as regulated for the extent of the density of built use in the Land Utilisation Ordinance (BauNVO), were also contradictory.

In the discussion, it was emphasised that the transformation of the settlement stock represents the central challenge for the implementation of the requirements of climate protection and adaptation to the consequences of climate change. Against this backdrop, it was proposed to extend the possibilities for stipulation, which only apply to the construction of buildings, to cases of alteration and expansion (§ 9 para. 1 no. 16 lit. c, § 9 para. 1 no. 23 lit. b BauGB). In addition, some specifications and clarifications were proposed for the possible designations (cisterns, infiltration trenches, retention areas or retention roofs, measures for evaporation and cooling, etc.). It was also suggested to examine whether the municipalities could be relieved of the justification requirement for certain determinations (e.g. photovoltaic installations) through legal presumption or fiction. In addition, with the aim of reducing the burden, it was suggested to regulate detailed requirements for climate protection in buildings in the regulatory laws, so that the municipalities do not have to burden themselves with these aspects when drawing up binding land use plans. An expansion of the catalogue of provisions for such regulation could therefore be counterproductive.

Section 34 (1) BauGB is of central importance for building activity in existing settlements. It was criticised that climate protection and the requirements of climate adaptation are *de lege lata* irrelevant for the permissibility of building projects under this provision, although resilience to heat and severe precipitation is generally worsened by redensification and the elimination of green and unsealed areas. Nevertheless, the proposal to amend § 34 BauGB accordingly was commented on inconsistently. On the other hand, the lack of a clear standard for assessing the requirements of climate protection and adaptation in individual cases was pointed out.

In order to enable influence on climate-friendly redensification, the introduction of a simple bylaw authorisation was also considered, on the basis of which municipalities could take climate adaptation measures such as greening and limiting sealing even without the requirement of a formal binding land use plan procedure for larger areas. However, it had to be clarified whether such simple bylaws were subject to the SEA Directive.

In the field of special urban planning law, the introduction of a special climate rehabilitation area was considered and it was emphasised that, in addition to targeted funding incentives, sovereign instruments were also required for the area-related design of the need for renewal that is becoming necessary as a result of climate change. So far, however, such an area has hardly been discussed and developed, and its practicability is questionable. Instead, it is conceivable that it could be based on the Socially Integrative City funding programme.

Inner development

The instruments of inner development were discussed with a broad spectrum of opinions, not only in view of the Federal Republic's sustainability goal for land consumption, but also in view of the requirements of climate protection and adaptation and the economical use of resources. The question of whether and how the concept for strengthening inner development (inner development concept) can be upgraded was given considerable attention. It was suggested that the possible content of an inner development concept should be presented in a more differentiated way and that the regulation on this should be integrated in the catalogue of concerns to be listed in the urban land use planning weighing of interests in § 1 para. 6 no. 11 BauGB. Others pointed out that integrated urban development concepts must continue to have a bundling function, the importance of which should not be relativised by an inner development concept. There was agreement that inner development needs a conceptual basis. What such a conceptual basis might look like, however, remained open.

Opinion was also divided on the idea of allowing a superimposed preparatory land use plan as a partial preparatory land use plan for existing settlements, possibly even combined with a legal upgrade. Some hoped that this would provide more flexibility and relieve the burden on the municipalities. Others advocated leaving the conceptual preparation of inner development to informal planning such as the inner development concept, also because of the rough planning scale of a land use plan.

In addition, a number of other ideas were discussed, whereby the spectrum of opinions was broad here as well. For example, it was suggested to allow the cancellation of binding land use plans in a simplified procedure according to § 13 BauGB. Furthermore, the importance of urban redevelopment and development measures as well as the building requirement were reflected upon and support for the inter-communal exchange of experience was suggested. Concerning the interface between the Federal Building Code (BauGB) and the Land Utilisation Ordinance (BauNVO), the possibility of simple binding land use plans without defining a building area was also discussed, in order to provide the municipalities with a quicker and less costly instrument in the case of less complex control requirements. Finally, it was suggested that the possibilities for shortening the regular two-stage procedure of public participation be extended beyond the existing scope.

Deferral of regulations of the Building Land Mobilisation Act and further possibilities for acceleration and simplification

The announcement in the coalition agreement (2021-2025) that the regulations introduced by the Building Land Mobilisation Act would not be limited in time was welcomed. The extended possibility of exemption under Section 31 (3) of the Building Code (BauGB) is of particular importance for speeding up housing construction. A further opening of this exemption option by waiving the individual case requirement and possibly also for commercial projects was assessed inconsistently. On the one hand, the relief for the municipalities and the acceleration of the procedure were cited, on the other hand, the value of the principle of planning compliance for the legitimacy and acceptance of decisions on such projects as well as the need for coordination of the affected interests, which can only be achieved through planning, were emphasised.

The regulation on sectoral binding land use plans for housing in areas according to § 34 BauGB (§ 9 para. 2d BauGB) resulted in a multi-layered assessment. It was important for the municipalities to have the possibility of setting a certain proportion of the flats to be built in areas according to § 34 BauGB with funds from the housing subsidy tied to rent and occupancy. This possibility was opened up by section 9 (2d) sentence 1 no. 3 BauGB. It was suggested that the regulation be simplified by including such an option in the catalogue of § 9 (1) BauGB, which would allow it to be included in a normal binding land use plan. The criticism of the catalogue of supplementary stipulations in § 9 para. 2d sentence 2 BauGB, which is not considered sufficient by the municipalities (cf. chapter 6.2 below), would thus be invalid. With reference to an even further relief of the municipalities, it was also suggested that a change in § 34 para. 1 BauGB should result in a proportion of publicly subsidised housing. An important obstacle for practice seems to be the question of the obligation to pay compensation for such stipulations in a sectoral binding land use plan.

The deferral of the provision on the building requirement in Section 176 (1) sentence 1 no. 3 BauGB was also welcomed. In contrast, the grandchild clause introduced with the Building Land Mobilisation Act in accordance with Section 176 (3) sentence 2 BauGB was viewed critically, although concrete cases of application or even problems were not mentioned.

The reservation of a legal ordinance by the Länder according to § 201a BauGB was not considered practical in every case. The instruments, which are limited to areas with tight housing markets, should be able to be applied independently of such a legal ordinance, e.g. on the basis of municipal by-laws. It was suggested to examine whether the term "strained housing market" should be replaced by the term "urgent housing need" or "increased housing need" as already introduced earlier in urban planning law, as in Section 165 (3) sentence 1 no. 2 BauGB.

The temporary provision introduced in Section 25 (1) No. 3 BauGB on statutory pre-emption rights in tight housing markets could be dropped if the general pre-emption right from Section 24 (1) No. 6 BauGB were extended as proposed (see below).

More targeted guidance for the environmental assessment

According to reports from planning practice, urban land use planning is often burdened by environmental assessments that are excessive in scope, which is also reflected in the length of the environmental reports. One possible reason for this was seen in the regulatory concept for the content of the environmental report in Annex 1 to the Federal Building Code (BauGB). Proposals were discussed to amend Annex 1 in such a way that it is easier for users to recognise in which binding land use plan procedures the information according to the SEA Directive is sufficient and no project-related information according to the EIA Directive has to be provided.

Increasing flexibility in the project based binding land-use plan according to § 12 BauGB

Possibilities were discussed to further facilitate the application of the project related binding land use plan according to § 12 BauGB, which is important

for investment activities in many municipalities. It was suggested that in future the project and development plan should only be classified as an object of the implementation agreement to be concluded and no longer as a constitutive element of the binding land use plan statutes. This could increase legal certainty and lead to more flexibility in implementation, although it should be borne in mind that this could have an impact on the publicity of the plan, as the implementation agreement with the developer would not have to be published.

In particular, an amendment to § 12 para. 3a BauGB was proposed. The possibility granted by the regulation to further limit the permissible use in the implementation agreement compared to the binding land use plan should then be extended to regulations on the extent of building use. The proposed amendment to Section 12 (4) BauGB is also intended to enable the inclusion of larger areas (previously only "individual areas outside the area of the project and development plan"). This would allow contiguous areas to be planned more effectively in bundled procedures.

No further need for amendments to § 12 BauGB was indicated.

Special regulation for cases of natural disasters

Against the backdrop of the flood disaster (July 2021) on the Ahr and in other parts of North Rhine-Westphalia and Rhineland-Palatinate, discussions were also held on a regulation to enable rapid and unbureaucratic action in the event of a natural disaster. The Act to Strengthen Digitalisation in the Urban Land Use Planning Procedure of July 2023 has already introduced a corresponding special regulation for disasters. The arguments exchanged in the first expert meeting were taken into account in the conception of the new regulation.

Photovoltaic installations (PV) in undesignated outlying areas

The "Act for the Immediate Improvement of the Framework Conditions for Renewable Energies in Urban Planning Law" has already extended the partial privilege for photovoltaic installations (PV) in undesignated outlying areas as of 1 January 2023. The need for further regulation and, in particular, the importance of municipal planning for an optimised coordination of locations for PV plants were discussed.

A further extension of the partial privilege according to § 35 para. 1 no. 8 lit. b) BauGB was not considered expedient, with reference to the overlapping land claims (agriculture on productive soils) and the need for location-dependent planning coordination. A simplified binding land use plan procedure was proposed to secure suitable sites and their connectivity to electricity grids as well as to coordinate possible overlapping wind energy use. An extension of § 35 para. 3 sentence 3 BauGB to projects within the meaning of § 35 para. 1 no. 8 lit. b) BauGB was also considered.

Pre-emptive rights

No need for a fundamental change in the structure and system of the law on pre-emptive rights in the BauGB was identified. Proposals for amendments related to individual pre-emptive acts and modalities of the procedure.

There was broad support for the proposal to extend the pre-emptive right in § 24 para. 1 no. 6 BauGB and to apply it generally to land on which the erection of a residential building is permissible (up to now only areas which can be built on predominantly with residential buildings). Areas within the meaning of § 34 (1) BauGB should also be included. The temporarily introduced statutory right of first refusal according to § 25 para. 1 sentence 1 no. 3 BauGB could then be dropped. There were differing opinions on including social housing specifically in the pre-emptive rights.

In the case of the right of first refusal for so-called problem properties under § 24 para. 1 no. 8b) BauGB, it was suggested that defects should be included in the scope of application in addition to urban deficits. With regard to the right of first refusal under section 24 (1) no. 5 BauGB for undeveloped land in the undesignated outlying areas, which is shown in the preparatory land use plan as a residential development area or residential area, a correction was suggested in response to the so-called "as soon as possible" case law (an act must be done without culpable hesitation and within a reasonable time) of the Federal Administrative Court. It should be sufficient if the right of first refusal would also only serve to implement the urban development measure in the longer term.

There were controversial opinions on the proposal, put forward for years by the municipal umbrella organisations, among others, to allow the right of first refusal even if the initial purpose was merely to provide land, without the concrete urban planning use of the land already being determined.

Also discussed was the idea of introducing a pre-emptive right to secure socially stable population structures, which could be used under conditions to be defined in more detail when purchasing real estate for extremist purposes.

Ideas for further pre-emptive rights related in particular to areas needed for urban climate protection or climate adaptation measures (moorland protection, flood protection, protection of fresh air corridors, etc.). Such ideas are always subject to urban development considerations and should be evaluated in the light of existing pre-emptive rights under sectoral legislation, e.g. nature conservation law or water law.

The possibilities of curbing the circumvention of pre-emptive rights through share deals were reflected upon and addressed by municipalities as an urgent legal problem that must be tackled. It was pointed out that it would be difficult to regulate this in a targeted manner and without detrimental effects on commercial transactions. An important step here could be the further opening of the transparency register introduced by the Sanctions Enforcement Act II.

Further proposals concerned the extension to heritable building rights and condominiums, the reprivatisation clause according to § 89 BauGB, the formal and procedural requirements when averting the right of first refusal (§ 27 BauGB), the exercise in favour of third parties and the exercise at market value. With regard to the latter, it was suggested in particular that the possibility of withdrawal be abolished.

Land Assembly

The widely held view was that land reallocation was an instrument that had proven itself in practice. It was felt that there was a need to expand the existing design options within the framework of the instrument in order to make it more useful for social housing provision. While observing the fundamental principles of private utility and surrogate in rem (allocation of a plot of land of

at least equal value), it was proposed to further develop the regulation on monetary compensation in the case of value-added allocations and to grant the municipality the possibility to demand compensation in land earmarked for publicly funded housing instead of monetary compensation. However, the constitutional limits must be taken into account so as not to endanger the instrument, which has proven itself in practice.

Further considerations were directed towards a combination of elements of a reallocation with those of an urban development measure, although there remained a need for further clarification on the practical benefits of such a change and its concrete design.

Land Utility Ordinance (BauNVO)

The discussion focussed on the appropriateness of further softening the constraints on the type of area and the permissibility of clubs and live music venues.

Despite the reference to the fundamental criticism voiced in advance, there was broad support for the assessment that the typology of areas in the BauNVO had proven itself in principle and that, at most, adjustments were recommended in certain areas. For example, it was suggested that housing be included in the purpose of the building area type "core area" in order to facilitate the justification of corresponding provisions for housing and also to open up the scope for the admission of housing in the application of Section 34 (2) BauGB. In response to a ruling by the Federal Administrative Court, it was also suggested that a special provision be created to limit the sales areas of retail shops, whereby this should be implemented in the BauGB rather than in the BauNVO. Likewise, a need for regulation was seen in order to enable the setting of property-related noise quotas as an alternative to the subdivision by means of such noise quotas on the basis of § 1 para. 4 BauNVO, which is considered insufficient, e.g. via § 9 para. 1 no. 23a BauGB. There was broad support for the idea of creating a nationally uniform concept of full storeys. No need for change was seen in the building area types "urban area" and "village residential area", which were only introduced in recent years.

There was also a discussion on how to deal with the requirements of the TA Lärm (Technical Instructions on Noise) and their significance for residential development approaching commercial noise. In order to enable conflict resolution through the installation of soundproof windows in a legally secure manner, a clarification of the relationship between TA Lärm and urban land use planning in urban planning law or an amendment to TA Lärm was necessary. For example, it could be clarified in § 15 BauNVO as well as in the requirement of integration according to § 34 BauGB that in the case of a residential development approaching commercial noise, the requirement of consideration is also taken into account if sufficient interior protection is guaranteed.

With reference to the mandate from the coalition agreement, possibilities were discussed as to how the cultural relevance of clubs and live music venues could be better recognised by amending the BauNVO. It became apparent that a classification under the urban development use term "facility for cultural purposes" would not do justice to the typical urban development effects of clubs and music venues in many cases. It was therefore proposed to introduce a separate concept of use and to assign it to the area types according to their respective purpose and susceptibility to disturbance. A better position with regard to the requirement of consideration and the immission control requirements from § 22 BImSchG (Federal Immission Control Act) was critically evaluated with reference to the principle of equal treatment.

1. Wiederaufbauklausel: Erfahrungen aus der Flut- katastrophe im Ahrtal und bauplanungsrechtlicher Handlungsbedarf

Im März 2023 hatte die Bundesregierung über Anpassungen beim Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und Änderungen weiterer Vorschriften zu entscheiden. Gegenstand der Überlegungen waren auch Regelungen zum Wiederaufbau nach (Natur-)Katastrophen. Es bestand die Absicht, für die aus Anlass der Hochwasserkatastrophe an der Ahr und in anderen Teilen von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen im Jahr 2021 befristet bis Ende 2022 geltenden Sonderregelungen eine Anschlussregelung zu schaffen, um ein möglichst unkompliziertes und schnelles Vorgehen im Falle künftiger Katastrophen zu ermöglichen. Dies gab den Anlass, die Eckpunkte einer solchen Regelung gleich im ersten Fachgespräch auf die Agenda der Beratung zu setzen, um noch rechtzeitig Impulse für den Gesetzentwurf zu erhalten. Die Eckpunkte des geplanten Gesetzentwurfs wurden zu diesem Zweck einleitend skizziert und zur Diskussion gestellt. Das Gesetz ist zwischenzeitlich in Kraft getreten.¹²

Um den großen Handlungsdruck besser einschätzen zu können, wurde zudem ein Erfahrungsbericht der Landrätin Cornelia Weigand des Kreises Ahrweiler eingespeist. Abgerundet wurde der Problemaufriss durch einen Vortrag von Prof. Dr. Jörn Birkmann, der über die bisherigen Erkenntnisse aus dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Forschungsprojekt „KAHR“ (Klima Anpassung Hochwasser Resilienz)¹³ berichtete und dabei vor allem einige den städtebaurechtlichen Rahmen betreffende Vorschläge skizzierte.

1.1 Bericht und Problemdarstellung aus der Region Ahrtal

Landrätin Cornelia Weigand schilderte eindrucksvoll die schwierige Situation und die großen Herausforderungen, vor denen die Kommunen im Ahrtal nach der verheerenden Flutkatastrophe im Jahr 2021 stehen. Man stehe vor der Situation, dass Naturkatastrophen in Folge des Klimawandels immer mehr zunähmen. Dies betreffe nicht nur Starkregenereignisse und Hochwasser, sondern auch schwere Stürme wie Tornados. Der Wiederaufbau nach solchen Ereignissen müsse dann innerhalb kürzester Zeit erfolgen, wofür aktuell weder die gesetzlichen Regelungen noch die Verwaltungsstrukturen ausgelegt seien.

Im Ahrtal seien viele Häuser noch nicht wiederaufgebaut bzw. dürften an derselben Stelle nicht wiederaufgebaut werden. Zum Teil gebe es auch psychologische Hemmnisse, an Ort und Stelle wiederaufzubauen. Sie skizzierte einige typische Problemkonstellationen. So gelte einerseits der Bestands-

¹² Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 3. Juli 2023, BGBl. 2023 I Nr. 176.

¹³ Weitere Hinweise zu diesem Projekt finden sich unter: <https://www.hochwasser-kahr.de/index.php/de/> (letzter Zugriff am 05.07.2023).

schutz auch für Gebäude in Überschwemmungsgebieten. Nach den baurechtlichen Bestimmungen sei ein Wiederaufbau im Rahmen des Bestandschutzes zu genehmigen. Ein veränderter, katastrophenangepasster Wiederaufbau sei demgegenüber vom Bestandsschutz nicht umfasst. Für eine neue Baugenehmigung brauche es eine wasserrechtliche Genehmigung, die an Ort und Stelle in der Regel aufgrund des Hochwasserschutzes nicht mehr erteilt werden könne. Vor diesem Dilemma stünden viele Hausbesitzer*innen in den betroffenen Regionen.

Betroffen seien nicht nur Gebäude innerhalb der unter Berücksichtigung von hundertjährigen Hochwassern neu festgelegten Überschwemmungsgebiete, sondern auch außerhalb dieser Gebiete liegende Gebäude. Es gehe daher darum, wie an Ort und Stelle in hochwasserangepasster Bauweise wiederaufgebaut werden könne. So könne es z. B. zweckmäßig sein, im Erdgeschoss nur gekachelte Räumlichkeiten zu haben und die Wohnnutzung in die Obergeschosse zu verlagern. Hierfür gebe es Beispiele am Rhein. Das Bauen in den Überschwemmungsgebieten gänzlich zu verbieten, sei keine Option, da manche Dörfer zum Teil mit einem Drittel der Baugrundstücke betroffen seien und Ausweichmöglichkeiten in ausreichendem Umfang nicht bestünden.

Ein weiteres Problem ergebe sich aus zu engen bzw. unflexiblen Festsetzungen in Bebauungsplänen, welche einem hochwasserangepassten Wiederaufbau häufig im Wege stünden. Häufig könne z. B. die festgesetzte Traufhöhe bei einer hochwasserangepassten Neuerrichtung nicht eingehalten werden. Die Erteilung von Befreiungen in diesen Fällen sei mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden. Die Änderung oder Aufhebung der Bebauungspläne sei zu langwierig und mit unvertretbarem Aufwand verbunden, zumal bei der Aufhebung des Bebauungsplans i. d. R. kein weitergehendes Baurecht entstehen würde. Bei einer Änderung des Bebauungsplans müssten komplexe Interessenkonstellationen unter Berücksichtigung von z. B. Bestandsschutz und Gebietserhaltungsansprüchen in Ausgleich gebracht werden, womit die betroffenen Kommunen angesichts des großen Problemdrucks vielfach überfordert seien. Man erhoffe sich daher eine Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten durch den Gesetzgeber.

Mehr Flexibilität erhoffe man sich auch beim Wiederaufbau in Gebieten nach § 34 BauGB. Bei § 34 Abs. 3a BauGB könne man z. B. ergänzen, dass eine Abweichung vom Einfügen in die nähere Umgebung auch dann zugelassen werden könne, wenn es hieran nur aufgrund der hochwasserangepassten Bauweise im Sinne des § 78 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. d WHG fehle. Ähnliches wünsche man sich auch für Vorhaben nach § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB. Diese Erleichterungen beim Wiederaufbau würden sich nur auf entsprechende Katastrophenfälle beschränken.

Eine große Herausforderung sei auch die Schaffung von neuen Baugebieten als Ersatz für die Bauplätze, bei denen ein Wiederaufbau angesichts der Hochwassergefahr ausgeschlossen sei. Man wünsche sich daher ein beschleunigtes Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen in Katastrophengebieten. Dies betreffe neben Wohngebäuden auch Gewerbe- oder Sonderbauten. Man laufe in dieser Regionen Gefahr, dass ein Großteil der Bevölkerung abwandert, weil es schlichtweg keine Möglichkeiten mehr gebe zu bauen. Dies sei bei einem Zeithorizont von 5-8 Jahren für die Neuschaffung von entsprechenden Nutzungsmöglichkeiten nicht unwahrscheinlich.

Das Ahrtal sei darüber hinaus auch eine Tourismusregion mit diversen Camping- und Wohnmobilstellplätzen entlang der Ahr, die zum Teil durch das Hochwasser zerstört worden seien. Daher ergebe sich auch Änderungsbedarf für die Sondergebiete im Außenbereich, die dem Tourismus dienten.

Servicegebäude müssten hier hochwasserangepasst wiederaufgebaut werden und der Fokus mehr auf einer mobilen Nutzung der Plätze liegen, damit im Falle einer Hochwasserwarnung diese entsprechend schnell geräumt werden könnten. Da für diese Flächen bislang keine Bebauungspläne bestünden, müsse nun sehr aufwändig im Sinne eines zweistufigen Verfahrens erst Planungsrecht geschaffen werden.

Auch der Rechtsrahmen in Sanierungsgebieten werde den Erfordernissen nach der Flutkatastrophe nicht immer gerecht. In Sondersituationen wie Naturkatastrophen müsse es aber Erleichterungen geben. Eine besondere Herausforderung ergebe sich aus dem Umstand, dass viele der zerstörten Objekte und Grundstücke innerhalb kurzer Zeit auf den Markt kämen. Die sozioökonomischen Basis der Kommunen sei hierdurch gefährdet. Es sei daher wünschenswert, die sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalte entsprechend auszuweiten und insbesondere die Genehmigung von Grundstücksverkäufen für eine gewisse Dauer untersagen zu können, wenn eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts Eigentum oder die Verfügungsgewalt über zwei oder mehr Grundstücke im Sanierungsgebiet erlangen würde.

1.2 Stärkung der Klimaresilienz von Städten: Anregungen aus dem Forschungsprojekt KAHR

Prof. Dr. Birkmann machte einige Vorschläge zu einer stärkeren Konkretisierung von Klimaschutz und Klimaanpassung sowie zur Verankerung von Themen wie Klimaresilienz (z. B. durch natürlichen Wasserrückhalt oder Anpassung von Gebäuden) und Klimagerechtigkeit im BauGB. Bei den derzeitigen Regelungen zur Klimaanpassung im BauGB gehe es vorrangig um die Auswirkungen eines Vorhabens auf das Klima und weniger um die Setzung höherer Schutzstandards, was aber letztlich das Ziel sein müsse. Es sei wichtig, den Begriff der Klimaanpassung in § 1 BauGB näher zu konkretisieren, z. B. durch Hinweise auf neuere Aspekte wie Klimaresilienz, Katastrophenvorsorge etc.

Des Weiteren wies er darauf hin, dass aktuell im Städtebaurecht in Bezug auf die Reaktion auf Naturkatastrophen Hindernisse bestünden. Als Beispiel nannte er § 136 Abs. 2 BauGB, wonach ein städtebaulicher Missstand vorliege, wenn den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse auch unter Berücksichtigung der Belange der Klimaanpassung nicht entsprochen sei. Es fehlten aber konkretere Aussagen, was Klimaanpassung im Hinblick auf Extremereignisse und Katastrophenvorsorge bedeute. Im Bereich des Sanierungsrechts müsse es möglich sein, unmittelbar nach Katastrophen „funktional betroffene Gebiete“ auszuweisen ohne Gutachten etwa zur Abgrenzung und vorbereitende Untersuchungen. Auch er verwies darauf, dass der Bestandsschutz eine hochwasserangepasste Bauweise im Sinne eines maßvollen Siedlungsrückzuges (direkte Lage am Fluss) unmöglich mache oder zumindest erschwere. Darüber hinaus sei der aktuelle Zuschnitt der Überschwemmungsgebiete keine geeignete Grundlage, um künftig Gebäude vor Hochwasser ausreichend zu schützen. Im Ahrtal habe es zum Teil deutliche Abweichungen zwischen der Grenze des Überschwemmungsgebiets und den tatsächlich vom Hochwasser betroffenen Gebieten gegeben.

Prof. Dr. Birkmann plädierte außerdem für eine differenziertere Betrachtung der Nutzungsarten und deren Zulässigkeit in hochwassergefährdeten Bereichen. Es komme hier auf die spezifische Verwundbarkeit und Schutzwürdigkeit der Nutzungsarten und Infrastrukturen an. Kritische Infrastruktur müsse

anders geplant werden als gegen Hochwasser robustere Infrastrukturen. Schließlich sei es auch erforderlich, dass es eine stärkere Kooperation zwischen Gemeinden zur Stärkung der Klimaresilienz gebe (vgl. § 204 BauGB).

Insgesamt resümierte er, dass neue Aspekte der Klimaanpassung nicht hinreichend im Gesetz verankert seien. Darüber hinaus begünstigten Wiederaufbauhilfe und das aktuelle Städtebaurecht eher den Wiederaufbau der „bisherigen“ Strukturen – was im Sinne der Klimaresilienz und der Katastrophenvorsorge nicht ausreichend sei.

1.3 Wiederaufbauklausel

Im Bereich des Bauplanungsrechts hat der Gesetzgeber noch 2021 mit der Schaffung einer Spezialregelung in § 246c BauGB reagiert, die es ermöglicht hat, bestimmte mobile bauliche Anlagen und Infrastruktureinrichtungen vorübergehend zuzulassen, auch wenn hierzu von bauplanungsrechtlichen Vorschriften abgewichen werden musste. Dies sollte vor allem dazu dienen, in der Notsituation alle betroffenen Menschen angemessen etwa mit Wohnraum zu versorgen und die zum Leben notwendige Infrastruktur bereitzustellen. Nach Auslaufen der befristeten Regelungen wurde eine Nachfolgeregelung mit dem Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren eingeführt. Die im Rahmen des ersten Fachgesprächs hierzu ausgetauschten Argumente sind bei der Konzeption der Neuregelung berücksichtigt worden.

Grundlage der Diskussion bildeten folgende mündlich vorgetragenen Eckpunkte der geplanten Neuregelung:¹⁴

1. Aktivierung der Sonderregelungen durch Verordnung der Landesregierung für „Wiederaufbaugebiete“ mit erheblichen Schädigungen oder Gefährdungen der Bausubstanz
2. Normierung bestimmter Abweichungstatbestände vom Baugesetzbuch sowohl von den Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben in den §§ 29 ff. BauGB als auch vom Bauleitplanverfahren, z. B.:
 - a) vorübergehende Abweichungen von den §§ 29 ff. für erforderliche mobile bauliche Anlagen und Infrastruktureinrichtungen (vgl. § 246c BauGB)
 - b) Ermöglichung des katastrophenangepassten Wiederaufbaus von baulichen Anlagen (bei Hochwasser z. B. Aufstelzung) auch abweichend von den §§ 29 ff. BauGB
 - c) Regelvermutung bei der Umplanung oder Neuausweisung von Baugebieten, dass Eingriffe in das Landschaftsbild und den Naturhaushalt i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB als ausgeglichen gelten, wenn im gleichen Umfang im von der Naturkatastrophe betroffenen Siedlungsbereich entsiegelt wird; in diesem Falle Verzicht auf die Umweltprüfung
 - d) Ermöglichung des naturschutzfachlichen Ausgleichs durch Ersatzzahlung (vgl. § 15 Abs. 6 BNatSchG)

¹⁴ Siehe zu den Einzelheiten: Vorbereitungspapier zum 1. Fachgespräch zur Novellierung des Städtebaurechts vom 28.02.2023, „I. Anhang: Diskussionspapiere“.

- e) Ermöglichung von über die Buchstaben a bis d hinausgehende Abweichungen vom BauGB, wenn diese nach Auffassung der Landesregierung zur Katastrophenbewältigung erforderlich sind (für Vorhabenzulassungen i.S.d. § 29 Abs. 1 BauGB jedoch nur befristet)
- 3. Wahrung der kommunalen Planungshoheit durch gemeindliches Einvernehmen, § 36 BauGB
- 4. Außerkrafttreten der Landesverordnung nach sechs Monaten, wenn zuvor nicht eine Verlängerung beschlossen wird

Ziel der Regelung sei es, mehr Flexibilität im Rechtsrahmen zu ermöglichen. Dabei sei keine reine Fokussierung auf die Naturkatastrophe im Ahrtal geplant, sondern eine allgemeine Anwendbarkeit auf Naturkatastrophenereignisse. Letztlich solle eine geordnete Katastrophenbewältigung im Bereich des Städtebaurechts erreicht werden durch ein schnelleres Handeln vor Ort.

Der grundsätzliche Regelungszweck und das damit einhergehende Regelungserfordernis wurden in keinem der Diskussionsbeiträge in Zweifel gezogen. Auch die Ausdehnung des Anwendungsbereichs generell auf Katastrophenfälle wurde als zielführend bewertet. Zur skizzierten Ausgestaltung gab es allerdings unterschiedliche Haltungen und konkrete Hinweisen zu einzelnen der vorgetragenen Eckpunkte. Kommentiert wurde vor allem das auf einer Verordnungsermächtigung zugunsten der Länder basierende Regelungskonzept.

Vor allem für die unmittelbar anstehenden Aufgaben zur akuten Katastrophenbewältigung sei es wichtig, auf bereits bestehende Rechtsgrundlagen zurückgreifen zu können, anstatt auf den Erlass einer Rechtsverordnung des Landes warten zu müssen. Es gehe um Maßnahmen, die keinen Aufschub duldeten. Die bisherige Regelung habe sich bewährt. Angeregt wurde deshalb, § 246c BauGB in der bisherigen Form ins Dauerrecht zu übernehmen. Der Verweis auf Rechtsverordnungen der Länder verspreche nicht zwingend eine Beschleunigung, da auch die beim Erlass von Landesverordnung einzuhaltenden Verfahren mitunter einige Zeit in Anspruch nähmen. Ein Regelungsansatz könne sein, temporäre „schnelle“ Lösungen des Katastrophenfalles durch Bundesrecht und dauerhafte Lösungen des Wiederaufbaus durch Landesverordnungen zu regeln.

Von der akuten Katastrophenbewältigung müsse aber die Frage des Wiederaufbaus unterschieden werden. Hierfür sei der vorgeschlagene Weg über eine Landesverordnung durchaus gangbar und mit Blick auf die Berücksichtigung der regionalen und durch den Katastrophenfall begründeten Besonderheiten vorteilhaft. Angeregt wurde daher, die Regelungsansätze miteinander zu verbinden. Dies betreffe vor allem die in den Eckpunkten unter den Buchstaben b) bis d) angesprochenen Aufgaben des Wiederaufbaus.

Zu einzelnen Bestandteilen der Eckpunkte gab es eine Reihe von Anmerkungen. Als besonders wichtig wurde die Möglichkeit zur Erteilung von Befreiungen nach § 31 BauGB herausgestellt. Abweichungen sollten nicht nur bei mobilen Anlagen, sondern auch bei rückbaubaren Anlagen erleichtert werden. Die vorgeschlagene Befristung der Rechtsverordnungen auf sechs Monate wurde als zu kurz erachtet, um den zum Teil immensen Herausforderungen beim Wiederaufbau gerecht zu werden.

In einem Diskussionsbeitrag wurde der Begriff der „katastrophenangepassten Bauweise“ reflektiert. Es sei nicht klar, was darunter zu verstehen sei. Beinhaltet dies auch eine Verlagerung des Gebäudes ggf. auch an eine andere Stelle im Gemeindegebiet oder nur eine Anpassung am selben Ort? Aus Sicht der Klimaresilienz sei es wichtig, die Verlagerung von Siedlungsflächen

zu ermöglichen. Es müsse zudem sichergestellt werden, dass die Neuausweisung oder Zuteilung eines neuen Grundstücks mit der Entsiegelung und Entziehung des Baurechts unmittelbar verknüpft werde.

Vorgetragen wurde in einem anderen Diskussionsbeitrag auch, dass die Neuausweisung von Flächen zum Zwecke einer Verlagerung von baulichen Nutzungen angesichts der Dringlichkeit, bestehende Provisorien zu beenden, eines beschleunigten Verfahrens bedürfe. Das dürfe selbstverständlich nur in Anbindung an den bestehenden Siedlungskörper und im Sinne einer geordneten städtebaulichen Entwicklung geschehen.

Zwei Diskussionsbeiträge stellten die in den Eckpunkten skizzierten Erleichterungen bei Umweltprüfung und Eingriffsausgleich in Frage. Gerade nach Naturkatastrophen bedürfe es eines sorgfältigen und planerischen Wiederaufbaus. Es komme hier in besonderer Weise auf die Berücksichtigung der Vorsorge an, die ein sorgfältiges Verfahren mit Umweltprüfung erfordere. Bei der Frage der Fingierung des Eingriffsausgleiches nach Buchstabe c) komme es auch auf die ökologische Gleichwertigkeit an. Das müsse bei einer Eingriffsausgleichsfiktion berücksichtigt werden. Inwiefern ein Verzicht auf die Umweltprüfung auch europarechtskonform sei, müsse man weiter prüfen. Die SUP-Richtlinie sehe hierfür nur sehr enge Ausnahmen vor.

In mehreren Redebeiträgen wurde dem widersprochen. Es gehe allein darum, die Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen sicherzustellen. Die Not der Menschen erfordere ein schnelles Handeln. Dies gelte auch für die Phase des Wiederaufbaus. Der Verweis auf das unter normalen Verhältnisse anzuwendende Regelverfahren helfe hier nicht. Die Herausforderung bestehe darin, die Notsituation zu bewältigen und gleichzeitig auch die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen.

2. Klimaanpassung und Umgang mit Wetterextremen – Erfordernisse und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts als Reaktion auf den Klimawandel

Der Klimawandel hat einerseits zunehmende Hitze und Trockenheit und andererseits häufigere und intensivere Starkregenereignisse mit möglichen Überflutungen zur Folge. Die Auswirkungen sind in unseren Städten aufgrund von hohen Versiegelungsraten und wenig Raum für Wasser besonders deutlich zu spüren. Davon sind sowohl große als auch kleinere Städte und Gemeinden betroffen. Dies stellt die Bevölkerung und die für die Planung von Gebäuden, Infrastrukturen sowie Frei- und Grünflächen Verantwortlichen vor zahlreiche Herausforderungen.

Der Themenkomplex „Klimawandel und Klimaanpassung“ und die daraus gegebenenfalls folgenden Erfordernisse zur Weiterentwicklung des Baugesetzbuchs bildeten einen der Schwerpunkte der Gesprächsreihe. Ein Auftakt hierzu erfolgte bereits in der ersten Veranstaltung am 28. Februar 2023. Hier ging es im Kontext der Diskussion um Hochwasser vor allem um die mögliche Verankerung des Prinzips der wassersensiblen Stadt („Schwammstadt“). In der zweiten Veranstaltung am 20. März 2023 wurden das Thema weiter vertieft und weitere Fragen zu Regelungserfordernissen hinsichtlich Klimaanpassung im Städtebau diskutiert.

Grundlage der Diskussion beim ersten Fachgespräch war ein Vorbereitungspapier (siehe I. Anhang: Diskussionspapiere) mit einem kurzen Problemaufriss und einer Reihe von Fragen und beim zweiten Fachgespräch ein Diskussionspapier von Dr. Juliane Albrecht (siehe ebenda). Die Herausforderungen werden in den Papieren wie folgt beschrieben:

„Städte und Gemeinden sind durch den Klimawandel besonders betroffen. Die dicht bebauten Flächen wirken als Wärmespeicher und heizen die Städte damit auf. Hinzu kommen eine geringe Verdunstung und ein geringer Luftaustausch, die zu erhöhten Temperaturen und dem sog. ‚Wärmeinseleffekt‘ führen. Folge der hohen Temperaturen sind gesundheitliche Beeinträchtigungen der Bevölkerung bis hin zu Todesfällen. Lange Trockenperioden können zudem Probleme in Bezug auf den urbanen Wasserkreislauf, die Trinkwasserversorgung und die Vegetation verursachen. Häufiger auftretende Starkregenereignisse führen zu einer Überlastung der Kanalisation mit anschließender Überflutung von Gebäuden und Infrastruktur. Auch werden Flusshochwasser voraussichtlich zunehmen.“¹⁵

„Im Gegensatz zu der bisher gängigen Praxis einer möglichst raschen Ableitung von Regenwasser in die Kanalisation verfolgt die wassersensible Stadtentwicklung das Ziel, dezentrale Lösungen zur Versickerung, Verdunstung,

¹⁵ Juliane Albrecht: Klimaschutz und Klimaanpassung – Erfordernisse und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts als Reaktion auf den Klimawandel, Themenpapier zum zweiten Fachgespräch der Gesprächsreihe zur Novellierung des Städtebaurechts, S. 1, siehe [Anhang: Diskussionspapiere](#).

Nutzung sowie zur Speicherung und gedrosselten Ableitung von Regenwasser umzusetzen. Damit wird das in bebauten Gebieten anfallende Regenwasser verstärkt gesammelt und gespeichert und so für die Vegetation und die Verdunstung (und damit die Kühlung) verfügbar gemacht. Gleichzeitig sollen die potenziellen Schäden infolge großer Wassermassen (Starkregen) minimiert werden. Die wassersensible Stadtentwicklung bildet daher einen wichtigen Baustein im Gesamtportfolio der Handlungsmöglichkeiten der Stadtentwicklung.“¹⁶

Die in den Fachgesprächen zu diesem Thema vorgetragenen Argumente werden im Folgenden im Zusammenhang dargestellt.

2.1 Herausforderung Klimaanpassung und übergreifende Aspekte der Regulierung im Städtebaurecht

Die Beschreibung der mit der Anpassung an den Klimawandel einhergehenden Herausforderungen wurde in vielen Diskussionsbeiträgen unterstrichen und in einigen Beiträgen noch ergänzt. So wurde ergänzend auf den Aspekt der Wasserverfügbarkeit hingewiesen. Es gebe viele Regionen mit starker Trockenheit. Daher sei es erforderlich, dass weitere Wasserquellen in diesen Regionen für die Vegetation in der Stadt erschlossen würden. Auch die wichtige Bedeutung der Böden für das städtische Klima wurde angesprochen. Die Böden in den Städten seien durch eine starke Verdichtung gekennzeichnet. Wertvolle Böden müssten geschützt werden. Beim Bau von Tiefgaragen sollten Hoffbereiche z. B. nicht unterkellert werden, um eine Versickerung und Nutzung des anfallenden Regenwassers vor Ort zu ermöglichen.

Darüber hinaus sei es wichtig, die Einflussfaktoren integriert als blau-grüne Infrastruktur zu begreifen. Der lokale Wasserhaushalt in den Städten müsse ausgewogen ausgestaltet sein und für die entsprechenden Grünflächen zur Verfügung stehen. Zur Bedeutung der Interaktion zwischen blauen und grünen Flächen im Siedlungsgebiet und deren Beitrag zur Kühlung des Stadtklimas wurde auf ein Positionspapier der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft (LAWA) „Auf dem Weg zur wassersensiblen Stadtentwicklung – Erfordernisse aus Sicht der Wasserwirtschaft“ verwiesen.¹⁷ Genannt wurden in diesem Zusammenhang auch die positiven Auswirkungen einer wassersensiblen Stadtentwicklung auf die Gesundheit der Stadtbevölkerung sowie die Notwendigkeit einer gerechten Verteilung blau-grüner Infrastruktur (Stichwort Umweltgerechtigkeit).

Der Begriff der Schwammstadt dürfe nicht dazu führen, dass die Funktion der Landschaften als Räume zur Retention und Rückhaltung des Regenwasserabflusses (Schwammflur oder Schwammlandschaft) außer Acht gelassen würden. Gleichzeitig müssten aber auch innerhalb der Städte Freiflächen mit einer überlagernden Funktion zur temporären Überflutung im Falle von Starkregenereignissen gefunden werden. Sie dienten bei Bedarf der Regenrückhaltung, ohne zwingend einer anderweitigen Freiraumnutzung versperrt

¹⁶ Vorbereitungspapier zum ersten Fachgespräch der Gesprächsreihe zur Novellierung des Städtebaurechts am 28.02.2023, S. 1., siehe [Anhang: Diskussionspapiere](#).

¹⁷ https://www.lawa.de/documents/lawa-positionspapier-wassersensible-stadtentwicklung_2_3_4_1662452527.pdf

zu sein. Angesprochen wurden damit die Multifunktionalität von Flächen und deren Bedeutung für die wassersensible Stadt.¹⁸

Ein Diskussionsbeitrag hob die Bedeutung der Resilienz gegen unvermeidbare Ereignisse im Sinne einer Schadensminimierung hervor. Bestimmte Infrastrukturen müssten so geplant werden, dass sie auch im Falle eines Starkregenereignisses und von Überflutungen funktionsfähig blieben.

Der große Handlungsbedarf für die Kommunen im Bereich Klimaanpassung wurde in der Diskussion vielfach bestätigt und unterstrichen. Ein Diskussionsbeitrag sprach die Langwierigkeit von Veränderungsprozessen in der städtebaulichen Struktur an. Es sei schwer, sich vorzustellen, wie Städte in 30-40 Jahren aussehen. In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde gleichwohl vertreten, dass es ein „einfach weiter so wie bisher“ nicht geben dürfe.

Auf der anderen Seite wurde ebenfalls in mehreren Beiträgen darauf verwiesen, dass das Spektrum an Aufgaben, welches die Kommunen in der Bauleitplanung zu bewältigen haben, immer komplexer werde. Die in der Abwägung zu berücksichtigenden Belange würden immer zahlreicher, und auch bei den Festsetzungsmöglichkeiten von Bebauungsplänen und bei den verschiedenen sektoralen Bebauungsplänen gebe es eine immer stärkere Ausdifferenzierung, die zulasten der Handhabbarkeit und Übersichtlichkeit der städtebaulichen Instrumente gehe. Eine immer stärkere Ergänzung und Differenzierung des Städtebaurechts sei deshalb nicht zielführend. Vielmehr müssten Entlastungen und Vereinfachungen in den Blick genommen werden. Dies sei auch mit Blick auf die großen Herausforderungen beim Wohnungsbau in den wachsenden Regionen notwendig. Neue Anforderungen müssten nach Möglichkeit so gestaltet werden, dass sie unterm Strich für die vor Ort Handelnden weiterhin zu bewältigen bleiben.

In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde betont, dass eine Entlastung vor allem durch konkrete Vorgaben der Fachgesetze oder qualifizierte Fachplanungen wie bspw. Klimaanpassungskonzepte erreicht werden könnte, weil die Bauleitplanung auf diese aufbaue. Damit könnten zum einen langfristig wirkende Maßnahmen deutlich besser identifiziert und umgesetzt und zum anderen die Verfahren der Bauleitplanung beschleunigt werden. Auch wurde angeregt, den Kommunen Instrumente neben und anstelle der Bauleitplanung an die Hand zu geben, mit denen die Erfordernisse der Klimaanpassung für den Siedlungsbestand insgesamt vorgegeben werden könnten (z. B. Einschränkung der Zulässigkeit von Schottergärten etc.). Die Aufstellung von Bauleitplänen sei für diese Zwecke aufwändig und schwerfällig und angesichts der beschränkten personellen Ressourcen der kommunalen Planungsverwaltungen nicht zu leisten.

2.2 Möglicher Änderungsbedarf bei §§ 1 und 1a BauGB

Wie auch bei der Diskussion zum Themenkomplex Klimaschutz (siehe Kapitel 3) wurde in mehreren Diskussionsbeiträgen eine differenzierende Schärfung und Konkretisierung der Begriffe Klimaschutz und Klimaanpassung für erforderlich gehalten. Dies betreffe insbesondere die missverständliche Formulierung in § 1a Abs. 5 S. 1 BauGB, wonach die Klimaanpassung als Teil des Klimaschutzes beschrieben werde.

¹⁸ Vgl. Benden, J.; Broesi, R.; Illgen, M.; Leinweber, U.; Lennartz, G.; Scheid, C.; Schmitt, T. G. (2017): Multifunktionale Retentionsflächen. Teil 1: Wissenschaftliche Grundlagen. MURIEL Publikation. Köln.

Im ersten Fachgespräch wurde die Notwendigkeit angesprochen, Niederschlagswasser soweit wie möglich vor Ort zu binden und zu versickern (Prinzip der Schwammstadt). Hierauf könne bei der Konkretisierung der Erfordernisse der Klimaanpassung in § 1a Abs. 5 BauGB hingewiesen werden. Häufig werde der Eingriffsausgleich an anderer Stelle vorgenommen, wo die ökologische Bedeutung mit Blick auf den Wasserhaushalt nicht gleichwertig sei. Andererseits überfordere ein Eingriffsausgleich vor Ort häufig das Plangebiet.

Zur Sinnhaftigkeit einer weiteren Ergänzung des Belangekatalogs wurden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Einerseits wurde darauf hingewiesen, dass der Belangekatalog nicht mehr als ein Orientierungsrahmen sei und die Gemeinden davon unabhängig nach dem Abwägungsgebot alle von der Planung betroffenen Belange berücksichtigen müssten. Die Ausweitung des Belangekatalogs würde deshalb weiter zur Unübersichtlichkeit beitragen, ohne rechtlich etwas zu bewirken. Die Auflistung in § 1 Abs. 6 BauGB könne ohnehin nicht abschließend sein, weil nach dem Abwägungsgebot sämtliche und nicht nur die aufgeführten Belange in die Abwägung einzubeziehen seien, soweit diese von der Planung berührt werden. Gleichwohl wurde in anderen Diskussionsbeiträgen eine Ergänzung des Belangekatalogs angeregt. So wurde angeregt, den Begriff der doppelten Innenentwicklung aufzunehmen, um zu verdeutlichen, dass neben der baulichen Nachverdichtung auch die Grünraumentwicklung für eine klimagerechte Stadtentwicklung wichtig sei. Für die Klimaanpassung sei eine ausreichende Versorgung des Stadtgebiets mit Grünflächen essentiell, da diese der Versickerung von Regenwasser dienen und gleichzeitig durch die Verdunstung kühlende Wirkung auf das Stadtklima haben. Angeregt wurde, auch den Begriff der wassersensiblen Stadtentwicklung aufzunehmen. Die Klimaanpassung könne als Leitbegriff oder Oberbegriff dienen und mit einer „insbesondere“-Formulierung die wassersensible Stadtentwicklung genannt werden.

Im ersten Fachgespräch wurde in einigen Diskussionsbeiträgen die Auffassung vertreten, dass die Liste der Belange in §§ 1 und 1a BauGB immer unübersichtlicher werde. Daher bedürfe es einer Umstrukturierung der Normen. Diese sollte in Oberbegriffe und erst in der Folge in Teilaspekte untergliedert werden. Das würde den Vollzug deutlich erleichtern. So sei die wassersensible Stadtentwicklung eine Maßnahme der Klimaanpassung und müsse daher auch darunter gefasst werden. Dagegen wurde jedoch argumentiert, dass das Konzept der wassersensiblen Stadtentwicklung weitergehende Funktionen im Hinblick auf Wasserqualität, Lebensqualität und Stadtgesundheit verfolge und daher nicht nur als Teil der Klimaanpassung betrachtet werden könne.

Breit diskutiert wurde der Vorschlag, den Erfordernissen der Klimaanpassung durch ein Optimierungsgebot oder auf andere Weise einen Gewichtungsvorteil in der Abwägung zu verschaffen. Zur Begründung wurde u.a. auf den Klima-Beschluss des BVerfG aus dem Jahr 2021¹⁹ verwiesen. Dieser habe das Erfordernis einer radikalen Transformation deutlich gemacht, dem sich die Kommunen auch mit den Mitteln des Städtebaus stellen müssten. Seit dem Beschluss des BVerfG gebe es quasi eine neue verfassungsrechtliche Ordnung. Das relative Gewicht der Klimaanpassung steige demnach mit fortschreitendem Klimawandel. Zwangsläufige Folge dieser verfassungsrechtlich gebotenen Verstärkung des Gewichts von Klimaschutz und Klima-

¹⁹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18.

anpassung sei eine Abwägungspriorität/ein Optimierungsgebot. Bei der Abwägung könne dann auf die Vorgaben des Gesetzes verwiesen werden, was die Arbeit erleichtere.

Dies unterstützend wurde argumentiert, dass die Bedeutung von Optimierungsgeboten in der Abwägung durch die Rechtsprechung u.a. zu § 50 BImSchG geklärt sei und die Praxis sich dementsprechend in rechtlich gesichertem Terrain bewege. Abwägungen zugunsten von Maßnahmen der Anpassung an den Klimawandel ließen sich damit leichter begründen. Umgekehrt seien andere Abwägungsergebnisse aber nicht versperrt, sie bedürften allerdings einer eingehenderen Begründung.

In eine ähnliche Richtung wie ein Optimierungsgebot zielte die im Diskussionspapier skizzierte Idee eines Verschlechterungsverbotes. Zu dieser Idee wurden unterschiedliche Positionen vertreten. Zum einen wurde argumentiert, dass auf diese Weise zumindest der Status quo erhalten würde bzw. die Resilienz der Städte gegen die Folgen des Klimawandels nicht weiter abnehme. In Verbindung mit einer Kompensationsmöglichkeit vor Ort oder an anderer Stelle (vgl. Eingriffsregelung nach BNatSchG) biete das Instrument den Kommunen eine flexible Handhabung. Damit sei auch sichergestellt, dass die Kommunen weiterhin Eingriffe vornehmen könnten. Zum anderen wurde auf die Probleme vieler Städte verwiesen, bereits heute in ausreichendem Umfang geeignete Ausgleichsflächen bereitzustellen. In diesem Zusammenhang wurde auch an Bestrebungen der EU zum Erlass einer EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur²⁰ und an das Vorhaben zum Erlass eines Klimaanpassungsgesetzes des Bundes²¹ hingewiesen. Darin solle auch eine auf städtische Grünflächen bezogene Regelung enthalten sein, welche den quantitativen Verlust an Grünflächen in den Städten verhindern und umkehren wolle. Die sich daraus ergebenden Anforderungen dürften sich auch auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Bauleitplanung auswirken und sollten bei der Weiterentwicklung des städtebaurechtlichen Rahmens berücksichtigt werden.

Die Gegenposition zur Einführung eines Optimierungsgebotes wurde in einer Reihe von Diskussionsbeiträgen vor allem auf verwaltungspraktische Erwägungen gestützt. Die kommunale Bauleitplanung sei als örtliche Gesamtplanung ausgestaltet und führe die ganze Bandbreite raumrelevanter Themen zusammen. Für die Handhabbarkeit durch die Kommunen sei es notwendig, die Komplexität einer Abwägungsentscheidung der Gesamtplanung zu reduzieren und insgesamt zu verschlanken. Die Erwartungshaltung an die Kommunen sei es, in der Bauleitplanung schnell, rechtssicher und unter Integration aller Belange zu agieren. Dies sei angesichts finanzieller Engpässe und Personalknappheit schwierig. Abwägungsdirektiven seien hier wenig hilfreich. Vielmehr müsse der Kern der kommunalen Abwägungsentscheidung gestärkt werden, um sachgerechte Lösungen für die konkreten Erfordernisse vor Ort zu ermöglichen. Eine Abwägungsdirektive könne vielmehr zu Rechtsunsicherheit bei der Abwägung beitragen, da in der Regel neue Zielkonflikte bei der Auslegung und Ausgestaltung entstünden. Zudem wurde argumentiert, dass die rechtliche Wirkung von Optimierungsgeboten nicht besonders

²⁰ Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration; European Commission, 22.06.2022; aufgerufen am 25. August 2023 unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0304>.

²¹ Vgl. Beschluss der Bundesregierung über den Entwurf eines Klimaanpassungsgesetzes vom 13. Juli 2023, aufgerufen am 25. August 2023 unter <https://www.bmu.de/pressemitteilung/bundesregierung-verabschiedet-erstes-bundesweites-klimaanpassungsgesetz>.

stark sei. In der Praxis würden unterschiedliche Optimierungsgebote in Konkurrenz zueinanderstehen, sodass man letztlich wieder bei der Abwägung unterschiedlicher Belange sei.

Auch wurde argumentiert, dass die Kommunen bereits sehr verantwortlich mit den Erfordernissen der Klimaanpassung umgingen. Das Thema Klimaanpassung werde durch die entsprechenden Fachbereiche der Kommunalverwaltungen in die Planungsprozesse eingebracht. In vielen Kommunen gebe es sog. Klima-Checks oder Klimafahrpläne für die Bauleitplanung, welche in der Praxis umgesetzt werden müssten. Ferner begründe die Umsetzung der Vorgaben des BVerfG in der Entscheidung zum Klimaschutzgesetz auch nicht die Notwendigkeit eines Optimierungsgebots. Das zunehmende Gewicht der Erfordernisse von Klimaschutz und Klimaanpassung ergebe sich bereits unmittelbar aus der Entscheidung. Eine gesetzliche Abwägungsdirektive sei daher nicht erforderlich. Besser wäre es demgegenüber, den Belang der Klimaanpassung z. B. durch geeignete Maßnahmen weiter zu konkretisieren, damit er für die Praxis besser handhabbar werde. Insofern müsse neben der bereits angesprochenen Formulierung § 1a Abs. 5 S. 1 BauGB auch der Festsetzungskatalog überprüft werden.

Angesprochen wurde schließlich die Notwendigkeit, Belange der Klimaanpassung integrierend zu planen. Wichtig sei insbesondere eine frühzeitige Beteiligung der Siedlungswasserwirtschaft. Als bloßes „add on“ im Planungsprozess seien die Ziele der Klimaanpassung nicht oder nur noch schwer umsetzbar. Letztlich sei es wichtig, den systematischen Zusammenhang zwischen Wasser, Böden, Luft und der Vegetation hervorzuheben. Man müsse es als ein Gesamtsystem betrachten, welches nicht mehr funktioniert, sobald die Wasserverfügbarkeit nicht mehr sichergestellt ist.

2.3 Konzepte, Fachplanungen und fachgesetzliche Setzungen zur Klimaanpassung

In zahlreichen Diskussionsbeiträgen wurde die Bedeutung von hinreichend konkreten fachlich-konzeptionellen Vorgaben in Fachplänen als unverzichtbare Grundlage für eine effektive Bauleitplanung betont. Das Verfahren der Bauleitplanung sei geeignet, die fachlich konkretisierten Belange aufzugreifen und zu berücksichtigen. Dies gelte auch für die Erfordernisse der Klimaanpassung. Fehlten solche fachlichen Grundlagen, sei erst im Rahmen der Bauleitplanung zu klären, was vor Ort konkret die Ziele und die geeigneten Maßnahmen zu Klimaanpassung seien. Beim ersten Fachgespräch wurde beispielsweise auf die Notwendigkeit einer besseren Verzahnung der Abwasserplanung mit der Bauleitplanung hingewiesen. Die Bauleitplanung könne durch hinreichend konkrete Vorgaben in Fachplanungen daher effektiv entlastet werden.

Vor diesem Hintergrund wurde zur Diskussion gestellt, ein Klimaanpassungskonzept angelehnt an die Regelung des § 176a BauGB im BauGB zu kodifizieren. Der notwendige Stadtumbau in Richtung grün-blauer Infrastruktur und zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Wetterextremen bedürfe fachlicher Grundlagen, die am besten in einem Konzept für den konkreten Planungsraum erarbeitet werden könnten. Ein solches Konzept könnte auch konkrete Anpassungsmaßnahmen entwickeln, die dann etwa im Wege der Bauleitplanung umgesetzt werden könnten. Wichtig sei dabei, auf die spezifischen Erfordernisse vor Ort abzustellen. In manchen Städten seien es vor allem Hitze oder Starkregenereignisse, andere hingegen seien stärker von Hochwasser oder Sturmfluten betroffen.

Das Erfordernis einer expliziten gesetzlichen Regelung wurde in einigen Redebeiträgen allerdings angezweifelt. Gemeinden würden informelle Planungen erarbeiten, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben zweckmäßig sei. Einer gesetzlichen Kodifizierung bedürfe es hierfür nicht. So hätten z. B. fast alle größeren Städte Einzelhandelskonzepte aufgestellt, ohne dass dies gesetzlich geregelt sei. Es sollten nicht immer mehr gesetzliche „Impulse“ gesetzt werden, sondern vielmehr die damit verbundenen Ziele mit dem bestehenden Instrumentarium umgesetzt werden. Häufig sei nicht das fehlende Instrumentarium das Problem, sondern die fehlenden Ressourcen in den Kommunen.

Klimaanpassung auf lokaler Ebene sei im Übrigen bereits im Aufgabenspektrum der Landschaftsplanung erfasst. Es müsse deshalb vordringlich darum gehen, die Landschaftsplanung zu ertüchtigen. So könnten in Landschafts- und Grünordnungsplänen die den örtlichen Erfordernissen der Klimaanpassung gerecht werdenden Ziele und Maßnahmen festgelegt werden. Soweit den Landschaftsplänen entsprechende Vorklärungen zu entnehmen seien, könnte die Bauleitplanung hierauf aufbauen und entsprechend entlastet werden. Auch in diesem Zusammenhang wurde auf den Entwurf eines Klimaanpassungsgesetzes des Bundes hingewiesen.²² In welcher Weise daneben noch ein eigenständiges Regelungserfordernis im Bereich des Städtebaurechts bestehe, müsse abgewartet werden.

Schließlich wurde die Frage der Regelungskompetenz angesprochen. Eine verpflichtende Erstellung von Klimaanpassungskonzepten könne durch den Bund aufgrund des Aufgabenübertragungsverbotes nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG nicht eingeführt werden. Möglicherweise könnten die Länder verpflichtet werden, welche sodann diese Verpflichtung per Landesgesetz an die Kommunen weiterreichen könnten. Möglich sei es allerdings, die Bedeutung von Klimaanpassungskonzepten durch eine ausdrückliche Erwähnung z. B. bei § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu unterstreichen, um deutlich zu machen, dass die Bauleitplanung hierdurch vorbereitend entlastet werden könne.

Wegen der großräumigen räumlichen Verzahnung wurde auch auf die Bedeutung der landesweiten und regionalen Raumordnungsplanung hingewiesen. Der These, dass durch eine „Hochzonung“ von der kommunalen Bauleitplanung in die Raumordnungsplanung eine effektivere Berücksichtigung der Erfordernisse der Klimaanpassung erreicht werden könnte, wurde insbesondere von kommunaler Seite widersprochen. Vielmehr komme es auf eine gute Verknüpfung in der bestehenden Arbeitsteilung an.

2.4 Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 BauGB

In den Blick genommen wurde auch eine Weiterentwicklung des Festsetzungskatalogs im Hinblick auf die Erfordernisse der Klimaanpassung und die Verwirklichung einer wassersensiblen Stadtentwicklung. Angeregt wurde, generell bei allen für die Anpassung an den Klimawandel relevanten Festsetzungsmöglichkeiten den Fall der Änderung oder Erweiterung bestehender Gebäude mit einzubeziehen. Zum Teil seien die Festsetzungsmöglichkeiten de lege lata auf den Fall der Neuerrichtung baulicher Anlagen beschränkt. Für die Klimaanpassung sei es aber wichtig, auch den Gebäudebestand mit erfassen zu können. Dies gelte insbesondere auch für § 9 Abs. 1 Nr. 16 lit. c

²² Referentenentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes, <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-eines-bundes-klimaanpassungsgesetzes> (aufgerufen am 14.07.2023).

BauGB. Es leuchte nicht ein, dass bauliche und technische Maßnahmen zur Vermeidung von Hochwasserschäden nur bei der Errichtung von neuen Gebäuden in Betracht kämen, nicht aber bei der Änderung von Bestandsgebäuden.

Zusätzlich wurde angeregt, den Festsetzungskatalog bei den Regenwasserfestsetzungsmöglichkeiten um Zisternen (Rigolen), Retentionsflächen oder auch Retentionsdächer zu ergänzen. Gerade bei der Festsetzung von Retentionsdächern tue man sich mit dem derzeitigen Festsetzungskatalog schwer. Auch wurde angeregt, § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB im Hinblick auf die Themen Verdunstung und Kühlung zu ergänzen. Ein über den Festsetzungskatalog in § 9 BauGB hinausgehendes Festsetzungsfindungsrecht wurde nicht für erforderlich gehalten, um den Herausforderungen im Bereich der Klimaanpassung gerecht zu werden.

2.5 Neue (einfache) kommunale Gestaltungsoptionen für die Steuerung klimaangepasster Grundstücksnutzungen

In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde betont, dass die Erfordernisse der Klimaanpassung bezogen auf den Siedlungsbestand zwar grundsätzlich im Wege der Bauleitplanung geregelt werden könnten, soweit die Festsetzungsmöglichkeiten reichten. Angesichts der beschränkten personellen Ressourcen in den Planungsverwaltungen sei dies aber praktisch nicht zu leisten. Dies wurde auch der in die Diskussion eingebrachten Idee entgegengehalten, eine Art „Bebauungsplan der Grünraumentwicklung“ zu schaffen, um in einem vereinfachten Verfahren mehr Verbindlichkeit in die Grünraumplanung zu bekommen. Eine Vereinfachung, die über die bereits bestehende Möglichkeit des beschleunigten oder des vereinfachten Verfahrens nach den §§ 13 und 13a BauGB hinausgehe, sei nicht zu erwarten. Auch seien Fragen der Entschädigung oder Übernahmeansprüche zu bedenken. Die gleichen Argumente wurden auch gegen die Einführung eines weiteren Typs sektoraler Bebauungspläne für die Grünflächenentwicklung angeführt. Die Nutzung eines sektoralen Bebauungsplans bringe keine relevante Entlastung im Verhältnis zu einem normalen Bebauungsplan.

Vor diesem Hintergrund wurde in einem Diskussionsbeitrag ausgeführt, dass ein einfaches Instrument fehle, mit dem, ohne Bebauungspläne aufstellen zu müssen, für den Siedlungsbestand insgesamt oder Teile davon Regelungen zur Umsetzung der Erfordernisse der Klimaanpassung verbindlich festgelegt werden könnten. Angesprochen wurden insbesondere Anforderungen an die Freiflächengestaltung (Begrünung, keine Schottergärten etc.). In den Landesbauordnungen gebe es unterschiedlich weit reichende Ermächtigungen zum Erlass von Gestaltungssatzungen. Eine Option sei es, diese weiter zu entwickeln und dies auch bei der Fortschreibung der Muster-BauO aufzugreifen. Unter Verweis auf das Fehlen einer eindeutigen Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz für die Erfordernisse der Klimaanpassung wurde auch die Schaffung einer bundesrechtlichen Satzungsermächtigung (auf dem Kompetenztitel des Bodenrechts) als grundsätzlich gangbar erachtet.

Verwiesen wurde auch auf die Möglichkeit einer an § 109 Gebäudeenergiegesetz (GEG) angelehnten Regelung. Danach könnten die Gemeinden und Gemeindeverbände von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Fernwärme- oder Fernkälteversorgung ermächtigt, auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen. Auf diese Weise

könnte der Anwendungsbereich der bauordnungsrechtlichen Satzungsermächtigungen ggf. deutlich erweitert werden.

2.6 Grünflächenfaktor/Orientierungswerte

Unterschiedliche Einschätzungen wurden zum Vorschlag der Einführung eines Grünflächenfaktors (GFF) analog zu den Maßfaktoren Grundflächenzahl (GRZ), Geschossflächenzahl (GFZ), und Baumassenzahl (BMZ) in der BauNVO erkennbar. Zum Teil wurde vertreten, dass ein solcher Grünflächenfaktor mit Blick auf die Erfordernisse der Klimaanpassung und das Leitbild der „doppelten“ Innenentwicklung wichtig sei, um einen Mindeststandard auch für die Begrünung der Baugrundstücke bei der Planung von Baugebieten sicherzustellen. Auch wurde darauf hingewiesen, dass man in Berlin auf der Rechtsgrundlage des dortigen Naturschutzgesetzes Erfahrungen mit der Festsetzung eines Biotopflächenfaktors (BFF) gemacht habe, auf die man bei Einführung eines GFF im Städtebaurecht zurückgreifen könne. Die Anwendungspraxis könne durch einen GFF entlastet werden, ohne die Möglichkeit differenzierter Festsetzungen für die Begründung der Baugrundstücke zu versperren. Unabhängig von einem GFF könnten auch weiter ortsspezifische Festsetzungen zur Bepflanzung von Grundstücksfreiflächen, Fassaden oder Dächern getroffen werden. Eine Wirkung würde ein GFF vor allem dann entfalten, wenn solche differenzierten Festsetzungen nicht getroffen würden.

Als Gegenargument wurde darauf verwiesen, dass die Gemeinden schon jetzt nicht gehindert seien, differenzierte Festsetzungen zur Bepflanzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB im Bebauungsplan zu treffen. Ein genereller GFF würde verkennen, dass der passende Grad der Begrünung bzw. Bepflanzung nur in Abhängigkeit von den konkreten Erfordernissen der Örtlichkeit bestimmt werden könne. Ein grundstücksbezogener Maßstab greife hier zu kurz. Wesentlich sei die Grünausstattung im gebietsbezogenen Maßstab. Die Erfahrungen mit dem BFF in Berlin seien eher kritisch zu bewerten, da ein Umsetzungsdefizit bestehe.

Der Vorschlag, neben dem Grünflächenfaktor einen Orientierungswert für die Beurteilung der Situation im Siedlungsbestand festzulegen, wurde nur am Rande angesprochen. Orientierungswerte für Grünflächen seien hilfreich, um defizitäre Bereiche zu erkennen und daraus Handlungsbedarfe abzuleiten. Offen blieb dabei, ob der aktuell vom Bundesamt für Naturschutz federführend betriebene Konventionsbildungsprozess²³ hierfür ausreiche oder es, wie es in einem Diskussionsbeitrag angerissen wurde, hierzu einer Kodifizierung z. B. als Anhang zu einem Gesetz bedürfe.

2.7 Aspekt der Klimaanpassung bei § 34 BauGB

In Bezug auf die Erfordernisse der Klimaanpassung wurde der Änderungsbedarf bei § 34 BauGB kontrovers diskutiert. Die ausgetauschten Argumente wurden bei der Diskussion um eine Anpassung der Vorschrift im Hinblick auf

²³ Eine der im 2019 von der Bundesregierung beschlossenen Masterplan Stadtnatur vorgesehene Maßnahme betrifft die Erarbeitung einer Fachkonvention mit bundeseinheitlichen Orientierungswerten für die Grünausstattung und Erholungsversorgung. Die Umsetzung erfolgte in einem vom Bundesamt für Naturschutz aufgelegten Forschungsprojekt, dessen Ergebnisse Anfang 2023 veröffentlicht wurden: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Stadtnatur erfassen, schützen, entwickeln: Orientierungswerte und Kenngrößen für das öffentliche Grün, Bonn 2023.

die Erfordernisse beim Klimaschutz vertieft. Diese werden im Kapitel „Änderungsbedarf des BauGB beim Klimaschutz“ im Zusammenhang dargestellt, auf das an dieser Stelle verwiesen sei (Kapitel 3).

2.8 Besonderes Städtebaurecht

Eine im Diskussionspapier von Annette Guckelberger angesprochene Idee betrifft die Einführung eines Klimasanierungsgebietes, das aber bisher kaum diskutiert und entwickelt worden sei und dessen Praxistauglichkeit auch im Fachgespräch offen blieb. Einigkeit bestand darin, dass gerade im Siedlungsbestand große Herausforderungen für die Bewältigung der Folgen des Klimawandels lägen. Angeregt wurde, das Kriterium des städtebaulichen Missstandes im Hinblick auf die Erfordernisse der Klimaanpassung zu schärfen. Alternativ sollte die Klimaanpassung ein eigenständiger Rechtfertigungsgrund für die Durchführung von Gesamtmaßnahmen des besonderen Städtebaurechts sein. Möglicherweise sei es sinnvoll, den Begriff der „klimaresilienten Stadt“ oder der „gesundheitsfördernden Stadt“ (ähnlich Soziale Stadt) aufzugreifen und dies mit Förderprogrammen zu unterfüttern. Zu diskutieren wäre dann, inwiefern dort die damit verbundenen Wertsteigerungen bei den Grundstückseigentümer*innen verblieben oder ob man einen Ausgleichsbeitrag fordere (ähnlich wie beim derzeitigen Sanierungsgebiet). Jedenfalls sei ein stärkerer Einsatz von öffentlichen Mitteln für ein solches Instrumentarium notwendig und auch sinnvoll.

Inwieweit Änderungen oder Erweiterungen des Sanierungsrechtes angesichts der drängenden Herausforderungen zu viel Zeit bräuchten, um die gewünschten Effekte zu bringen, wurde ebenfalls von den Teilnehmenden kommentiert. Zwar sei es einerseits wichtig, mit Fördermitteln Anreize zu verstärktem Klimaanpassungen zu schaffen. Andererseits bedürfe es aber auch Instrumente, welche neue Optionen für ein wirksames kommunales Handeln eröffneten.

2.9 Weitere angesprochene Regelungen

Das zugrundeliegende Diskussionspapier setzt sich kritisch mit der Wirkung von § 13a BauGB für eine klimaangepasste städtebauliche Entwicklung auseinander. Kritisiert werden die dort vorgesehenen Abstriche bei der Umweltprüfung und beim Eingriffsausgleich. Die Relevanz von Grünflächen im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung im Sinne einer doppelten Innenentwicklung müsse auch bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung gestärkt werden. Dem wurde zum Teil entgegengehalten, dass sich das beschleunigte Verfahren in der kommunalen Praxis bewährt habe und die derzeitigen Erleichterungen bei § 13a BauGB unbedingt erhalten bleiben müssten. Es handle sich um ein wichtiges Instrument der Innenentwicklung. Die Außenbereiche der Kommunen würden geschont. Dies wirke sich entlastend auf Klima- und Umweltbelange aus. Zudem seien die Auswirkungen auf die Umwelt und insbesondere auch auf die Erfordernisse der Anpassung an den Klimawandel auch ohne Umweltprüfung zu erfassen und im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen. In vielen Kommunen würden gesonderte Klima-Checks standardmäßig auch in § 13a-Verfahren durchgeführt. Die verfahrensmäßigen Erleichterungen beim Bebauungsplan der Innenentwicklung seien im Übrigen für die Beschleunigung der Verfahren wichtig.

Mehrere Diskussionsbeiträge sprachen sich zudem für eine Ausweitung des Vorkaufsrechts für die Belange einer wassersensiblen Stadtentwicklung aus. Insbesondere § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB sei im Hinblick auf Klimaanpassung bzw. zur Verwirklichung des Schwammstadt-Prinzips änderungsbedürftig.

Hier sei ein Vorkaufsrecht aktuell nur bei einem städtebaulichen Missstand möglich, worunter ein nicht klimaangepasstes Grundstück definitorisch nur schwer zu fassen sei. Ein Vorkaufsrecht müsse aber beispielsweise auch zur Weiterentwicklung von Grünraumflächen genutzt werden können. Im Rahmen des dritten Fachgesprächs wurde der Themenkomplex Vorkaufsrechte noch einmal insgesamt aufgegriffen und vertieft diskutiert (siehe hierzu Kapitel 5).

3. Änderungsbedarf des BauGB beim Klimaschutz

Angeichts der Vorgaben des Bundesklimaschutzgesetzes und der dort verbindlich festgelegten Minderungsziele sind alle staatlichen Ebenen gefordert, im Rahmen ihrer Aufgaben zur Umsetzung dieser Ziele beizutragen. Dies trifft auch die Kommunen in ihrer Zuständigkeit, rahmensetzend für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung tätig zu werden. Der Blick kann dabei zum einen auf die Entwicklung neuer Baugebiete und damit auf die Regelungen zur Bauleitplanung gerichtet werden. Zum anderen ist der Siedlungsbestand zu adressieren, womit die Instrumente des besonderen Städtebaurechts in besonderem Maße angesprochen sind. Es sollte daher geprüft werden, ob seitens des Gesetzgebers unterstützende und lenkende Rahmensetzungen zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesklimaschutzgesetzes auch im BauGB möglich und sinnvoll sind. Grundlage der Diskussion bildete ein Diskussionspapier von Prof. Dr. Annette Guckelberger, was diese einführend vorstellte (siehe I. Anhang: Diskussionspapiere). Gegenstand der Diskussion war vor allem die Wirkung des Berücksichtigungsgebots aus § 13 KSG auf die im BauGB geregelten Aufgaben im Städtebau. Daneben wurden auch konkrete Ideen für eine Weiterentwicklung einzelner Regelungsbereiche reflektiert.

In der Diskussion wurde zunächst die grundsätzliche Frage aufgeworfen, welche Rolle die Kommunen beim Klimaschutz spielen bzw. spielen können. Das KSG sei horizontal ausgerichtet und nehme Bezug auf verschiedene Sektoren (Gebäude, Verkehr, Energiewirtschaft etc.). Insofern bleibe unklar, welche Klimaschutzziele (die an die Bundesregierung gerichtet sind) explizit von den Kommunen umgesetzt werden müssen. Der Umsetzungshorizont sei die Klimaneutralität bis zum Jahr 2045. Was dies für die einzelne Kommune bedeute, müsse rahmensetzend vorgegeben werden. Ohne diese Vorgaben bliebe offen, was konkret für die Kommune aus § 13 KSG herausgelesen werden könne. Auch wurde die Frage aufgeworfen, ob die Kommunen zur Umsetzung des KSG eigene Klimaschutzkonzepte aufstellen müssten.

3.1 Wirkung von § 13 KSG im Anwendungsbereich des BauGB

Zum klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot nach § 13 KSG wurde einführend ausgeführt, dass es sich um eine Auslegungs-, Abwägungs- und Ermessensdirektive zugunsten des Klimaschutzes handele. Im ersten Teil der Diskussion ging es im Wesentlichen um die grundsätzliche Frage, ob § 13

KSG als Abwägungsdirektive mit ins BauGB aufgenommen werden sollte oder ein Verweis auf die Vorschrift dienlich sein könnte.²⁴ Hierzu wurden unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Zum Teil wurde die im Diskussionspapier vorgeschlagene Klarstellung der Geltung des Berücksichtigungsgebots aus § 13 KSG für die Bauleitplanung befürwortet. Zwar habe die Erwähnung des klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebots nach § 13 KSG nur deklaratorischen Charakter, könne aber die Handlungserfordernisse im Bereich des Klimaschutzes verdeutlichen. Die systemadäquate Lösung wäre, die abwägungsrelevanten Belange hinsichtlich des Klimaschutzes zu konkretisieren und mit dem Festsetzungskatalog zu verbinden. Konkret wurde vorgeschlagen, in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB die „Soll“-Formulierung durch eine „Muss“-Formulierung zu ersetzen. Der Klimaschutz müsse demnach bei der Abwägung berücksichtigt werden. Die derzeitige Formulierung sei zu weich und passe nicht zu Herausforderungen der Bauleitplanung im Bereich Klimaschutz. Auch sollten Klimaschutzkonzepte explizit in § 1 Abs. 6 BauGB als zu berücksichtigender Belang aufgeführt werden. Angesprochen wurde zudem der enge Zusammenhang zwischen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen, insbesondere bei den Aufgaben des natürlichen Klimaschutzes. Es gehe hierbei vor allem um die Funktion von „Senken“ mit Blick auf die wassersensible Stadtentwicklung, aber auch als CO₂-Speicher. Gegen einen pauschalen Verweis auf § 13 KSG wurde angeführt, dass dieser im Dunkeln lasse, was das konkret für die Planung bedeute.

Die Gegenposition bezweifelte, dass aufgrund des § 13 KSG Handlungsbedarf im BauGB bestehe. Klimaschutz sei in den §§ 1 und 1a BauGB bereits als zu berücksichtigender Belang aufgeführt, sodass sich die Bauleitplanung daran orientieren müsse. Auf Ebene des KSG seien die Ziele zur Treibhausgasreduzierung für die Kommunen zu abstrakt, was die Operationalisierung im Rahmen der Bauleitplanung schwierig mache.

3.2 Möglicher Änderungsbedarf bei §§ 1 und 1a BauGB, Abwägungsdirektive

Vorgreiflich wurde auf die Ausführungen zu den aus den Erfordernissen der Klimaanpassung sich ergebenden möglichen Änderungsbedarfe verwiesen. Die meisten dort angeführten Argumente kamen auch in Bezug auf die Erfordernisse des Klimaschutzes zum Tragen. Dies betraf insbesondere die in den Diskussionspapieren angesprochenen Vorschläge zur Konkretisierung der jeweiligen Erfordernisse des Klimaschutzes einerseits und zur Anpassung an den Klimawandel andererseits, auch in Abgrenzung voneinander. Insbesondere die Formulierung bei § 1a Abs. 5 BauGB wurde als änderungsbedürftig erachtet.

Thematisiert wurde auch die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Städten und Gemeinden. So wurde die Auffassung vertreten, dass vor allem kleinere Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung beim Thema Klimaschutz entlastet werden müssten. Kleinere Kommunen seien häufig aufgrund der geringen Verwaltungskraft überfordert, Klimaschutz effektiv zu betreiben. Es sei deshalb zu fragen, ob diese Aufgabe nicht besser auf regionaler Ebene angesiedelt werden sollte.

²⁴ Annette Guckelberger (2023): Klimaschutz: Berücksichtigungsgebot, Erfordernisse und Gestaltungsoptionen im Städtebaurecht – Thesenpapier zum zweiten Fachgespräch zur Novellierung des Städtebaurechts, S. 1 ff.

Auch in diesem Zusammenhang wurden noch einmal die unterschiedlichen Positionen zu einer Abwägungsdirektive im Sinne eines Optimierungsgebotes unterstrichen. Unter Hinweis auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz des Bundes²⁵ wurde hier ergänzend darauf verwiesen, dass sich danach ohnehin mit fortschreitendem Zeitdruck bei der Erreichung der Klimaschutzziele ein wachsendes Gewicht in der Abwägung ergebe. Auch die Gegenposition wurde unterstrichen, wonach mit einem Optimierungsgebot nichts gewonnen sei, sondern notwendige Abwägungsfragen eher noch mit zusätzlichen rechtlichen Risiken aufgeladen würden.

Die Bedeutung der konzeptionell-fachlichen Grundlagen wurde auch in Bezug auf die Erfordernisse des Klimaschutzes herausgestellt. Zusätzlich wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, in Bebauungsplänen eigentumsgestaltende Festsetzungen zum Klimaschutz belastbar zu begründen. Dies sei angesichts der marginalen Effekte einzelner Maßnahmen auf örtlicher Ebene kaum möglich.

3.3 Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 BauGB

Wie schon in der Diskussion zur Klimaanpassung wurde auch hier angeregt, Festsetzungsmöglichkeiten, welche de lege lata nur bei Errichtung baulicher Anlagen greifen, auf Fälle der Änderung und Erweiterung auszudehnen. Dies gelte insbesondere für § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB. Angeregt wurde zudem, beim Begriff schädliche Umwelteinwirkungen klarzustellen, dass dieser auch den Ausstoß von CO₂ beinhalte.

Angeregt wurde zu prüfen, ob bei bestimmten Festsetzungsmöglichkeiten (bspw. PV-Anlagen) die städtebauliche Erforderlichkeit im BauGB automatisch unterstellt werden könne. Dadurch entfalle die Notwendigkeit, aufwändige Gutachten einzuholen im Hinblick auf die positive Wirkung für den Klimaschutz. Dies könne zu einer deutlichen Verschlankung von Prozessen führen. Angeknüpft werden könne insoweit an das der Gebietstypologie der BauNVO zugrundeliegende Prinzip, wonach bei Verwendung eines Gebietstyps die rechtfertigende Begründung sich bereits aus der Setzung der Verordnung ergibt.

Zur Entlastung der Bauleitplanung wurde angeregt, detaillierte Vorgaben zum Klimaschutz bei Gebäuden wie z. B. die Anschlusspflicht an Wärmenetze oder die Verwendung bestimmter Baustoffe in die ordnungsrechtlichen Fachgesetze zu regeln, da solche Regeln andernfalls in den Bauleitplänen oder in städtebaulichen Verträgen getroffen und die Verfahren zusätzlich belasten würden. Hierdurch könne die kommunale Planung effektiv von Begründungserfordernissen entlastet werden.

3.4 Die Frage nach einem Anpassungsbedarf bei § 34 BauGB

Der Vorschlag, § 34 BauGB anzupassen und den Klimaschutz (oder die Klimaanpassung) als zusätzliche Voraussetzung für die Zulässigkeit von Vorhaben zu definieren, wurde sehr kontrovers diskutiert. Konkret ging es um die Frage, ob sich aus den Erfordernissen des Klimaschutzes oder der Klimaanpassung eine zusätzliche, über das Gebot des Einfügens in die vorhandene

²⁵ BVerfG, Beschluss v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

Bebauung hinausgehende Zulassungsschranke ergeben sollte. Für die Erfordernisse der Klimaanpassung komme es vor allem auf die Beeinflussung des Baugeschehens im Siedlungsbestand an. Gerade hier seien häufig bereits hohe Belastungen z. B. aufgrund von hoher Versiegelung und schlechter Durchlüftung anzutreffen, die durch ein unbeeinflusstes Bauen weiter verstärkt würden. Angesichts heterogener Gebäudestrukturen sei es notwendig, für eine ausreichende Durchlüftung zu sorgen und ein Aufheizen zu verhindern. Das Kriterium des Einfügens stehe dem aber derzeit entgegen, Sorge es doch für überwiegend homogene Gebäudestrukturen.

Für eine solche Ergänzung bei § 34 Abs. 1 BauGB wurde angeführt, dass aus § 34 Abs. 1 BauGB Baurecht abgeleitet werde, ohne dass dabei die Erfordernisse des Klimaschutzes oder der Klimaanpassung Berücksichtigung fänden. Die nach § 34 Abs. 1 BauGB zu wahrenden gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse reichten als Zulassungsvoraussetzung nicht aus. Ob Klimaanpassung bereits in den Begriff der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse hineingelesen werden könne, sei unklar. In der Praxis geschehe dies jedenfalls nicht. Der Katalog vom Abweichen des Einfügens-Erfordernisses in § 34 Abs. 3a BauGB sei immer weiter ausgedehnt worden. Aus Sicht des Klimaschutzes sei dem nichts entgegengesetzt worden. Es wurde die Frage aufgeworfen, warum das Einfügen nicht auch aus Gründen des Klimaschutzes verneint oder zumindest an bestimmte Anforderungen des Klimaschutzes oder der Klimaanpassung gekoppelt sein sollte. Dies könne z. B. konkretisierend in Bezug auf Voraussetzung der Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse erfolgen. Die Ökosystemleistungen von Baulücken und Brachen dürften nicht unterschätzt werden. Es mache häufig durchaus Sinn, entsprechende Flächen nicht zu bebauen oder zumindest anders zu bebauen. Gerade alte Bäume seien auf diesen Flächen häufig angesiedelt und müssten aufgrund ihrer großen Kohlenstoffspeicher entsprechend geschützt werden.

Eingewandt wurde dagegen, dass es schwierig sei zu entscheiden, anhand welcher Kriterien im konkreten Fall die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit den Erfordernissen des Klimaschutzes oder der Klimaanpassung festgestellt werden könne. Es fehle an eindeutigen Beurteilungsmaßstäben. Die Klärung dieser Frage den Bauaufsichtsbehörden zu überlassen, liefe auf eine Überforderung hinaus. Dies gelte erst recht, wenn die Bauaufsichtsbehörden auf Kreisebene angesiedelt seien. Es sei problematisch, der Baugenehmigungsbehörde als Exekutivorgan die im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung liegende Konkretisierung der örtlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zu überlassen. Zudem sei die bauaufsichtliche Kontroll-dichte bei der Zulassung von Vorhaben aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung sukzessive abgebaut worden. Eine Ausweitung der wertend zu beurteilenden Belange würde diese Entwicklung konterkarieren. Die mit Blick auf den Klimaschutz erforderlichen Anforderungen müssten sich deshalb aus konkreten gesetzlichen oder planerischen (ggf. Klimaschutzkonzepte) Vorgaben ableiten lassen, um vollzugsfähig zu sein. Andernfalls ließe sich im Zulassungsverfahren nicht rechtssicher bestimmen, wann ein Vorhaben den Erfordernissen des Klimaschutzes entspreche und wann dies nicht der Fall sei. Gefordert seien deshalb die Länder, welche über die Bauordnungen oder Landesklimaschutz-Gesetze solche Anforderungen regeln könnten.

Unabhängig davon wurde auch die Befürchtung geäußert, dass mit der Erweiterung der Zulassungsschranken bei § 34 BauGB im politischen Raum die Erwartung befeuert werde, auch andere Gemeinwohlbelange zusätzlich aufzunehmen. Dies wiederum führe zu einer erneuten Abwägung verschiedener Gemeinwohlbelange, was gerade unter Beschleunigungsgesichtspunkten kontraproduktiv sei.

Kontrovers diskutiert wurde auch die Frage, ob sich aus dem verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums strikte Grenzen ergäben, die einer Ausweitung der Zulässigkeitsschranken über das Gebot des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung entgegenstünden. So wurde auf die Sonderopfer-Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes verwiesen und auf die Notwendigkeit, die generelle Baufreiheit und das Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Das Gebot des Einfügens versuche eine Gleichbehandlung herzustellen, welche durch das Erfordernis von Klimaschutzbelangen konterkariert werde. Wenn die Gemeinde mehr Klimaschutzbelange berücksichtigen wolle, dann müsse sie einen Bebauungsplan erlassen. Man würde einen Systemwechsel vollziehen, wenn öffentliche Belange wie der Klimaschutz bei der Beurteilung von § 34 BauGB berücksichtigt würden.

Die Gegenposition hierzu bezog sich u.a. auf die Nassauskiesungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁶, welche den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz und die gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten neu geordnet habe. Danach könne auch vor dem Hintergrund der überragenden Bedeutung des Klimaschutzes für das Wohl der Allgemeinheit kein Zweifel bestehen, dass der Gesetzgeber auch die Zulassungsvoraussetzungen bei § 34 weiter schärfen könne. Auch eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bestehe nicht. Für diejenigen, die nach § 34 BauGB gebaut hätten, gelte der Bestandsschutz. Für andere, die erst noch nach § 34 BauGB bauen wollten, könne der Gesetzgeber andere Bedingungen vorschreiben. Mit Blick auf den Klima-Beschluss des BVerfG spreche verfassungsrechtlich viel dafür, etwaige Ungleichbehandlungen bei § 34 BauGB zu rechtfertigen. Bislang hätten die Gerichte weitestgehend dem Gesetzgeber die Ausgestaltung des Klimaschutzes überlassen. Gerichte würden jedoch in Zukunft verstärkt auch Vorgaben des Klimaschutzes im Einzelfall überprüfen, wenn der Gesetzgeber seine Aufgaben nicht erledige, was perspektivisch auch zu starken Einschränkungsmöglichkeiten führen könne.

Nicht abschließend geklärt wurde die Frage, ob sich im Falle einer Verschärfung der Anforderungen aus § 34 BauGB eine Entschädigungspflicht ergeben könnte. Angesprochen wurde insoweit die Regelung in § 238 BauGB. Danach ist eine Entschädigung in entsprechender Anwendung der §§ 42, 43 Absatz 1, 2, 4 und 5 und des § 44 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 und 4 zu gewähren, soweit durch die Änderung des § 34 des Bundesbaugesetzes vom 18. August 1976 die bis dahin zulässige Nutzung eines Grundstücks aufgehoben oder wesentlich geändert wurde. Dies gilt nicht, soweit in dem Zeitpunkt, in dem nach § 44 Abs. 3 bis 5 Entschädigung verlangt werden kann, eine entsprechende Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung auch nach § 34 BauGB in der bis zum 31. Dezember 1976 geltenden Fassung hätte eintreten können, ohne dass die Aufhebung oder Änderung nach § 44 BauGB in der bis zum 31. Dezember 1976 geltenden Fassung zu entschädigen gewesen wäre.

Eine erste Einschätzung erfolgte dahingehend, dass diese Vorschrift sich auf frühere Änderungen bei § 34 beziehe, also nicht unmittelbar greife. Ob neue Änderungen in diese Regelung aufgenommen werden müssten, sei im Lichte der verfassungsrechtlichen Anforderungen zu bestimmen. Als Inhalts- und Schrankenbestimmung für das Eigentum sei eine Entschädigung nur notwendig, wenn dies enteignungsgleich wirke. Bei einer Ergänzung des § 34 BauGB könne die Baufreiheit jedoch weiterhin ausgeübt werden. Auch die Wertung des § 42 BauGB könne hier herangezogen werden, wonach eine

²⁶ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 15. Juli 1981 – 1 BvL 77/78.

Entschädigung nicht in Betracht komme, wenn nicht innerhalb von sieben Jahren ein Bauantrag gestellt worden ist.

3.5 Fachplanung (Klimaschutzkonzepte) als Grundlage stärken

Ähnlich wie bei der Diskussion um die Stellung von Klimaanpassungskonzepten in der Bauleitplanung sprachen sich nahezu alle Teilnehmenden für eine konzeptionelle Erfassung des kommunalen Klimaschutzes aus. Klimaschutzkonzepte lieferten die Grundlage für die Bauleitplanung, und die Kommunen könnten daraus konkrete Maßnahmen ableiten. Damit könnten die eher abstrakten Vorgaben des KSG deutlich besser in konkrete Maßnahmen übersetzt werden, die dann in der Bauleitplanung berücksichtigt werden.

Die Verbreitung von kommunalen Klimaschutzkonzepten und deren Qualität seien allerdings, abhängig von den landesrechtlichen Vorgaben, unterschiedlich. Handlungsbedarf werde bei der Vereinheitlichung von Mindeststandards für Klimaschutzkonzepte gesehen. Das verfassungsrechtliche Durchgriffsverbot (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG) stehe allerdings einer einheitlichen bundesrechtlichen Verpflichtung im Wege.

Zum Teil wurde auch hier auf die Rolle der Raumordnungsplanung hingewiesen und die Frage aufgeworfen, ob diese zur Entlastung von kleinen Kommunen bei der Erstellung von Klimaschutzkonzepten beitragen sollte. Dem wurde mit dem Argument entgegnet, dass es für die Erarbeitung von Klimaschutzkonzepten auf die Beachtung örtlicher Besonderheiten und Planungsziele ankomme, wozu die regionale Ebene nicht in der Lage sei. Insofern sei eine Verzahnung mit der Raumordnung zwar wichtig, ersetze aber nicht die Notwendigkeit, konzeptionelle Vorarbeiten auf lokaler Ebene zu leisten.

3.6 Besonderes Städtebaurecht

Angesichts der den Siedlungsbestand treffenden Transformationsaufgabe wurde die Bedeutung der Instrumente des besonderen Städtebaurechts für die Bewältigung der Erfordernisse des Klimaschutzes unterstrichen. Wie schon bei der Diskussion zum Themenkomplex Klimaanpassung wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, hier neben den rechtlichen Instrumenten auch die Förderkulisse in den Blick zu nehmen. Die im Diskussionspapier dargestellten Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Instrumentariums in diesem Bereich blieben im Wesentlichen unwidersprochen. Zum Teil fanden die dargestellten Änderungsoptionen auch explizite Unterstützung.

Besondere Erwähnung in einem Diskussionsbeitrag fand das Pflanzgebot nach 178 BauGB. Es wurde angeregt, die derzeit als „Kann“-Vorschrift ausgestaltete Regelung im Sinne einer „Soll“-Vorschrift weiterzuentwickeln. Damit würde dem Pflanzgebot ein stärkeres Gewicht zukommen.

4. Stärkung der Innenentwicklung

Grundlage der Diskussion bildeten Diskussionspapiere von Prof. Dr. Stephan Mitschang mit dem Schwerpunkt Innenentwicklung und Bauleitplanung sowie von Matthias Simon mit dem Schwerpunkt Instrumente des besonderen Städtebaurechts, welche diese einführend vorstellten. Für die Inhalte sei auf die im „[I. Anhang: Diskussionspapiere](#)“ beigefügten Papiere verwiesen.

4.1 Möglicher Regelungsbedarf beim Recht der Bauleitplanung

4.1.1 Abwägungsdirektiven in §§ 1, 1a BauGB

Bezugnehmend auf die zugrundeliegenden Diskussionspapiere stand vor allem die Idee einer Aufwertung des städtebaulichen Konzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung und dessen Integration in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB im Vordergrund. Die hierzu vorgetragenen Argumente werden im Zusammenhang mit den Ausführungen zu § 176a BauGB dargestellt (siehe Kapitel 4.2).

Daneben wurde – wie schon in den ersten beiden Fachgesprächen – das Erfordernis einer Nachschärfung des § 1a Abs. 5 BauGB diskutiert. Der Zusammenhang zwischen Klimaanpassung und Innenentwicklung ergebe sich noch nicht hinreichend deutlich aus dem Gesetz. Abweichend von der Einschätzung in dem von Prof. Mitschang vorgelegten Diskussionspapier wurde auch die Auffassung vertreten, dass der Gedanke der doppelten Innenentwicklung unterstrichen werden sollte, woran sich jede städtebauliche Maßnahme zu messen habe. Dies betreffe insbesondere eine behutsame Nachverdichtung mit ausreichender Berücksichtigung der Grün- und Freiflächenversorgung.

Zur Diskussion stand auch die Sinnhaftigkeit einer weiteren Anreicherung bzw. Ergänzung des Belange-Katalogs in § 1 Abs. 6 BauGB. Hier wurden ähnliche Argumente vorgetragen wie beim 2. Fachgespräch zu Klimaanpassung (siehe Kapitel 2.2).

Grundsätzlich wurde – wie schon im zweiten Fachgespräch – auch in diesem Zusammenhang auf das Verhältnis von hinreichend konkreten fachrechtlichen Vorgaben und Bauleitplanung hingewiesen. Bauleitplanung werde u.a. deshalb immer komplexer, weil fachrechtliche Zielsetzungen in die Planungsverfahren hineingetragen würden, welche besser bereits im Fachrecht und in den darauf basierenden Fachplanungen entschieden werden sollten. Eine Entlastung für die Bauleitplanverfahren könne erreicht werden, wenn das Fachrecht und die darauf beruhenden Fachplanungen klare Vorgaben machen würden, auf die in der Bauleitplanung aufgesetzt werden könnte. Die konkreten Anforderungen an die Gebäudebeschaffenheit etc. sollten sich z. B. aus dem Fachrecht ergeben. Mit Blick auf den Fachkräftemangel und die daraus auch in den Planungsverwaltungen resultierenden Personalengpässe müssten die Kommunen entlastet werden. Diese Einschätzung blieb nicht unwidersprochen. Die Städte seien durchaus in der Lage, selbst in Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgabe über die Umsetzung fachrechtlicher Fragen zu entscheiden. Dem wurde wiederum entgegengehalten, dass dies für leistungsfähige große Städte stimmen möge, nicht jedoch für die Vielzahl kleinerer Gemeinden mit einem kleinen Personalstamm.

Überwiegend mit Skepsis wurde der Frage begegnet, ob eine gesetzliche Definition der Innenentwicklung sinnvoll wäre. Eine einheitliche Definition der

Innenentwicklung gebe es nicht. Diese sei auch nur schwer zu finden, da unter dem Begriff deutlich mehr zu verstehen sei als eine bloße Nachverdichtung. Innenentwicklung betreffe daneben auch Mobilitätsaspekte (Stichwort Stadt der kurzen Wege), ausreichende Grünversorgung im bebauten Siedlungsbereich oder die verbrauchernahe Versorgung. An dieser Stelle könne beispielsweise ein Innenentwicklungskonzept helfen, die von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Facetten der Innenentwicklung zu berücksichtigen.

4.1.2 Lärmschutz

Diskutiert wurde, ob die in der Bauleitplanung weit verbreitete Praxis der Festsetzung von Lärmkontingenten einer verbesserten Rechtsgrundlage bedürfe. Auch die Anforderungen der TA Lärm im Falle einer herrückenden Wohnbebauung wurden thematisiert. Vertieft wurden diese Themen noch einmal bei dem Fachgespräch zum Themenkomplex Baunutzungsverordnung. Die vorgetragenen Argumente werden dort im Zusammenhang dokumentiert (siehe Kap. 7).

4.1.3 Flächennutzungsplan (Darstellungsmöglichkeiten)

Für die Änderung des Regelungsrahmens bei der Flächennutzungsplanung wurden diverse Vorschläge mit dem Ziel diskutiert, den Flächennutzungsplan (FNP) insgesamt besser für die Belange der Innenentwicklung nutzbar zu machen. Zum einen ging es um die Frage der Regelung eines (Teil-)FNP für den Bereich der Innenentwicklung. Ein solcher könne überlagernd über bestehende FNP gelegt werden und spezifische Darstellungen für die Innenentwicklung treffen. Die Vorteile seien ein deutlich schlankeres Verfahren als bei (Neu-)Aufstellung eines Gesamt-FNP und gleichzeitig eine stärkere Fokussierung auf die städtebaulichen Erfordernisse der Innenentwicklung.

Die Reaktionen darauf fielen unterschiedlich aus. Ein Teil des Fachkreises argumentierte, dem Diskussionspapier von Prof. Mitschang folgend, dass den Erfordernissen der Innenentwicklung genügende Darstellungen im FNP bereits nach geltendem Recht möglich seien. Die Kommunen hätten ein Darstellungsfindungsrecht und könnten eigene spezifische Darstellungen für eine stärkere Adressierung der Innenentwicklung wählen. Diese müssten lediglich durch den Festsetzungskatalog nach § 9 BauGB umsetzbar sein. Zusätzlich sei beispielsweise eine Kombination mit einem Innenentwicklungskonzept denkbar. Insofern bestehe aktuell kein Regelungsbedarf bei den Vorschriften zum FNP. Darüber hinaus wurde angemerkt, dass die derzeitige Praxis, den FNP im Parallelverfahren bei Innenentwicklungsvorhaben zu ändern, gut funktioniere. Hinsichtlich des groben Planungsmaßstabs beim FNP stellten sich weitere Fragen, denn bei grundstücksscharfen Darstellungen stoße der FNP an seine Grenzen.

Neben diesen Bedenken gab es aber auch Zustimmung für den Vorschlag. Das Regelungskonzept eines sachlichen und örtlichen Teil-FNPs kenne man bereits aus § 5 Abs. 2b BauGB für den Bereich der Windkraftanlagen. Hieran könne angeknüpft werden. Insofern müssten sich die Kommunen hier nicht komplett neu einstellen.

Diskutiert wurde auch die Frage, ob man einem solchen Teil-FNP eine lenkende Wirkung für die Zulassung von Vorhaben nach § 34 BauGB zukommen lassen könne. Bei einer entsprechenden Darstellung könne der FNP beispielsweise unmittelbar baurechtsbegründende Wirkung für Wohnungsbau in Bereichen mit einer aufgegebenen gewerblichen Nutzung haben, ohne dass zusätzlich ein konkretisierender Bebauungsplan aufgestellt werden müsse. Auf

diese Weise könne ein Planungsschritt gespart werden und zur Beschleunigung bei der Aktivierung solcher Grundstücke beigetragen werden.

Der Vorschlag wurde in einigen Diskussionsbeiträgen als interessant und prüfwürdig bewertet, weil er möglicherweise zu einer Reduzierung von Verfahrensaufwand und zur Beschleunigung beitragen könne. Allerdings müsse die besondere Situation der vielen kleinen Gemeinden berücksichtigt werden, bei denen die Flächennutzungsplanung nicht in der Gemeinde, sondern durch Ämter oder Verwaltungsgemeinschaften bzw. Planungsverbände wahrgenommen werde. Es müsse daher sichergestellt werden, dass ein Zustimmungserfordernis der Gemeinden bestehe. Dadurch könne eine gewisse städtebauliche Steuerung gewahrt bleiben. Gerade für Bereiche von sog. „Außenbereichsinseln im Innenbereich“ sei ein solches Instrument eine deutliche Erleichterung. Zu bedenken sei allerdings, dass bei einem planungsfreigestellten Verfahren auch eine Vereinbarung über preisgedämpften und geförderten Wohnungsbau weiterhin möglich sein müsse. Es sei ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot, wenn aus dem FNP unmittelbar eine Zulassung des Vorhabens erfolge, zusätzlich aber auch eine Vereinbarung über sozialen Wohnraum getroffen werde. Die Möglichkeit müsse bei einer Weiterverfolgung des Vorschlags zwingend mitbedacht werden.

Für beide Vorschläge wurde darüber hinaus angemerkt, dass eine rechtliche Aufwertung wahrscheinlich auch dazu führe, dass der FNP möglicherweise im Wege der Normenkontrolle auch selbständig angreifbar werde. Für den Bereich der Windenergie im Außenbereich habe man gesehen, dass Darstellungen in sachlichen und örtlichen Teil-FNP beklagt würden und letztlich nichts gewonnen sei. Eher sollten die Belange der Innenentwicklung über informelle Konzepte abgesichert werden, welche dann Grundlage für einen Bebauungsplan sein könnten.

Schließlich wurde die Idee eingebracht, sich mittel- bis langfristig grundsätzlich von der klassischen Flächennutzungsplanung zu verabschieden. Ein Innenentwicklungskonzept könne sich dann mit dem Siedlungsbestand befassen und dort die entsprechende steuernde und koordinierende Funktion übernehmen. Der FNP hingegen würde sich dann nur noch auf den Außenbereich beziehen. Ein Innenentwicklungskonzept könne ein agileres Instrument sein, um auf die dynamischen Entwicklungen im Siedlungsbestand zu reagieren. Dem wurde entgegengehalten, dass eine entsprechende funktionale Aufwertung der Innenentwicklungskonzepte auch zu einer Formalisierung und zur Notwendigkeit der Beachtung von formalen Standards wie zur Öffentlichkeitsbeteiligung oder zur Umweltprüfung führen könne.

4.1.4 Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 BauGB

In dem zugrundeliegenden Diskussionspapier wurde der Vorschlag skizziert, den Katalog des § 9 BauGB zu öffnen und ein sog. Festsetzungsfindungsrecht für die Kommunen zu regeln. Anknüpfungspunkt für die rechtliche Zulässigkeit einer Festsetzung sei lediglich die Achtung der städtebaulichen Erforderlichkeit und eine hinreichende Bestimmtheit der Festsetzung im Bebauungsplan. Dem bisherigen Katalog komme dann nur noch eine Leitlinien- und Orientierungsfunktion zu. Die Anwendungspraxis beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan könne als Vorbild dienen.

Wie schon in den ersten beiden Fachgesprächen fand dieser Vorschlag in der Diskussion keine Unterstützung. Konsens der kommunalen Praxis sei es, den Festsetzungskatalog nur punktuell zu ergänzen. Die grundsätzliche Systematik eines verbindlichen Festsetzungskataloges solle nicht aufgegeben werden.

4.2 Innenentwicklungskonzept – § 176a BauGB

Einen besonderen Schwerpunkt der Diskussion bildete die Frage, ob und in welcher Weise dem mit dem Baulandmobilisierungsgesetz erstmals gesetzlich kodifizierten Innenentwicklungskonzept eine weitergehende Funktion für die Koordination der städtebaulichen Innenentwicklung eingeräumt werden sollte. Der im Diskussionspapier von Prof. Mitschang skizzierte Vorschlag, das Innenentwicklungskonzept in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB als eigenständiges informelles städtebauliches Entwicklungskonzept explizit aufzunehmen und seine inhaltliche Struktur dort vorzuzeichnen²⁷, wurde unterschiedlich bewertet.

Für diesen Vorschlag wurde u.a. angeführt, dass die jetzige Stellung der Regelung im Gesetz im Kontext des Baugebotes und die zurückhaltende Kodifizierung in Bezug auf mögliche Inhalte nicht erkennen lasse, welche grundlegende Bedeutung das Innenentwicklungskonzept für eine effektive Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung haben könne. Dies umfasse auch die Erfordernisse der Anpassung an den Klimawandel und den Klimaschutz, soweit diese sich auf die städtebauliche Entwicklung des Siedlungsbestandes bezögen. Innenentwicklung sei daher mehr als die Mobilisierung von Baurechten und bedürfe einer konzeptionellen Grundlage. Mit der besonderen Hervorhebung im Gesetz könne die Bedeutung dieses Instruments für die Innenentwicklung gestärkt werden. Dem Innenentwicklungskonzept komme ein Bündelungscharakter von diversen Anforderungen der Innenentwicklung zu. Dies betreffe beispielsweise die Klimaanpassung im Städtebau, die Multicodierung von Flächen sowie die Abstimmung mit anderen Maßnahmen im bebauten Bereich. Das Konzept bilde dann die Grundlage für konkrete städtebauliche Maßnahmen der Innenentwicklung.

Auch wurde angemerkt, dass der Flächennutzungsplan seiner Leitfunktion bzw. seiner konzeptionellen Funktion für die städtebauliche Entwicklung des Siedlungsbestandes aufgrund des hohen Ressourcenaufwandes faktisch nicht mehr nachkomme. Daher sei es stattdessen erforderlich, konzeptionelle Grundlagen wie das Innenentwicklungskonzept aufzuwerten und den Kommunen Handlungsanleitungen zur Anwendung an die Hand zu geben. Anwendungsbeispiele und Anleitungen erleichterten den Gemeinden die Arbeit mit solchen Instrumenten.

Erinnert wurde an den originären Anlass der Regelung zum Innenentwicklungskonzept. Dieses habe sich als im Vergleich zu einer ebenfalls angedachten Innenentwicklungsmaßnahme als deutlich einfacher umsetzbar angeboten. Der konkrete Bezug zum Baugebot ergebe sich aus der Tatsache, dass Baulücken häufig dispers über das Stadtgebiet verteilt seien. Mit einer konzeptionellen Herangehensweise sollte den Gemeinden ein systematischeres und effizienteres Vorgehen bei der Mobilisierung von Baulücken ermöglicht werden. Die eigentliche Aufgabe informeller städtebaulicher Konzepte liege in der Entlastung formeller Planungsverfahren oder städtebaulicher Maßnahmen, für welche sie vorbereitend aufgestellt würden. Die gesetzliche Kodifizierung des Innenentwicklungskonzeptes sei zu begrüßen. Allerdings sollten im Normtext oder zumindest in der Begründung der Regelung konkretisierende Hinweise zu möglichen Inhalten eines solchen Konzepts aufgenommen werden.

Die Erstellung und Verabschiedung von konzeptionellen Grundlagen erfordere personelle Ressourcen, zumal diese auch fortlaufend aktualisiert werden müssten. Es stelle sich die Frage, wie detailliert ein solches Konzept sein

²⁷ Stephan Mitschang (2023): Stärkung der Innenentwicklung – Thesenpapier zum dritten Fachgespräch zur Novellierung des Städtebaurechts, S. 6 ff.

müsse, um hieraus konkrete Maßnahmen abzuleiten. Die Genauigkeit eines solchen Konzepts sehe man durchaus skeptisch. Dies zeige sich beispielsweise bei der Aufstellung eines Stadtentwicklungsplans, aus dem sich häufig kaum konkrete städtebauliche Maßnahmen ableiten ließen. Insofern würde man es begrüßen, hier mehr Informationen über den Detaillierungsgrad solcher Konzepte zu bekommen.

Die zurückhaltende Gegenposition bezog sich zum einen auf das Verhältnis zu anderen städtebaulichen Entwicklungskonzepten, insbesondere zum integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept. Letzteres spiele im bestehenden System der Städtebauförderung und für Maßnahmen der Stadterneuerung eine herausragende Rolle. Zum anderen sehe man den Aspekt der möglichen Formalisierung dieses informellen Instrumentes kritisch.

Man sehe aber durchaus den Vorteil, dass ein Innenentwicklungskonzept für die Gemeinde durch die Ermittlung und Bewertung ihrer Potenziale bei der Nachverdichtung von Baulücken, Brachflächen, unbebauten Grundstücken, Leerstandsrisiken etc. einen Beitrag zur Beschleunigung anschließender städtebaulicher Maßnahmen führen könne. Ein Beschluss nach § 176a BauGB könne der Bauleitplanung im Bestand, der Ausübung von Vorkaufsrechten oder der Prüfung von Baugeboten ein höheres Gewicht zukommen lassen. Je mehr informelle Konzepte bestünden, desto weniger könne man als Kommune den Überblick behalten, was für die konkrete Umsetzung von städtebaulichen Maßnahmen relevant sei. Gerade für die bauliche Entwicklung einer Gemeinde solle der Fokus vor allem auf einem integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept (INSEK), dem Innenentwicklungskonzept sowie einem Baulandmodell liegen. Damit würden die wesentlichen Grundlagen für eine geordnete städtebauliche Entwicklung gelegt. Für eine stärkere Gewichtung könne man den Wortlaut des § 176a BauGB noch zu einer „Soll“-Vorschrift ändern. Hilfreich wäre darüber hinaus, wenn ein Anreiz für die Erarbeitung von Innenentwicklungskonzepten über die Städtebauförderung geschaffen würde.

Schließlich wurde die Sorge geäußert, mit einer zu detaillierten Regelung zu konzeptionellen Grundlagen die Trennung zwischen formellen und informellen Instrumenten aufzuheben. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sehe städtebauliche Entwicklungskonzepte als Bestandteil des Abwägungsmaterials für die Bauleitplanung. In solchen Konzepten könne man die jeweiligen Fakten zusammentragen, die dann Grundlage für die bauleitplanerische Abwägung seien. Wenn allerdings die Bündelung immer stärker in einem informellen Konzept erfolge und beispielsweise nicht mehr in der Flächennutzungsplanung, dann müsse man sich verstärkt Gedanken über die Rechtsförmlichkeit solcher Konzepte machen. Auch bestehe in einer immer größeren Bündelung von Konzepten die Gefahr, dass diese „aufgebläht“ würden und sich am Ende (vergleichbar mit der Flächennutzungsplanung) niemand mehr an die Aktualisierung traue.

4.3 Orientierungswerte für Grünflächen

Kein eindeutiges Bild ergab sich – wie schon beim zweiten Fachgespräch – bei der Diskussion um Orientierungswerte für Grünflächen. Die Änderung des § 17 BauNVO weg von Grenzwerten und hin zu Orientierungswerten durch das Baulandmobilisierungsgesetz wurde einerseits zum Teil begrüßt. Für bestimmte bauliche Nutzungen sei die Öffnung durchaus sinnvoll gewesen. Andererseits sei der Kompensationsmechanismus der früheren Regelung mit der Umstellung auf Orientierungswerte entfallen. Ein Grünausgleich bei Überschreitung der Maßobergrenzen sei daher nicht mehr vorgesehen.

Auch insgesamt sei das ursprüngliche System des § 17 BauNVO als ausgleichender Mittelweg gut gewesen. Zwar könne mit der aktuellen Regelung mehr Wohnungsbau gewährleistet werden. Die ebenso wichtigen Grünflächen blieben dabei allerdings auf der Strecke. Im Sinne einer doppelten Innenentwicklung müsse auch darüber nachgedacht werden, die ursprüngliche Regelung wieder einzuführen.

Vor diesem Hintergrund sei es bedenkenswert, konkrete Orientierungswerte für Grünflächen als Anlage in die BauNVO aufzunehmen (vgl. hierzu auch die Erwägungen im Rahmen des zweiten Fachgesprächs, vgl. Kap. 7). Bei der Frage, ob dies zwingend notwendig sei, bestand allerdings keine Einigkeit. Einigkeit bestand demgegenüber darin, dass das Ergebnis der Grünflächenversorgung der bauleitplanerischen Abwägung unterliegen müsse. Angesichts entgegenstehender anderer Belange müsse eine Überwindung des aus den Orientierungswerten ermittelten Ergebnisses weiterhin möglich sein.

Zusätzlich wurde der Vorschlag über einen Versiegelungsfaktor ins Spiel gebracht. Ein solcher könne § 19 Abs. 4 BauNVO überflüssig machen. Denn dieser bringe in der Praxis häufig Probleme, wenn es um die Überschreitung der Grundflächenzahl (GRZ) geht. Mit einem einheitlichen Versiegelungsfaktor, der die maximale Grundstücksversiegelung festlege, könne ein großer Beitrag bei der Frage nach ausreichenden Grünflächen und Verwaltungsvereinfachungen geleistet werden.

4.4 Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren nach § 13 und § 13a BauGB

Im Diskussionspapier von Prof. Mitschang wurden Überlegungen zur Erweiterung des Anwendungsbereichs für das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB angestellt. Zum einen wurde die Idee diskutiert, ob die Anwendung des vereinfachten Verfahrens auch dann ermöglicht werden solle, wenn die Grundzüge der Planung verändert würden. Die Praxis tue sich mit der Abgrenzung in Bezug auf die Frage, was die Grundzüge der Planung seien, schwer. Zu prüfen sei allerdings, ob die Anforderungen aus dem Europarecht, insbesondere solche aus der SUP-Richtlinie, der FFH-Richtlinie und der europäischen Vogelschutzrichtlinie, beachtet würden. Auch sei zu erwägen, ob man das vereinfachte Verfahren öffne, wenn es um die Überplanung von Gebieten nach § 34 BauGB gehe und der aus der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung sich ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert werde. Diese Vorschläge wurden auch mit Blick auf die nach § 13a BauGB bestehende Möglichkeit, einen Bebauungsplan der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren durchzuführen, nicht weiter kommentiert.

Weiterer Änderungsbedarf bei § 13a BauGB wurde nicht reklamiert. Der im Diskussionspapier angesprochene Klärungsbedarf in Bezug auf die Anwendbarkeit auf sogenannte Außenbereichsinseln im Innenbereich hat sich durch eine zwischenzeitliche Entscheidung des BVerwG erledigt (Urteil v. 25.04.2023 – 4 CN 5/21). Die Diskussion drehte sich eher um den grundsätzlichen Umgang mit diesem Instrument und die in den Fachgesprächen wiederholt zu Tage getretene unterschiedliche Bewertung der Freistellung von den formalen Anforderungen der Umweltprüfung.²⁸ Einerseits wurde die Auffassung vertreten, dass die Freistellung als Signal missverstanden werde, die Auswirkungen auf die Umwelt nicht so ernst zu nehmen. Die Berücksichtigung der Umweltbelange in einem dem Einzelfall gerecht werdenden Umfang werde damit gefährdet. Andererseits wurde darauf verwiesen, dass auch

²⁸ Vgl. insbesondere die Vertiefung im fünften Fachgespräch, Kapitel 8.

in den vereinfachten und beschleunigten Verfahren sämtliche relevanten Umweltauswirkung im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen seien und es nur um eine Entlastung bei formalen Anforderungen gehe.

Die Frage, wann die Eingriffsregelung und die Umweltprüfung gelte und wann nicht, sei klar im Gesetz geregelt und müsse nicht neu beurteilt werden. Die Kommunen gingen sehr gewissenhaft und verantwortungsbewusst mit den Instrumenten um. Das jetzige Konzept von §§ 13 und 13a BauGB solle beibehalten werden, auch weil es den Kommunen die Option lasse, das beschleunigte oder das Regelverfahren anzuwenden.

Schließlich wurde der Vorschlag diskutiert, die Aufhebung von Bebauungsplänen grundsätzlich im vereinfachten Verfahren zu ermöglichen.²⁹ Zum Teil gebe es in den Kommunen sehr alte Bebauungspläne, die nicht mehr dem aktuellen städtebaulichen Stand entsprächen. Bisher würden in solchen Gebieten in den Kommunen verstärkt Befreiungen erteilt. Andere Standards im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung könnten dadurch aber nicht implementiert werden. Angesichts des langwierigen Verfahrens für die Aufhebung eines Bebauungsplans mit Umweltprüfungen etc. scheuten viele Kommunen den Aufwand. Es sei häufig nicht ersichtlich, warum es für die Aufhebung dieser Bebauungspläne ein reguläres Satzungsverfahren brauche, zumindest dann, wenn mit der Aufhebung des Bebauungsplans die Nutzungsmöglichkeiten innerhalb des Gebietes nicht erweitert würden.

Dagegen wurde argumentiert, dass mit der Aufhebung eines Bebauungsplans in der Regel ein städtebauliches Ziel verfolgt werde. Am Anfang der baulichen Entwicklung stehe eine bewusste Abwägung. Daher solle eine Änderung des städtebaulichen Ziels auch mit der ursprünglichen Abwägung unteretzt werden. Man sehe das Bedürfnis nach einer Aufhebung im beschleunigten Verfahren nach § 13 BauGB daher nicht.

4.5 Zulassung von Vorhaben

Große Bedeutung für die Innenentwicklung kommt der Frage zu, bei welchen Vorhaben auf die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans verzichtet werden kann. Denn angesichts der erwarteten weiteren Zuspitzung des Fachkräftemangels in den Planungsverwaltungen wird einer effizienten Nutzung der verfügbaren Personalressourcen eine immer größere Bedeutung beigemessen. Diese Aspekte spielten vor allem bei der Diskussion um die Ausgestaltung der Befreiungs- und Abweichungsvorschriften eine große Rolle (vgl. hierzu Kapitel 6.4). Die im Diskussionspapier zurückhaltend kommentierte Idee einer Öffnung bzw. Flexibilisierung des Vorhabensbegriffs in § 29 BauGB³⁰ wurde demgegenüber im Fachgespräch nicht weiter aufgegriffen.

²⁹ Matthias Simon (2023): Innenentwicklung zwischen der „Zulässigkeit von Vorhaben“ und „Besonderem Städtebaurecht“ – Thesenpapier zum dritten Fachgespräch zur Novellierung des Städtebaurechts, S. 6 ff.

³⁰ Ebenda, S. 2 f.

4.6 Besonderes Städtebaurecht

4.6.1 Städtebauliche Sanierungs- und Stadtumbaumaßnahmen und SEM

Sehr relevant für die Ziele der Innenentwicklung hielten die Teilnehmenden die Instrumente des besonderen Städtebaurechts. Gerade die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme sei ein sehr wirksames Mittel für die Neuordnung großer brachgefallener oder mindergenutzter Areale im Siedlungsbestand. Sanierungsmaßnahmen seien geeignet, Klimaanpassungsmaßnahmen in Bestandsgebieten umzusetzen. Beide Instrumente wirkten tendenziell preisdämpfend, da die sanierungs- und entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen in vollem Umfang zur Finanzierung der Maßnahme genutzt werden könnten. Der mancherorts zu beobachtenden Vorwegnahme solcher Effekte bei gehandelten Kaufpreisen könne so der Boden entzogen werden. Wichtig sei es, den bereits bestehenden Erfahrungsaustausch unter den Kommunen zu den Instrumenten des besonderen Städtebaurechts weiter zu fördern und eine Verstetigung dieser Formate zu erreichen. Hierauf weise der DST bereits seit Längerem hin. Der Einsatz dieser Instrumente sei sehr personalintensiv, sodass hier Wissen und Kompetenzen gebündelt werden müssten. Ggf. müsse die Anwendung solcher Maßnahmen mit dem Ziel einer Vereinfachung überdacht werden.

In der Diskussion gab es demgegenüber auch Beiträge, welche die Bedeutung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen relativierten. Kommunen scheuten häufig den hohen Aufwand der SEM. Die Kommune werde bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in die Situation eines Projektentwicklers versetzt. Dies erfordere einen enormen personellen und zeitlichen Aufwand. Zum Teil müsse die Kommune ihr bestes Personal für viele Jahre abstellen, welches an anderer Stelle dringend gebraucht werde.

4.6.2 Städtebauliche Gebote

Die Debatte um das Baugebot nach § 176 BauGB drehte sich im Wesentlichen um die Relevanz dieses Instrumentes für den bezahlbaren Wohnraum. In der kommunalen Praxis komme es so gut wie nie zur Anwendung. Als mögliche Gründe hierfür wurden die vergleichsweise hohen rechtlichen Hürden und der große Verfahrensaufwand bei nur geringem Output genannt. Eine größere Anzahl an Wohneinheiten könne dadurch nur selten realisiert werden. Auch scheuten die Stadt- und Gemeinderäte eine Anordnung in der Regel aus politischen Erwägungen. Als hoheitliche Maßnahme, welche am Ende möglicherweise mit Verwaltungszwang und Enteignung durchzusetzen sei, treffe das Instrument nicht selten auf Vorbehalte in der Kommunalpolitik. Hingewiesen wurde auch darauf, dass die Stadt Tübingen, die vor einiger Zeit die Nutzung des Instruments der Baugebote in Erwägung gezogen hatte und Eigentümer*innen von unbebauten Grundstücken flächendeckend angesprochen hatte, mittlerweile von dem Vorhaben abgerückt sei. Dies hänge in Baden-Württemberg wohl insbesondere damit zusammen, dass man sich durch die Einführung einer bodenwertbasierten Grundsteuer und der Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke einen Anreiz erhoffe, diese Grundstücke nunmehr bebauen zu können.

Gleichwohl verwiesen einige Diskussionsbeiträge auf die praktische Bedeutung der Möglichkeit, ein Baugebot auszusprechen. Häufig liege der Nutzen darin, überhaupt mit den beteiligten Eigentümer*innen ins Gespräch zu kommen. Das Baugebot könne als hoheitliche Maßnahmen insbesondere

dazu dienen, eine Bebauung über einen kooperativen Ansatz zu erreichen. Insofern sei es ein „gelenktes“ Verhandlungsinstrument für die Kommunen. Ziel müsse nicht sein, das Baugebot bis zum Ende durchzufechten, ggf. noch mit einer anschließenden Enteignung, sondern das Baugebotsverfahren könne auch genutzt werden, um die Eigentümer*innen von der Notwendigkeit und auch positiven Wirkung einer Bebauung zu überzeugen. Ein Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB könne dabei helfen, den Begründungsaufwand für ein Baugebotsverfahren deutlich zu reduzieren. Um dem Vorwurf eines willkürlichen Vorgehens der Verwaltung zu entgehen, sollten sich die Kommunen auf konzeptioneller Ebene mit Baulücken und unterbauten Grundstücken auseinandersetzen.

Als problematisch bezeichneten einige Teilnehmende die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführte Enkelklausel nach § 176 Abs. 3 S. 2 BauGB. Angesichts der fehlenden Anwendungspraxis konnten negative Effekte aber nicht belegt werden.

Kritisiert wurde in mehreren Diskussionsbeiträgen auch der Nachweis der objektiven Wirtschaftlichkeit für die Bebauung des Grundstücks. Diese gerichtsfest festzustellen, sei für viele Kommunen eine große Hürde. Angeregt wurde, mit Blick auf den Nachweis der objektiven wirtschaftlichen (Un-)Zumutbarkeit über die Umkehr der Beweislast nachzudenken. Es sei interessengerecht und zumutbar, es den Adressaten eines Baugebotes zu überlassen, sich auf die Unwirtschaftlichkeit zu berufen. Diesbezüglich wurde zu bedenken gegeben, dass im Verwaltungsverfahren der Ermittlungsgrundsatz gelte, wonach die Behörde die Tatbestandsvoraussetzungen für den Erlass eines Verwaltungsakts nachzuweisen habe. Dies könne man nicht einfach so umdrehen.

4.7 Weitere Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung der Innenentwicklung

Thematisiert wurden schließlich diverse Vorschläge zur Beschleunigung und Vereinfachung. Ausgangspunkt waren die im Diskussionspapier von Matthias Simon dargelegten Überlegungen, die Bauleitplanung weg von einer Angebotsplanung hin zu einer auf Vollzug angelegten Planung ähnlich dem Schweizer Vorbild zu entwickeln. Kommunen müssten bei der Bauleitplanung darauf hinwirken, dass die Grundstücke tatsächlich auch bebaut würden. Es sei wichtig, die Grundstücksverfügbarkeit in die Planung mit einzubeziehen. Für den Fall der Nichterfüllung einer Bauverpflichtung müssten vormerkungsgesicherte Ankaufsrechte der Gemeinden möglich sein. Zu den Einzelheiten wird auf das Diskussionspapier verwiesen. In der Diskussion wurde die Systemkompatibilität dieses Vorschlags in Frage gestellt.

Ein weiterer Vorschlag zur Beschleunigung betraf die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauleitplanverfahren. Es wurde angeregt zu prüfen, ob in noch weitergehendem Umfang auf eine zweistufige Beteiligung verzichtet werden könne. Ein normales Verfahren für die Aufstellung eines Bebauungsplans dauere aktuell mindestens 2-3 Jahre. Wenn die zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligung nur optional sei, könne man einiges an Zeit einsparen. Man sehe an den beschleunigten Verfahren, dass diese nur halb so lang dauerten.

Diskutiert wurde schließlich die Sinnhaftigkeit sektoraler Bebauungspläne, mit denen einzelne Aspekte der Zulässigkeit in ansonsten nach § 34 BauGB zu beurteilenden Gebieten geregelt werden könnten. Bei diesen Plänen werde auf das Erfordernis der Festsetzung eines Baugebietes nach § 1 Abs. 2 und 3 BauNVO verzichtet. Auf diese Weise könne gezielt im Siedlungsbestand geplant werden, ohne dass gleich die ganze Palette an Fragestellungen

aufgeworfen werden müsse, welche mit der Festsetzung eines Baugebietes verbunden sei. Dies sei wichtig, weil diese Gebiete sich im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens nur schwer einem Gebietstyp der BauNVO zuordnen ließen. Um punktuell den Zulassungsrahmen zu erweitern oder einzuengen, würde es häufig reichen, solche singulären Festsetzungen zu treffen. Um eine Feinsteuerung nach § 1 Abs. 4-9 BauNVO vornehmen zu können, brauche es de lege lata eine Festsetzung eines Baugebiets. Eine Idee könne sein, in diesen Situationen die Anwendung von § 1 Abs. 4-9 BauNVO auch ohne Festsetzung eines Baugebietes zu ermöglichen. Dies könne als zusätzliche Option eines sektoralen Bebauungsplans oder ein eigener sog. „Feinsteuerungs-Bebauungsplan“ eingeführt werden. Inwiefern ein solcher Vorschlag die Baugebietstypologie der BauNVO insgesamt in Frage stellen würde, wurde im Anschluss nicht weiter ausdiskutiert.

Einschränkend wurde insoweit angemerkt, dass die Kommune nicht lediglich eine Negativplanung vornehmen dürfte, indem sie bestimmte bereits vorhandene Nutzungen ausschließe. Wichtig sei, ein positives Planungsziel zu kommunizieren und auch eine entsprechende Begründung vorzulegen, warum man bestimmte Nutzungen künftig in dem Gebiet bevorzuge. Man könne durchaus als Planungsziel definieren, in einem sehr divers genutzten Gebiet künftig vor allem Wohnraum schaffen zu wollen. Daher seien bestimmte störende gewerbliche Nutzungen dann nicht mehr gewünscht.

5. Vorkaufsrechte

Grundlage der Diskussion bildete das Thesenpapier von Prof. Dr. Olaf Reidt, welches dieser einführend erläuterte. Bezüglich der Einzelheiten des Inputs wird auf das Diskussionspapier verwiesen (siehe „[I. Anhang: Diskussionspapiere](#)“).

Nicht Bestandteil der Debatte war das Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten (soziale Erhaltungssatzungen). Der Referentenentwurf zum Vorkaufsrechtsänderungsgesetz befand sich während der Dauer der Fachgespräche in der Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung und wurde daher aus der Diskussion ausgeklammert.

5.1 Neue Struktur/Systematik

Ein Erfordernis, die Systematik und Struktur der Regelungen zum Vorkaufsrecht grundlegend neu zu ordnen, sei nach – soweit ersichtlich – übereinstimmender Auffassung der Teilnehmenden nicht gegeben. Die Differenzierung zwischen den im Einzelnen in § 24 Abs. 1 BauGB gefassten Tatbeständen, in denen ein allgemeines Vorkaufsrecht greife, und dem durch Satzung der Kommune für bestimmte Sachverhalte erst zu begründenden Vorkaufsrechten habe sich grundsätzlich bewährt. Wichtig sei, die Tatbestandsebene und die Rechtfertigungsebene über das Wohl der Allgemeinheit strikt voneinander zu trennen. Die Tatbestände der Vorkaufsrechte müssten möglichst präzise gefasst werden. Von allgemeinen und sehr komplexen Tatbeständen wurde abgeraten. Bei der Rechtfertigungsebene, also bei der Regelung in § 24 Abs. 3 BauGB, bestehe kein Bedarf an einer weiteren Präzisierung. Daneben wurde mit Blick auf die eingeschränkte Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf die in anderen Rechtsgebieten vorgesehenen fachrechtlichen Vorkaufsrechte in Abgrenzung von dem bodenrechtlichen Vorkaufsrecht des BauGB hingewiesen. In einer Reihe von Diskussionsbeiträgen

wurde ein städtebauliches Regelungserfordernis für die Schaffung bestimmter neuer Vorkaufsrechts-Tatbestände unter Verweis auf den fachgesetzlichen Kontext in Zweifel gezogen. Die Vorkaufsrechte des BauGB müssten grundsätzlich einen städtebaulichen Bezug aufweisen. Die zur Diskussion gestellten Vorschläge, Vorkaufsrechte für den Moorschutz oder Hochwasserschutz oder andere außerhalb des Städtebaurechts liegende Zwecke auszuweiten, wurden deshalb in mehreren Diskussionsbeiträgen kritisch gesehen. Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) habe beispielsweise seine eigenen Vorkaufsrechts-Tatbestände, und auch für den Moorschutz sollte eher ein eigener Tatbestand im Fachgesetz, wie beispielsweise den Naturschutzgesetzen oder Klimaschutzgesetzen, geschaffen werden.

Unterschiedlich wurde bewertet, speziell die soziale Wohnraumversorgung in den Vorkaufsrechten aufzugreifen. Einerseits wurde vertreten, dass man dieses Ziel besser gleich bei den Festsetzungen in Bebauungsplänen oder bei den Bestimmungen zur zulässigen Grundstücksnutzung regeln sollte. Eine nur mittelbare Steuerung über die Vorkaufsrechte erinnere stark an den Gedanken, der Staat bzw. die Kommunen seien generell bessere Eigentümer*innen bzw. Vermieter*innen. Der Staat solle besser die Rahmenbedingungen für die private Nutzung von Grund und Boden vorgeben. Andererseits wurde das Argument angeführt, dass die Kommunen direkt oder über kommunale Wohnungsbaugesellschaften einen wichtigen und derzeit unverzichtbaren Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung leisten müssten. Die Kommunen könnten Bindungen im geförderten Wohnungsbau deutlich länger ausgestalten und daher langfristig bezahlbare Mieten garantieren. Im Vergleich dazu könne man nach der Rechtsprechung des BGH bei privaten Wohnungsbauvorhaben Bindungen für den sozialen Wohnungsbau über die kommunalen Baulandmodelle nur für eine bestimmte Frist absichern, wenn man nicht die Wirksamkeit des gesamten Vertrages gefährden wolle. Zudem greife das Vorkaufsrecht ja nur dann, wenn die Käufer*innen nicht Willens und in der Lage seien, den geforderten Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung zu leisten.

5.2 Share deals

Weiterer Diskussionspunkt waren sog. share deals, mit denen das gemeindliche Vorkaufsrecht unterlaufen werden kann. In den Städten und Gemeinden mache man verstärkt die Beobachtung, dass Unternehmen ihre Grundstücke nicht mehr verkauften, sondern über share deals als Teil eines wirtschaftlichen Unternehmens übertragen. Es liege dann kein Kaufvertrag über ein Grundstück, sondern lediglich ein Anteilskauf vor. Mangels Vorliegen der Voraussetzungen („beim Kauf von Grundstücken“) könne ein mögliches Vorkaufsrecht nicht greifen. Ein wichtiges Potenzial insbesondere beim Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten gehe damit verloren. Die derzeitige Rechtsprechung zu Umgehungstatbeständen helfe kaum und sei zu eng. Für den Bereich des Steuerrechts habe man bei den share deals auch eine Regelung gefunden, wie die Umgehung der Grunderwerbsteuer verhindert werden könnte. Verwiesen wurde hier auf die bereits seit Jahren vorgetragene Forderung der kommunalen Spitzenverbände, diese Umgehungsmöglichkeit zu unterbinden. Ob die Einführung eines umfassenden Vorkaufsrechts bei share deals rechtlich umsetzbar ist, war allerdings umstritten. Wenn überhaupt, werde dies auch ein sehr erheblicher gesetzgeberischer Aufwand in diversen anderen Gesetzen nach sich ziehen.

Die hierzu vorgetragene Gegenposition räumte zunächst ein, dass kompetenzrechtliche Probleme nicht bestünden, da es auch bei share deals um den Zugriff der Gemeinden auf die Grundstücke zur Verfolgung städtebaulicher

Ziele gehe. Die gesellschaftsrechtlichen und betriebswirtschaftlichen Implikationen der Veräußerungen von Unternehmen seien jedoch deutlich komplexer als bei Grundstückskäufen. In den meisten Fällen der Übertragung von Unternehmen oder Unternehmensanteilen gehe es nicht um die Umgehung des gemeindlichen Vorkaufsrechts, sondern um die Realisierung betriebswirtschaftlicher Ziele. Die Prüfung eines Vorkaufsrechts würde zu erheblichen Verzögerungen bei der Abwicklung solcher Unternehmensverkäufe führen und damit die wirtschaftlichen Abläufe unkalkulierbar belasten. Dies könne massive Auswirkungen auf das Wirtschaftsgeschehen insgesamt haben.

Hingewiesen wurde darauf, dass das Problem der share deals wegen der gesellschaftsrechtlichen Implikationen rechtssystematisch nur schwer zu lösen sei. Der Berliner Antrag im Bundesrat³¹ sei beispielsweise kaum umsetzbar, denn damit würde der Handel mit Unternehmensanteilen über Monate verzögert. Das könne nicht der richtige Ansatz sein.

Als Lösungsansatz unter Vermeidung dieser Effekte wurde vorgeschlagen, das Vorkaufsrecht an das Einbringen des Grundstücks in eine Gesellschaft zu knüpfen. Das Übertragen eines Grundstücks auf eine juristische Person sei ein formpflichtiger Vertrag, der notariell beurkundet werden müsse. Die Gemeinde könne dann durch die entsprechende Mitteilung des Notars von dem Rechtsgeschäft Kenntnis erlangen. An dieser Stelle könne dann ein Vorkaufsrechts-Tatbestand greifen, der präzise ausformuliert sein müsse.

Auch die Bedeutung der Bodenmarkttransparenz wurde angesprochen. Es gebe ein Informationsbedürfnis über Vorgänge am Bodenmarkt, um Erfordernisse für die staatliche und kommunale Intervention erst zu erkennen. Das Sanktionsdurchsetzungsgesetz II, auf dessen Grundlage alle Grundbuchdaten ins Transparenzregister kopiert werden sollten, sei ein erster wichtiger Schritt. Die Daten lägen dann vor. Ihre Nutzung sei aber bislang nur sehr eingeschränkt für spezifische Zwecke der Sanktionsdurchsetzung möglich. Dies sei jedoch ein Datenschatz, den man ggf. in einer weiteren Legislaturperiode heben könne.

5.3 Regelungen zu den allgemeinen Vorkaufsrechten in § 24 BauGB

Diskutiert wurden einige Vorschläge zur Ergänzung und Nachschärfung der Tatbestände. Generell wurde empfohlen, die Tatbestände möglichst konkret zu fassen, um den Normanwendern Sicherheit zu vermitteln.

5.3.1 Erweiterung und Ergänzung der Vorkaufsrechtstatbestände

Angesprochen wurde der Vorkaufsrechts-Tatbestand in § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB. In mehreren unwidersprochenen Diskussionsbeiträgen wurde für eine weitere Öffnung dieses Tatbestands plädiert. De lege lata würden nur unbebaute Grundstücke erfasst, soweit diese in Gebieten lägen, die nach den §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden könnten. Nicht erfasst würden Grundstücke, in Gebieten mit nach § 34 Abs. 1 BauGB zulässiger Wohnbebauung. Genauso greife das Vorkaufsrecht nicht, wenn Wohnbebauung lediglich zulässig sei, aber nicht überwiege. Diese Einengung sei angesichts der Erfordernisse des Wohnungsbaus und der vorrangigen Innenentwicklung nicht gerechtfertigt. Erfasst

³¹ BR-Drucksache 124/21.

werden sollten daher Grundstücke in allen Gebieten, in denen die Errichtung von Wohnungen überhaupt zulässig sei, und nicht nur solche in Gebieten, die vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden könnten. Auch die Ausgrenzung von Grundstücken, deren Zulässigkeit sich nach § 34 Abs. 1 BauGB bestimme, wurde als ungerechtfertigt erachtet. Hingewiesen wurde darauf, dass mit einer solchen Erweiterung des allgemeinen Vorkaufsrechts das mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführte Satzungs-vorkaufsrecht nach 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB entfallen könne. Dieses sei ohnehin zeitlich befristet eingeführt worden und auf Gebiete mit von der Landesregierung nach § 201a BauGB durch Rechtsverordnung festgestellten angespannten Wohnungsmärkte beschränkt.

Angemerkt wurde auch, dass es beim Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB ganz generell um Wohnungsbau gehe und de lege lata nicht gezielt Bindungen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau eingefordert werden könnten. Mit Blick auf die Wohnraumversorgungsprobleme in diesem Marktsegment wurde angeregt, hier nachzuschärfen. Bedeutung habe dies für den Fall der Abwendung des Vorkaufsrechts, bei dem sich Käufer*innen verpflichten müssten, das Grundstück entsprechend dem mit dem Vorkaufsrecht verfolgten Zweck zu nutzen.

Kontroverse Auffassungen bestanden zu dem u.a. von den kommunalen Spitzenverbänden seit Jahren vorgetragenen Vorschlag, das Vorkaufsrecht auch dann zu ermöglichen, wenn es zunächst lediglich um eine Flächenbevorratung gehe, ohne dass der konkrete städtebauliche Verwendungszweck des Grundstücks bereits feststehe. Einerseits wurde darauf verwiesen, dass eine Flächenbevorratung für die Handlungsfähigkeit der Städte von großer Bedeutung sei. Die Kommunen könnten damit flexibler auf aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen reagieren. Daher mache es auch Sinn, langfristig einen Pool an städtischen Flächen aufzubauen, die für unterschiedliche Nutzungen vorgehalten würden. Auch sei eine Bevorratung für Tauschgrundstücke wichtig, um bei Entwicklungen an anderer Stelle kooperative Lösungen zu erleichtern. Eine Bodenbevorratung sei zwar mit dem aktuellen Rechtsrahmen nicht möglich. Der Gesetzgeber könne hierfür aber einen Tatbestand fassen. Im Bundesbaugesetz (BBauG) habe es bereits einen Tatbestand für die Ausübung eines Vorkaufsrechts zur Bodenbevorratung gegeben. Dies spreche dafür, dass auch künftig eine solche Option möglich sein könne. Auf die verfassungskonforme Ausgestaltung müsse dabei achtgegeben werden.

Als Gegenargument wurde angeführt, dass das Vorkaufsrecht auf zumindest ansatzweise bereits fassbare städtebauliche Maßnahmen bezogen sein müsse. Das Satzungs-vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB öffne den Handlungsspielraum der Kommunen schon sehr weitgehend. Es erlaube die Begründung eines Vorkaufsrechtes bereits dann, wenn die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen erst in Betracht ziehe. Eine allgemeine Bodenbevorratung, ohne dass bereits in diesem Sinne städtebauliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden, löse sich von dem städtebaulichen Bezug und könne einen Eingriff in die Vertragsfreiheit nicht mehr städtebaulich rechtfertigen. Vorstellbar sei allenfalls, das öffentliche Interesse an einer Bodenbevorratungspolitik in § 1 Abs. 6 oder Abs. 5 BauGB hervorzuheben.

Angesprochen wurden auch der Vorkaufstatbestand in § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB für Grundstücke im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Die sog. „Als-bald“-Rechtsprechung des BVerwG verlange, dass die Gemeinde die Maßnahmen für eine bauliche Entwicklung, also die Aufstellung von Bebauungsplänen, alsbald angehen müsse. Dies sei aber häufig nicht möglich, weil nicht alle Grundstücke bereits verfügbar seien

und die Prioritätensetzung der kommunalen Planung beim Vorziehen einzelner Fälle durch die Ausübung des Vorkaufsrechts mitunter konterkariert werde. Auch hier sei es sinnvoll, den Kommunen nach Ausübung des Vorkaufsrechts mehr Zeit zu geben, ohne auf die Bindung an den städtebaulichen Zweck zu verzichten. Hier sei die Maßnahme bereits konkret ins Auge gefasst. Lediglich die Umsetzung erfolge zu einem späteren Zeitpunkt. § 24 Abs. 3 S. 2 BauGB müsse auch für eine langfristige Deckung des Wohnbedarfs herangezogen werden können. Das In-Betracht-Ziehen von städtebaulichen Maßnahmen nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB erfordere einen so engen Bezug zur Realisierung beispielsweise noch nicht. Dennoch müssten die Kommunen in die Lage versetzt werden, auch mit einer längerfristigen Perspektive Grundstücke über ein Vorkaufsrecht zu erwerben und damit auch auf Schwankungen beim Wohnbedarf reagieren zu können.

Ein weiterer in der Diskussion nicht weiter aufgegriffener Vorschlag zur Erweiterung der Tatbestandsebene richtete sich auf die Ausübung zugunsten bestimmter Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung. Die verbrauchernehe Versorgung sei ein öffentlicher Belang in § 1 Abs. 6 BauGB und sollte auch für die Vorkaufsrechte genutzt werden. Gerade zugunsten sozialer Einrichtungen, aber auch handwerklicher Betriebe sollte die Ausübung eines Vorkaufsrechts möglich sein.

Beim Vorkaufsrecht für sog. Problemimmobilien nach § 24 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB wurde angeregt, neben dem städtebaulichen Missetand auch Mängel in den Anwendungsbereich einzubeziehen. Es sei nicht nachvollziehbar, warum nicht der gesamte Tatbestand des § 177 BauGB in das Vorkaufsrecht inkludiert werde. Zudem sei die Frist zur Feststellung eines Missetandes auch zu kurz. Häufig bedürfe es zur Prüfung des Vorkaufsrechts einer Begehung des Geländes, und selbst dann sei der städtebauliche Missetand nicht leicht feststellbar. Man könne daher darüber nachdenken, für diesen speziellen Vorkaufsrechtsfall die Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts über drei Monate hinaus zu verlängern.

Im Kontext der Diskussion zu neuen Vorkaufsrechten und der dabei diskutierten Überlegungen zur Gesetzgebungskompetenz wurde auch an die im zweiten Fachgespräch diskutierten Vorschläge im Zusammenhang mit Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung erinnert (siehe hierzu Kapitel 2.9). Auch im Bereich der Klimaanpassung und im Hochwasserschutz sei es wichtig, bestimmte Flächen unbebaut zu lassen. Ihre Funktion könnten sie nur in einem unentwickelten Zustand erfüllen. Daher sei es durchaus angebracht, die Vorkaufsrechte auf diese Fälle auszudehnen. Der städtebauliche Zweck lasse sich auch für Frischluftschneisen und Hitzeinseln ableiten.

5.3.2 Sicherung von sozial stabilen Bewohnerstrukturen durch ein Vorkaufsrecht beim Ankauf von Immobilien für extremistische Zwecke

Im weiteren Verlauf wurde insbesondere die Schaffung eines Vorkaufsrechts zur Diskussion gestellt, das beim Ankauf von Immobilien greifen soll, wenn mit dem Ankauf eine Unterkunft oder Einrichtung für extremistische Aktivitäten geschaffen werden soll. Verwiesen wurde dabei auf den Fall des Dorfes Jamel und eine Reihe weiterer Beispiele, bei denen die Verantwortungsträger auf lokaler Ebene mit solchen Ankäufen konfrontiert wurden und nach Möglichkeiten gesucht wurde, dies zu verhindern. Hierzu gab es kontroverse Diskussionsbeiträge.

Reflektiert wurde der städtebauliche Bezug eines solchen Vorkaufsrechts und damit die Frage der Gesetzgebungskompetenz. So wurde auf den primär

ordnungsrechtlichen Kontext solcher Entwicklungen hingewiesen. Bei Maßnahmen, die der Sicherheit und Gefahrenabwehr dienen, liege die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. Die Gegenposition verwies darauf, dass die zugrundeliegenden Vorgänge sehr wohl auch einen städtebaulichen Bezug hätten. In der Sozialwissenschaft werde hierfür der Begriff der Multidimensionalität verwendet. Die Ansiedlung extremistischer Einrichtungen habe demnach nicht nur sicherheitspolitische Auswirkungen, sondern auch eine städtebauliche Dimension. Sie berge die Gefahr einer Segregation der Bevölkerung durch einen wachsenden Druck auf nicht extremistische Bevölkerungsgruppen und das mitunter kolportierte oder zumindest implizit verfolgte Ziel von sog. „national befreiten Orten“. Dies lasse eine Rückkoppelung auf § 1 Abs. 6 Nr. 2 und Nr. 3 BauGB zu. Die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, aber auch die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung würden als zu berücksichtigende öffentliche Belange beschrieben, welche in der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Insofern habe man hier auch einen städtebaulichen Anlass, einen Vorkaufsrechts-Tatbestand zu schaffen.

Zur Stützung dieser Argumentation wurde angemerkt, dass das Baurecht immer auch ein Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung gewesen sei und viele Dinge im Laufe der Zeit aufgegriffen habe, deren bodenrechtlicher Bezug erst aus den städtebaulichen Auswirkungen neuer gesellschaftlicher Phänomene deutlich geworden sei. Als Beispiel wurde hier die Problematik rund um die Ansiedlung von Spielotheken angeführt.

In einem Diskussionsbeitrag wurde dafür plädiert, die Kernfunktion der städtebaulichen Vorkaufsrechte im Blick zu behalten. Diese liege in der Umsetzung konkreter städtebaulicher Maßnahmen und nicht in der Abwehr unerwünschter städtebaulicher Entwicklungen. Eine Ausnahme sei lediglich das Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten, das einen vorwiegend konservierenden Zweck verfolge.

5.3.3 Weitere Aspekte bei den allgemeinen Vorkaufsrechten

Hingewiesen wurde auch auf eine Entscheidung des OVG Hamburg, der zufolge das Vorkaufsrecht bei einem nach WEG aufgeteilten Wohngebäude ausgeschlossen sei, auch wenn das Gebäude insgesamt verkauft werde. Mit Blick auf die Zweckrichtung der Vorkaufsrechte sei dies kontraproduktiv.

Ohne weitere Diskussion verblieben Vorschläge, das Vorkaufsrecht generell auf WEG-Anteile, auf den Erwerb von Erbbaurechten und auf Zwangsversteigerungen auszudehnen, um die Handlungsfähigkeit der Gemeinden zu verbessern. Angesprochen wurde zudem ein Spezialproblem beim Vorkaufsrecht in Umlegungsgebieten sowie in Sanierungs- und städtebaulichen Entwicklungsgebieten. Dort unterliege der Kaufvertrag einem Genehmigungsvorbehalt mit der Folge, dass das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden könne, wenn dem Kauf zunächst zugestimmt werde. Hier könne man über eine Wirksamkeitsfiktion des Kaufvertrages nachdenken.

Überwiegend kritisch wurde die inhaltliche Überfrachtung von § 24 Abs. 3 BauGB gesehen. Schon die Wohnbedarfsdeckungsklausel nach § 24 Abs. 3 S. 2 BauGB sei unglücklich formuliert. Zur Deckung des Wohnbedarfs könnte das Vorkaufsrecht auch schon vor der Änderung durch das Baulandmobilisierungsgesetz ausgeübt werden. Dadurch weiche man die Trennung zwischen Tatbestand und Rechtfertigung über das Wohl der Allgemeinheit weiter auf. Es müsse weiterhin eine Kongruenz zwischen Rechtfertigung und dem konkreten Vorkaufsrechts-Tatbestand geben, d.h. wenn ein Tatbestand

zur Wohnbaulandbereitstellung herangezogen werde, dann müsse die Rechtfertigung auch in der Baulandbereitstellung liegen.

Schließlich wurde angeregt, bei einer Überarbeitung des § 24 BauGB auch die Reprivatisierungsvorschrift nach § 89 BauGB in den Blick zu nehmen. Hier fehle es an einem Gleichlauf.

5.4 Satzungsvorkaufsrechte nach § 25 BauGB

Eine weniger große Rolle spielte im Fachgespräch eine Änderung des § 25 BauGB. Wie bereits an anderer Stelle angesprochen, wurde lediglich darauf hingewiesen, dass die ohnehin nur befristet eingeführte Vorkaufssatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB verzichtbar sei, wenn die angeregte Erweiterung des allgemeinen Vorkaufsrechts aus § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB umgesetzt werde (s.o.).

Die Teilnehmenden sprachen darüber hinaus über das Verhältnis von § 24 und § 25 BauGB. Einhellige Meinung war hier, dass ein bestehendes allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB im Grundsatz die Anwendung eines Satzungsvorkaufsrechts ausschließe, da es dann an der Erforderlichkeit einer solchen Satzung fehle. Allerdings seien im Verhältnis zwischen § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB und § 24 BauGB durchaus Überschneidungen denkbar. Dies sei auch so von der Rechtsprechung mehrmals festgestellt worden. Insofern sei eine Satzung auf Grundlage des § 25 BauGB nicht per se rechtswidrig, wenn es bereits ein allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB gebe.

5.5 Abwendungsmöglichkeiten nach § 27 BauGB

Im Rahmen von § 27 BauGB drehte sich die Diskussion im Wesentlichen um mögliche Inhalte einer Abwendungserklärung bzw. Abwendungsvereinbarung sowie die Möglichkeiten der Sicherung von Vereinbarungen. Für die Kommunen sei es wichtig, einen Vertrag über die Abwendung abzuschließen, da nur auf diese Weise eine rechtliche Absicherung der Umsetzungsverpflichtung der Käufer*innen erreicht werden könne. Abwendungen auf der Basis städtebaulicher Verträge hätten sich in der Praxis bewährt und ließen sich ohne weiteres in der Ausübungsfrist aushandeln.

Zudem wurde darauf hingewiesen, dass es für die Verwaltungspraxis der Kommunen hilfreich wäre, im gesetzlichen Rahmen Klarheit darüber zu haben, was in der Abwendungsvereinbarung geregelt werden könne. Im Interesse der Kommunen sei, nicht nur eine Bauverpflichtung, sondern insbesondere auch soziale Bindungen über die Abwendungsvereinbarungen treffen zu können. Die Verankerung von sozialem Wohnungsbau im Bereich der Vorkaufsrechte lasse sich durch die Zielvorschrift der sozialgerechten Bodennutzung in § 1 Abs. 5 BauGB rechtfertigen. Als Gegenargument wurde angeführt, dass die Abwendungsbefugnis nicht weiter mit inhaltlichen Anforderungen aufgebläht werden solle. Die Abwendungsbefugnis sei Ausdruck des Rechtfertigungsgedankens bei der Ausübung des Vorkaufsrechts. Die Ausübung eines Vorkaufsrechts sei demnach nicht gerechtfertigt, wenn der Private sich den Vorschriften entsprechend verhalte und das Vorhaben entsprechend der kommunalen Pläne umsetze. Daher gehöre die Forderung nach sozialem Wohnungsbau in den Vorkaufsrechts-Tatbestand und nicht auf die Ebene der Rechtfertigung.

Diskutiert wurden auch mögliche Sicherungsinstrumente für den Fall, dass der Käufer der Abwendungsvereinbarung nicht entspreche. Bei der Ausübung zugunsten Dritter nach § 27a BauGB gibt es ein Ankaufsrecht für die Gemeinde, wenn der Käufer das Grundstück nicht zweckentsprechend bebaut bzw. nutzt (vgl. § 27a Abs. 3 S. 2 BauGB). Angeregt wurde, den Gemeinden ein solches Ankaufsrecht auch für den Fall einzuräumen, dass der nach § 27 BauGB einzugehende Umsetzungsverpflichtung nicht nachgekommen werde.

Schließlich gingen die Teilnehmenden noch auf den Vorschlag zur Aufgliederung der Fristenregelung im § 27 BauGB ein.³² Eine Aufteilung der dreimonatigen Ausübungsfrist in Teilfristen (Mitteilung der VKR-Absicht, Abwendungserklärung und VKR-Ausübung) wurde in mehreren Redebeiträgen kritisch gesehen. Eine solche Unterteilung sei praktisch nicht handhabbar. Allein das Einbringen der Vorkaufsrechtseinübung in den Stadtrat dauere zum Teil länger als einen Monat. Die Ausübungsfrist von drei Monaten stelle für die Kommunen kein Problem dar. Ebenso kritisch wurde eine weitere Ausdehnung der Ausübungsfrist gesehen. Eine längere Bindung sei für die betroffenen Kaufparteien häufig wirtschaftlich unzumutbar.

5.6 Ausübung zugunsten Dritter nach § 27a BauGB

Anlass zur Diskussion über § 27a BauGB gab ein Urteil des VG Hamburg (Urteil vom 05.10.2022 – VG 7 K 4429/21)³³, wonach die Ausübung zugunsten einer hundertprozentigen Entwicklungsgesellschaft der Stadt rechtswidrig sei. Gerade weil der konkrete Verwendungszweck für das Grundstück der Entwicklungsgesellschaft noch nicht klar war, sah das VG Hamburg hier eine unzulässige Ausübung. Den Teilnehmenden erschloss sich das Urteil des VG Hamburg nicht, da es im Grunde keinen Unterschied mache, ob eine hundertprozentige Tochter der Stadt oder die Stadt selbst das Vorkaufsrecht ausübe. Dennoch wurde hier angeregt, ggf. eine Klarstellung in den Gesetzestext des § 27a BauGB aufzunehmen.

5.7 Preislimitierte Ausübung des VKR nach § 28 Abs. 3 BauGB

Unterschiedlich wurde der Regelungsbedarf zur Ausübung des Vorkaufsrechts zum Verkehrswert bewertet. Grundsätzlich sei es ein wichtiges und sinnvolles Instrument, mit dem die Kommunen sich gegen übertriebene bzw. spekulative Kaufpreise wenden könnten. Sie könnten so vermeiden, dass sie mit Ausübung des Vorkaufsrechts selbst Teil der preistreibenden Entwicklung würden. Problematisch sei das für diesen Fall vorgesehene Rücktrittsrecht, denn die Gemeinde habe in diesem Fall gemäß § 28 Abs. 3 S. 4 BauGB die Kosten des Vertrags auf der Grundlage des Verkehrswerts zu tragen. In Bezug auf die Notarkosten gebe es für die Kommunen zumindest die Möglichkeit der Gebührenermäßigung nach § 91 Gerichts- und Notarkostengesetz. Angeregt wurde daher, die Rücktrittsmöglichkeit bei Ausübung zum Verkehrswert ganz zu streichen.

³² Olaf Reidt (2023): Vorkaufsrechte – Thesenpapier zum dritten Fachgespräch zur Novellierung des Städtebaurechts, S. 11 f.

³³ Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Bandes noch nicht rechtskräftig.

Kritisch bewertet wurde der Vorschlag, dass bei einer Anfechtung des Vorkaufsrechtsbescheids dieser nur hinsichtlich einer unzulässigen Preislimitierung aufgehoben werden könne und im Übrigen gültig bleibe. Dann sei der ursprüngliche Kaufpreis für das Vorkaufsrecht maßgeblich, den die Kommune dann zahlen müsse. Die Höhe des zu zahlenden Kaufpreises sei für die Gemeinden ein wichtiger Aspekt bei der Frage, ob das Vorkaufsrecht ausgeübt werde. Eine Bindung an den vereinbarten Kaufpreis bei Ausübung zum Verkehrswert würde dies unberücksichtigt lassen.

Unwidersprochen blieb der Vorschlag, die Vorkaufsrechte durchgängig in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu geben. Die Fälle der Preislimitierung würden aktuell noch vor den Landgerichten entschieden. Die unterschiedliche Gerichtsbarkeit mache hier keinen Sinn.

6. Entfristung befristet eingeführter Regelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes

6.1 Vorbemerkungen

Der Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition sieht bei den befristet eingeführten Regelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes eine Entfristung der neu eingeführten Instrumente vor. Auch der Fachkreis unterstützte dieses Ziel. Sichtbar war allerdings, dass die Relevanz der Regelungen für die Normadressaten unterschiedlich ist. Auch gab es eine Reihe von Anregungen zur besseren und praxistauglicheren Ausgestaltung der Regelungen im Falle einer Entfristung. Grundlage der Diskussion hierzu bildet ein Thesenpapier von Jacqueline Charlier (siehe „[I. Anhang: Diskussionspapiere](#)“).

6.2 Sektoraler Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB

Der sektorale Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung im unbeplanten Innenbereich nach § 9 Abs. 2d BauGB hat in der Praxis bislang wenig Relevanz in den Städten. In München gibt es einen Grundsatzbeschluss zur Anwendung.³⁴ Trotz der bislang geringen Zahl von Anwendungsfällen wurde im Fachgespräch allgemein ein Bedarf gesehen, die Regelung auch über den Zeitraum der Befristung fortgelten zu lassen. Dieser Bedarf wurde insbesondere hinsichtlich der dritten Variante der in Satz 1 der Regelung eingeräumten Festsetzungsmöglichkeiten gesehen. Danach können Flächen festgesetzt werden, „auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen dazu verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird“. Diese Festsetzungsermächtigung sei vor allem für viele Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt wichtig, weil

³⁴ Sektorale Bebauungspläne zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d Baugesetzbuch (BauGB) – Grundsatzbeschluss zur Anwendungspraxis der Landeshauptstadt München, <https://www.muenchen-transparent.de/antraege/7597973> (aufgerufen am 14.07.2023).

nur auf dieser Basis in Gebieten nach § 34 BauGB ein Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung erreicht werden könne. Denn der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages über entsprechende Bindungen sei ansonsten unzulässig und bedürfe zwingend einer expliziten Rechtsgrundlage.

6.2.1 Anwendungsfragen und etwaiger Änderungsbedarf bei § 9 Abs. 2d BauGB

Thematisiert wurden die Verständlichkeit und Praktikabilität der Vorschrift. Klarstellungsbedarf bei den Formulierungen in § 9 Abs. 2d Nr. 3 BauGB wurde nicht gesehen. In mehreren Redebeiträgen wurden die Ausführungen aus dem Diskussionspapier von Jaqueline Charlier bestätigt, dass es bei der Auslegung der Regelung keine durchgreifenden rechtlichen Probleme gebe. Mit § 9 Abs. 2d Nr. 3 BauGB und dem damit verbundenen Verweis auf die aktuellen Förderbedingungen könnten die Kommunen gut arbeiten. Die geforderte Umsetzungsverpflichtung sei Voraussetzung für die Zulassung des Vorhabens und müsse damit zum Zeitpunkt der Baugenehmigung vorliegen. Ein Systembruch lasse sich in der Festsetzung einer verpflichtenden Inanspruchnahme von Förderungen für den sozialen Wohnungsbau nicht erkennen. Aus kommunaler Anwendungspraxis sei die Formulierung unproblematisch.

Diskutiert wurde die Frage der Abhängigkeit der Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 und § 9 Abs. 2d BauGB vom Fortbestand der Wohnungsbauförderung und von der Befristung der Bindungen nach den Förderbestimmungen der Länder. Hierzu wurde festgestellt, dass die Festsetzung zur Bindung an den geförderten Wohnungsbau ihre Bedeutung nicht dadurch verliere, dass die Bindungsfrist auslaufe. Zwar sei das Gebäude dann nicht mehr entsprechend den Festsetzungen bebaut. Die Zulässigkeit der Nutzung setze jedoch am Zeitpunkt der Errichtung und nicht am Auslaufen einer Bindung für den geförderten Wohnungsbau an. Im Falle einer Neubebauung greife die Festsetzung weiter.

Als Problem bei der Anwendung des sektoralen Bebauungsplans für den sozialen Wohnungsbau wurde das Planungsschadensrecht angesprochen. Dieses sei insgesamt eine komplexe Materie und erschwere die Vorprüfung für einen Aufstellungsbeschluss. Zwar sei nach § 42 Abs. 2 BauGB keine Entschädigung zu zahlen, wenn das durch den Bebauungsplan mit Bindungen beschränkte Baurecht seit mindestens sieben Jahren nicht genutzt sei. Allerdings befinde man sich beim sektoralen Bebauungsplan in einem Gebiet nach § 34 BauGB. Dort sei die Bestimmung des Beginns der Sieben-Jahres-Frist sehr schwierig. Je größer das § 34-er Gebiet, desto komplizierter sei es, die Frist zu bestimmen. Das führe in der aktuellen Praxis dazu, dass die sektoralen Bebauungspläne i.d.R. nur für kleinere Wohnungsbauvorhaben genutzt würden und daher auch nur wenig sozialer Wohnungsbau geschaffen werde. Angeregt wurde daher, über eine Vereinfachung des Planungsschadensrechts bei § 9 Abs. 2d BauGB nachzudenken. Für viele Kommunen schließe die Entschädigungspflicht die Anwendung eines sektoralen Bebauungsplans faktisch aus, weil die Verantwortlichen in den Räten und Verwaltungen das damit einhergehende Risiko nur schwer einschätzen könnten. Aktuell versuche man insbesondere durch eine Baurechtsmehrung die Entschädigungsfrage zu umgehen.

Als möglicher Ansatz zur Minderung der Entschädigungsproblematik wurde eine Änderung bei § 34 Abs. 1 BauGB zur Diskussion gestellt. In § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB könne als Zulassungsvoraussetzung eingefügt werden, dass die Voraussetzungen einer sozialen Nutzungsmischung gewahrt bleiben sollten. Damit könne man die Sozialbindung des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG

konkretisieren. Dies könne sich dann auch auf die Entschädigungspflicht auswirken. Eine entschädigungspflichtige Wertminderung wäre aufgrund der zusätzlichen Zulassungsvoraussetzung aus § 34 Abs. 1 BauGB dann gar nicht gegeben. Der Gedanke sei jedoch noch nicht ausgereift und bedürfe einer weiteren Prüfung. Es gebe z. B. auch § 34-er Gebiete, die überwiegend aus Gewerbe bestünden und wo eine soziale Durchmischung im Rahmen des Einfügens keine Rolle spielen könne.

Angerissen wurde die Idee, die Geltung des sektoralen Bebauungsplans auf Aufstockungen, Nutzungsänderungen oder Nachnutzungen von Gewerbe auszuweiten. Es gebe durchaus Fälle in § 34-er Gebieten, in denen das Baurecht noch nicht vollständig ausgeschöpft sei. Weise man für diese Gebiete einen sektoralen Bebauungsplan aus, dann sollten die Bindungen für den sozialen Wohnungsbau auch für den Fall des vollständigen Ausschöpfens des Baurechts gelten. Dass man über solche Möglichkeiten überhaupt nachdenken müsse zeige, wie dringend bezahlbarer Wohnraum in manchen Städten benötigt werde. Demgegenüber wurde von anderen in Zweifel gezogen, ob wegen der Kosten des Ausbaus von Dachgeschossen etc. eine Nutzung für den sozialen Wohnungsbau überhaupt in Betracht komme.

6.2.2 Grundsätzliche Überlegungen zu alternativen Regelungskonzepten

Diskutiert wurde auch die grundsätzliche Überlegung, anstelle oder ergänzend zum Konzept des sektoralen Bebauungsplans in § 9 Abs. 2d BauGB die generell bei jedem Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB bestehende Festsetzungsmöglichkeit entsprechend zu erweitern. Der „sektorale“ Bebauungsplan sei nur der zweitbeste Weg. Hingewiesen wurde auf die Gesetzesinitiative aus Hamburg³⁵, mit der eine entsprechende Erweiterung des § 9 Abs. 1 Nr. 7 um die Regelungsoption des § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB erreicht werden sollte, die im Bundesrat jedoch aus politischen Gründen gescheitert sei. In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde gleichwohl dafür plädiert, diese Idee weiter zu verfolgen.

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass mit dem sektoralen Bebauungsplan eine Reihe von Problemen verbunden sei. Insbesondere wurde auf die dort sehr eingeschränkten Festsetzungsmöglichkeiten verwiesen. So würden bei Wohnungsbauvorhaben aufgrund der räumlichen Einbettung in vorhandene städtische Strukturen häufig Festsetzungen zum Lärmschutz und zur Erschließung erforderlich, die beim sektoralen Bebauungsplan nicht möglich seien. Sinnvoll und für die Praxis einfacher sei es, die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB im Sinne von § 9 Abs. 2d BauGB weiterzuentwickeln. Dies habe den Vorteil, dass dann ganz auf den sektoralen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB verzichtet werden könne. Es sei auch kein rechtlicher oder praktischer Grund ersichtlich, hier zu differenzieren. Die sachgerechte Aufstellung von Bebauungsplänen für den Wohnungsbau mit entsprechenden Bindungen werde erleichtert, weil die Kommunen anders als beim sektoralen Bebauungsplan nach den jeweiligen Erfordernissen des Einzelfalls ergänzend auf den gesamten Festsetzungskatalog zurückgreifen könnten.

Auch wurde die Auffassung vertreten, dass die mit den sektoralen Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 2a bis d BauGB bezweckte Erleichterung durch eine Fokussierung auf das definierte sektorale Planungsziel nicht ins Gewicht falle. Die planaufstellende Gemeinde könne auch einen normalen Bebauungsplan im vereinfachten oder beschleunigten Verfahren aufstellen. Dabei

³⁵ BR-Drucksache 646/22.

könnten auch Bebauungspläne aufgestellt werden, die sich auf bestimmte Inhalte konzentrieren (§ 30 Abs. 3 BauGB), soweit kein weitergehendes Planungserfordernis bestehe.

Ergänzend wurde darauf hingewiesen, dass für den Fall der Übernahme der Regelungen des § 9 Abs. 2d S. 1 BauGB in den § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB genau zu überlegen sei, welche der Festsetzungsvarianten man im allgemeinen Festsetzungskatalog wolle. Auch die unterschiedlichen Formulierungen in § 9 Abs. 2d S. 1 BauGB sollten geprüft werden. Zum Teil bezögen sich die Regelungen auf Wohngebäude insgesamt, aber auch einzelne Wohnungen würden gesondert aufgegriffen. Hier solle der Gesetzgeber die Zielrichtung der jeweiligen Regelung mit der aktuellen Formulierung genau überprüfen.

Schließlich wurde unter Verweis auf das zugrundeliegende Diskussionspapier in einem Redebeitrag darauf hingewiesen, dass der mit dem sektoralen Bebauungsplan verfolgte Zweck auch durch eine geringfügige Erweiterung bei § 34 Abs. 1 BauGB erreicht werden könne. Als Voraussetzung für die Zulässigkeit könne die Vermeidung des Entstehens städtebaulicher Spannungen insbesondere durch ausschließlich ungebundenen Wohnungsbau eingeführt werden. Diese Idee solle bei den weiteren Überlegungen nicht unberücksichtigt bleiben, da sie zu einer effektiven Entlastung führen könne, was angesichts des sich verschärfenden Fachkräftemangels immer wichtiger werde.

6.3 Möglicher Änderungsbedarf bei § 201a BauGB

Bei der Debatte um die Rechtsverordnung nach § 201a BauGB, mit der die Länder Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten festlegen, gab es ein, soweit ersichtlich, einheitliches Bild. Die Konstruktion über eine Rechtsverordnung sei vom Verfahren sehr kompliziert und führe zu misslichen Ergebnissen. Zwar könne man eine Parallele zum Zweckentfremdungsrecht ziehen, bei dem die Kommunen auf Grundlage von Landesrecht tätig würden. In einigen Ländern habe das Verfahren für den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB jedoch sehr lange gedauert, sodass die daran anknüpfenden Instrumente erst deutlich verzögert genutzt werden könnten. Andere Länder hätten erst gar keine Rechtsverordnung erlassen, obwohl es einzelne Kommunen gebe, die die Instrumente dringend benötigten. Auch sei die Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes über Gutachten, die auch noch ständig angepasst werden müssten, sehr umständlich. Darüber hinaus könne man die Nutzung von städtebaulichen Instrumenten nicht von den politischen Verhältnisse in einem Bundesland abhängig machen. Daher war es im Kreis der kommunalen Vertreter*innen einhellige Meinung, dass die Regelungen unmittelbar gelten und nicht vom Erlass einer Rechtsverordnung des Landes abhängig gemacht werden sollten.

Gegenstand der Diskussion war auch die Frage, inwiefern die Kommunen selbst einen angespannten Wohnungsmarkt festlegen können sollten. Der Begründungsaufwand für die Kommunen sei beim Begriff des angespannten Wohnungsmarktes hoch, weil er sehr weitgehend sei. Es gebe ein Spannungsverhältnis zwischen der Sachnähe der Kommunen zu ihrem Wohnungsmarkt und der Kapazität einer gerichtsfesten Prüfung eines angespannten Wohnungsmarktes. Die Personalkapazitäten hätten vor allem die Länder.

Als alternativer Ansatz wurde in einem Redebeitrag angeregt, von dem Begriff des angespannten Wohnungsmarktes abzurücken und anstelle dessen an den in den 1990er-Jahren beim Maßnahmengesetz zum BauGB verwendeten Begriff des dringenden Wohnungsbedarfs anzuknüpfen. Dagegen

wurde eingewandt, dass der aktuelle inhaltliche Gleichklang zum BGB auch vorteilhaft sei, da sich die Gerichte daran orientieren könnten.

Grundsätzlicher Diskussionsbedarf wurde in Bezug auf die zu beobachtende Tendenz angezeigt, die Geltung bestimmter Regelungen von einem Rechtsakt der Länder abhängig zu machen. § 201a BauGB habe z. B. Vorbildwirkung für die Gesetzgebungsverfahren im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien und im Katastrophenschutz bzw. der -vorsorge. Es stelle sich die Frage, ob der Zwischenschritt über die Länder nicht ein neues Regelungsinstrument sei, welches für vergleichbare Situationen angewendet werden solle. Dagegen wurde angeführt, dass die Situationen bei der Nutzung von städtebaulichen Instrumenten nicht vergleichbar sei mit dem Ausbau erneuerbarer Energien. Erstere hätten einen viel stärkeren kommunalen Bezug, und es sei nicht ersichtlich, warum die Länder entscheiden sollten, ob Kommunen von einem weitergehenden Befreiungstatbestand Gebrauch machen dürften oder nicht. Beim Thema Tagebau und Katastrophenschutz sehe man viel stärker Länderinteressen betroffen.

6.4 Möglicher Änderungsbedarf bei § 31 Abs. 3 i.V.m. § 201a BauGB

Die mit § 31 Abs. 3 BauGB vorgenommene Erweiterung des Befreiungstatbestandes wurde generell als sinnvoll erachtet. Sie könne das Baugeschehen im Siedlungsbestand erheblich beschleunigen, da ein Verfahren zur Änderung des zugrundeliegenden Bebauungsplans nicht immer schon dann erforderlich werde, wenn von den Grundzügen der Planung abgewichen werde. Daher gab es ausschließlich zustimmende Äußerungen zu einer Verlängerung.

Unterschiedlich waren die Auffassungen allerdings zu der Frage, ob der Befreiungstatbestand noch über die jetzt geltende Regelung hinaus erweitert werden sollte. Diskutiert wurde zum einen der Vorschlag, auch auf die sich aus dem Wortlaut ergebende Bindung an den Einzelfall zu verzichten. Für eine solche Erweiterung wurden vor allem verwaltungspraktische Argumente angeführt. Für die Bauverwaltungen gehe es genauso wie für die Vorhabenträger*innen darum, die Verfahren möglichst kurz und wenig aufwändig zu halten. Deshalb sei es sinnvoll, die Möglichkeiten zu erweitern, ein von einem Bebauungsplan abweichendes Vorhaben auch ohne Änderung des Bebauungsplans zuzulassen, soweit die Berücksichtigung öffentlicher Belange und der nachbarlichen Interessen gewährleistet sei. Als Träger der Planungshoheit hätten die Gemeinden es selbst in der Hand, anstelle einer Befreiung auf die Durchführung eines Änderungsverfahrens zu bestehen, soweit dies für erforderlich gehalten werde. Man müsse sich auch von der Vorstellung verabschieden, die Kommunen könnten alle Flächen überplanen. Daher sei an dieser Stelle vor allem Pragmatismus gefragt.

Als Gegenargument wurde vorgetragen, dass mit einer weiteren Abkehr vom Planmäßigkeitsprinzip einem Grundprinzip des Planungsrechts widersprochen werde, welches der Sicherung der kommunalen Planungshoheit diene. Man sehe zwar ein Planungserfordernis, aber die Befreiung erscheine als einfachere Lösung. Die Folge wäre, dass Kommunen immer weniger Bebauungspläne erarbeiteten, sondern nur noch flächendeckend Befreiungen erteilen würden. Der Gedanke des § 31 Abs. 2 und 3 BauGB sei gewesen, Fälle zu erfassen, die beim ursprünglichen Entwurf des Bebauungsplans noch nicht absehbar waren. Auch wurde darauf verwiesen, dass die Stellung der Gemeinden bei Befreiungsentscheidungen praktisch deutlich eingeschränkter sei, wenn es sich um kreisangehörige Gemeinden handelt und die Bauaufsichtsbehörde beim Landkreis angesiedelt sei.

Hierauf Bezug nehmend wurde ein Kompromissvorschlag in die Diskussion eingebracht. Eine Lösung von der Bindung an den Einzelfall könnte zumindest bei Befreiungsentscheidungen erfolgen, bei denen es lediglich um das Maß der Nutzung oder die überbaubare Grundstücksfläche gehe. Damit könnten Geschossausbauten möglich sein, aber auch Gebiete insgesamt dichter oder grüner ausgestaltet werden. Als Beispiel wurde hier die flächen-deckende Befreiung von fünf auf sechs Geschosse oder die Verschiebung der Baugrenzen um zwei Meter genannt. Als Korrektiv blieben dann noch das Zustimmungserfordernis der Kommune (Planungshoheit) und die Wahrung der nachbarlichen Interessen. Bei der Art der baulichen Nutzung sehe man stärker die Gefahr einer Ausuferung der Regelung des § 31 Abs. 3 BauGB.

In die Diskussion eingebracht wurde auch der Vorschlag, gesetzgeberisch klarzustellen, dass bei Befreiungsentscheidungen über § 31 Abs. 3 BauGB auch sozialer Wohnungsbau gefordert werden könne. Hierzu bestünden in der Praxis z.T. Unsicherheiten, genauso wie zu der Frage, ob mit der Befreiungsentscheidung auch eine Bauverpflichtung verbunden werden dürfe. Auch dieses sei im Interesse eines effektiven Verwaltungshandelns in Bezug auf die Erfordernisse des Wohnungsbaus.

Schließlich wurde der Vorschlag in die Diskussion eingebracht, den Befreiungstatbestand auch auf gewerbliche Nutzungen auszuweiten. Aktuell sei zwar der Wohnungsbau das dringendste Thema in den Kommunen. Früher oder später werde es aber auch bei den gewerblichen Nutzungen das Bedürfnis geben, schneller und einfacher zu bauen. Da könne die Ausweitung in § 31 Abs. 3 BauGB einen Beitrag leisten. Im Hinblick auf die Umnutzung gewerblicher Areale könne ein zusätzlicher Befreiungstatbestand gegebenenfalls helfen. Bei großen Umnutzungen, etwa von ehemaligen Kaufhäusern, werde aber doch eher ein Planungserfordernis gesehen. Grundsätzlicher wurde in anderen Redebeiträgen eingewandt, dass ein Bedarf an einer solchen Öffnung derzeit nicht bestehe und allenfalls einige wenige Kommunen betreffe. Auch spreche gegen eine solche Ausweitung, dass gerade bei Abweichungen von der Art der zulässigen Nutzung wegen potenzieller Nutzungskonflikte in stärkerem Maße die kommunale Planungshoheit und ein geordnetes Planungsverfahren erforderlich seien.

In diesem Zusammenhang kam noch der Hinweis, dass es in der Kommentierung zu § 31 Abs. 3 BauGB strittig sei, ob dieser nur Befreiungen für Wohngebäude zulasse oder auch die soziale Infrastruktur mitumfasse.

6.5 § 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB i.V.m. § 201a BauGB

Die Diskussionsbeiträge zum Thema Baugebote werden im Zusammenhang an anderer Stelle dokumentiert (siehe Kap. 4.6.2). Das Thema war auch schon als Instrument der Innenentwicklung auf der Agenda der Fachgespräche.

6.6 Möglicher Änderungsbedarf bei § 250 i.V.m. § 201a BauGB

Wie schon zu § 201a BauGB kritisierten einige Diskussionsbeiträge von Vertreter*innen der Kommunen auch bei der Anwendung von § 250 BauGB das umständliche Verfahren über den Erlass einer Landesverordnung. Es mache keinen Sinn, dass jedes Land hier eine eigene Regelung treffe, ab wann der Umwandlungsvorbehalt greife (§ 250 Abs. 1 S. 6 BauGB). Dies solle der Bundesgesetzgeber einheitlich regeln.

Ein weiterer Vorschlag richtete sich an eine Angleichung der Genehmigungsvorbehalte aus § 250 BauGB und aus § 172 BauGB in sozialen Erhaltungssatzungen. Letzterer funktionierte im Vollzug nur sehr schlecht. Die Eigentümerverpflichtung nach § 172 Abs. 4 Nr. 6 BauGB, innerhalb von sieben Jahren an die Mieter*innen zu verkaufen, werde nicht umgesetzt. In Berlin würden nur 0,2 % der Verkäufe tatsächlich an die Mieter*innen erfolgen. Hier sei die Regelung des § 250 BauGB deutlich besser. Daher sollte die Regelung für die sozialen Erhaltungssatzungen entsprechend der Regelung in § 250 BauGB geändert werden.

7. Baunutzungsverordnung – Regelungsbedarf und Regelungsmöglichkeiten sowie Zulässigkeit von Clubs und Livemusik-Spielstätten

7.1 Vorbemerkung

Einleitend wurde darauf hingewiesen, dass die BauNVO nach der Rechtsprechung des BVerwG als eine sachverständige Konkretisierung allgemeiner Planungsgrundsätze verstanden werden kann (BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1993 – BVerwG 4 C 15.92). Diese fänden insbesondere in den Gebietstypologien und der Zuordnung miteinander verträglicher Nutzungen in den Baugebieten ihren Niederschlag. Die BauNVO habe eine robuste Struktur, welche über die vielen Jahre ihres Bestehens nur wenige Änderungen erfahren habe. Bezugnehmend auf das zugrundeliegende Diskussionspapier (siehe „I. Anhang: Diskussionspapiere“) von Eva Maria Levold wurde zudem festgestellt, dass sich in der Vergangenheit bereits zahlreiche Untersuchungen und Aufsätze mit der Frage des Änderungsbedarfs bei der BauNVO befasst hätten. Die wesentlichen Hemmnisse für städtebauliche Entwicklungen seien nach wie vor die Bedingungen am Bodenmarkt sowie die Lärmproblematik aufgrund von stärkeren Nutzungsmischungen (heranrückende Wohnbebauung). Hier könne die BauNVO nur bedingt weiterhelfen.

Dennoch stelle sich unter den aktuellen Herausforderungen im Siedlungsbestand (Transformation der Innenstädte, Umnutzungen, verdichtete Bebauung etc.) die Frage nach einem Anpassungsbedarf. Insbesondere bei der Schnittstelle mit dem Immissionsschutzrecht stoße man regelmäßig auf Probleme in der Stadtplanung. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung sei dementsprechend das Ziel formuliert, die TA Lärm zu modernisieren und an die geänderten Lebensverhältnisse in den Innenstädten anzupassen, um Zielkonflikte zwischen Lärmschutz und heranrückender Wohnbebauung aufzulösen.

7.2 Grundstruktur der Gebietstypologie

In den meisten Diskussionsbeiträgen wurde dem zugrundeliegenden Diskussionspapier folgend betont, dass sich die Grundstruktur der BauNVO bewährt habe und beibehalten werden solle. Insbesondere aus der Planungspraxis der Kommunen gebe es dazu keinen Anlass für eine grundsätzliche

Überarbeitung. Mit dem aktuellen Rechtsrahmen der BauNVO lasse sich sehr gut auch auf neuere Entwicklungen in der Stadtplanung reagieren. Sowohl die Verwaltungen als auch die Vorhabenträger*innen orientierten sich stark am Festsetzungskatalog des § 9 BauGB und der Baugebietstypen der BauNVO. Eine gute Bebauungsplanung sei mit den Instrumenten der BauNVO rechtssicher möglich. Viele Pläne scheiterten eher an handwerklichen Fehlern bei der Handhabung der Instrumente. Dies lasse sich aber durch andere Mittel beheben. Von großem Wert sei auch, dass die Bestimmungen durch die Rechtsprechung weitgehend geklärt seien. Aus der Perspektive der Gerichtsbarkeit wurde ergänzend ausgeführt, dass die BauNVO auch für die Gerichte ein bekanntes Terrain sei, was Sicherheit bei der Anwendung vermittele. Man mache die Beobachtung, dass die Bebauungspläne rechtssicherer werden, je mehr sich die Gemeinden an den Vorschriften der BauNVO orientierten. Sobald eine Gemeinde von den Begrifflichkeiten der BauNVO abweiche, würden die Gerichte häufig näher hinsehen und dadurch auch eher Rechtsfehler entdecken.

In einzelnen Redebeiträgen wurde darauf aufmerksam gemacht, dass es auch fundamentale Kritik an der Gebietstypologie der BauNVO gebe. Danach spiegele die BauNVO ein nicht mehr zeitgemäßes städtebauliches Leitbild wider, welches auf der Nutzungstrennung beruhe. In diesem Zusammenhang wurde auf die Düsseldorfer Erklärung zum Städtebaurecht aus dem Jahr 2019³⁶ hingewiesen. Diese fordere eine grundsätzliche Novellierung der BauNVO und TA Lärm zur Realisierung der europäischen Stadt im Sinne der Neuen Leipzig Charta. Die Nutzungskataloge der Baugebietstypen seien ein Hindernis für eine soziale und funktionale Vielfalt in der Stadt. So sei beispielsweise die Umnutzung von Parkhäusern in Wohnraum oder von großen innerstädtischen Kaufhäusern auf Grundlage der bestehenden Gebietstypologie nur schwer umzusetzen.

Diesem Einwurf wurde in einigen Redebeiträgen explizit widersprochen. Die BauNVO setze lediglich die Leitplanken für die Planung. Bei neuen Herausforderungen des Städtebaus stoße man sicherlich teilweise an die Grenzen. Dabei müsse man jedoch nicht die grundsätzliche Struktur in Frage stellen. Es reiche aus, Änderungen an den „Randbereichen“ vornehmen. Letztlich bereite die Einteilung in die Gebietstypologien einen verlässlichen Rahmen bei den allermeisten Planungen und entlaste die Gemeinden bei der Begründung.

7.3 Einzelaspekte der Gebietstypen und Nutzungsbegriffe

Diskutiert wurden dem Diskussionspapier folgend eine Reihe von Vorschlägen zur Weiterentwicklung und Schärfung einzelner Gebietsvorschriften und Nutzungsbegriffe.

7.3.1 Typisierende Differenzierung zwischen Gewerbebetrieben

Im Diskussionspapier wurde die Überprüfung der gewerblichen Nutzungskategorien hinsichtlich ihres typisierenden Störgrades (störend, nicht störend, nicht wesentlich störend) vorgeschlagen. Viele Gewerbebetriebe seien aufgrund veränderter Produktionsbedingungen nicht mehr in gleicher Weise

³⁶ <https://www.stadtbaukunst.de/homepage-2-2/konferenz-no-10-4/> (aufgerufen am 14.07.2023).

störend wie früher und deshalb grundsätzlich in der Nachbarschaft von Wohnungen grundsätzlich vertretbar. Hilfreich könne daher die Erstellung einer Liste von Betriebsarten (Gewerkeliste) auf Basis des aktuell nach dem Stand der Technik zu erwartenden Störpotenzials sein. Damit erreiche man eine feinere Typisierung, die mehr Spielraum für gewerbliche Nutzungen in der Nähe von Wohnraum zulasse. Auch eine gänzliche Aufgabe der typisierenden Betrachtung sei denkbar, da die Verträglichkeit der Nutzungen mit dem jeweiligen Baugebiet individuell anhand des Immissionsschutzrechtes überprüft werden könne. Der Vorschlag wurde im Verlauf der Diskussion jedoch nicht weiter aufgegriffen.

7.3.2 Wohnen im Kerngebiet

Vertiefter diskutiert wurde die Idee, die Zulässigkeit von Wohnen im Kerngebiet zu erleichtern. Der Strukturwandel in den Innenstädten, in denen häufig faktische Kerngebiete vorzufinden seien, mache häufig eine Öffnung dieser Gebiete für das Wohnen erforderlich. Zwar gebe es heute das urbane Gebiet nach § 6a BauNVO als Alternative, in dem eine flexible Nutzungsmischung zwischen Gewerbe und Wohnen möglich sei. Das urbane Gebiet helfe aber nur bedingt bei einer Nutzungsmischung in verdichteten Innenstadtbereichen, wenn dort auch weiter großflächiger Einzelhandel zulässig sein solle. Denn großflächiger Einzelhandel sei in urbanen Gebieten grundsätzlich unzulässig. Im Kerngebiet seien demgegenüber Wohnungen nur für Betriebs- und Aufsichtspersonal zulässig oder dann, wenn der Bebauungsplan dies explizit festsetze.

Einschränkend wurde ausgeführt, dass Kerngebiete sehr unterschiedliche Nutzungsstrukturen aufweisen könnten, die in unterschiedlicher Weise mit Wohnnutzungen kombinierbar seien. So seien Kerngebiete mit einer starken Prägung durch Vergnügungsstätten anders zu betrachten als solche mit überwiegender Büronutzung und Einzelhandel. Eine pauschale Zulassung von Wohnbebauung in Kerngebieten werde dem nicht gerecht. Es bedürfe vielmehr einer Einzelfallbetrachtung. Zudem sei zu bedenken, dass eine Veränderung des Zulässigkeitspektrums im Kerngebiet auch zu einer Verschiebung des Zulässigkeitsmaßstabs in faktischen Kerngebieten führen würde. Hieraus könne für die Kommunen ein erhöhtes planerisches Steuerungserfordernis erwachsen. Vorgeschlagen wurde vor diesem Hintergrund, lediglich bei der Zweckbestimmung des Kerngebietes in § 7 Abs. 1 BauGB das Wohnen mit aufzunehmen. Dies würde die Festsetzung von Wohnen in Kerngebieten erleichtern. Zugleich könne sich dies auch auf Befreiungsentscheidungen nach § 31 Abs. 3 BauGB erleichternd auswirken, da Wohnungen im Einzelfall im Wege von Befreiungen zugelassen werden könnten.

Auch eine grundlegende Gegenposition wurde vertreten. Wohnnutzungen in Kerngebieten erschwerten die Planung solcher Gebiete. Eine Abwägung zwischen Wohnnutzungen und beispielsweise Vergnügungsstätten sei sehr schwierig. Daher solle man eher darüber nachdenken, großflächigen Einzelhandel in urbanen Gebieten unterzubringen. Damit werde der Charakter dieser Gebiete noch urbaner und man entgehe großen Konflikten zwischen Wohnen und kerngebietstypischen Nutzungen.

7.3.3 Unterscheidungserfordernis bei Festsetzung von Sondergebieten

Als Sondergebiete dürfen nach § 11 Abs. 1 BauNVO nur solche Gebiete festgesetzt werden, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheiden. Im Diskussionspapier wird dazu ausgeführt, dass

sich die Städte hier mehr Gestaltungsspielraum wünschten. Der Nachweis, dass sich ein Sondergebiet von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheide, sei immer wieder mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Durch den Wegfall des Erfordernisses „wesentlich“ könne die Gestaltungsfreiheit der Städte für sonstige Sondergebiete gestärkt werden.

Dem wurde entgegengehalten, dass eine Unterscheidung von den anderen Baugebieten essentiell sei. Der Wegfall des Attributs „wesentlich“ ändere daran nichts. Vielmehr entstünden neue Unsicherheiten aufgrund einer veränderten Formulierung im Verordnungstext. Falle die Wesentlichkeit als Differenzierungskriterium weg, würden die Gerichte eigene Differenzierungen suchen, um sie von den bestehenden Gebietstypen zu unterscheiden. Damit wäre dem Anliegen der Kommunen an dieser Stelle nicht gedient.

7.3.4 Experimentierräume oder Reallabore?

Kritisch hinterfragt wurde die Idee, Experimentierräume oder Reallabore bei der Lösung aktueller Nutzungskonflikte in der Stadtplanung zu ermöglichen. Eine solche Öffnung sei nur gerechtfertigt, wenn das bestehende System nicht funktioniere und es großen Änderungsbedarf am bestehenden Rechtsrahmen gebe. Die Einführung des urbanen Gebietes gebe den Kommunen schon eine Festsetzungsmöglichkeit an die Hand, bei der sie hinsichtlich der Dichte und der Nutzungsmischung experimentieren könnten. Ein Experimentierraum, der gänzlich frei von jeglichen Beschränkungen sei, sei nur schwer vorstellbar. Auch ein Experimentierraum müsse einen bestimmten Rahmen vorgeben, wie unterschiedliche Nutzungen miteinander in Einklang gebracht werden könnten.

Angesprochen wurde daneben auch die Idee, Festsetzungen zur Öffnung oder Beschränkung der zulässigen Nutzungsart bei der Innenentwicklung dienenden Bebauungsplänen zu erlauben – auch ohne die gleichzeitige Festsetzung eines Baugebietes. Die sektoralen Bebauungspläne nach § 9 Abs. 2a bis d BauGB gingen bereits in eine ähnliche Richtung. Denkbar sei auch ein pauschaler Verzicht auf einen Gebietstypenzwang für den Innenbereich, um eine Ausweitung der sektoralen Bebauungspläne um weitere spezielle Planungsaufgaben zu verhindern. Bereits de lege lata könnten einfache Bebauungspläne z. B. Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung, zur Erschließung oder zur Begrünung treffen, ohne dass ein Baugebiet festgesetzt werden müsse. Der Zulässigkeitsrahmen ergebe sich dann hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung aus § 34 BauGB. Dies auch für die Art der baulichen Nutzung betreffende Festsetzungen zu erlauben, könne die Handlungsfähigkeit der Kommunen ggf. deutlich verbessern.

7.3.5 Verkaufsflächenfestsetzung

Weiteres Thema waren die praktischen Konsequenzen aus einem Urteil des BVerwG³⁷ zur Festsetzung von Verkaufsflächen in einem Sondergebiet. Aus der Unwirksamkeit der Beschränkung der Vorhabenzahl bei einem Sondergebiet Einkaufszentrum folgte das Gericht die Unwirksamkeit der Bestimmungen zur Mindest- und Höchstverkaufsfläche. Für die Kommunen sei die Beschränkung der Verkaufsfläche allerdings besonders wichtig, um zentrale Versorgungsbereiche oder Einzelhandelsbereiche gegenüber übermäßigen Kaufkraftverlagerung zu schützen. Dies habe sich in der Praxis mittlerweile

³⁷ Urteil vom 25.01.2022 – BVerwG 4 CN 5.20.

durchgesetzt, es fehle allerdings nun an einer entsprechenden Rechtsgrundlage. Von der kommunalen Praxis wurde daher einhellig an den Gesetzgeber appelliert, hier eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

Eine Möglichkeit, dies umzusetzen, sei, die Festsetzung von Verkaufsflächen als zusätzlichen quantitativen Parameter wie GFZ, GRZ und BMZ für das Maß der baulichen Nutzung zu betrachten. Die Verkaufsfläche als Kennzeichen für die Art der baulichen Nutzung zu nehmen, gelinge nicht durchgehend.

7.4 Umgang mit Lärmkonflikten

7.4.1 Immissionskontingentierung

Schon beim Themenkomplex Innenentwicklung wurde die Frage diskutiert, ob die in der Bauleitplanung weitverbreitete Praxis der Festsetzung von Lärmkontingenten einer verbesserten Rechtsgrundlage bedürfe. Diese Diskussion wurde noch einmal in Bezug auf die auf § 1 Abs. 4 BauNVO gestützte Praxis der Bauleitplanung aufgegriffen und vertieft. Einigkeit bestand, dass entsprechende Festsetzungen für eine sachgerechte planerische Entschärfung von Lärmkonflikten an der Schnittstelle zwischen Gewerbe- und Wohngebieten sinnvoll und derzeit unverzichtbar seien. Eine Rechtsgrundlage für die Festsetzung von Lärmkontingenten ergebe sich bislang nur vermittelt aus der nach § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO bestehenden Möglichkeit, Baugebiete nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften zu gliedern. In Gewerbe- und Industriegebieten sei auch eine gebietsübergreifende Gliederung zulässig. Ein Ausschluss von allgemein zulässigen Nutzungen könne durch eine Gliederung nach § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO nicht erreicht werden. Im Falle einer gebietsübergreifenden Gliederung (externe Gliederung) müsse jede der nach der jeweiligen Baugebietevorschrift zulässigen Nutzung zumindest an anderer Stelle im Plangebiet oder im Falle einer externen Gliederung zumindest in einem anderen Baugebiet zulässig sein. Die Lärmemissionskontingentierung eines Industriegebiets sei also von § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO nur gedeckt, wenn ein Teilgebiet von einer Emissionsbeschränkung ausgenommen werde. In der Aussprache hierzu wurde deutlich gemacht, dass sich hieraus für die Praxis der Bauleitplanung nicht unerhebliche Schwierigkeiten ergäben. Vor diesem Hintergrund wurde in der Diskussion auch unter Bezugnahme auf eine jüngere Entscheidung des BVerwG (Urt. v. 18.02.2021 – 4 CN 5/19, NVwZ 2021, 1141) darauf hingewiesen, dass es Aufgabe des Bundesgesetzgebers sei, eine den praktischen Erfordernissen besser gerecht werdende Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung von Lärmkontingenten zu schaffen.

Angeregt wurde eine Änderung des § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB, um künftig eine Lärmkontingentierung rechtssicher vornehmen zu können. Die horizontale Gebietsgliederung nach Emissionskontingenten als Eigenart der Betriebe und Anlagen sei lediglich ein von der Praxis gefundener Ausweg, um bestimmte Betriebe und Anlagen mit höheren Emissionskontingenten aus Gründen des Immissionsschutzes angrenzender schutzbedürftiger Nutzungen zu ermöglichen. Im Kern gehe es aber nicht um eine Gliederung, sondern um eine Beschränkung der mit einer Grundstücksnutzung verbundenen zulässigen Emissionen. Ein konkreter Vorschlag des Bundesrates zu einer Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB liege bereits vor.

Dem wurde entgegengehalten, dass sich die Frage nach dem Verhältnis zu Festsetzungen nach § 1 Abs. 4 BauNVO stellen würde. Vorzugswürdig sei deshalb eine Änderung von § 1 Abs. 4 BauNVO unter Berücksichtigung der sich aus der Rechtsprechung ergebenden Anforderungen.

7.4.2 TA Lärm/Schallschutz in der Bauleitplanung (DIN 18005)

Ein ebenfalls beim Themenkomplex Innenentwicklung bereits angesprochenes Thema betraf den Umgang mit Lärmkonflikten bei einer an Gewerbelärm heranrückenden Wohnbebauung. Streitig sei nach wie vor die Möglichkeit, passive Schallschutzmaßnahmen festsetzen zu können. Die Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 2012 (Urt. vom 29.11.2012 – 4 C 8.11) werde unterschiedlich interpretiert. Zum Teil werde die Entscheidung dahingehend verstanden, dass die Festsetzung von passiven Schallschutzmaßnahmen, insbesondere von Schallschutzfenstern zum Schutz vor gewerblichen Lärmemissionen, kein taugliches Mittel zur Bewältigung der ausgelösten Nutzungskonflikte einer heranrückenden Wohnbebauung sei. Daher sei eine Klarstellung durch den Gesetzgeber sinnvoll. Zwei alternative Lösungswege wurden hierfür skizziert. So könne entweder in § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB festgelegt werden, dass auch im Verhältnis zu gewerblichem Lärm bei der Festsetzung von baulichen Maßnahmen wie dem Einbau von Lärmschutzfenstern auf den Innenraumlärmpegel abgestellt werden kann. Dies hätte allerdings den Nachteil, dass es nur für den beplanten Bereich gelte. Ein anderer gangbarer Weg könne auf der Vollzugsebene über Änderungen bei § 15 BauNVO sowie beim Gebot des Einfügens nach § 34 BauGB ansetzen. Hier könne klargestellt werden, dass bei einer an Gewerbelärm heranrückenden Wohnbebauung dem Gebot der Rücksichtnahme auch dann Rechnung getragen werde, wenn ein ausreichender Innenraumschutz gewährleistet sei. Diese Lösung habe den Vorteil, dass sie nicht nur neue B-Pläne, sondern auch Bestandssituationen erfasse. Die Lärmproblematik bei heranrückender Bebauung sei häufig ein großes Hindernis bei der Entwicklung von Wohnbebauung, insofern bestehe hier besonders dringender Handlungsbedarf.

Kritisiert wurde vor allem auch, dass die TA Lärm als maßgeblicher Beurteilungsort für die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte auf das am nächsten zur Lärmquelle liegende Fenster abstelle. Fenster, welche nicht geöffnet werden könnten, blieben dabei unberücksichtigt. Dementsprechend behelfe sich die Praxis zur Einhaltung der Anforderungen der TA Lärm häufig damit, dass man nicht zu öffnende Fenster mit mechanischer Belüftung festsetze. Mit einer solchen Festsetzung könne zwar den Anforderungen der TA Lärm formal genügt werden. Mehr Wohnqualität sei hierdurch aber in der Regel nicht erreicht. Ob der Gesetzgeber tatsächlich vorschreiben müsse, dass die Öffnung eines Fensters technisch ausgeschlossen sei, sei sehr zweifelhaft, zumal es hier nicht um Abwendung von Gesundheitsgefahren, sondern um Belästigungswerte gehe.

In diesem Zusammenhang wurde an die Ergebnisse einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Bauministerkonferenz und der Umweltministerkonferenz erinnert. Selbst über die dort entwickelte Idee einer Experimentierklausel im Umgang mit den Anforderungen der TA Lärm bei heranrückender Wohnbebauung habe man bis heute keine Einigung erzielen können. Auf die Einzelheiten dieses Vorschlags wird an dieser Stelle verwiesen.³⁸ Aus Sicht der Kommunen sei es insbesondere wichtig, dass die Festsetzung von Maßnahmen des passiven Schallschutzes wie Schallschutzfenster zur Bewältigung von Lärmkonflikten zwischen vorhandenem Gewerbe und heranrückender Wohnbebauung genutzt werden könnten. Von entsprechenden Festsetzungen müssten auch die vorhandenen Betriebe profitieren.

³⁸ https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/bericht-zu-top-26_1607084603.pdf (aufgerufen am 14.07.2023).

Angesprochen wurde zudem die im Diskussionspapier skizzierte Idee, den Kommunen insbesondere bei Maßnahmen der Nachverdichtung und Innenentwicklung in Bezug auf die Schutzbedürftigkeit der Baugebiete mehr Gestaltungsspielraum zu geben. Ein entsprechender Vorschlag sei beim Deutschen Juristentag eingereicht worden. Die Staffelung der Schutzbedürftigkeit der Gebiete, in denen Wohnen zulässig ist, rechtfertige sich nicht aus dem überall gleich zu beurteilenden Schutzbedürfnis des Wohnens, sondern allein aus dem unterschiedlichen Charakter der Baugebietstypen. Dieser sei jedoch städtebaulich abzuleiten und könne deshalb der kommunalen Planungshoheit überlassen bleiben. Dies könne durch eine Ergänzung des § 9 Abs. 1 BauGB erfolgen oder auch durch eine neu einzuführende eigenständige städtebauliche Satzung. Damit hätte der Gesetzgeber ein gesetzliches Instrument geschaffen, welches Vorrang gegenüber einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift wie der TA Lärm genießen würde.

Nicht verständlich sei darüber hinaus, dass die Orientierungswerte für den Schallschutz in der Bauleitplanung nach der DIN 18005 bei urbanen Gebieten nicht mehr mit der TA Lärm übereinstimmten. Zwar seien dies nur Orientierungswerte, über die man sich in der Abwägung hinwegsetzen könne. Es erfordere aber einen erhöhten Begründungsaufwand für die Kommunen. Je weiter die Orientierungswerte der DIN 18005 überschritten würden, desto gewichtiger müssten die für die Planung sprechenden städtebaulichen Gründe sein, und umso mehr habe die Gemeinde die baulichen und technischen Möglichkeiten auszuschöpfen, die ihr zur Verfügung stünden, um diese Auswirkungen zu mindern bzw. zu verhindern. Demgegenüber wurde in anderen Diskussionsbeiträgen die Gegenposition vertreten. Die divergierenden Orientierungswerte zwischen TA Lärm und DIN 18005 seien kein größeres Problem. Die Abwägungsmöglichkeiten im Bauplanungsrecht seien auch mit dem aktuellen Rechtsrahmen gut handhabbar. Der erhöhte Begründungsaufwand für die Überschreitung der Orientierungswerte sei geübte Praxis. Daher könnten auch weiterhin in urbanen Gebieten höhere Lärmwerte erreicht werden als in der DIN 18005 vorgesehen.

7.4.3 Vollgeschossbegriff

Breite Unterstützung fand der Vorschlag, einen bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriff in der BauNVO zu regeln. Das aktuelle Problem sei noch der Umgang mit Staffelgeschossen. Manche Länder würden diese als Vollgeschosse anerkennen, andere nicht. Zur Lösung wurde vorgeschlagen, die Qualifikation des Staffelgeschosses durch Festsetzung im B-Plan zu regeln. Die Regelung solle sich nicht auf Bestandspläne erstrecken. Wenn aus Sicht der Kommunen Anlass bestehe, die alten Pläne an den neuen Vollgeschossbegriff anzupassen, dann könnten sie dies durch eine Änderung des Bebauungsplans vornehmen. Vor unterschiedlichen Vollgeschossbegriffen für alte und neue Bebauungspläne wurde indes gewarnt. Damit trage man letztlich nicht zur Rechtsvereinfachung bei. Am Ende sei es jedoch Aufgabe der Länder, sich auf einen einheitlichen Vollgeschossbegriff zu einigen.

7.5 Erfahrungen mit den neu eingeführten Gebietstypen Urbanes Gebiet und Dörfliches Wohngebiet

7.5.1 Urbanes Gebiet

Die Einführung des Urbanen Gebietes wurde von der kommunalen Anwendungspraxis begrüßt und stößt dort auf großen Zuspruch. Man könne hier

sehr flexibel stadtplanerisch tätig werden. Allerdings sollten auch im Urbanen Gebiet (MU) Nachbesserungen der Lärmvorschriften in Bezug auf die angesprochene Experimentierklausel (in der TA Lärm) oder besondere Fensterkonstruktionen (z. B. „Hamburger Fenster“) vorgenommen werden, damit eine rechtssichere Anwendung möglich ist.

In der Diskussion wurde zudem angesprochen, ob § 34 Abs. 2 BauGB auch auf ein faktisches Urbanes Gebiet erweitert werden solle, um in entsprechenden Lagen leichter zu höheren Dichten zu kommen und das geringere Schutzniveau der TA Lärm wirksam werden zu lassen. Diese Idee stieß jedoch überwiegend auf Ablehnung. Aufgrund der nicht eindeutig definierten Nutzungsmischung sei eine Prägung im Sinne eines faktischen Urbanen Gebietes nur schwer zu fassen. Im Grunde genommen müssten dann alle innerstädtischen Gemengelagen als faktische Urbane Gebiete charakterisiert werden. Zudem sei kein praktischer Mehrwert zu erkennen. Denn in einem stark durch Nutzungsmischung vorgeprägten Gebiet könne man höhere Dichten auch über § 34 Abs. 1 BauGB zulassen. Auch gebe man dadurch Steuerungsmöglichkeiten der Bebauungsplanung aus der Hand. Gerade in Gemengelagen bedürfe es einer aktiven Steuerung durch städtebauliche Planung.

Angesprochen, aber nicht weiter kommentiert wurde der Verdrängungsdruck auf das Handwerk und Kleingewerbebetriebe in Gebieten mit hohem Nachfragedruck. Diese Verdrängung stelle ein wachsendes städtebauliches Problem dar, da diese Betriebe vielfach eine dienende Funktion für innerstädtische Wohngebiete hätten. Daher wurde angeregt, eine Möglichkeit zu schaffen, Mindestflächenanteile für die am Immobilienmarkt schwächere Nutzung sowie Flächenbegrenzungen für am Markt stärkere Nutzungen festsetzen zu können.

7.6 Dörfliches Wohngebiet

Kurz thematisiert wurde auch die Anwendung des Dörflichen Wohngebietes. Änderungsbedarfe am Rechtsrahmen waren den Teilnehmenden aktuell nicht bekannt. Es gebe allerdings in den ländlichen Regionen in Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern schon erste Anwendungsbeispiele, die mit der Baugebietsfestsetzung gut zurechtkämen. Auch sei insgesamt der Zuspruch für das Instrument hoch. Man müsse aber auch bedenken, dass in den ländlichen Regionen die Kompetenz und das Personal für die Anwendung neuer Instrumente häufig nicht vorhanden sei. Man plane daher in Kürze bei der Fachkommission Städtebau eine Länderumfrage zur Anwendung des Dörflichen Wohngebietes und erhoffe sich dadurch mehr Informationen.

7.7 Zulässigkeit von Clubs und Live-Musikspielstätten

7.7.1 Vorbemerkungen

Einführend gingen die Teilnehmenden auf den sich aus dem Koalitionsvertrag der aktuellen Regierungsfractionen ergebenden Auftrag ein. Dort heißt es: „Wir erkennen für Clubs und Live-Musikspielstätten ihren kulturellen Bezug an. Für beides werden wir die Baunutzungsverordnung und TA Lärm anpassen.“ Angesprochen wurde, dass Musikclubs ein wichtiger Teil der Gegenwartskultur seien. Diese seien wie andere Branchen auch marktgetriebenen Verdrängungsprozessen ausgesetzt. Daher gebe es den Anlass, dieser Verdrängung entgegenzuwirken. Das besonders Herausfordernde sei allerdings, dass solche Veranstaltungsorte ihrer Natur nach mit gewissen Störungen verbunden seien, die mit anderen berechtigten Interessen in Konflikt

stunden. Maßstab der Zuordnung von Nutzungen seien das Trennungs- und das Rücksichtnahmegebot. Hier eine Lösung zu finden, welche diesen Geboten gerecht werde, sei die zentrale Herausforderung.

Grundlage der Diskussion bildete ein Diskussionspapier von Dr. Jürgen Stock (siehe „I. Anhang: Diskussionspapiere“). Dieses Diskussionspapier berücksichtigte einen Forderungskatalog und eine Synopse für konkrete Änderungen des Rechtsrahmens aus dem Verband der Livemusik-Spielstätten in Deutschland e.V. LiveKomm. Auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat sich mit der Thematik Kulturangebote in Städten und Lärmschutz bereits im Jahr 2018 auseinandergesetzt und hierzu einen Sachstand veröffentlicht.³⁹

Thore Debor wurde als Sprecher AK Kulturrumschutz des Verbandes der Livemusik-Spielstätten in Deutschland e.V. LiveKomm eingeladen, einführend die gesellschaftliche Bedeutung von Clubs und Livemusik-Spielstätten sowie die mit der Initiative verfolgten Ziele zu erläutern. Man sehe sich als Branche mit Verdrängungen aus Innenstadtbereichen konfrontiert. Die Knappheit von Flächen und verfügbaren Räumlichkeiten träfe die Branche in besonderem Maße. Daher müsse ein Paradigmenwechsel vollzogen werden, der auch die gesellschaftliche Bedeutung von Musikclubs anerkenne. Insgesamt herrsche in der Bevölkerung große Unkenntnis über die Vielfalt von Clubs und Livemusik-Spielstätten und deren Angebot. Gemein sei dieser Nutzungsform, dass insbesondere die künstlerische und kuratierte musikalische Darbietung gegenüber einem kommerziellen Gewinnstreben im Vordergrund stehe. Es gebe mittlerweile zahlreiche Clubstudien auf Bundesebene und vom Land Berlin, welche die Sozialrelevanz von Musikclubs belegten. Im Sinne der Neuen Leipzig Charta trügen Clubs letztlich auch zu lebendigen und urbanen Städten bei. Die Betrachtung, Clubs rein an der Tatsache der Lärmemissionen als Vergnügungsstätten festzumachen, werde der gesellschaftlichen Bedeutung nicht gerecht.

7.7.2 Begrifflichkeiten

In der anschließenden Diskussion gab es zunächst einige allgemeine Vorbemerkungen zur Begrifflichkeit. Der Begriff „Clubs und Live-Musikspielstätten“ umfasse eine große Bandbreite unterschiedlicher Betriebsformen. Es gebe viele kleine Konzertveranstaltungsorte, aber auch große urbane Nachtclubs. Um die Diversität entsprechend abzubilden, habe man sich in der Branche auf einen etwas sperrigen Begriff geeinigt. Man verstehe darunter „Einrichtungen, deren [...] Zweck der Betrieb einer Spielstätte für die regelmäßige Veranstaltung und Förderung musikalischer Live-Darbietungen [...] ist.“⁴⁰

Eine Unterscheidung zwischen Tanz oder nicht Tanz spiele für die begriffliche Einordnung aus Sicht der Branche keine Rolle. Dies sehe man auch für den Bereich des Steuerwesens am Urteil des Bundesfinanzhofes (vom 23. Juli 2020, V R 17/17), welches einen ermäßigten Steuersatz auch für Veranstaltungen mit Techno- und House-DJs anerkannt habe.⁴¹ Wichtig sei, dass die

³⁹ <https://www.bundestag.de/resource/blob/575196/7f3452dd2085b13627842168f58dabc8/wd-7-178-18-pdf-data.pdf>.

⁴⁰ Stellungnahme der LiveMusikKommission e.V. vom 28.02.2022 an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Berlin.

⁴¹ BFH, Urteil vom 23. Juli 2020, V R 17/17, <https://www.bundesfinanzhof.de/de/entscheidung/entscheidungen-online/detail/STRE202010223/> (aufgerufen am 14.07.2023).

künstlerische Darbietung im Vordergrund stehe und das Tanzvergnügen lediglich ein beiläufiger Effekt sei. Auch bei klassischeren Formen von Konzerten könne getanzt werden, sodass dies kein taugliches Abgrenzungskriterium sei.

7.7.3 Clubs und Live-Musikstätten als Anlagen für kulturelle Zwecke i.S.d. BauNVO

Anschließend diskutierten die Teilnehmenden die Zulassungsmöglichkeit von Musikclubs als Anlagen für kulturelle Zwecke im Sinne der BauNVO. Zunächst wurde festgehalten, dass nach dem derzeitigen Verständnis und auch anhand der Definition aus der Branche Clubs als Vergnügungsstätten zu charakterisieren seien. Dies liege insbesondere an den erheblichen Lärmbelastungen, die von den Orten durch die Musikveranstaltungen selbst, aber auch durch den anfallenden Publikumsverkehr ausgingen. Nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags könnten Spielstätten für Musikkonzerte ohne nächtliche Öffnungszeiten aber bereits derzeit unter die Nutzungsart der Anlagen für kulturelle Zwecke fallen.

Insgesamt zeigten sich die Teilnehmenden gegenüber dem Vorschlag, Clubs unter Anlagen für kulturelle Zwecke zu fassen, überwiegend skeptisch. Man dürfe den städtebaulichen Begriff der kulturellen Nutzung nicht mit einem allgemeinen Verständnis von Kultur vermischen. Der städtebauliche Kulturbegriff verfolge andere Zwecke. In der BauNVO gehe es vor allem um die Vereinbarkeit von verschiedenen Nutzungen in einem Gebiet und die Lösung von Nutzungskonflikten. Man könne keine soziale Akzeptanz von Musikclubs über das Baurecht schaffen. Die Würdigung solcher Einrichtungen als wichtiger Beitrag für das gesellschaftliche Zusammenleben müsse an einer anderen Stelle erfolgen. Was nach dem rein städtebaulichen Erscheinungsbild derzeit wegen der damit verbundenen Lärmstörungen als Vergnügungsstätte eingestuft werde, könne man nicht einfach als Anlage zu kulturellen Zwecken umetikettieren. Die Frage, ob die aktuelle Typisierung als Vergnügungsstätte noch zeitgemäß sei, sei zwar berechtigt. Angesichts der sehr unterschiedlichen Ausformungen, brauche man aber unterschiedliche Typisierungen und Differenzierungen auch für Clubs und Livemusik-Spielstätten, um Nutzungskonflikte zu vermeiden.

Die kulturellen Zwecke seien in der BauNVO darüber hinaus sehr allgemein gefasst. Je allgemeiner eine Nutzungsart gefasst werde, desto eher komme es auf deren spezifische Gebietsverträglichkeit an. Dieses von der Rechtsprechung entwickelte Kriterium komme bei allgemein gefassten Nutzungsarten als Korrektiv zur Anwendung. Sofern die Gebietsverträglichkeit nicht gegeben sei, führe das zu einer Unzulässigkeit der Nutzung. D.h. auch wenn man die Clubs als Anlagen für kulturelle Zwecke einordne, wäre die Nutzung aufgrund der fehlenden Gebietsverträglichkeit häufig unzulässig.

7.7.4 Clubs und Livemusik-Spielstätten als neue Nutzungskategorie einführen

In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde der Vorschlag unterstützt, für Clubs und Livemusik-Spielstätten einen gesonderten Nutzungsbegriff in die BauNVO aufzunehmen und diesen den jeweiligen Gebietstypen zuzuordnen, in welchen man die neue Nutzungsart für verträglich halte. Über die allgemeine und ausnahmsweise Zulässigkeit sei dann eine sinnvolle Steuerung im Rahmen der Bauleitplanung möglich. Dies habe den Vorteil, dass der Ordnungsgeber den Zulässigkeitsrahmen für diese Nutzungsart nach seinen

Vorstellungen und im Hinblick auf die konkrete Gebietsverträglichkeit gestalten könne. Ob Clubs und Livemusik-Spielstätten dann in den übrigen Baugebietstypen, in denen sie nicht bereits allgemein oder ausnahmsweise zulässig seien, als sonstige Gewerbebetriebe gelten würden, bedürfe einer Klärung.

Alternativ wurde vorgeschlagen, Clubs und Livemusik-Spielstätten nach dem Vorbild des § 13a BauNVO als Gewerbebetriebe zu deklarieren. Für die konkrete Zulässigkeit der Nutzungen unter Berücksichtigung der vielseitigen Betriebskonzepte könne man dann anhand der Unterscheidung von nicht störenden bzw. störenden Gewerbebetrieben steuern. Welche Clubs und Livemusik-Spielstätten als Gewerbebetrieb in welches Gebiet passten, sei dann eben eine Frage des Vollzugs im Einzelfall. Das hätte auch den Vorteil, dass man keine neue Nutzungsart für Clubs und Livemusik-Spielstätten erfinden müsse.

Dagegen wurde hervorgebracht, dass es sinnvoller sei, eine insgesamt abgeschlossene Regelung (ähnlich der Vergnügungsstätten) für Clubs und Livemusik-Spielstätten zu finden. Dann herrsche Klarheit, in welchen Gebieten diese Nutzungen zulässig seien.

7.7.5 Rücksichtnahmegebot bei heranrückender Wohnbebauung/Agent-of-Change

Die Diskussion über das Rücksichtnahmegebot bei heranrückender Bebauung bzw. das Agent-of-Change-Prinzip zielte auf einen verbesserten Bestandsschutz für Clubs. Maßgeblich sei insoweit das Immissionsschutzrecht. Dort gelte das Verursacherprinzip, welches dem Betreiber einer Anlage dynamische Grundpflichten im Immissionsschutz auferlege.

Eine Lösung müsse eher über das bekannte Instrument des Gebotes der gegenseitigen Rücksichtnahme erfolgen. Das Gebot gelte grundsätzlich auch bei heranrückender Wohnbebauung an gewerbliche Nutzungen. Die Rechtsprechung habe die Figur der architektonischen Selbsthilfe entwickelt, die auch hier nutzbar gemacht werden könne. Bauherren könnten durch Maßnahmen an der heranrückenden schutzbedürftigen baulichen Anlage dem Gebot der Rücksichtnahme auf vorhandene Betriebe nachkommen. Dies könne insbesondere die Stellung der Baukörper, aber auch den Einbau entsprechender Fenster betreffen.

Eine darüberhinausgehende generelle Abkehr des dynamischen Immissionsschutzes im Falle heranrückender Wohnbebauung im Sinne des Agent-of-Change-Prinzips für Clubs und Musikspielstätten sei mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot gegenüber anderen emittierenden Anlagen und Betrieben nicht zu rechtfertigen.

Im Zuge der Diskussion wurde auch darauf verwiesen, dass es bereits zahlreiche Veröffentlichungen gebe, wie Städte mit dem aktuellen Rechtsrahmen planungsrechtlich für die Unterstützung von Clubs und Livemusik-Spielstätten tätig werden könnten. Als Beispiel wurde ein Bebauungsplan der Stadt Köln im Viertel Ehrenfeld genannt, welcher ein Urbanes Gebiet mit Clubs, Gewerbe und Wohnen festsetze. Dort, wo sich Clubs befinden, würden dann einige Sondergebietsinseln vorgesehen. Damit würde ausgeschlossen, dass in unmittelbarer Nähe zu den Clubs gewohnt werden könne. Insofern bestehe bei den Städten schon ein verstärktes Bewusstsein, adäquate Lösungen für die Vereinbarkeit von Clubs mit anderen Nutzungen zu finden.

8. Themenkomplex „Geordnete Entwicklung im Außenbereich – einfache B-Pläne für Photovoltaikanlagen und andere EE, weiterer planungsrechtlicher Steuerungsbedarf“

8.1 Einführung

Der Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland ist ein zentrales Ziel der Bundesregierung. Nach § 3 Abs. 2 S. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) sollen die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2045 so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Der Außenbereich wird neben den Windkraft-Anlagen künftig auch stärker von Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen) beansprucht. Durch das „Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht“⁴² wurde bereits mit Wirkung zum 1. Januar 2023 die Teilprivilegierung von PV-Anlagen im Außenbereich erweitert. Zu den im Außenbereich privilegiert zulässigen Anlagen gehören nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB Vorhaben zur Nutzung solarer Strahlungsenergie an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist, nunmehr auch Vorhaben in einem Korridor von bis zu 200 Metern längs von Autobahnen oder Schienenwegen des übergeordneten Netzes im Sinne des § 2b des Allgemeinen Eisenbahngesetzes mit mindestens zwei Hauptgleisen. Obwohl diese Erweiterung der Privilegierung von kommunaler Seite deutliche Kritik erfahren hat (dort fürchtet man eine ungesteuerte Entwicklung, die die kommunale Planungshoheit einschränkt), stand vor diesem Hintergrund in dem Fachgespräch zur Diskussion, ob angesichts der bereits vorgenommenen Erleichterungen weitere Änderungen im Bauplanungsrecht in Bezug auf Planung und Zulassung von PV-Anlagen erforderlich oder zumindest zweckmäßig sind.

Auf der Basis des beigefügten Diskussionspapiers (siehe „I. Anhang: Diskussionspapiere“) von Marianna Roscher befassten sich die Expert*innen vor allem mit folgenden Aspekten:

- vereinfachte Verfahren zur planerischen Steuerung und Zulassung von Außenbereichsvorhaben insbesondere für PV-Anlagen,
- weitere Privilegierung von Photovoltaikanlagen im Außenbereich sowie
- das Verhältnis Windenergie und Photovoltaik im Außenbereich.

Angesichts der sich zuspitzenden Flächenkonkurrenzen im Außenbereich wurde in mehreren Diskussionsbeiträgen darauf verwiesen, dass es vorrangig um den überlagernden Ausbau von PV im Innenbereich gehen müsse. Andere Diskussionsbeiträge verwiesen demgegenüber darauf, dass der Ausbau von PV im Innenbereich allein nicht ausreiche, um die Klimaschutzziele im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien zu erreichen. Der Fokus der

⁴² Gesetz vom 04. Januar 2023 – BGBl. I 2023, Nr. 6, 11. Januar 2023.

Veranstaltung lag auf den rechtlichen Rahmenbedingungen für PV-Anlagen im Außenbereich.

8.2 Mehr kommunale Steuerung notwendig?

Grundlegend wurde auf die zunehmenden Flächenkonkurrenzen im Außenbereich hingewiesen und auf die sich aus dem Nachhaltigkeitsprinzip ergebende Notwendigkeit, sparsam und schonend mit den vorhandenen Flächenressourcen umzugehen. Vor diesem Hintergrund sei eine planerische Steuerung wichtig, um die örtlichen Besonderheiten zu berücksichtigen und zu einer effizienteren Nutzung der Flächen zu kommen.

Deutlich wurde, dass ein Spannungsverhältnis besteht zwischen einerseits dem Interesse an einem möglichst unkomplizierten Ausbau von PV-Anlagen im Außenbereich und andererseits dem Erfordernis, andere Nutzungsansprüche an den Außenbereich zu berücksichtigen und eine möglichst breite Akzeptanz bei den vor Ort Betroffenen zu erreichen. Die Privilegierung von PV-Anlagen im Außenbereich könne dazu beitragen, den planerischen Aufwand bei den Kommunen zu reduzieren. Ein effektiver flächensparender und vor Ort akzeptierter Ausbau lasse sich jedoch nicht durch eine generalisierende Privilegierung, sondern nur durch Planung vor Ort angemessen erreichen. Kommunale Planung von erneuerbaren Energien schaffe mehr Akzeptanz in der Bevölkerung. Diese sei bei der Energiewende neben finanziellen Anreizen ein entscheidender Faktor und müsse daher bei etwaigen Gesetzesänderungen mitbedacht werden.

Die kommunale Bauleitplanung sei hierfür nach einer von vielen Teilnehmenden vorgetragenen Auffassung das geeignete Steuerungsinstrument. Viele Kommunen arbeiteten an Potenzialanalysen, die über FNP und Bebauungsplanung gut umgesetzt werden könnten. Gegebenenfalls könne man jedoch über ein vereinfachtes Verfahren bei der Steuerung von PV-Anlagen über den FNP nachdenken oder gar insgesamt die FNP-Ebene weglassen. Gleichzeitig könnten die Länder die Kommunen auch bei der Steuerung der PV-Anlagen unterstützen, um den Flächendruck im Außenbereich zu reduzieren.

Demgegenüber wurde in einem Diskussionsbeitrag mit Hinweis auf die Erfahrungen beim Ausbau der Windenergie bezweifelt, dass man durch die Bauleitplanung effektiv und schnell zu einem Ausbau der Freiflächen-PV-Anlagen komme. Vielmehr sei zu empfehlen, die Energiefachplanung zu stärken und im BauGB oder in der Raumordnung letztlich nur noch auf die Energiefachplanung aufzusetzen. Das könne die kommunalen Planverfahren möglicherweise entlasten.

Erwogen wurde daneben auch, ob auf der Ebene der Raumordnung eine Steuerung von PV-Anlagen sinnvoll und möglich sei. Diskutiert wurde hierzu vor allem die beschlossene Änderung in § 7 Abs. 3 ROG⁴³, der zufolge die Kategorie der Eignungsgebiete im Gesetz nicht mehr erwähnt werden. Dem Argument, dass hierdurch eine wichtige Festlegungsoption für PV-Anlagen in Raumordnungsplänen weg falle, wurde mit dem Hinweis begegnet, dass die dem Gesetz zu entnehmenden Festlegungsmöglichkeiten nicht abschließend seien. Es sei den Planungsträgern auch weiterhin unbenommen, andere Kategorien als die im Gesetz genannten festzulegen. Die Festlegung von Vorrang- und Eignungsgebieten für PV-Anlagen auf Ebene der Raumordnung habe den Vorteil, dass weitere planerische Ebenen damit wegfallen

⁴³ Vgl. Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) vom 22. März 2023, BGBl. I 2023, Nr. 88.

könnten. Hierdurch könnten Kommunen entlastet und der Ausbau beschleunigt werden. Die kommunalen Interessen würden berücksichtigt, da nach § 13 Abs. 2 S. 2 ROG Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen in der Abwägung zu berücksichtigen seien.

Die Gegenposition verwies darauf, dass die Raumordnungsplanung für eine wirksame Steuerung von Freiflächen-PV-Anlagen nicht konkret genug sei. Zudem zeigten die Erfahrungen der Raumordnungsplanung mit dem Ausbau der Windenergie, dass die Planungsverfahren häufig sehr langwierig seien und deshalb bei einer Hochzonung der Steuerung auf die Ebene der Raumordnung keinesfalls mit einer Beschleunigung zu rechnen sei. Schließlich spreche das Erfordernis nach Akzeptanz bei den vor Ort Betroffenen für eine Planung auf örtlicher Ebene.

8.3 Beschleunigte Planungsverfahren

Mit dem Ziel einer Stärkung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Bauleitplanung wurden Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung bei Planungen zum Ausbau von PV-Anlagen im Außenbereich diskutiert. Thematisiert wurde hier die Möglichkeit der nachträglichen Anpassung von Flächennutzungsplänen, wie sie derzeit beim beschleunigten Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB vorgesehen ist. Vorgeschlagen wurden auch ein Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und Behörden nach §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB, eine Beschränkung der Beteiligung auf den Kreis der Betroffenen (ähnlich § 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) sowie der Verzicht auf die Umweltprüfung.

Ein vereinfachtes oder beschleunigtes Verfahren für die Bauleitplanung beim Ausbau von PV-Anlagen wurde größtenteils unterstützt. Auf Länderebene habe es zum Teil hierfür bereits Task Forces unter Beteiligung von kommunalen Landesverbänden, Umweltressorts etc. gegeben.

Hinsichtlich eines Verzichts auf eine Umweltprüfung wurden auch Bedenken geäußert. Beim beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien auf EU-Ebene durch die EU-Notfallverordnung⁴⁴ gebe es die Tendenz, nur noch eine strategische Umweltprüfung auf Planungsebene durchzuführen und auf die Umweltverträglichkeitsprüfung zu verzichten. Ein Verzicht auf eine Umweltprüfung bei einem vereinfachten Planungsverfahren für PV-Anlagen im Außenbereich könne möglicherweise im Konflikt mit den Freistellungen nach der EU-Notfallverordnung stehen. Daher solle man abwarten, ob an den vorübergehenden Regelungen der EU-Notfallverordnung festgehalten werde.

8.4 Materielle Erleichterungen für beschleunigten Ausbau von PV-Anlagen

Grundsätzliche Unterstützung fand der Vorschlag, durch Standardisierungen und Normierungen im Fachrecht zu einer Beschleunigung beim Ausbau der erneuerbaren Energien beizutragen. Aufgegriffen wurde insbesondere, Landschaftsschutzgebiete (LSG) in die Flächenkulisse für den Ausbau von PV-Anlagen aufzunehmen. Dies sei erforderlich, weil der flächenmäßige Umfang der LSG sehr groß sei, gleichzeitig die Kriterien für die Unterschutzstel-

⁴⁴ Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien.

lung nicht prinzipiell eine Eignung als Standorte für PV-Anlagen ausschließen. De lege lata würde die Ausweisung eines LSG diese Nutzung jedoch sperren. Der Schutzzweck der Landschaftsschutzgebiete nach § 26 Abs. 1 BNatSchG würde durch die Nutzung von PV-Anlagen häufig nicht gefährdet. Die Landschaftsplanung müsse hier näher konkretisieren, was im Rahmen der Landschaftsschutzgebiete an Flächen besonders schützenswert sei. Alle übrigen Flächen müssten dann für PV-Anlagen potenziell in Betracht gezogen werden können.

Ebenfalls Unterstützung fand der Vorschlag, bei der Prüfung und Bewertung von naturschutzfachlichen Anforderungen für Standardisierungen auf überregionaler Ebene zu sorgen. Gerade im Bereich von PV seien Unternehmen überregional tätig und auf einheitliche Verfahren und Maßnahmen angewiesen. Auch könnten insbesondere die Länder durch Vorbetrachtungen und Kartierungen effektiven Populationsschutz betreiben. Hierfür seien weder der Bebauungsplan noch die übergeordnete regionale Ebene der richtige Hebel.

Die Möglichkeit eines fingierten Eingriffsausgleichs wie im beschleunigten Verfahren nach § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB wurde zum Teil auch bei Bebauungsplänen für PV-Anlagen befürwortet. Zur Diskussion gestellt wurde auch die Idee, über die bereits bestehenden Möglichkeiten hinaus generell anstelle des Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft eine zweckgebundene Ersatzzahlung zuzulassen. Hierdurch könnten dem Ausgleich dienende Maßnahmen unabhängig vom konkreten Eingriff gebündelter, flächensparender und effektiver erfolgen.

Kontroverse Beiträge gab es zur Frage, ob eine vereinfachte Ausweitung von PV-Anlagen auf Moorflächen durch Moor- oder Floating-PV-Anlagen ermöglicht werden sollte. Die Nutzung sei hinsichtlich des Natur- und Artenschutzes noch nicht hinreichend untersucht. Insofern solle man hier fachgesetzliche Regelungen im Bereich des Naturschutz- oder Wasserschutzrechts abwarten, bevor man diese privilegiere oder über ein beschleunigtes Verfahren zulasse. Dagegen wurde eingewendet, dass für Moor-PV-Anlagen nur solche Flächen geeignet seien, die (noch) nicht renaturiert seien. Aktuell würden auf diesen Flächen häufig intensiver Ackerbau betrieben, was im Hinblick auf die Freisetzung von CO₂, aber auch für den Arten- und Naturschutz deutlich schlechter sei als eine Nutzung als PV-Anlage.

8.5 Teilprivilegierungen von PV-Anlagen im Außenbereich

Diskutiert wurde auch die Frage, ob eine Ausweitung oder Korrektur der Teilprivilegierungen im Bereich von PV-Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. a) und lit. b) BauGB erforderlich oder zweckmäßig ist. Nach ersten Erfahrungsberichten aus den Kommunen ergeben sich im Hinblick auf den Privilegierungstatbestand aus § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. a) BauGB zur Nutzung von PV-Anlagen auf Dach- und Außenwandflächen bislang keine Konflikte. Ein Ergänzungs- oder Änderungsbedarf wurde insoweit nicht angezeigt.

Anders war die Einschätzung zum Privilegierungstatbestand aus § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) BauGB zur Privilegierung eines Korridors von 200 m entlang von Hauptverkehrsstraßen. Die Privilegierung von PV-Anlagen entlang von Autobahnen und Schienen treffe solche Gemeinden besonders, die bereits durch eine größere Zahl an Verkehrsstraßen belastet seien. Die privilegierten Flächen würden sich hier überproportional aufaddieren und die Entwicklungsmöglichkeiten der Städte dementsprechend einschränken. Es sei daher sinnvoll, dass die Gemeinden Schwerpunktbereiche für PV ausweisen können, die nicht unbedingt in den derzeit privilegierten Korridoren liegen. Es sei

z. B. unsinnig, der Landwirtschaft hochwertige Böden zu entziehen, nur weil diese nah an Hauptverkehrsstrassen liegen. Mit guten Ackerböden sollten PV-Anlagen nicht in Konkurrenz treten. Dies könne auch nicht unbedingt durch eine zusätzliche Privilegierung von Agri-PV-Anlagen aufgefangen werden (wie aktuell in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E vorgeschlagen⁴⁵). Viele Kommunen hätten bereits Potenzialflächenanalysen für Freiflächen-PV vorgenommen und nun Schwierigkeiten, diese in der Planung durchzusetzen. Noch im Verfahren befindliche Potenzialanalysen würden aktuell gestoppt. Dabei gebe es aus Sicht der Kommunen deutlich geeignetere Flächen für PV-Anlagen als entlang von Verkehrswegen oder Schienen. Eine die Teilprivilegierung einschränkende planerische Steuerung sei zudem mit Blick auf § 2 EEG mit großen Unsicherheiten für die Praxis verbunden. Nach § 2 EEG seien Errichtung und Betrieb von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien im überragenden öffentlichen Interesse und mit entsprechendem Gewicht in der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Somit könne dieser Belang nur mit großem Begründungsaufwand in der Abwägung und mit den Unwägbarkeiten einer gerichtlichen Überprüfung zurückgestellt werden.

Auch wurde auf die Bedeutung der in § 6 EEG angesprochenen finanziellen Beteiligung der Gemeinden an den Erträgen aus Anlagen hingewiesen. Nach § 6 EEG seien Zuwendungen der Betreiber auch ohne Gegenleistung zulässig. Die Gemeinden könnten sich daher bei der Schaffung von Baurechten für PV-Anlagen im Rahmen städtebaulicher Verträge entsprechende Zuwendungen versprechen lassen. Bei einer direkten Privilegierung entfalle aber der Anlass, einen städtebaulichen Vertrag abschließen zu können. Auch insoweit sei auf die große Bedeutung der finanziellen Beteiligung der Gemeinden für die Akzeptanz der Betroffenen hinzuweisen. Mit der Privilegierung von PV-Anlagen im Außenbereich würde den Kommunen hier der Anlass für solche Vereinbarungen genommen.

Vor diesem Hintergrund wurde der Vorschlag in die Diskussion eingebracht, § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auf Anlagen im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b BauGB auszuweiten. Durch die Ausweisung von Konzentrationsflächen im FNP könnten die Gemeinden eine Ansiedelung von PV-Anlagen auf nicht dargestellten Flächen vermeiden. Erwogen wurde, dass sich eine solche Darstellung gegen die Privilegierung entlang von Schienen oder Autobahnen durchsetzen könnte, wenn solche Flächen sich im konkreten Fall als geeigneter erwiesen. Vor dem Hintergrund der durch die Rechtsprechung entwickelten sehr hohen Anforderungen an entsprechende Darstellungen gab es aber auch die Auffassung, dass eine Steuerung von PV-Anlagen über § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB nicht zu empfehlen sei. Besser geeignet sei der Weg, über einfache Bebauungspläne nach § 30 Abs. 3 BauGB zu steuern. Das habe zusätzlich den Vorteil einer Anwendbarkeit des allgemeinen Festsetzungskatalogs nach § 9 BauGB.

Erwogen wurde auch, ob man nach dem Vorbild des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG) quantitative Vorgaben machen sollte. So könne man eine prozentuale Deckelung des Umfangs der Teilprivilegierung im Verhältnis zwischen Gemeindegebiet und Freiflächenanlagen vornehmen. Eine Deckelung der Teilprivilegierung ließe den Kommunen die Option, weitere Flächen über die Bauleitplanung auszuweisen. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass man möglichst effizient mit den Außenbereichsflächen umgehen müsse und daher eine Kombination von Windkraft und PV-Anlage – wenn möglich – zu bevorzugen sei.

⁴⁵ BT-Drucksache 20/5663.

Die im Diskussionspapier geäußerte Kritik der während der Fachgespräche noch geplanten sog. Länderöffnungsklausel (§ 3 Abs. 4 WindBG)⁴⁶ wurde aus dem Teilnehmendenkreis gestützt. Die Länderöffnungsklauseln hätten im Bereich der Windenergie zu einer Diversifizierung der Anforderungen an die Mindestabstände beigetragen, was in der Praxis zu erheblichen Problemen geführt habe. Insofern seien solche Regelungen grundsätzlich abzulehnen.

Schließlich wurde auch darauf hingewiesen, dass kommunale Entscheidungsträger*innen mit der Vielzahl von Neuregelungen immer mehr überfordert seien. Betroffen davon seien vor allem kleinere Kommunen im ländlichen Raum. Wenn sich eine Privilegierung über eine Positivplanung der Kommunen hinwegsetze, sinke auch die Akzeptanz in der Bevölkerung.

Als zusätzliche Möglichkeit für eine Privilegierung wurde angeregt, den Blick auf Konversionsflächen wie zum Beispiel Mülldeponien zu werfen. Solche Flächen seien über § 37 Abs. 1 Nr. 2 EEG für den Ausbau von PV-Anlagen bereits aufgenommen. Daher solle man auch darüber nachdenken, diese über § 35 BauGB privilegiert zuzulassen.

8.6 Überlagerung von PV- und Windenergieanlagen

Thema war auch die Nutzungsüberlagerung von PV-Anlagen und Windenergie-Anlagen. Trotz der unterschiedlichen Standortvoraussetzungen beider Energiequellen sei eine Überlagerung grundsätzlich möglich und könne im Sinne einer flächensparenden Landnutzung sinnvoll sein. Die Multifunktionalität der Flächen lasse sich durch Bebauungspläne gut steuern. Der Regelungsrahmen hierfür sei ausreichend. Weiterer Regelungsbedarf hierzu wurde nicht gesehen. Diskutiert wurde, ob für die Überlagerung von PV-Anlagen und Windkraft-Anlagen alternativ eine Steuerung über die Raumordnungsplanung in Betracht komme. Grundsätzlich wurde dies einerseits für möglich gehalten. Andererseits wurde einschränkend auf die lange Dauer der Planungsverfahren in der Raumordnungsplanung hingewiesen. Auch sei die Bauleitplanung für die Beteiligung der Bevölkerung und die damit verbundene Akzeptanz vor Ort der bessere Weg, beide Energiequellen vernünftig zu steuern und gegebenenfalls zu kombinieren.

8.7 Weitere Vorschläge

Ein Diskussionsbeitrag bezog sich auf die Steuerung der Stromeinspeisung und den Netzanschluss. Es sei ein großes Problem, dass überall PV-Anlagen entstünden, aber die Steuerung des Netzanschlusses nicht funktioniere. Es gehe dabei um die Funktionsfähigkeit der errichteten Anlagen und damit im weiteren Sinne um die Frage der gesicherten Erschließung. Ob das Erfordernis der gesicherten Erschließung allerdings helfe, sei zumindest fraglich. Verwiesen wurde insoweit auf die ältere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Erschließungsbegriff, der zufolge der bauplanungsrechtliche Erschließungsbegriff den Netzanschluss und die Stromeinspeisung nicht umfasse. Ob diese Rechtsprechung angesichts der aktuellen Herausforderungen beim Ausbau der erneuerbaren Energien aufrechterhalten wird, sei offen.

⁴⁶ Diese Änderung ist nach Abschluss der Fachgespräche in Kraft getreten. Vgl. Art. 6 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 202).

Ein anderer in die Diskussion eingebrachter Vorschlag zielte auf die Stärkung der Bedeutung von kommunalen Energienutzungskonzepten und Potenzialflächenanalysen für erneuerbare Energien (z. B. PV, Windkraft oder Biomasse) ab. In diesen Konzepten und Analysen sei die Frage des Anschlusses an das Stromnetz zu klären. Soweit die Privilegierung auf Flächen bezogen werde, die auf der Grundlage eines Energienutzungskonzeptes und von Potenzialflächenanalysen als geeignet festgestellt wurden, könne davon ausgegangen werden, dass die Anbindung an das Stromnetz gesichert sei. Dies würde die kommunale Steuerung beim Ausbau der erneuerbaren Energien stärken.

Gegen die rechtliche Aufwertung solcher informellen Konzepte oder Analysen wurde eine Reihe von Gegenargumenten eingebracht. So wurde auf das bereits bestehende Instrument des sachlichen Teil-FNP hingewiesen, mit dem entsprechende Vorgaben gemacht werden könnten. Man müsse reflektieren, wie sich der Vorschlag zum bestehenden Instrumentarium verhalte. Unklar sei, ob bei einem derart rechtlich aufgewerteten Energienutzungskonzept nach den Bestimmungen der SUP-Richtlinie eine Umweltprüfung durchgeführt werden müsse. Ebenso offen sei, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden müsse. Sobald ein informelles Konzept zu einer Privilegierung von PV-Anlagen führe, sei es kein informelles Instrument mehr, sondern müsse bestimmte gesetzliche Anforderungen erfüllen. Diese müssten im Gesetz geregelt werden, was letztlich dem Ziel der Vereinfachung entgegenstehe.

Schließlich wurde in einem Diskussionsbeitrag erwogen, ob man in Anlehnung an das Erfordernis der Zustimmung durch die Gemeinde bei Befreiungsentscheidungen auch die Zulassung privilegierter Freiflächen-PV-Anlagen von der Zustimmung der Gemeinde abhängig machen sollte. Die Gemeinde könnte ihre Zustimmung nur begründet unter Berufung auf ein beschlossenes informelles Konzept zum Ausbau erneuerbarer Energien verweigern. Die Kommunen hätten über die informelle Planung eine Steuerungsmöglichkeit, und mit der planerischen Zustimmung würde man ein Instrument aufgreifen, was derzeit bereits in der Praxis erprobt sei. Gleichzeitig hätte man ein schnelles Verfahren geschaffen, da es nur noch ein Genehmigungsverfahren gebe.

9. Themenkomplex „Umweltprüfung und Umweltbericht – Möglichkeiten zur Standardisierung, Vereinfachung und Beschleunigung“

9.1 Einführung

Die Ziele im Wohnungsbau und ganz generell in der nachhaltigen, an den Klimawandel angepassten städtebaulichen Entwicklung erfordern es, die Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfachung von Bauleitplanverfahren zu identifizieren und zu nutzen. Dies gilt umso mehr, als in der Gesprächsreihe immer wieder auf den Personalmangel in den Kommunalverwaltungen und auf das Erfordernis einfach handhabbarer Instrumente hingewiesen

wurde. Der mit der Durchführung von Umweltprüfungen und der Erstellung von Umweltberichten häufig verbundene hohe Aufwand war ein Schwerpunktthema des fünften Fachgesprächs. Diskutiert wurden Überlegungen, wie dieser Aufwand unter Beachtung europarechtlicher Anforderung und ohne Verlust an planungsrelevanten Erkenntnissen reduziert und die Planungsverfahren hierdurch beschleunigt werden können. Grundlage bildete ein Diskussionspapier von Dr. Martin Rumberg (siehe „[I. Anhang: Diskussionspapiere](#)“).

9.2 Praxisgerechte Fassung der Anlage 1 BauGB

Der Inhalt eines Umweltberichts und damit auch der Gegenstand der Umweltprüfung werden durch die Anlage 1 zum BauGB bestimmt. Die dort gelisteten Anforderungen erfüllen sowohl die Anforderungen der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUP-Richtlinie 2001/42/EG) als auch diejenigen der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie 2011/92/EU).⁴⁷ Sie kann damit auch in den wenigen Fällen zugrunde gelegt werden, in denen es um Planungen für konkrete Projekte geht, welche nicht nur einer strategischen Umweltprüfung sondern auch einer projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen. Dementsprechend enthält die Anlage eine Reihe von Anforderungen, welche bei den meisten Bebauungsplänen nicht relevant werden, weil diese keine UVP-pflichtigen Vorhaben zum Gegenstand haben.

Dieses Regelungskonzept der Anlage 1 stand im Zentrum der Diskussion des Fachgesprächs. In mehreren Redebeiträgen wurde darauf hingewiesen, dass angesichts des umfassenden Katalogs der Anlage 1 in der Praxis immer wieder Unsicherheiten bestünden, welche Informationen im konkreten Fall im Rahmen der Umweltprüfung zu ermitteln seien. Zwar seien bei den meisten Bebauungsplänen ausschließlich die von der SUP-Richtlinie geforderten Inhalte erforderlich. Gleichwohl führten die Unsicherheiten dazu, dass vorsichtshalber auch auf die projektbezogenen Angaben nach Nr. 2 lit. b) der Anlage eingegangen werde, obwohl diese vielfach nicht sinnvoll zu beantworten seien.

In diesem Zusammenhang wurde auch erörtert, dass ein unvollständiger Umweltbericht nach § 214 Abs. 1 Nr. 3 BauGB nur dann ein beachtlicher Fehler sei, wenn nicht nur unwesentliche Punkte fehlten. Die Oberverwaltungsgerichte führten unter Bezugnahme auf diese Norm in der Regel eine qualitative Betrachtung durch, inwiefern die unvollständige Angabe einen Einfluss auf die Planung habe. Dies werde in den wenigsten Fällen tatsächlich bejaht, so dass die Unvollständigkeit des Umweltberichts in den bei Gerichten angegriffenen Bebauungsplänen kaum von Bedeutung sei.

Zudem wurde auf die generelle Vorgabe aus § 2 Abs. 4 BauGB hingewiesen. Danach beziehe sich die Umweltprüfung auf das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessener Weise verlangt werden könne. Durch den Begriff der Angemessenheit könnten die Kommunen sich schon lege lata darauf beschränken, in der Umweltprüfung nur das abzu prüfen, was für das Bebauungsplanverfahren konkret erforderlich und an

⁴⁷ Martin Rumberg (2023): Umweltprüfung und Umweltbericht – Möglichkeiten zur Standardisierung, Vereinfachung und Beschleunigung, Thesenpapier zum 5. Fachgespräch zur Novellierung des Städtebaurechts, S. 2 ff.

Umweltauswirkungen bereits ersichtlich sei. Aus dem Gesetzeswortlaut ergebe sich nicht, dass zu jedem Bestandteil der Anlage 1 ein Gutachten geschrieben werden müsse.

In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde geschildert, dass in der kommunalen Praxis gleichwohl große Unsicherheit bestehe, ob wesentliche Informationen bei einem Umweltbericht fehlten. Man sei hier meist auf den Rat der Gutachter*innen angewiesen. Um rechtliche Risiken zu vermeiden, würden im Zweifel mehr Untersuchungen in Auftrag gegeben und Informationen zusammengetragen. Umweltberichte seien daher häufig deutlich umfangreicher, als dies rechtlich erforderlich und von der Sachlage geboten wäre. Zudem mache man in Bebauungsplanverfahren häufig doppelte Arbeit, weil im städtebaulichen Teil die umweltbezogenen Festsetzungen beschrieben würden, die dann im Umweltbericht erneut auftauchten.

Zur Diskussion gestellt wurde daher der Vorschlag, den in Anlage 1 gefassten sehr differenzierten Katalog der im Umweltbericht aufzuführenden Inhalte deutlich zu vereinfachen. Dabei wurde auch auf entsprechende Regelungskonzepte anderer Länder wie Österreich hingewiesen, die die inhaltlichen Anforderungen nur vergleichsweise allgemein fassen würden. Möglicherweise reiche es aus, an der Anlage 1 redaktionelle Anpassungen vorzunehmen, um einzelne Gliederungspunkte besser handhabbar zu machen. Auch wurde erwogen, zwischen Bebauungsplänen mit und solchen ohne UVP-pflichtigen Planungsgegenstand zu differenzieren und für UVP-pflichtige Bebauungspläne zusätzliche Inhalte abzuverlangen. Auf diese Weise könne der Umfang der Umweltprüfung bei den meisten Bebauungsplänen für die Normanwender in klar bestimmbareren Fällen deutlich reduziert werden. Ein anderer Wortbeitrag schlug eine Differenzierung zwischen Angebotsbebauungsplänen und vorhabenbezogenen Bebauungsplänen vor. Dem wurde entgegengehalten, dass eine solche Differenzierung verkenne, dass es UVP-pflichtige Angebotsbebauungspläne gebe, genauso wie nicht UVP-pflichtige vorhabenbezogene Bebauungspläne.

Der Idee, es ganz bei den allgemeinen Vorgaben aus § 2 Abs. 4 BauGB ohne Konkretisierung in einer Anlage zu belassen, wurde in mehreren Diskussionsbeiträgen widersprochen. Kommunen und Umweltplanungsbüros seien angesichts der dann ganz fehlenden Orientierungsvorgaben noch mehr verunsichert als bei Fortgeltung der jetzigen Regelung.

Zur Freistellung von einer förmlichen Umweltprüfung im vereinfachten und im beschleunigten Verfahren nach den §§ 13 und 13a BauGB wurden wie schon in vorhergehenden Fachgesprächen unterschiedliche Auffassungen vertreten. Zum einen wurde vertreten, dass grundsätzlich für alle Bebauungspläne ein Umweltbericht erarbeitet werden solle, wenn der abzuprüfende Katalog klar eingrenzbarere Vorgaben mache. Die Vereinheitlichung von Verfahren würde die Anwendung erleichtern. Auf der anderen Seite wurde darauf hingewiesen, dass sich sowohl das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung als auch das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB in der kommunalen Praxis bewährt habe und daran festgehalten werden solle. Auch in diesen Verfahren sei durch das Abwägungsgebot sichergestellt, dass alle planungsrelevanten Umweltaspekte berücksichtigt würden. Auch gebe es viele Bebauungsplanverfahren, bei denen die Umweltauswirkungen von vornherein eher gering seien. In diesen Fällen müsse weiterhin die Möglichkeit bestehen, ganz auf eine förmliche Umweltprüfung zu verzichten.

9.3 Verbindliche Methodenstandards bei der Umweltprüfung

Das im Diskussionspapier angesprochene Thema der Schaffung verbindlicher Methodenstandards⁴⁸ wurde nur am Rande aufgegriffen. Solche verbindlichen Methodenstandards könnten im Sinne einer technischen Anleitung dazu beitragen, dass über das einzelne Planungsvorhaben hinaus regional übergreifend auf Methoden und Bewertungsmaßstäbe zurückgegriffen werden könne. Dies würde mehr Sicherheit in der Anwendung durch die Kommunen und Planungsbüros bringen. Die bestehenden Leitfäden zur Durchführung der Umweltprüfung seien deutlich zu lang und nicht praxistauglich. Andererseits nähmen verbindliche Vorgaben den Kommunen auch die Flexibilität, in bestimmten Fällen von der Vorgehensweise abzuweichen. Die großen Kommunen wüssten in der Regel auch, wie sie vor Ort Umweltauswirkungen prüfen müssten. Dass dies auch für kleinere Kommune immer gelte, wurde bezweifelt.

10. Themenkomplex „Vorhabenbezogener Bebauungsplan – Bedarf und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung“

10.1 Einführung

Die Regelung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan in § 12 BauGB war Gegenstand des Fachgesprächs am 14. Juni 2023. Grundlage bildete ein Diskussionspapier von Dr. Peter Neusüß (siehe „I. Anhang: Diskussionspapiere“). Für die anstehende BauGB-Novelle sollte die Regelung des § 12 BauGB insgesamt auf Erfordernisse bzw. Möglichkeiten der Weiterentwicklung geprüft werden. Anlass hierzu gaben insbesondere Anregungen des Ausschusses Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltsverein⁴⁹ mit Vorschlägen zur Reform des BauGB. Im Einzelnen wurden folgende Aspekte beleuchtet:

- Probleme bei der praktischen Anwendung
- Möglichkeiten zur Vereinfachung der Vorschrift insb. mit Blick auf den Vorhaben- und Erschließungsplan als konstitutives Element
- Klarstellungs- oder Ergänzungsbedarf bei § 12 Abs. 3a BauGB
- Die Regelung zum Wechsel des Vorhabenträgers in § 12 Abs. 5 BauGB

⁴⁸ Martin Rumberg (2023): Umweltprüfung und Umweltbericht – Möglichkeiten zur Standardisierung, Vereinfachung und Beschleunigung, Thesenpapier zum 5. Fachgespräch zur Novellierung des Städtebaurechts, S. 3 ff.

⁴⁹ Vgl. Initiativstellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins durch den Ausschuss Verwaltungsrecht mit Vorschlägen zur Reform des BauGB, Berlin, März 2023, <https://anwaltsverein.de/de/newsroom/sn-9-23-vorschlaege-zur-reform-des-baugb?file=files/anwaltsverein.de/downloads/newsroom/stellungnahmen/2023/dav-sn-9-23-baugb-novelle.pdf> (aufgerufen am 14.07.2023).

- Freistellung von den Bindungen an die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB und die BauNVO und deren mögliche Ausweitung auf alle Bebauungspläne mit konkretem Projektbezug

10.2 Vor- und Nachteile der Anwendung des Instruments

Gegenstand der Diskussion war zunächst die praktische Anwendung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans im Verhältnis zu einem „projektbezogenen Angebotsbebauungsplan“, d.h. einem klassischen Bebauungsplan in Kombination mit einem städtebaulichen Vertrag. In der anwaltlichen Beratung werde zum Teil eher zu letzterem Instrument geraten, da es eine klare rechtliche Trennung zwischen Bebauungsplan und dem Vorhaben gebe. Das heißt bei späteren Änderungen könne ohne Weiteres der städtebauliche Vertrag angepasst werden. An die Durchführung des Projektes würden ansonsten keine Anforderungen gestellt.

Ob der vorhabenbezogene Bebauungsplan angewendet werde, hänge stark von der jeweiligen Planungspraxis in den Kommunen ab. In einigen Kommunen komme er überhaupt nicht zur Anwendung oder eigne sich nur für bestimmte Sonderprojekte. Der Vorteil des Festsetzungsfindungsrechts werde in der Praxis kaum genutzt, da sich die Kommunen in der Regel am Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB orientierten. Auch eine entschädigungslose Aufhebung nach § 12 Abs. 6 S. 2 BauGB könne man problemlos in einem städtebaulichen Vertrag regeln.

Als Vorteil des Instruments wurde in einigen Beiträgen angesprochen, dass die Gemeinde bei der Planung entlastet werde. Insbesondere kleinere Kommunen profitierten davon, dass die Vorhabenträger*innen das Verfahren vorantrieben. In Verbindung mit § 13 BauGB sei der vorhabenbezogene Bebauungsplan darüber hinaus so etwas wie der „Schnellläufer“ der Bebauungsplanung. Auch für Außenbereichsvorhaben habe sich das Instrument bewährt. Ein wichtiger Vorteil sei zudem das Initiativrecht des Vorhabenträgers. Die Kommune müsse über den Antrag nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden. Auch wenn damit aufgrund des fehlenden Anspruchs auf Aufstellung eines Bebauungsplans keine rechtlichen Vorteile verbunden seien, könne der Vorhabenträger dadurch das Vorhaben anschieben. Schließlich gebe es mittlerweile auch ausreichend Praxiserfahrung und Rechtsprechung, sodass eine Beibehaltung des Instruments sinnvoll sei.

10.3 Vereinfachung bei den konstitutiven Bestandteilen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan setzt konstitutiv voraus, dass der Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise verpflichtet (Durchführungsvertrag). Neben dem Bebauungsplan sind also ein vorhabenbezogener Erschließungsplan und ein Durchführungsvertrag erforderlich, die inhaltlich kongruent sein müssen. Diskutiert wurde, ob sich diese Konstruktion in der Praxis bewährt hat oder ob Änderungen in Bezug auf das Erfordernis angezeigt sind, auch den Vorhaben- und Erschließungsplan als Teil der Satzung vorzusetzen. Hierzu wurden unterschiedliche Auffassungen vertreten.

In mehreren Redebeiträgen wurde argumentiert, dass die erforderliche Kongruenz der drei Bestandteile des § 12 BauGB eine in der Praxis immer wieder auftretende Fehlerquelle sei. Daher solle man darüber nachdenken, den Vorhaben- und Erschließungsplan zum Teil des Durchführungsvertrages und nicht der Satzung zu machen.

Eine Entkoppelung des Vorhaben- und Erschließungsplans vom Bebauungsplan und eine Verknüpfung mit dem Durchführungsvertrag könne zu mehr Flexibilität und Rechtssicherheit beitragen. Abweichungen vom Vorhaben- und Erschließungsplan könnten im Wege der Änderung des Durchführungsvertrages ermöglicht werden. Das Erfordernis zur Änderung des Bebauungsplans oder zur Befreiung von dessen Festsetzungen würde dann entfallen. Zu bedenken gegeben wurde, dass bei einer solchen Verschiebung des Vorhaben- und Erschließungsplans zum Durchführungsvertrag auch die mit einer Planänderung verbundene Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden entfallen würde. Wenn der Bebauungsplan für sich abgewogen den äußeren planungsrechtlichen Rahmen des Vorhabens vorgebe, falle dies aber nur dann ins Gewicht, wenn auch dieser äußere Rahmen von Abweichungen tangiert sei. Zudem würden Änderungen beim Durchführungsvertrag durch die entsprechenden kommunalen Gremien gehen, sodass die Planungshoheit der Gemeinde nicht unterlaufen werden könne.

Gegen eine Verknüpfung von Vorhaben- und Erschließungsplan mit dem Durchführungsvertrag wurde argumentiert, dass eine Zusammenführung einzelner Bestandteile allenfalls im Rahmen des § 12 Abs. 3a BauGB sinnvoll sei.⁵⁰ Beim klassischen Instrument des § 12 Abs. 1 BauGB sei das nicht notwendig. Dort helfe sich die Praxis dadurch, dass sie die Satzung mit „Vorhabenbezogener Bebauungsplan und VEP“ überschreibt. Ändere man die Bestandteile des § 12 Abs. 1 BauGB insgesamt, dann würde das eher zu Rechtsunsicherheiten führen.

10.4 Anpassungen bei § 12 Abs. 3a BauGB

Der Vorschlag, in § 12 Abs. 3a BauGB auch das Maß der baulichen Nutzung als „Nutzung“ i.S.d. § 12 Abs. 3a S. 1 BauGB festsetzen zu können, fand breite Zustimmung. Damit könne man Unklarheiten in der Rechtsprechung und Literatur zur Auslegung des Begriffs auflösen. Aus kommunaler Sicht sei das eine sinnvolle Ergänzung, um spätere Anpassungen bei der Kubatur der Gebäude vornehmen zu können und sich eine notwendige Flexibilität zu bewahren.

In einigen Redebeiträgen wurde darauf verwiesen, dass bei Anwendung von § 12 Abs. 3a BauGB kein Anspruch des Vorhabenträgers auf eine Änderung des Durchführungsvertrages entstehen könne. Bei einem wechselseitigen Vertrag könne eine Änderung nicht einseitig, sondern nur einvernehmlich erfolgen. Den Kommunen bleibe die Entscheidung überlassen, mögliche Änderungen des Durchführungsvertrages auch abzulehnen.

10.5 Wechsel des Vorhabenträgers

De lege lata bedarf ein Wechsel des Vorhabenträgers der Zustimmung der Gemeinde. Die Zustimmung darf nur dann verweigert werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Durchführung des Vorhaben- und

⁵⁰ Neusüß, Vorhabenbezogener Bebauungsplan – Bedarf und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung – Thesenpapier zum 5. Fachgespräch zur Novellierung des Städtebaurechts, 2023, S.10.

Erschließungsplans innerhalb der Umsetzungsfrist gefährdet ist. Vorgeslagen wurde, die aktuelle Regelung beizubehalten. Hauptargument war, dass es keinen städtebaulichen Grund dafür gebe, am ursprünglichen Vorhabenträger festzuhalten, wenn der neue Vorhabenträger das Vorhaben in gleicher Weise durchführen könne. Ein bereits bestehendes Vertrauensverhältnis zwischen Kommune und ursprünglichen Vorhabenträger reiche hierfür nicht aus. Gegenargumente hierzu wurden nicht vorgetragen.

Eine Frist für die Zustimmung der Kommune zum Wechsel des Vorhabenträgers dürfe allerdings nicht zu kurz ausfallen. Die vorgeschlagenen drei Monate hielten einige Kommune für zu gering, da in der Regel kommunale Beschlüsse herbeigeführt werden müssten. Es wäre darüber hinaus auch zu klären, ab wann die Frist zu laufen anfangen, denn die Kommunen müssten zunächst auch prüfen, ob der neue Vorhabenträger in der Lage sei, das Vorhaben durchzuführen.

10.6 Einbeziehung einzelner Flächen nach § 12 Abs. 4 BauGB

Schließlich wurde auch der Vorschlag der Anpassung des § 12 Abs. 4 BauGB diskutiert. Aufgrund der aktuell restriktiven Rechtsprechung zu § 12 Abs. 4 BauGB dürfe es sich bei der Einbeziehung nur um kleinere Flächen handeln, die mit dem Vorhaben gewissermaßen verbunden sind. Die Beschränkung auf „einzelne Flächen“ bei der Einbeziehung sei in der Praxis nicht notwendig. Für die Einbeziehung bestehe häufig ein praktisches Bedürfnis, wodurch sich die Kommunen ein zusätzliches Bebauungsplanverfahren sparen könnten. Geklärt werden müsse lediglich, welcher Rechtsrahmen für die einbezogenen Flächen gelte. Die hierzu gemachten Vorschläge fanden Unterstützung: Für die Flächen außerhalb des Vorhaben- und Erschließungsplans sollten dann die allgemeinen Regelungen für den Bebauungsplan gelten, die Sonderregelungen des § 12 BauGB demgegenüber nicht.⁵¹

⁵¹ Peter Neusüß (2023): Vorhabenbezogener Bebauungsplan – Bedarf und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung – Thesenpapier zum 5. Fachgespräch zur Novellierung des Städtebaurechts, S. 12.

11. Umlegung – ein Instrument zugunsten der kommunalen Baulandpolitik?

11.1 Vorbemerkung

Das Instrument der „Umlegung“ dient der Bodenordnung, insbesondere zu Zwecken der Baulandentwicklung. Es entfaltet praktische Relevanz vor allem in Regionen, in denen in der Historie die Erbfolge in der Landwirtschaft auf dem Prinzip der Realteilung basierte und dem zufolge eine kleinteilige Parzellenstruktur mit einer Vielzahl von Eigentümer*innen anzutreffen ist. Die Umlegung ist nach der Rechtsprechung des BVerfG⁵² eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, die vom Prinzip der Privatnützigkeit bestimmt wird, weil sie in erster Linie auf den Ausgleich der privaten Interessen der Eigentümer*innen gerichtet ist. Es gilt das Prinzip der dinglichen Surrogation, bei der ein mindestens wertgleiches Grundstück zugeteilt werden muss. Zudem ist der vorweg für die gesetzlich definierten Zwecke maximal ausscheidbare Flächenanteil nach § 58 Abs. 1 S. 1 BauGB bei 30 % gedeckelt.

Angestoßen durch einen Aufsatz von Kötter/Rehorst⁵³ wird in der Fachöffentlichkeit diskutiert, wie das Instrument auch für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus genutzt werden kann. Verwiesen wird dabei auf die in manchen Regionen verbreitete Praxis einvernehmlicher Bodenordnungsverfahren, bei denen unter Beachtung der vorgenannten Prinzipien einer mindestens wertgleichen Zuteilung Flächen auch für Zwecke des öffentlich geförderten Wohnungsbaus bereitgestellt werden. Diese Möglichkeit besteht aber nur dann, wenn sämtliche Eigentümer*innen in dem zu ordnenden Gebiet bereit sind, auf vertraglicher Basis daran mitzuwirken. Soweit nur ein einziger Eigentümer oder eine einzige Eigentümerin die Mitwirkung verweigert, ist die Gemeinde auf die Durchführung eines hoheitlichen Umlegungsverfahrens nach den Bestimmungen des BauGB angewiesen, bei dem eine Flächenbereitstellung für den öffentlich geförderten Wohnungsbau *de lege lata* nicht vorgesehen ist. Von den gesetzlichen Bestimmungen abweichende Verteilungsmaßstäbe dürfen nach § 56 Abs. 2 BauGB nur mit Zustimmung aller Beteiligten zugrunde gelegt werden.

Vor diesem Hintergrund wurde diskutiert, ob man im Rahmen einer gesetzlichen Umlegung durch eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen einen Flächenbeitrag für Zwecke des geförderten Wohnungsbaus ermöglichen kann. Grundlage hierfür bildete ein Diskussionspapier von Dr. Thomas Burmeister, in dem der Regelungsbedarf unterstrichen und ein Vorschlag zur Erweiterung der Bestimmungen zur Verteilung nach dem Bodenwerten (§ 58 Abs. 1 S. 2 BauGB) gemacht werden. Auszugehen ist davon, dass der Flächenbeitrag bei 30 % gedeckelt ist. § 58 Abs. 1 S. 4 BauGB bestimmt, dass der Umlegungsvorteil in Geld auszugleichen ist, soweit der Umlegungsvorteil den gedeckelten Flächenbeitrag übersteigt. Vorgeschlagen wird, alternativ den Vorteil auf Verlangen der Gemeinde ganz oder teilweise in Form einer der

⁵² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.2001 – 1 BvR 1512/97 –, BVerfGE 104, S. 1, juris Rn. 31.

⁵³ T. Kötter, F. Rehorst (2019): Die Soziale Umlegung – ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Baulandumlegung zur Flächenbereitstellung für den sozialen Wohnungsbau, in: zfv, 1/2019, S. 57-65.

Gemeinde zweckgebunden zuzuteilenden Fläche für den sozialen Wohnungsbau auszugleichen.

11.2 Regelungsbedarf aus Sicht der Anwendungspraxis

In mehreren Redebeiträgen wurde der im Diskussionspapier skizzierte Regelungsbedarf zur Ermöglichung eines Flächenbeitrags für öffentlich geförderten Wohnungsbau bestätigt. Die Praxis einvernehmlicher Bodenordnungsverfahren mit Mehrflächenabzug für den sozialen Wohnungsbau und die Möglichkeit, dieses auf der Basis einer Vereinbarung auch im amtlichen Verfahren (vereinbarter abweichender Verteilungsmaßstab) zu erreichen, hätten sich bewährt. Sie griffen jedoch zu kurz, da es immer wieder Konstellationen gebe, bei denen einzelne Beteiligte eine Mitwirkung verweigerten. Eine Option, dies notfalls auch hoheitlich gegenüber einzelnen die Bodenordnung behindernden Beteiligten durchzusetzen, sei aus Sicht der Anwendungspraxis daher sehr wünschenswert.

Die umlegungsbedingten Bodenwertsteigerungen seien aufgrund der dynamischen Entwicklung der Bodenpreise sukzessive größer geworden, so dass heute eine Wertsteigerung von mehr als 50 % des Eingangswertes üblich sei. Gleichzeitig habe sich der Flächenbedarf der Kommunen stark erhöht (sozialer Wohnraum, Geflüchteten-Unterbringung etc.). Damit gebe es auch eine Notwendigkeit, den bodenrechtlichen Gestaltungsspielraum der Kommunen zu erweitern. Hierfür reiche der aktuelle Rechtsrahmen des bei 30 % und durch die Zweckbindung gedeckelten Flächenbeitrags nicht mehr aus.

11.3 Mögliche Regelungsansätze

Die im Diskussionspapier skizzierte Regelungsmöglichkeit in § 58 Abs. 1 S. 2 BauGB wurde grundsätzlich als sinnvoll angesehen, weil sie systemimmanent sei und die grundlegenden Prinzipien der Umlegung respektiere. Es sei zielführend, die Bereitstellung von Flächen als Substitut für den ansonsten fälligen Ausgleich in Geld zu konzipieren. Die Beteiligten würden wertmäßig nicht schlechter gestellt als bisher. Der Vorteil einer solchen Ergänzung würde bereits im Vorfeld eines hoheitlichen Verfahrens wirksam werden, weil er die Bereitschaft zu einer einvernehmlichen Bodenordnung mit einem Flächenbeitrag für den sozialen Wohnungsbau erhöhe. Dabei diene die hoheitliche Durchsetzung gewissermaßen als „Drohkulisse“ für ein kooperatives Vorgehen.

Einschränkend wurde in mehreren Diskussionsbeiträgen allerdings darauf hingewiesen, dass eine Beschränkung auf Umlegungsverfahren, bei denen die Verteilung nach dem Flächenmaßstab erfolge, den Erfordernissen der Praxis nur ungenügend entspreche. Die Flächenumlegung sei bei einer bundesweiten Betrachtung in der Praxis regional sehr unterschiedlich weit verbreitet. Sie funktioniere nur dort, wo es homogene Nutzungsfestsetzungen wie zum Beispiel in Einfamilien- oder Zweifamilienhausgebieten und homogene Grundstückswerte gebe. Die meisten Städte (insbesondere Großstädte) seien dagegen von heterogenen Siedlungsstrukturen geprägt, wo eine Flächenumlegung nicht praktikierbar sei. Auch bei einer Verteilung nach dem Wert der eingebrachten Grundstücke (§ 57 BauGB) wäre daher eine entsprechende Möglichkeit wünschenswert, den auch hier vorgesehenen Geldausgleich durch einen Flächenbeitrag für den sozialen Wohnungsbau zu substituieren.

Sinnvoll sei es deshalb, auch bei der Wertumlegung nach § 57 BauGB den letzten Satz insoweit zu ergänzen, als dass anstelle des Ausgleichs in Geld die Bereitstellung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau verlangt werden kann. Dies eröffne auch bei der Wertumlegung die Möglichkeit, an zusätzliche Flächen zu kommen, die dann für die dringende Aufgabe der Schaffung bezahlbaren Wohnraums zur Verfügung stünden.

Alternativ zu einer Ergänzung des § 57 BauGB könne man auch darüber nachdenken, in § 56 BauGB einen Absatz zu ergänzen – und damit gewissermaßen vor der Klammer die Möglichkeit eines Flächenbeitrags für den sozialen Wohnungsbau als Substitut für einen ansonsten zu zahlenden Ausgleich in Geld zu regeln. Dabei müsse man aber festlegen, dass nicht das Einverständnis aller Beteiligten im Umlegungsverfahren notwendig werde.

In einem Diskussionsbeitrag wurde die Frage aufgeworfen, ob das derzeit wenig streitbefangene Instrument der Umlegung bei Umsetzung der zur Diskussion stehenden Erweiterung künftig eher beklagt würde. Die Umlegung zeichne sich durch ihre vordergründige Privatnützigkeit aus, was das Instrument für Grundstückseigentümer*innen grundsätzlich attraktiv mache. Insbesondere vonseiten der kommunalen Liegenschaftsbehörden wurde dieser Befürchtung entgegengetreten. Das Grundkonstrukt der Umlegung werde durch die vorgeschlagenen Änderungen nicht in Frage gestellt. Die Anknüpfung an die bestehenden Regelungen zum Verteilungsmaßstab und zur Zahlung eines Ausgleichs in Geld bei Zuteilungen, welche den eingebrachten Bodenwert übersteigen, sei nur eine geringfügige und an das System angepasste Ergänzung.

11.4 Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Schranken

Aus dem Teilnehmendenkreis wurde auch auf die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Prüfung hingewiesen. Die Frage, ob es sich um eine Enteignung oder eine Inhalts- und Schrankenbestimmung handele, müsse man von der Frage der Verhältnismäßigkeit abgrenzen. Zwar seien die vorgeschlagenen Regelungen zum Wertersatz bzw. zum erhöhten Flächenbeitrag eine angemessene Inhalts- und Schrankenbestimmung. Die Schwelle zur Enteignung könne aber überschritten sein, wenn die durch die Umlegung der Gemeinde zugeteilten Flächen für sozialen Wohnraum zweckgebunden genutzt werden müssen. Mit einer Zweckbindung für den Flächenbeitrag habe sich das BVerfG bei der Entscheidung zum Umlegungsrecht bisher nicht befassen müssen. Insofern bestehe hier jedenfalls ein rechtliches Risiko. Partiiell entkräften könne man die Bedenken gegebenenfalls durch einen Hinweis auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG.

In anderen Diskussionsbeiträgen wurde auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auf die durch das Gericht vorausgesetzte Privatnützigkeit im Verhältnis zu einer Enteignung abgestellt. Diese sei auch bei einer Erhöhung des Flächenbeitrags im Umlegungsverfahren weiterhin gegeben. Die Erhöhung eines (zweckgebundenen) Flächenbeitrages auf mehr als 30 % führe deshalb nicht zu einer anderen Bewertung. Es handele sich auch danach grundsätzlich um eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Denn letztlich werde durch § 58 Abs. 1 S. 1 BauGB weiterhin sichergestellt, dass es zu einer mindestens wertgleichen Zuteilung komme, die Betroffenen damit nicht schlechter gestellt würden als im geltenden Recht. Damit sei die eigentumsrechtliche Bestandsgarantie hinreichend gewahrt.

11.5 Verknüpfung von sozialer Umlegung und SEM

Bezugnehmend auf das zugrundeliegende Diskussionspapier wurde auch die Idee einer Verknüpfung von sozialer Umlegung mit einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) diskutiert. Die Anwendung der Regelungen zur Umlegung sind von Gesetzes wegen im Geltungsbereich einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ausgeschlossen. Grundsätzlich sind hier alle Grundstücke von der Gemeinde zu erwerben, soweit nicht im Einzelfall die Umsetzung für ein Grundstück auf der Basis eines städtebaulichen Vertrags erfolgen kann. Mit der Möglichkeit einer Bodenordnung könne der Spielraum für eine einvernehmliche Durchführung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen erweitert und auf den Grunderwerb in den der Bodenordnung unterliegenden Bereichen verzichtet werden. Gleichzeitig könne unter dem Dach einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ein Flächenbeitrag für den sozialen Wohnungsbau unschwer begründet werden. Die Verknüpfung mit der SEM würde deutlich machen, dass die soziale Umlegung primär dem Allgemeinwohl diene.

Angesichts des diskutierten Vorschlags zur Weiterentwicklung der Verteilungsregelungen im Umlegungsrecht wurde die Notwendigkeit einer Änderung im Recht der SEM bezweifelt. Der Anwendungsbereich der SEM sei ohnehin auf Entwicklungen von herausragender Bedeutung beschränkt. Gegen eine Verknüpfung von sozialer Umlegung und SEM spreche darüber hinaus, dass die bislang klare Grenze zwischen privatnütziger Umlegung und gemeinwohlbezogener Enteignung aufgeweicht werde.

Die Diskussion gab Anlass für die Anregung, mittelfristig über die Schaffung einer „kleinen Entwicklungsmaßnahme“ im BauGB nachzudenken, welche von den rechtlichen Anforderungen und vom Maßstab niedriger aufgehängt ist als die SEM im geltenden Recht. Es gebe in vielen Kommunen ein enormes Potenzial zur Mobilisierung von mittelgroßen Brachflächen, bei denen die Eigentümer*innen nicht zu einer Bebauung bereit seien. Hier könne eine Entwicklungsmaßnahme kleineren Maßstabs hilfreich sein.

11.6 Parallele Anpassung des Steuerrechts

Angeregt wurde schließlich auch, die Grunderwerbsteuer-Regelung bei der Umlegung anzupassen. Nach dem Jahressteuergesetz 2020 ist der Übergang des Eigentums im Umlegungsverfahren nach dem BauGB bis zur Höhe des Sollanspruchs von der Besteuerung ausgenommen, wenn der neue Eigentümer in diesem Verfahren als Eigentümer eines im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücks Beteiligter ist. Auch eine Mehrzuteilung ist ausgenommen, wenn der Wert des zugeteilten Grundstücks den sich aus dem Wert des eingebrachten Grundstücks ergebenden Sollanspruch nicht um mehr als 20 % übersteigt. Sobald die 20 % jedoch überstiegen werden, ist die gesamte Mehrzuteilung grunderwerbsteuerpflichtig. Dies könne für Kommunen eine nicht unerhebliche Grunderwerbsteuerbelastung zur Folge haben.

I. Anhang:

Liste der Teilnehmenden an den Fachveranstaltungen

Veranstaltung	1	2	3	4	5
Dr. Juliane Albrecht Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden		•			
Prof. Jürgen Aring vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Bundesgeschäftsstelle, Berlin		•			
Annamarie Bauer Deutscher Bundestag, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin		•			
Sandra Berke Deutscher Bundestag, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin			•	•	•
Jörn Birkmann Universität Stuttgart, Fak. Bau- und Umweltwissenschaften, Stuttgart	•				
Prof. Dr. Olaf Bischopink Baumeister Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Münster				•	
Prof. Dr. Arno Bunzel Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin	•	•	•	•	•
Dr. Thomas Burmeister BENDER HARRER KREVET, Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Freiburg					•
Jacqueline Charlier Landeshauptstadt München, Ref. für Stadtplanung und Bauordnung, München		•	•	•	•
Marie Chizhova Deutscher Bundestag, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin			•		
Dr. Diana Coulmas vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Bundesgeschäftsstelle, Berlin					•
Thore Debor LiveMusikKommission e.V., Geschäftsstelle Hamburg, Hamburg				•	
Almuth Draeger Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung Raumordnung, Berlin	•				
Bernd Düsterdiek Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V., Berlin			•		
Bernhard Eldracher Stadt Karlsruhe, Liegenschaftsamt, Karlsruhe					•
Prof. Dr. Kurt Faßbender Universität Leipzig, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Umwelt- und Planungsrecht, Leipzig					•
Jörg Finkeldei Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg, Abt. 2 Stadtentwicklung und Wohnen, Potsdam		•	•	•	•
Christine Fischer Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S I 3 – Allgemeines Städtebaurecht, Berlin	•	•	•	•	•
Dr. Gregor Forschbach Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung, Raumordnung, Berlin	•	•	•		•
Gisela Franck-Hartung Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, Ref. Bauplanungsrecht, Mainz	•	•	•	•	•

Veranstaltung	1	2	3	4	5
Tine Fuchs ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., Abteilungsleitung „Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen“, Berlin				•	
Manuela Gretzschel Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz, des Saarlandes, Saarbrücken	•				
Prof. Dr. Klaus Joachim Grigoleit Technische Universität Dortmund, Fak. Raumplanung, Dortmund		•	•	•	
Prof. Dr. Susan Grotefels Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Münster		•	•		•
Prof. Dr. Annette Guckelberger Universität des Saarlandes, Saarbrücken		•			
Felix Hardach Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Berlin	•				
Dietmar Horn Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung Raumordnung, Berlin	•				
Dr. Georg Hünnekens Baumeister Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Münster				•	
Dr. Henning Jaeger Stadt Dortmund, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Dortmund		•	•	•	•
Reinhard Janssen Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S I 3 – Allgemeines Städtebaurecht, Berlin	•	•	•	•	•
Lorena Jonas Deutscher Bundestag, DIE LINKE, Bundestagsfraktion, Berlin			•		
Mario Kahl Bund Deutscher Landschaftsarchitekten (BDLA), Berlin	•		•		
Prof. Dr. Wolfgang Köck Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ), Department Umwelt- und Planungsrecht, Leipzig	•	•			
Sebastian Kohlhoff Deutscher Bundestag, Büro Mechthild Heil MdB, Berlin	•				
Rainer Köster Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes, Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	•				
Dr. Joachim Kronisch Verwaltungsgericht Schwerin, Schwerin			•		
Svenja Kruse Bundesministerium für Bildung und Forschung, Ref. 723 – Globaler Wandel; Klimaforschung, Bonn	•				
Magnus Krusenotto Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin	•	•	•	•	•
Prof. Dr. Christoph Külpmann Bundesverwaltungsgericht, Leipzig	•		•	•	•
Astrid Lange Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Bonn	•				
Petra Lau vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Bundesgeschäftsstelle, Berlin			•	•	
Eva Maria Levold Deutscher Städtetag, Dez. V – Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Köln	•	•	•	•	•
Axel Loger Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg, Abt. 2 Wasser und Bodenschutz, Potsdam	•				

Veranstaltung	1	2	3	4	5
Dr. Thomas Lüttgau Lenz und Johlen Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Köln			•		
Oliver Martini Stadt Offenburg, Dez. II, Offenburg					•
Gudrun Matthes Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Abt. IV Wohnungswesen, Wohnungsneubau, Stadterneuerung, Soziale Stadt, Berlin			•		
Dr. Friederike Mechel Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Hamburg			•		
Dr. David Meurers Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung Raumordnung, Berlin	•	•	•	•	•
Madlen Michels Stadt Reutlingen, Rechtsamt, Reutlingen			•		
Ella Mitschang Universität des Saarlandes, Saarbrücken		•	•	•	
Vera Moosmayer Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung, Raumordnung, Berlin	•				
Sarah Mück Deutscher Bundestag, Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion I Büro Kassem Taher Saleh MdB, Berlin				•	
Bettina Müller Deutscher Bundestag, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin			•	•	
Ute Müller Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Bundesgeschäftsstelle, Berlin					•
Melanie Mundil Deutscher Bundestag, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin			•		
Jens Mysliwietz Deutscher Bundestag, Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion, Berlin				•	
Dr. Peter Neusüß Sparwasser Schmidt Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Freiburg	•				•
Guido Orthen Stadt Bad Neuenahr-Ahrweiler, Bad Neuenahr-Ahrweiler	•				
Prof. Dr. Christian W. Otto Technische Universität Berlin, Fak. VI Planen Bauen Umwelt, Berlin		•		•	•
Dr. Helmut Parzefall Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München			•		•
Christoph Piel Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes, Nordrhein-Westfalen NRW, Düsseldorf		•		•	
Elke Plate Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Bundesgeschäftsstelle, Berlin			•		
Moritz Reese Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ), Department Umwelt- und Planungsrecht, Leipzig	•				
Matthias Rehfeld-Klein Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz, Abt. II Integrativer Umweltschutz, Berlin	•				
Prof. Dr. Olaf Reidt Redeker Sellner & Dahs, Berlin			•	•	
Gudrun Rentsch arc.grün landschaftsarchitekten.stadtplaner.gmbh, Kitzingen		•			

Veranstaltung	1	2	3	4	5
Meike Richter Deutscher Bundestag, Büro Johanne Schröder, Berlin					•
Martin Rist Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg, Stuttgart		•	•	•	•
Dr. Gerd Rojahn Deutscher Bundestag, AfD-Bundestagsfraktion, Berlin	•				•
Marianna Roscher Deutscher Städte und Gemeindebund e.V., Städtebaurecht, Stadtentwicklung, Städtebauförderung, Wohnungswesen, Berlin	•	•	•	•	•
Martin Rumberg SRL Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V., Berlin					•
Jessika Sahr-Pluth Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin				•	
Nadine Schartz Deutscher Landkreistag e. V., Dez. II – Ref. 22 Umweltrecht und Klimaschutz, Bauen und Wohnen, Berlin	•	•		•	
Dr. Alfred Scheidler Landkreis Neustadt a. d. Waldnaab, Kommunale und soziale Aufgaben, Neustadt					•
Christine Schimpfermann Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat, Regensburg				•	
Anja Schneider Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung, Raumordnung, Berlin				•	
Lilly Schnell Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin					•
Olaf Schultz Deutscher Bundestag, AfD-Bundestagsfraktion, Berlin		•			
Dr. Linda Schumacher Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung, Raumordnung, Berlin	•	•	•	•	•
Dr. Tim Schwarz Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Abt. I Stadtplanung, Berlin		•	•	•	•
Ursula Seeböck Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin		•			
Kathrin Sieberns Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung, Raumordnung, Berlin		•	•	•	•
Matthias Simon Bayerischer Gemeindetag, Ref. IX – Baurecht und Wasserrecht, München			•		
Jakob Sohr Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz, Abt. II Integrativer Umweltschutz, Berlin	•				
Prof. Dr. Reinhard Sparwasser Sparwasser Schmidt Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Freiburg			•		
Torben Stefani Landeshauptstadt Erfurt, Amt für Geoinformation, Bodenordnung und Liegenschaften, Erfurt					•
Dr. Lara Steup Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung, Raumordnung, Berlin	•	•			
Dr. Jürgen Stock Bonn			•	•	
Wolf-Christian Strauss Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin	•	•	•	•	

Veranstaltung	1	2	3	4	5
Michael Taugner Deutscher Bundestag, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin		•			•
Claudia Tausend Deutscher Bundestag, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin		•			
Michael von der Mühlen Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Dortmund		•			
Hilmar von Lojewski Deutscher Städtetag, Dez. V – Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Köln	•				
Prof. Dr. Armin von Weschpfennig Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Hamburg		•			•
Jens Vorsteher Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung, Raumordnung, Berlin		•	•		
Dr. Jörg Wagner Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung, Raumordnung, Berlin	•	•	•	•	•
Josef Weber Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Bundesgeschäftsstelle, Berlin				•	
Anke Wegner Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Abt. S – Stadtentwicklung, Raumordnung, Berlin	•	•	•	•	•
Cornelia Weigand Landkreis Ahrweiler, Bad Neuenahr-Ahrweiler	•				
Elisabeth Wessel Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit, und Verbraucherschutz, Berlin	•				
Prof. Dr. Martin Wickel HafenCity Universität Hamburg, AG Recht und Verwaltung, Hamburg		•	•	•	•
Jonas Wille Deutscher Bundestag, Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion, Berlin		•			
Sophia Zipf Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Abt. VII Bauen, Wohnen, Städtebau, Bundesfernstraßenprojekte, Wiesbaden	•		•	•	•

II. Anhang:

Liste der Panel-Teilnehmenden

Input (I) und Panel (P)-Teilnehmende	1	2	3	4	5
Prof. Dr. Olaf Bischofink Baumeister Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Münster			P		
Dr. Thomas Burmeister BENDER HARRER KREVET, Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Freiburg					I
Jacqueline Charlier Landeshauptstadt München, Ref. für Stadtplanung und Bauordnung, München			I		
Prof. Dr. Susan Grotefels Zentralinstitut für Raumplanung, an der Universität Münster, Münster					P
Prof. Dr. Annette Guckelberger Universität des Saarlandes, Saarbrücken		I			
Dr. Henning Jaeger Stadt Dortmund, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Dortmund			P		
Prof. Dr. Wolfgang Köck Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ), Department Umwelt- und Planungsrecht, Leipzig		P			
Dr. Joachim Kronisch Verwaltungsgericht Schwerin, Schwerin			P		
Eva Maria Levold Deutscher Städtetag, Dez. V – Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Köln			I	I	
Prof. Dr. Stephan Mitschang Technische Universität Berlin			I		
Dr. Peter Neusüß Sparwasser Schmidt Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Freiburg					I
Prof. Dr. Olaf Reidt Redeker Sellner & Dahs, Berlin			I		
Marianna Roscher Deutscher Städte und Gemeindebund e.V., Städtebaurecht; Stadtentwicklung; Städtebauförderung; Wohnungswesen; Berlin					I
Dr. Martin Rumberg SRL Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V., Berlin					I
Christine Schimpfermann Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat, Regensburg				P	
Dr. Tim Schwarz Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Abt. I Stadtplanung, Berlin		P	P	P	
Matthias Simon Bayerischer Gemeindetag, Ref. IX – Baurecht und Wasserrecht, München			I		
Dr. Jürgen Stock Bonn			P	I	
Prof. Dr. Martin Wickel HafenCity Universität Hamburg, AG Recht und Verwaltung, Hamburg		P			

III. Anhang: Diskussionspapiere

1. Fachgespräch:

Gesetzgeberische Handlungsoptionen im Städtebaurecht zum Umgang mit Wetterextremen und Bewältigung der Flutkatastrophe im Ahrtal

- Univ.-Prof. Dr. Jörn Birkmann, Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung (IREUS), Universität Stuttgart
Bericht aus der „Werkstatt“ des Forschungsprojekts KAHR

2. Fachgespräch:

Klimaschutz und Klimaanpassung – Erfordernisse und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts als Reaktion auf den Klimawandel

- Dr. Juliane Albrecht, Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden
Thesenpapier zur Anpassung an den Klimawandel
- Prof. Dr. Annette Guckelberger, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität des Saarlandes
Konturen des Berücksichtigungsgebots des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG
Klimaschutz: Berücksichtigungsgebot, Erfordernisse und Gestaltungsoptionen im Städtebaurecht

3. Fachgespräch:

Innenentwicklung, Vorkaufsrechte und Entfristung von mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Regelungen

- Jacqueline Charlier, Planungsreferat der Landeshauptstadt München
Entfristung von mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Regelungen
- Prof. Dr. Stephan Mitschang, Technische Universität Berlin
Thesenpapier zur Stärkung der Innenentwicklung (17. April 2023)
- Prof. Dr. Olaf Reidt, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte, Berlin
Fragen zum Input von Prof. Dr. Olaf Reidt zum Themenkomplex „Vorkaufsrechte“
- Matthias Simon, Bayerischer Gemeindetag, München
Innenentwicklung zwischen der „Zulässigkeit von Vorhaben“ und „Besonderem Städtebaurecht“

4. Fachgespräch:

Baunutzungsverordnung

- Eva Maria Levold, Deutscher Städtetag
Baunutzungsverordnung – Regelungsbedarf und Regelungsmöglichkeiten
- Dr. Jürgen Stock, MR a.D., Bonn
Zulässigkeit von Clubs und Livemusikspielstätten

5. Fachgespräch:

Einfache Bebauungspläne im Außenbereich, Umweltprüfung, vorhabenbezogener Bebauungsplan und soziale Umlegung

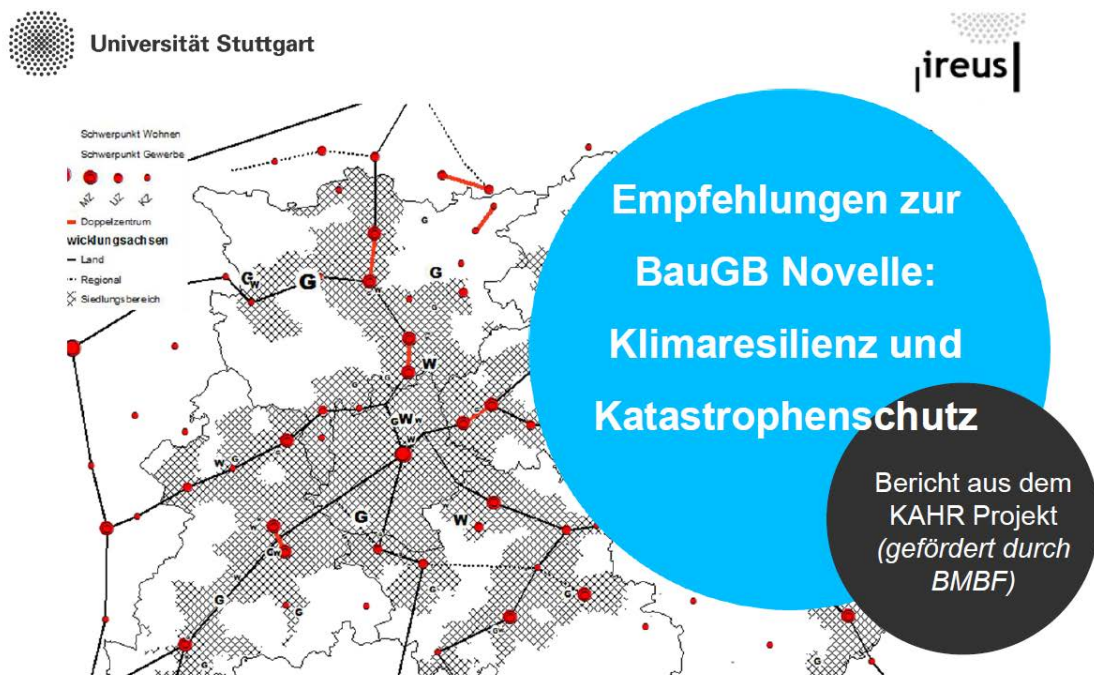
- Marianna Roscher, Deutscher Städte- und Gemeindebund
Geordnete Entwicklung im Außenbereich – einfache B-Pläne für Photovoltaikanlagen und andere EE, weiterer planungsrechtlicher Steuerungsbedarf
- Dr.-Ing. Martin Rumberg, stellv. Vorsitzender der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V.
Umweltprüfung und Umweltbericht – Möglichkeiten zur Standardisierung, Vereinfachung und Beschleunigung
- Dr. Peter Neusüß, Sparwasser Schmidt Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Deutscher Anwaltsverein
Vorhabenbezogener Bebauungsplan – Bedarf und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung
- Dr. Thomas Burmeister, BENDER HARRER KREVET Rechtsanwälte, Freiburg
Umlegung – Ein Instrument zugunsten der kommunalen Baulandpolitik?

1. Fachgespräch:

Gesetzgeberische Handlungsoptionen im Städtebaurecht zum Umgang mit Wetterextremen und Bewältigung der Flutkatastrophe im Ahrtal

UNIV.-PROF. DR. JÖRN BIRKMANN, Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung (IREUS), Universität Stuttgart

Bericht aus der „Werkstatt“ des Forschungsprojekts KAHR



Prof. Dr.-Ing. habil. Jörn Birkmann

Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung

BauGB Novelle

- Die vergangenen BauGB Novellen haben die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung gestärkt, aber bisher bleiben die Konkretisierungen zum Thema Klimaanpassung gegenüber Themen des Klimaschutzes deutlich zurück
- Aspekte der Klimaresilienz und Klimagerechtigkeit werden bisher kaum aufgegriffen und thematisiert, obschon diese international und im Kontext von Extremereignissen (Ahrtal) erhebliche Bedeutung haben

Empfehlungen zur Klimaresilienz - BauGB Novelle auf Basis der Befunde des KAHR-Projekts des BMBF
www.uni-stuttgart.de/ireus Prof. Dr.-Ing. habil. Jörn Birkmann

Bisherige Ziele und Grundsätze

- § 1 (5): „Die **Bauleitpläne** sollen [...] dazu beitragen, [...] den Klimaschutz und die **Klimaanpassung**, insbesondere auch **in der Stadtentwicklung**, zu **fördern** [...]“
- § 1 (6), Nr.1 „Bei der Aufstellung der **Bauleitpläne** sind insbesondere die allgemeinen **Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse** zu berücksichtigen.“
- §1 (6), Nr. 7 „ Bei der Aufstellung der **Bauleitpläne** sind insbesondere die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen:
 - a) die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, **Klima** + Wechselwirkungen und
 - c) umweltbezogene **Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit** sowie die Bevölkerung insgesamt



Empfehlungen zur Klimaresilienz - BauGB Novelle auf Basis der Befunde des KAHR-Projekts des BMBF
www.uni-stuttgart.de/ireus Prof. Dr.-Ing. habil. Jörn Birkmann

Klimaanpassung konkretisieren



- **Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen/Stadtumbaumaßnahmen**
 - § 136 (2) : „**Städtebauliche Missstände** liegen vor, wenn das Gebiet [...] den allg. Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse [...] auch unter Berücksichtigung der Belange [...] der Klimaanpassung nicht entspricht“.
- Es fehlen konkretere Aussagen zur Klimaanpassung gegenüber Extremereignissen und zur Klimaresilienz, Katastrophenvorsorge und Klimagerechtigkeit
- §1 Abs. (6) BauGB beinhaltet die „klassische Perspektive“ der Klimawirkung durch ein neues Projekt bezogen auf die Umwelt. Neuere Aspekte des Klimawandels und der Verwundbarkeit fehlen

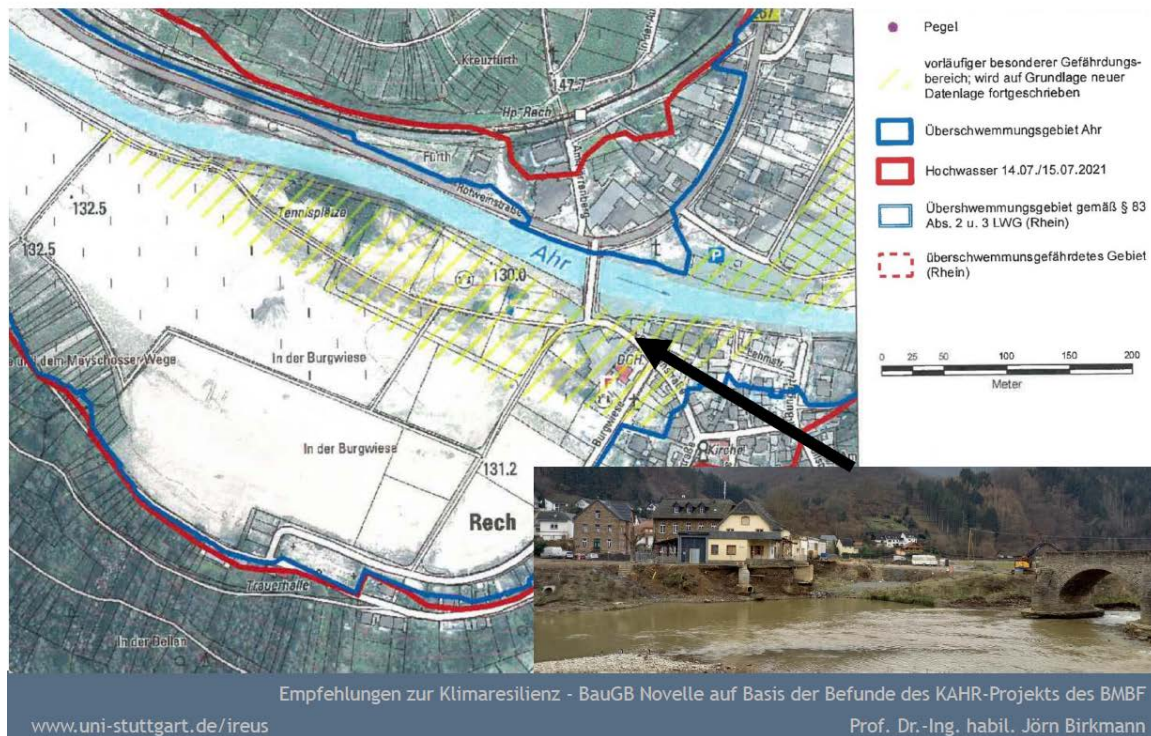
KAHR Befunde: Empfehlungen zur Novelle BauGB

Aktuelles Städtebaurecht limitiert Resilienz und Katastrophenvorsorge

- zu langwierige Planungsverfahren, z.B. sollten Sanierungsgebiete direkt nach Katastrophen für die „funktional betroffenen Gebiete“ ausgewiesen werden (keine langen Gutachten zur Abgrenzung)
- aktuelles Städtebaurecht – insbesondere der Bestandsschutz – blockiert teilweise eine hochwasserangepasste Bauweise und einen maßvollen Siedlungsrückzug (direkte Lage am Fluss)



KAHR Befunde: Empfehlungen zur Novelle BauGB



KAHR Befunde: Empfehlungen zur BauGB Novelle

- Es fehlt an methodischen und fachlichen Grundlagen, die beim Wiederaufbau schnell bereitstehen, um Klimaresilienz und Katastrophenvorsorge zu stärken
- Art und Maß der baulichen Nutzung (HQ-100 versus HQ-extrem)
- differenzierte Betrachtung der Verwundbarkeit und der Schutzwürdigkeit von Nutzungsarten und Infrastrukturen (Krankenhaus versus Campingplatz) [gesetzliche Verankerung + Methoden]
- Kooperationen zwischen Gemeinden zur Stärkung der Klimaresilienz im Wiederaufbau (§ 204 BauGB)

Klimaanpassung konkretisieren



Neuere Aspekte der Klimaanpassung sind zu stärken:

- a) **Klimaresilienz,**
- b) **Katastrophenvorsorge**
- c) **Klimagerechtigkeit**

- Konkretisierung der Thematik in **§ 1 BauGB**



Klimaresilienz



a) Klimaresilienz

- Klimaresilienz konkretisiert eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung im Kontext von Klimaanpassung und Extremereignissen: **Vorsorge vor Katastrophen und Lernprozesse nach Katastrophen stärken**
- Auf der Ebene der Bauleitplanung sind diese Aspekte zu stärken:
 - gesetzliche Verankerung: Klimaresilienz, Klimaanpassung
 - FNP-Teil: Klimaanpassung;
 - B-Pläne mit konkreten Vorgaben für Klimaresilienz (Verwundbarkeit von Nutzungen, sensible Infrastrukturen, GFZ)
 - informatorische Instrumente (FNP auch als „Signalplan“)

Katastrophenvorsorge

b) Katastrophenvorsorge

Katastrophenvorsorge zielt auf die Stärkung physischer und sozialer Strukturen zum Schutz und zur Vorsorge vor Katastrophen
– stärkere Verknüpfung mit dem Umbau im Bestand erforderlich



Klimagerechtigkeit

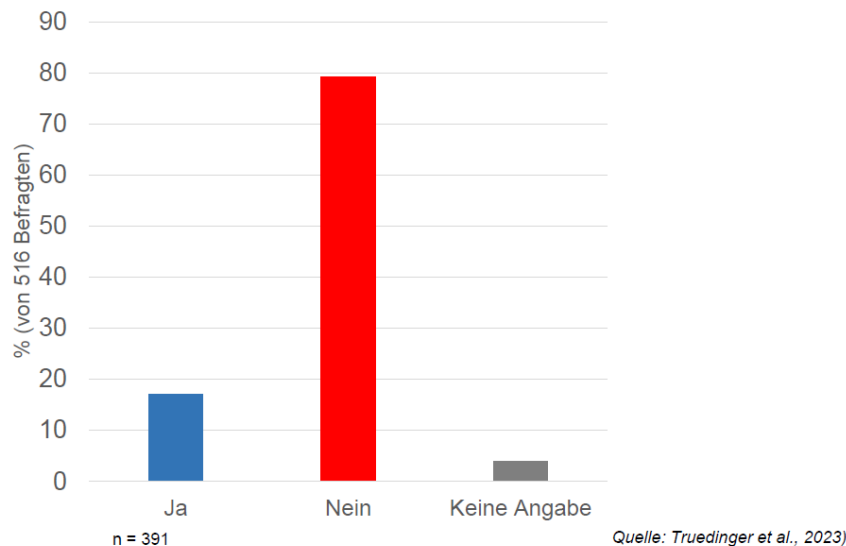
c) Klimagerechtigkeit

- Klimagerechtigkeit bezieht sich auf die Frage des Verhältnisses zwischen Verursachern von Klimaemissionen versus den Leidtragenden bzw. besonders verwundbaren Gruppen oder Räumen.
- Klimagerechtigkeit bezieht sich dabei auch auf Aspekte der Gerechtigkeit zwischen Generationen (z.B. Jung und Alt)
- Schulstandorte in Gefahrenzonen, vertikale Evakuierungsfähigkeit

KAHR-Haushaltsbefragung im Ahrtal

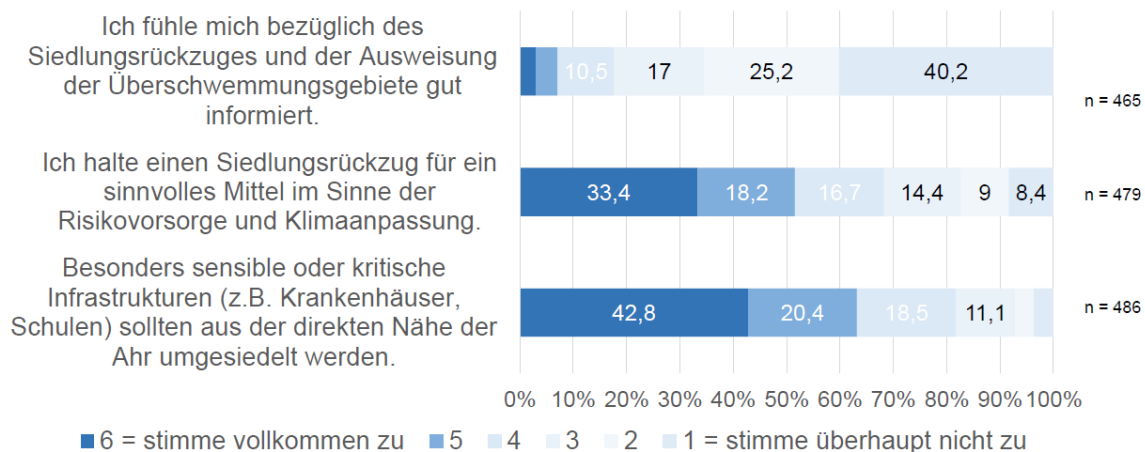


Wussten Sie vor dem Hochwasserereignis im Juli 2021, dass Sie in einem hochwassergefährdeten Gebiet wohnen?



Empfehlungen zur Klimaresilienz - BauGB Novelle auf Basis der Befunde des KAHR-Projekts des BMBF
www.uni-stuttgart.de/ireus Prof. Dr.-Ing. habil. Jörn Birkmann

KAHR - Haushaltsbefragung: Siedlungsrückzug



Quelle: Truedinger et al., 2023

Empfehlungen zur Klimaresilienz - BauGB Novelle auf Basis der Befunde des KAHR-Projekts des BMBF
www.uni-stuttgart.de/ireus Prof. Dr.-Ing. habil. Jörn Birkmann

Fazit

1. Das aktuelle Städtebaurecht fokussiert primär den Klimaschutz. Eine Konkretisierung der Klimaanpassung ist notwendig
2. Klimaresilienz, Katastrophenvorsorge und Klimagerechtigkeit sind neue und wichtige Aspekte – die eine rechtliche Verankerung und Methodenerweiterung erfordern
3. Wiederaufbauhilfen und Städtebaurecht begünstigen den Wiederaufbau der „bisherigen“ Strukturen – dies ist im Sinne der Klimaresilienz und der Katastrophenvorsorge nicht hinreichend

www.uni-stuttgart.de/ireus

Empfehlungen zur Klimaresilienz - BauGB Novelle auf Basis der Befunde des KAHR-Projekts des BMBF

Prof. Dr.-Ing. habil. Jörn Birkmann

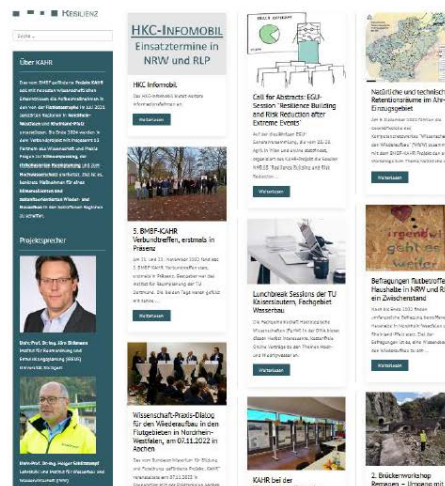
Univ. Prof. Dr.-Ing. Jörn BIRKMANN

Institutsleiter/ Director
Institut für Raumordnung und
Entwicklungsplanung
Institute of Spatial and Regional Planning
Universität Stuttgart / University of Stuttgart
Pfaffenwaldring 7; 70569 Stuttgart
GERMANY
Phone: ++ 49 (0)711 685-66333
Fax: ++ 49 (0)711 685-66965

Joern.birkmann@ireus.uni-stuttgart.de

www.uni-stuttgart.de/ireus

<https://www.hochwasser-kahr.de>



www.uni-stuttgart.de/ireus

Empfehlungen zur Klimaresilienz - BauGB Novelle auf Basis der Befunde des KAHR-Projekts des BMBF

Prof. Dr.-Ing. habil. Jörn Birkmann

2. Fachgespräch:

Klimaschutz und Klimaanpassung – Erfordernisse und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts als Reaktion auf den Klimawandel

DR. JULIANE ALBRECHT, Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden

Thesenpapier zur Anpassung an den Klimawandel

Problemstellung

Städte und Gemeinden sind durch den Klimawandel besonders betroffen. Die dicht bebauten Flächen wirken als Wärmespeicher und heizen die Städte damit auf. Hinzu kommen eine geringe Verdunstung und ein geringer Luftaustausch, die zu erhöhten Temperaturen und dem sog. „Wärmeinseleffekt“ führen.¹ Folge der hohen Temperaturen sind gesundheitliche Beeinträchtigungen der Bevölkerung bis hin zu Todesfällen.² Lange Trockenperioden können zudem Probleme in Bezug auf den urbanen Wasserkreislauf, die Trinkwasserversorgung und die Vegetation verursachen. Häufiger auftretende Starkregenereignisse führen zu einer Überlastung der Kanalisation mit anschließender Überflutung von Gebäuden und Infrastruktur. Auch werden Flusshochwasser voraussichtlich zunehmen.³

Fachlich-planerische Konzepte zur Klimaanpassung in der Stadtentwicklung

Wesentliche Instrumente zur Klimaanpassung im urbanen Bereich stellen der Erhalt und die Schaffung von Grün- und Freiflächen dar. Ein zentraler Ansatz zur Umsetzung dieser Ziele ist die doppelte Innenentwicklung, welche dem Leitbild der kompakten Stadt auch unter den Herausforderungen des Klimawandels Rechnung tragen soll.⁴ „In einem integrierten Ansatz sollen Flächenreserven im Bestand sinnvoll baulich genutzt, gleichzeitig aber auch innerstädtische Freiflächen entwickelt, miteinander vernetzt und qualitativ verbessert werden.“⁵

Das Leitbild der doppelten Innenentwicklung weist einen Zusammenhang mit dem Begriff der Grünen Infrastruktur und dem Konzept der Ökosystemleistungen⁶ auf. Grüne Infrastruktur umfasst „ein strategisch geplantes Netzwerk natürlicher und naturnaher Flächen mit unterschiedlichen Umweltmerkmalen, das mit Blick auf die Bereitstellung eines breiten Spektrums an Ökosystemdienstleistungen angelegt ist und bewirt-

¹ Endlicher/Kress, IzR 2008, 437, 439.

² Wolf/Ölmez/Schönthaler et al. (2021). Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland; Teilbericht 5: Risiken und Anpassung in den Clustern Wirtschaft und Gesundheit (2021), UBA, S. 153 ff. m. w. N.

³ Endlicher/Kress (Fn. 1), 438 f.

⁴ REGKLAM-Konsortium, Integriertes Regionales Klimaanpassungsprogramm für die Modellregion Dresden. Grundlagen, Ziele und Maßnahmen, 2016, S. 36.

⁵ Kühnau/Böhme/Bunzel/Böhm/Reinke, Natur & Landschaft 91 (2016), Heft 7, 329-ff.

⁶ Vgl. Kowarik/Bartz, Städtische Ökosystemleistungen und ihre Bewertungen, in: Kowarik/Bartz/Beck (Hrsg.), Ökosystemleistungen in der Stadt. Naturkapital Deutschland – TEEB DE, 2016, S. 22 ff.

schaftet wird“. Der Begriff umfasst terrestrische und aquatische Ökosysteme und kann sich sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum befinden.⁷ Er ist mittlerweile in die Planungspraxis und auch in die Rechtsetzung eingeflossen.⁸

Da grüne Infrastrukturen häufig mit Wasserflächen wie z. B. künstlich angelegten Teichen, Wasserspielen aber auch natürlichen Gewässern kombiniert sind, ist auch von „Grün-blauer Infrastruktur“ die Rede.⁹ Hinter dem Begriff Grüne bzw. Grün-blaue Infrastruktur steht der Gedanke, dass Ökosysteme und ihre Leistungen ebenso wie graue (also technische) Infrastruktur für die Entwicklung eines Landes bzw. einer Stadt unverzichtbar sind.¹⁰ Grüne Infrastruktur in Städten bringt gesundheitliche Vorteile wie saubere Luft und saubereres Wasser mit sich, dient der Naherholung und wirkt sich positiv auf die Biodiversität aus. Es besteht aber auch ein enger Bezug zur Klimaanpassung. In diesem Sinne sollen Grün- und Freiflächen multifunktional genutzt werden (sog. Multicodierung).¹¹

Eine wichtige Aufgabe der grün-blauen Infrastruktur ist die lokale Aufnahme und (Zwischen-) Speicherung von Niederschlagswasser, die mit dem sog. „Schwammstadt-Konzept“¹² (engl. „Sponge City“) bzw. dem Konzept der „wassersensiblen Stadtentwicklung“¹³ korrespondiert. Hiernach ist anfallendes Regenwasser in Städten dezentral zu versickern oder zu speichern, anstatt es lediglich zu kanalisieren und abzuleiten.¹⁴ So wird das Wasser für die Vegetation und die Verdunstung verfügbar gemacht und ein Beitrag zur Grundwasserneubildung geleistet. Gleichzeitig sollen die potenziellen Schäden durch Starkregenereignisse minimiert werden, indem überschüssige Regenfälle über offene Wasser- und Grünflächen schneller und effektiver abgeleitet werden.¹⁵

Spektrum an Maßnahmen für eine klimaangepasste städtebauliche Entwicklung

Aus den beschriebenen Leitbildern und Konzepten lassen sich verschiedene Maßnahmen zur Klimaanpassung ableiten. Im Hinblick auf die Vorbeugung bzw. Minderung bestehender Hitzebelastungen im Siedlungsraum fallen hierunter insbesondere Maßnahmen zur Erhaltung und Schaffung von Grünflächen, die Vermeidung von Versiegelung und die Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen, Begrünungsmaßnahmen am Gebäude, im Gebäudeumfeld und Stadtraum, der Erhalt von Luftaustauschbahnen und Kaltluftentstehungsgebieten sowie die Einbeziehung von Wasserkreisläufen in die Stadtgestaltung.¹⁶

⁷ Mitteilung der EU-Kommission, Grüne Infrastruktur (GI) – Aufwertung des europäischen Naturkapitals, 6.5.2013, COM(2013)249 final, S. 3.

⁸ Vgl. § 11 Abs. 6 Nr. 1 BNatSchG und § 4 Abs. 5 Klimaanpassungsgesetz NRW (KlAnG) vom 8. Juli 2021, GV. NRW S. 910.

⁹ Winker et al., Zentrale Begrifflichkeiten, in: Trapp/Winker (Hrsg.), Blau-grün-graue Infrastrukturen vernetzt planen und umsetzen, 2020, S. 15.

¹⁰ BfN, Bundeskonzept Grüne Infrastruktur, S. 10.

¹¹ BMU, Weißbuch Stadtgrün, 2017, S. 49.

¹² Sieker, Das Konzept der Schwammstadt (Sponge city), <https://www.sieker.de/fachinformationen/umgang-mit-regenwasser/article/das-konzept-der-schwammstadt-sponge-city-577.html> (Zugriff am 15.3.2023).

¹³ LAWA, Auf dem Weg zur wassersensiblen Stadtentwicklung, 2021; Becker et al., Wassersensible Stadtentwicklung, Korrespondenz Wasserwirtschaft, 2015, Heft 8, 486.

¹⁴ Sieker (Fn. 12).

¹⁵ LAWA (Fn. 13), S. 2; Rößler/Albrecht, Umsetzung freiraumplanerischer Klimaanpassungsmaßnahmen durch Stadt- und umweltsplanerische Instrumente, in: Knieling/Müller (Hrsg.), Klimaanpassung in der Stadt- und Regionalentwicklung, 2015, S. 246. Stadtraum, der Erhalt von Luftaustauschbahnen und Kaltluftentstehungsgebieten sowie die Einbeziehung von Wasserkreisläufen in die Stadtgestaltung.

¹⁶ Rößler/Albrecht (Fn. 15), S. 243, 244 ff.

Zu den Maßnahmen zum Schutz vulnerabler Siedlungs- und Infrastrukturen vor Hochwasser und Starkregenereignissen gehören z. B. die Freihaltung von Überschwemmungsflächen im Uferbereich von Gewässern, von Retentionsräumen im Stadtgebiet sowie die Schaffung von Notwasserwegen. Hinzu kommen technische Maßnahmen zum Hitzeschutz und zum Hochwasserschutz an den Gebäuden (Bauvorsorge) sowie technischer Hochwasserschutz am Gewässerlauf. Zur Verbesserung der Niederschlagswasserversickerung können z. B. Maßnahmen wie Versickerungsmulden und Mulden-Rigolen-Systeme beitragen.¹⁷

Ansätze zur Klimaanpassung im geltenden Städtebaurecht

Die bauliche Entwicklung spielt für die Klimaanpassung eine Schlüsselrolle. Das Städtebaurecht setzt hierfür den Rahmen. Die Bestandsaufnahme zur Klimaanpassung im Städtebaurecht zeigt, dass es hierzu bereits verschiedene Regelungen bzw. Anknüpfungspunkte gibt, die in den letzten Jahren durch gesetzgeberische Aktivitäten (BauGB-Novellen von 2011, 2013 und 2017, Hochwasserschutzgesetz II 2017) weiter gestärkt wurden.¹⁸ Insbesondere durch das Berücksichtigungserfordernis des § 1a Abs. 5 BauGB und den breiten Darstellungs- bzw. Festsetzungskatalog i. S. von §§ 5 und 9 BauGB, aber auch durch die Berücksichtigung der Klimaanpassung im besonderen Städtebaurecht (Regelungen zur städtebaulichen Sanierung und zum Stadtumbau, §§ 136, 171a ff. BauGB) bietet sich ein breites Instrumentarium für Kommunen, die zur Klimaanpassung bereit und in der Lage sind.

Allerdings werden in der Praxis häufig keine Bebauungspläne aufgestellt, so dass die genannten Instrumente nicht zum Tragen kommen. Hinzu kommt, dass die mit dem BauGB intendierte Innenentwicklung allzu oft einseitig im Sinne einer baulichen Entwicklung und nicht im Sinne einer doppelten Innenentwicklung verstanden wird. Sofern Bebauungspläne überhaupt aufgestellt werden, wird nicht selten das beschleunigte Verfahren gewählt, im Rahmen dessen die Eingriffsregelung und die Umweltprüfung nur eingeschränkt anwendbar sind (vgl. § 13a BauGB). Auch die Möglichkeiten, auf den städtebaulichen Bestand einzuwirken, sind nur sehr begrenzt vorhanden. Sowohl Sanierungs- als auch Stadtumbaumaßnahmen hängen von der Ausweisung entsprechender Gebietskulissen sowie der Zurverfügungstellung von Fördermitteln ab und greifen damit nur punktuell. Vor diesem Hintergrund wird die Weiterentwicklung des Städtebaurechts im Sinne der Klimaanpassung diskutiert.

Vorschläge zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts:

Rechtliche Verankerung zentraler Begrifflichkeiten in den §§ 1 und 1a BauGB

Im Hinblick auf das für die Klimaanpassung zentrale Leitbild der doppelten Innenentwicklung wird vorgeschlagen, in § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB ein ausdrückliches Verständnis der Innenentwicklung im doppelten Sinne gesetzlich zu verankern. Auch sollte das Konzept der wassersensiblen Stadtentwicklung als übergreifender Ansatz erwähnt werden. Zudem wäre es hilfreich, die für die Klimaanpassung zentralen Begriffe der „grünen“ bzw. „grün-blauen“ Infrastruktur und der Resilienz städtebaulicher Strukturen in das BauGB einzuführen (z. B. in § 1a BauGB).¹⁹ Die sog. „Klimaschutzklausel“ des § 1a Abs. 5 BauGB sollte begrifflich klarer zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung unterscheiden. Auch sollte der Gedanke der multifunktionalen Flächennutzung ausdrücklich gesetzlich verankert werden.²⁰

¹⁷ Sieker (Fn. 12).

¹⁸ So auch Groth/Bender/Groth, ZfU 2021, 385 ff.

¹⁹ 19 In § 2 Abs. 3 KlAnG NRW ist der Begriff gesetzlich definiert.

²⁰ Hierzu z. B. Albrecht et al., Stärkung der Integration von Klimaanpassung an Hitze und Starkregen in die kommunale Planung, 2022, S. 26 f.

Fachliche und planerische Aufbereitung der Grundlagen der Klimaanpassung

Zudem sollten Klimaanpassungsbelange im Rahmen der planerischen Abwägung eine stärkere Gewichtung erfahren, um deren „Wegwägen“ zu erschweren. Während die Ausgestaltung i. S. eines Optimierungsgebotes oftmals mit Skepsis betrachtet wird, weil sie neue Auslegungsfragen auswirft, wird eine bessere konzeptionelle bzw. fachplanerische Aufbereitung der Grundlagen der Klimaanpassung in der Regel übereinstimmend begrüßt bzw. gefordert.²¹ Dies betrifft z. B. die Erarbeitung von Klimaanpassungskonzepten, Hitzeaktionsplänen, Starkregengefahrenkarten etc. Entsprechende von den Gemeinden beschlossene Konzepte sollten in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB ausdrücklich erwähnt werden. Teilweise wird auch die Erstellung eines Freiraumkonzepts vorgeschlagen, welches verschiedene Anforderungen an den Freiraum integrativ zusammenführt.²² Diese Anforderungen deckt allerdings – zumindest von ihrem rechtlichen Anspruch her – die Landschaftsplanung bereits ab und sollten in der Praxis dazu genutzt werden, die Belange der Freiraumentwicklung konsequent aufzugreifen. Schließlich könnten die Konzepte der Innenentwicklung i. S. von § 176a BauGB in den Kontext der Bauleitplanung gestellt und im Sinne der doppelten Innenentwicklung weiterentwickelt werden.²³

Zielwerte für die Versorgung mit Grün- und Freiflächen

Ein wichtiger Aspekt, der die Durchsetzbarkeit in der bauleitplanerischen Abwägung verbessern könnte, ist die Quantifizierbarkeit der Belange der Klimaanpassung durch quantifizierte Vorgaben. Ein erster Vorschlag betrifft die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen nach § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB, die in der bauplanerischen Abwägung zu berücksichtigen ist. Diese Formulierung, die auch der Umweltgerechtigkeit dient, ist allerdings nicht hinreichend bestimmt und daher in der Planungspraxis schwer zu instrumentalisieren. Um diesem Zustand abzuhelfen werden aktuell für verschiedene Funktionsbereiche und unterschiedliche Ausstattungsmerkmale (u. a. Grünversorgung und -erreichbarkeit) Kenngrößen und Orientierungswerte erarbeitet.²⁴ Diese könnten in der Praxis helfen, um Prozesse der Qualifizierung des Stadtgrüns mit einer höheren Verbindlichkeit zu fördern, da diese mit konkret bezifferbaren Werten unterlegt wären.²⁵ Es wird diskutiert, die Anerkennung der Zielwerte in der Praxis über eine Fachkonvention zu erreichen.²⁶ Da es sich hierbei um einen iterativen Prozess handelt, der langwierig ist, wurde auch die Idee aufgebracht, die Werte in einem Anhang zum BauGB aufzuführen,²⁷ wobei diese Regelungstechnik gesetzessystematisch ein Novum wäre. Eine gewisse Verbindlichkeit der Werte in der Praxis erscheint in jedem Fall wünschenswert.

²¹ Ginzky/Albrecht/Pannicke-Prochnow, ZUR 2021, S. 129 f.; Albrecht (Fn. 20), S. 11 f.

²² Factsheet zum Fachgespräch „Rechtsinstrumente zur Stärkung der urbanen grün-blauen Infrastruktur“ am 7.12.2022 im BMWStB, S. 3 f.

²³ Pannicke-Prochnow/Krohn/Albrecht/Thinius/Ferber/Eckert, Bessere Nutzung von Entsiegelungspotenzialen zur Wiederherstellung von Bodenfunktionen und zur Klimaanpassung, 2021, S. 194.

²⁴ Dazu zählen quantitative Grünflächenversorgung, Erreichbarkeit und Vernetzung. Weitere Zielwerte sollen in Kürze vorliegen (z. B. für die Bepflanzung von Straßen mit Bäumen, Anforderungen an das Grünvolumen etc.); vgl. Factsheet zum Fachgespräch „Rechtsinstrumente zur Stärkung der urbanen grün-blauen Infrastruktur“ am 7.12.2022 im BMWStB, S. 7.

²⁵ Factsheet zum Fachgespräch „Rechtsinstrumente zur Stärkung der urbanen grün-blauen Infrastruktur“ am 7.12.2022 im BMWStB, S. 7.

²⁶ Factsheet zum Fachgespräch „Rechtsinstrumente zur Stärkung der urbanen grün-blauen Infrastruktur“ am 7.12.2022 im BMWStB, S. 7 f.

²⁷ Dokumentation Fachgespräch „Rechtsinstrumente zur Stärkung der urbanen grün-blauen Infrastruktur“ am 17.12.2022, BMWStB, S. 12 ff.

Einführung eines grundstücksbezogenen Grünflächenfaktors in die BauNVO

Die Quantifizierbarkeit der Belange der Klimaanpassung bezogen auf einzelne Grundstücke könnte über die Einführung eines Grünflächenfaktors (GFF) in die Baunutzungsverordnung (BauNVO) erfolgen, der ein bestimmtes Maß für die Grünausstattung eines Grundstücks festlegt und mit Kennzahlen der baulichen Nutzung wie der Grundflächenzahl (GFZ) und der Geschossflächenzahl (GRZ) vergleichbar ist.²⁸ Der GFF kann z. B. durch bodenverbundene Grünflächen, Dach- und Fassadenbegrünung sowie Versickerungsflächen umgesetzt werden.²⁹ Er wird, nach dem Vorbild des bereits existierenden Biotopflächenfaktors in Berlin, nach dem Verhältnis naturhaushaltswirksamer Flächen zur gesamten Grundstücksfläche bestimmt.³⁰ Seine Umsetzung könnte mit einem Freiflächengestaltungsplan kombiniert werden, der die Art und Weise der Umsetzung des GFF konkretisiert.³¹ Zwar können z. B. konkrete Festsetzungen zu Anpflanzungen bereits nach derzeitigem Recht im Bebauungsplan vorgenommen werden. Der Mehrwert des GFF würde aber insbesondere darin liegen, dass auch in Städten, in denen bislang zurückhaltend von solchen Festsetzungen Gebrauch gemacht wurde, eine Mindestbegrünung bzw. ein Mindestmaß an Ökosystemleistungen sichergestellt wird. Gleichzeitig bietet der GFF dem Bauherrn eine hohe Flexibilität in der Umsetzung.³²

Verschlechterungsverbot der urbanen Freiraumqualität und strikte Kompensationsverpflichtung

Überlegenswert, wenngleich noch konkretisierungsbedürftig, erscheint auch der Vorschlag zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein Verschlechterungsverbot der urbanen Freiraumqualität und des Stadtklimas im Rahmen der Bauleitplanung, um zumindest den Status Quo des Klimaanpassungspotenzials zu bewahren.³³ In diesem Zusammenhang wären die Anwendung der Eingriffsregelung und die verfahrensrechtliche Absicherung der Klimaanpassung durch die Umweltprüfung (zumindest als Vorprüfung) bei sämtlichen Bauleitplänen wünschenswert, auch bei solchen nach § 13a BauGB.³⁴ Denn hierbei handelt es sich um wichtige Instrumente zum Schutz der grünen Infrastruktur. Zwar ist die mit § 13a BauGB intendierte vorrangige Inanspruchnahme von Innenbereichsflächen für die bauliche Entwicklung grundsätzlich zu begrüßen, da sie den Außenbereich schont. Allerdings sollte die mit den Bebauungsplänen der Innenentwicklung verbundene Beschleunigung nicht zulasten der grünen Infrastruktur gehen. Denn dies widerspricht dem Gedanken der doppelten Innenentwicklung. Um zu gewährleisten, dass Eingriffe in Natur und Landschaft vollumfänglich ausgeglichen werden, sollte die Eingriffsregelung (entsprechend der FFH-Verträglichkeitsprüfung) nicht mehr der Abwägung unterliegen.

Ergänzung des Katalogs an Festsetzungsmöglichkeiten gemäß § 9 BauGB

Die Kataloge an Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten i. S. der §§ 5 und 9 BauGB sind bereits sehr breit und bieten vielfältige Anknüpfungspunkte für Klimaanpassungsmaßnahmen. Gleichwohl sollte über Ergänzungen nachgedacht werden. So wird in der Praxis eine Lücke im Bereich technischer Vorkehrungen zum Regenwassermanagement gesehen (z. B. im Hinblick auf die Festsetzung von Regenwasserzisternen,

²⁸ Becker et al., Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume, Endbericht, September 2017, S. 130 f.

²⁹ Dokumentation Fachgespräch „Rechtsinstrumente zur Stärkung der urbanen grün-blauen Infrastruktur“ am 17.12.2022, BMWBS, S. 10.

³⁰ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Der Biotopflächenfaktor. Ihr ökologisches Planungsinstrument, 2021.

³¹ Becker et al. (Fn. 28), S. 90.

³² Vgl. Dokumentation Fachgespräch „Rechtsinstrumente zur Stärkung der urbanen grün-blauen Infrastruktur“ am 17.12.2022, BMWBS, S. 10.

³³ Bdla, Essentials zur Klimaanpassung, 2022, S. 7.

³⁴ Wickel, UPR 2011, 418; Albrecht et al. (Fn. 20), S. 20 f.; Albrecht, ZUR 2020, 15.

Rigolen und Retentionsteichen).³⁵ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 BauGB abschließend sind und strikt gerichtlich nachgeprüft werden können. Gut nachvollziehbar erscheint auch der Vorschlag, § 9 Abs. 1 Nr. 16c) nicht nur auf die Errichtung von Gebäuden zu beziehen, sondern auch auf deren Änderung. Die Festsetzung von multifunktionalen Flächen ist nach derzeitiger Rechtslage bereits möglich, könnte aber ausdrücklich erwähnt werden, um Anstoßwirkung zu erzielen.

Sektorale Bauleitpläne für die Klimaanpassung (vgl. § 5 Abs. 2b BauGB)

Um die planerische Implementierung der Klimaanpassung in der Praxis zu erleichtern wird vorgeschlagen, die in § 5 Abs. 2b BauGB geregelte Möglichkeit, für bestimmte Sachthemen Teilflächennutzungspläne aufzustellen, auf die Erfordernisse der Klimaanpassung und der grün-blauen Infrastruktur auszudehnen.³⁶ Dadurch würde sich eine Verortung der freiraumplanerischen Belange im Gefüge der Gesamtplanung ergeben und nicht allein in der Naturschutzplanung. Die Aufstellung von Teilflächennutzungsplänen hat den Vorteil, den Planungsaufwand für die Gemeinden zu verringern, indem jeweils nicht der komplette Plan überarbeitet werden muss. Um die Aktualität der Flächennutzungspläne zu gewährleisten sollte zudem ein verpflichtender Überprüfungsauftrag in das BauGB aufgenommen werden (z. B. alle 10 Jahre). Parallel zur Aufstellung sachlicher Teilflächennutzungspläne könnte auch die Möglichkeit zur Aufstellung (weiterer) sektoraler Bebauungspläne (vgl. § 9 Abs. 2d BauGB) angedacht werden, wie z. B. zur Grünraumentwicklung.³⁷ Solche sektoralen Bebauungspläne könnten auch dazu genutzt werden, um z. B. Maßnahmen der Klimaanpassung wie Dach-, Fassaden-, Hofbegrünung schneller und einfacher im Siedlungsbestand umsetzen zu können.³⁸

Stärkere Berücksichtigung der Klimaanpassung in § 34 BauGB

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass viele Bauvorhaben nach § 34 BauGB genehmigt werden, müsste die Klimaanpassung auch in dieser Vorschrift Berücksichtigung finden. Bisher bietet die Norm kaum Möglichkeiten, auf eine Klimaanpassung in urbanen Quartieren hinzuwirken. Ein gewisses Korrektiv stellt lediglich die Norm des § 34 Abs. 1. S. 2 BauGB dar. Hiernach müssen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben. Dies könnte in städtischen Überwärmungsbereichen, den sog. „Hitzeinseln“ ein Problem sein. Das Erfordernis der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse wird allerdings grundsätzlich eng ausgelegt und kann für die Klimaanpassung nur begrenzte Wirkung entfalten. Insofern sollte der Gesetzgeber tätig werden,³⁹ wobei die nähere Ausgestaltung zu erörtern ist. Es stellt sich z. B. die Frage, ob zusätzliche Mindestanforderungen an die Begrünung oder an die Rückhaltung von Niederschlagswasser als weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen eingeführt werden oder die Zulässigkeit allgemein unter den Vorbehalt gestellt werden sollte, dass keine öffentlichen Belange entgegenstehen.⁴⁰

³⁵ Vgl. die Diskussion auf dem ersten Fachgespräch im Rahmen der Gesprächsreihe zur Modernisierung des Städtebaurechts im BMWBS, 2023.

³⁶ Dokumentation Fachgespräch „Rechtsinstrumente zur Stärkung der urbanen grün-blauen Infrastruktur“ am 17. 12. 2022, BMWBS, S. 6 f.

³⁷ Dies wurde auf dem ersten Fachgespräch im Rahmen der Gesprächsreihe zur Modernisierung des Städtebaurechts im BMWBS 2023 erwähnt..

³⁸ Bunzel, Konzept für die Panel-Diskussion zum Thema „Schwammstadt“, Stand: 20.02.2023, S. 5 (unveröffentlicht).

³⁹ Vgl. Dokumentation Fachgespräch „Rechtsinstrumente zur Stärkung der urbanen grün-blauen Infrastruktur“ am 17.12.2022, BMWBS, S. 10.

⁴⁰ Bunzel, Konzept für die Panel-Diskussion zum Thema „Schwammstadt“, Stand: 20.02.2023, S. 5 (unveröffentlicht), S. 2.

Erweiterung der Vorkaufsrechte

Da der Grün- und Freiflächenentwicklung häufig Eigentumsrechte Privater entgegenstehen, wird die Erweiterung der Vorkaufsrechte des § 24 BauGB zur Schaffung von Grünflächen und zur Umsetzung der Klimaanpassung vorgeschlagen.⁴¹ Zwar gibt es bereits Anknüpfungspunkte, die Vorkaufsrechte zum Zweck der Klimaanpassung zu ermöglichen, wie insbesondere das Vorkaufsrecht für Grundstücke in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten (vgl. Abs. 1 Nr. 7). Zu erwägen ist, ob hier eine Schärfung und bzw. Ergänzung im Sinne der Stärkung des Wasserrückhalts möglich und sinnvoll ist.⁴² Auch § 24 Nr. 8 BauGB wird als Änderungsbedürftig angesehen, da ein Vorkaufsrecht in § 34er Gebieten nur im Falle eines städtebaulichen Missstands möglich ist.⁴³ Ein Vorkaufsrecht müsse aber beispielsweise auch zur Weiterentwicklung von Grünraumflächen in Bestandsgebieten genutzt werden können. Teilweise wird auch eine generelle Öffnung der Vorkaufsrechte für Belange des BauGB vorgeschlagen.⁴⁴

Vereinfachung des Rückbau- und Entsiegelungsgebotes

Eine wichtige Maßnahme zur Umsetzung von Klimaanpassung im Bestand ist die Entsiegelung. Entsprechende Maßnahmen sollten in der Praxis dadurch erleichtert werden, dass die insofern einschlägige Rechtsgrundlage des § 179 BauGB, die in der Praxis kaum genutzt wird, einfacher und vollzugstauglicher ausgestaltet wird.⁴⁵ Insofern ist zu erwägen, die Gemeinden grundsätzlich (und nicht nur im Rahmen eines Bebauungsplanes) zu ermächtigen, aus ökologischen Gründen (einschließlich solchen der Klimaanpassung) Entsiegelungsmaßnahmen anzuordnen.⁴⁶ Auch sollte die Duldungspflicht in § 179 BauGB in eine aktive Handlungspflicht des Eigentümers zur Entsiegelung umgewandelt werden.⁴⁷ Ein weiterer Ansatzpunkt besteht darin, den Kommunen in § 179 BauGB eine Vorbildrolle bei der Entsiegelung von nicht (mehr) benötigten Versiegelungen im Bereich öffentlicher Plätze, Liegenschaften und kommunaler (Verkehrs-) Infrastruktur zuzuweisen.⁴⁸

Schaffung eines Umbaugebotes im Bestand

Um besser auf eine Klimaanpassung im Bereich bestehender baulicher Strukturen hinwirken zu können wird empfohlen, in Anlehnung an das Baugebot nach § 176 BauGB bzw. das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB ein „Umbaugebot im Bestand“ zu schaffen, mit welchem die klimangepasste Umgestaltung von Parkflächen, Innenhöfen, Zufahrten und Schottergärten, für Dachbegrünungen auf Flachdächern und für die Versickerung von Niederschlagswasser angeordnet werden kann. Dafür wären ein angemessener Zeitrahmen festzusetzen und der Umbau gegebenenfalls mit Fördermitteln zu begleiten.⁴⁹ Ähnlich hierzu wird vorgeschlagen, ein „Anpassungsgebot“ oder ein „Instandsetzungsgebot“ zu regeln, um die Anpassung an den Klimawandel auch im baulichen Bestand zu erreichen.⁵⁰

⁴¹ BdlA (Fn. 33), S. 8.

⁴² Bunzel (Fn. 38), S. 5.

⁴³ Vgl. erstes Fachgespräch im Rahmen der Gesprächsreihe zur Modernisierung des Städtebaurechts im BMWSB 2023.

⁴⁴ Vgl. erstes Fachgespräch im Rahmen der Gesprächsreihe zur Modernisierung des Städtebaurechts im BMWSB 2023.

⁴⁵ Näher hierzu Pannicke et al. (Fn. 23), S. 176 f.

⁴⁶ Pannicke-Prochnow et al. (F. 23), S. 313.

⁴⁷ Pannicke-Prochnow et al. (F. 23), S. 313.

⁴⁸ Pannicke-Prochnow et al. (F. 23), S. 313.

⁴⁹ Pannicke-Prochnow et al. (Fn. 23), S. 318 f.

⁵⁰ Dokumentation zum Fachgespräch „Rechtsinstrumente zur Stärkung der grün-blauen Infrastruktur“ am 7.12.2022 im BMWSB, S. 16.

Konturen des Berücksichtigungsgebots des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG

Klimaschutz: Berücksichtigungsgebot, Erfordernisse und Gestaltungsoptionen im Städtebaurecht

A. Ausgangslage:

Im aktuellen BauGB findet sich das Wort „Klima“ auch als Bestandteil der Begriffe „Klimaschutz“, „Klimaanpassung“ und „Klimawandel“ an 24 Stellen (ohne die Bezeichnung des Bundesministeriums). Vor dem Hintergrund, dass das Klima im BBauG von 1976 nur einmal in § 1 Abs. 6 S. 2 Spstr. 13 als abwägungsrelevanter Belang erwähnt wurde, hat sich der Bundesgesetzgeber dieser Materie zunehmend angenommen. So wurde durch das EAG Bau 2004 der allgemeine Klimaschutz in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB erwähnt. Die Unterscheidung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung geht auf die BauGB-Novelle von 2011 zurück.

Jedoch spielt der Klimaschutz in der Praxis bis dato oft eine untergeordnete Rolle. Erklärt wird dieser Befund u.a. mit dem hohen Abstraktionsgrad, den zerstreuten Kompetenzen, der Angst der Gemeinden vor einer Fehlgewichtung des Klimabelangs, mangelnder Kenntnis der städtebaulichen Gestaltungsmöglichkeiten sowie einer unzureichenden personellen, teils auch finanziellen Ausstattung der Gemeinden. Ferner scheuen diese oft das gesellschaftliche und politische Konfliktpotenzial des Klimaschutzes. Angesichts des an die örtlichen Angelegenheiten anknüpfenden gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) wird womöglich bis heute zu wenig wahrgenommen, dass die Bauleitplanung auch den globalen Klimaschutz umfasst. Hinzu kommt, dass bei den Gemeinden im Moment die Schaffung von Wohnraum sehr stark im Fokus steht, u.a. weil sie bei der Vielzahl an unterzubringenden Flüchtlingen an ihre Grenzen stoßen.

Teilweise wird eine bessere Nutzung der vorhandenen BauGB-Vorschriften, etwa durch Best-Practice-Beispiele, gefordert. Andererseits spricht für eine Untersuchung der bestehenden Rechtsvorschriften auf mögliche Änderungsbedarfe, dass die BauGB-Vorschriften noch aus Zeiten vor der allgegenwärtigen Präsenz des Klimawandels und daher vor Erlass des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) und auch des Klimabeschlusses des BVerfG datieren. Außerdem ist das Erreichen der Klimaziele im Bereich Gebäude und Verkehr gefährdet. Bei einer Änderung der Rechtsvorschriften sollten zugleich die unter 2. ausgemachten Defizite im Auge behalten werden.

B. Klimaschutzrechtliches Berücksichtigungsgebot

§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG enthält eine Querschnitts- und zugleich „Brückennorm“ zu anderen Rechtsgebieten. Danach haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Nach Satz 2 bleiben die Kompetenzen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände zur Ausgestaltung des Berücksichtigungsgebots innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche unberührt. Nach wohl überwiegender Meinung findet das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG beim Vollzug von Landesrecht aus Gründen des verfassungsrechtlichen Durchgriffsverbots des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG keine Anwendung. Nach zutreffender Ansicht deuten jedoch sowohl der Wortlaut als auch Sinn und Zweck des Berücksichtigungsgebots auf dessen Geltung auch beim Vollzug von Landesrecht hin. Der Streit um die Anwendung des Berücksichtigungsgebots beim Vollzug von Landesrecht, wie den Landesbauordnungen, wird vor allem in solchen Bundesländern relevant, die über kein eigenes Landesklimaschutzgesetz verfügen.

„Planungen und Entscheidungen“ i.S.d. KSG sind solche mit und ohne Außenwirkung, die Klimarelevanz haben und bei denen die Vorhabenträger zwischen mindestens zwei Alternativen wählen können. Das Berücksichtigungsgebot erlangt somit bei Normen mit Abwägungs-, Beurteilungs- oder Ermessensspielräumen, aber ebenso bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe als Maßstab Bedeutung.

Bezugsgegenstand des Berücksichtigungsgebots sind der in § 1 KSG erläuterte Zweck des Gesetzes sowie die Klimaschutzziele (s. § 3 KSG). Zu berücksichtigen sind ferner die Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele des § 4 KSG. Nach dem BVerwG sind alle auch in Anlage 1 genannten Sektoren und damit auch der Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (§ 3a KSG) einzubeziehen und ist von einem Verständnis der Berücksichtigungspflicht i.S.e. sektorenübergreifenden Gesamtbilanz auszugehen. Aufgrund der alleinigen Ausrichtung des KSG auf die Verminderung der Treibhausgasemissionen (also Klimaschutz) dienen Klimaanpassungen nicht per se dem Zweck des KSG bzw. der Erfüllung der von ihm festgelegten Ziele. Im Falle doppelfunktionaler Maßnahmen, die aus Gründen der Klimaanpassung zugleich positive Effekte für den Klimaschutz zeitigen, findet jedoch § 13 Abs. 1 S. 1 KSG Anwendung.

C. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und Zulässigkeit von Vorhaben

Ist-Befund: Bei den bauplanungsrechtlichen Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben erlangt das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG bei § 31 BauGB bei der Ausübung des vorgesehenen Ermessens, aber auch bei Auslegung der Formulierung „Gründe des Wohls der Allgemeinheit“ (Abs. 2 Nr. 1) oder der „öffentlichen Belange“ (Abs. 2, Abs. 3 S. 1 BauGB) Relevanz. Entsprechendes gilt für die Ermessensnormen in § 33 Abs. 2, 3 BauGB. Bei § 34 Abs. 1 BauGB kann § 13 Abs. 1 S. 1 BauGB möglicherweise innerhalb des Merkmals des Sich-Einfügens in Satz 1 sowie die in Satz 2 genannten „gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ implementiert werden (str.). § 34 Abs. 3a S. 1 BauGB statuiert eine Ermessensnorm und verwendet auf Tatbestandsseite mit den erwähnten „öffentlichen Belangen“ einen unbestimmten Rechtsbegriff. Bei § 35 BauGB kann das Berücksichtigungsgebot bei den privilegierten Vorhaben etwa beim Merkmal des Sollens in Abs. 1 Nr. 4 BauGB Bedeutung erlangen. Sowohl bei den privilegierten als auch nicht privilegierten Vorhaben kann das Berücksichtigungsgebot in die Bestimmung der dort nicht abschließend benannten öffentlichen Belange einfließen. In der BauNVO wird an keiner Stelle das Wort „Klima“ verwendet. Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG kann auch hier bei auslegungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriffen, u.a. innerhalb des Gebots der Rücksichtnahme, oder bei Ermessensspielräumen Bedeutung erlangen.

Änderungsbedarfe: Angesichts der Unsicherheiten und der nicht gleichmäßig gewährleisteten Implementierung des Berücksichtigungsgebots bei Innenbereichsvorhaben (§ 34 BauGB) ist über eine entsprechende Anpassung dieser Vorschrift nachzudenken. Bei § 35 BauGB läge es nahe, den Klimaschutz explizit als öffentlichen Belang in § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB auszuweisen. Regelungstechnisch kann man einerseits über die Etablierung spezieller, § 13 Abs. 1 S. 1 KSG verdrängender Vorschriften nachdenken und andererseits über einen Verweis auf das KSG. Die erste Variante geht mit dem Vorteil einer erleichterten Rechtsanwendung einher. Demgegenüber dient die zweite Variante bei einer dynamischen Verweisung dem Gleichlauf der Regelwerke.

D. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und Bauleitplanung

Ist-Befund: Das Verhältnis des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG zur Bauleitplanung ist noch wenig untersucht. Da das klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot bis dato nur selten in bauplanungsrechtlichen Abhandlungen Erwähnung findet und überdies eine Passage der Gesetzesmaterialien zum KSG so verstanden werden kann, dass der BauGB-Gesetzgeber den Klimaschutz bereits ausreichend ausgeformt habe, könnte dies darauf hindeuten, dass § 13 Abs. 1 S. 1 KSG für die Bauleitplanung keine Geltung beansprucht. Die klimaschutzrechtliche Literatur bejaht dagegen zu Recht eine Anwendbarkeit des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG in der

Bauleitplanung. Sein Mehrwert ergibt sich aus der ausdrücklichen gesetzlichen Verpflichtung auf die Zwecke des KSG und der zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele.

Änderungsbedarfe: Im Hinblick auf die Klimarelevanz der Bauleitplanung empfiehlt sich auf jeden Fall eine Klarstellung der Geltung des Berücksichtigungsgebots des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG in diesem Bereich. Da der Bundesgesetzgeber das Berücksichtigungsgebot ausgestalten kann und darf, kann man durchaus eine spezialgesetzliche Ausformung in Erwägung ziehen, ohne ggf. jedoch den Rückgriff auf § 13 Abs. 1 S. 1 KSG in anderen Bereichen zu versperren. In diesem Kontext stellt sich auch die Frage nach einer Vereinfachung bestehender Vorschriften oder auch nach einer Forcierung des Klimaschutzes.

Bei § 1 BauGB könnte man darüber nachdenken, auch den Klimaschutz als Beispiel für die Erforderlichkeit der Aufstellung eines Bauleitplans in § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 BauGB neben dem Wohnungsbau zu erwähnen (wenig aussichtsreich ist der Alternativvorschlag aus der Literatur zur Streichung des Hs. 2). Überlegenswert ist ferner eine kompaktere Fassung der Planungsleitlinien in § 1 Abs. 5 BauGB. Angesichts dessen, dass sich der Klimawandel in allen Lebensbereichen auswirken wird, scheint mir die Formulierung in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB, dass die Bauleitpläne dazu beitragen „sollen“, den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung zu fördern, zu weich formuliert. Bei den Abwägungsbelangen in § 1 Abs. 6 BauGB wird bislang nur das Klima in Nr. 7 lit. a genannt. Es liegt nahe, den Klimaschutz bei den abwägungsrelevanten Belangen überhaupt zu erwähnen bzw. stärker hervorzuheben.

§ 1a Abs. 5 S. 1 BauGB ist sprachlich unglücklich formuliert, als die Vorschrift sowohl den Klimaschutz als auch die Klimaanpassung unter die Erfordernisse des Klimaschutzes, also den Klimaschutz i.w.S., fasst. Wegen der unterschiedlichen Stoßrichtungen, aber auch den nur auf den Klimaschutz i.e.S. bezogenen Maßgaben des KSG sollte klar zwischen dem Klimaschutz und der Klimaanpassung getrennt werden. Bislang ist der Klimaschutz nur als ein in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigender Belang ausgestaltet, § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB. Daran ändert sich auch durch die Ergänzung um § 13 Abs. 1 S. 1 KSG nichts, allerdings folgt aus diesem die Verpflichtung zur Ausrichtung an den Zielen und Zwecken des KSG. Weil die Gefahr groß ist, dass die Gemeinden das in einem anderen Gesetz verortete allgemeine klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot übersehen, empfiehlt es sich, dieses direkt in die einschlägigen BauGB-Vorschrift einzubeziehen. In diesem Kontext kann man auch über die Einführung einer Gewichtungsvorgabe in Bezug auf den Klimaschutz nachdenken, da dieser über die als nach § 2 S. 2 EEG 2023 als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen einzustellenden erneuerbaren Energien hinausgeht. Bislang fehlt es an eingehenden Stellungnahmen zu den Folgen dieser Regelungstechnik. Zahlreiche Gewichtungsvorgaben tragen zur Unübersichtlichkeit der Rechtslage bei und führen letztendlich dazu, dass die von ihnen erhoffte erhöhte Durchsetzungskraft verlustig geht. Um Nettotreibhausgasneutralität bis zum Jahre 2045 erreichen zu können (s. § 3 Abs. 2 S. 1 KSG), gibt es auch im Hinblick auf die Langzeitfolgen der Bauleitpläne gute Argumente für eine Forcierung des Klimaschutzes in der bauleitplanerischen Abwägung. So hat auch der Bundesgesetzgeber bei dem nicht auf die Bauleitplanung bezogenen § 13 Abs. 2 S. 2 KSG bestimmt, dass bei mehreren in Frage kommenden Realisierungsmöglichkeiten in der Abwägung solchen Maßnahmen der Vorzug zu geben ist, mit denen das Ziel der Minderung der Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus der Maßnahme zu den geringsten Kosten erreicht werden kann. Meines Erachtens liegt die Ausgestaltung als Optimierungsgebot nahe, weil auch das BVerfG davon ausgeht, dass das relative Gewicht des Klimaschutzes bei fortschreitendem Klimawandel steigt.

Damit dem klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot und seiner etwaigen besonderen Ausformung in der bauleitplanerischen Abwägung hinreichend Rechnung getragen wird, bietet es sich an, dieses in verfahrensrechtlicher Hinsicht zu unterfüttern. Insoweit liegt es nahe, dieses noch stärker in die Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 UVPG zu integrieren. Problematisch ist, dass bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 13 Abs. 3 S. 1 BauGB sowie der Einbeziehung von Außenflächen unter den Voraussetzungen des § 13b BauGB (s. dessen zeitliche Beschränkung), keine Umweltprüfung

stattfindet. Auch wenn in diesen Konstellationen der Klimaschutz hinreichend bei der Abwägung zu berücksichtigen ist, sollten insoweit verfahrensrechtliche Anforderungen eingeführt werden, um dessen Vernachlässigung zu vorzukommen: Denkbar wäre die Rückkehr zur Umweltprüfung. Ein anderer Vorschlag neigt zu einer Parallele zu § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB (Begründungserfordernis). In diesem Kontext sollte man sich auch über die Operationalisierung des Berücksichtigungsgebots klarer werden, da im Unterschied zu Planfeststellungen Bebauungspläne häufig eine Angebotsplanung enthalten und ihre Realisierung vom Verhalten der Bauherren abhängt.

Da die formellen Bauleitplanungen eher auf lange Dauer ausgerichtet sind, der Klimaschutz aber eine dynamische Materie ist, kann man auch über eine Stärkung informeller Planungen, wie die in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB erwähnten städtebaulichen Entwicklungskonzepte, nachdenken. Diese haben zwischenzeitlich in § 176a BauGB eine Ausformung erhalten. Dabei läge es nahe, bei dessen Ausgestaltung den Klimaschutz mehr zu betonen und diesen etwa in § 176a Abs. 2 BauGB explizit zu erwähnen. Auf dem 73. Deutschen Juristentag wurde der Vorschlag, die Gemeinden zur Aufstellung solcher Konzepte zu verpflichten, jedoch mit 10:12 Stimmen abgelehnt.

Weil Klimaschutz alle angeht, liegt eine Einbeziehung der Öffentlichkeit, aber auch der verschiedenen Träger öffentlicher Belange nahe. Deshalb könnte man überlegen, diesbezügliche Vorgaben für die Aufstellung der Entwicklungskonzepte zu treffen. Aufgrund des Querschnittscharakters des Klimaschutzes könnte dieser möglicherweise bei §§ 3, 4 BauGB explizit erwähnt werden, jedoch werden bei § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB bereits die umweltbezogenen Stellungnahmen erwähnt. Etwas anders verhält es sich mit dem allerdings nur als Soll-Regelung ausgestalteten § 4 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 BauGB, da die Formulierung der Beschränkung der Stellungnahmen auf den Aufgabenbereich der Träger öffentlicher Belange zur vorschnellen Ausklammerung des Klimaschutzes führen kann. Bei der Digitalisierung der Beteiligung sollte man im Blick behalten, dass diese einerseits die Beteiligung erleichtern, sich andererseits aber abträglich auf die Befriedung auswirken kann.

Da Planung ein aufwändiger Prozess ist, kann man diskutieren, ob nicht sachliche Teilflächennutzungspläne sowie sektorale Bebauungspläne zum Klimaschutz sinnvoll sein könnten. An und für sich hält § 9 Abs. 1 BauGB eine große Zahl von Festsetzungsmöglichkeiten bereit, die auch zum Zweck des Klimaschutzes in Betracht kommen. Leider wissen bis heute einzelne Gemeinden nicht über die bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten zur Festsetzung von Solaranlagen Bescheid. Nachbesserungsbedarf besteht bei § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB. Dieser gilt nach seinem Wortlaut nur für die „Errichtung von Gebäuden“ und nicht für Bestandsbauten. Vereinzelt wird auch eine Klarstellung der Festsetzungsmöglichkeiten in Sachen Wärmedämmung befürwortet. Dadurch würde mehr Rechtssicherheit für die Gemeinden geschaffen.

Da viele Bauleitpläne aus Zeiten stammen, in denen der Klimaschutz nicht so dringend war, wird im Schrifttum vorgeschlagen, eine klimaschutzrechtliche Revisionsklausel für „alte“ Bauleitpläne einzuführen.

E. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Ist-Befund: Bei den städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen wird schon jetzt auf den Klimaschutz und die Klimaanpassung eingegangen. Wenn in der Legaldefinition des § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB zu den Missständen von „unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung“ die Rede ist, ist beim Klimaschutz § 13 Abs. 1 S. 1 KSG ergänzend heranzuziehen. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG kann in diesem Bereich über unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. „öffentliches Interesse“, „Wohl der Allgemeinheit“) sowie Kann-Regelungen (§ 142 Abs. 1, 2 BauGB) implementiert werden. Im Unterschied dazu wird bei den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen in §§ 165 ff. BauGB der Klimaschutz nicht erwähnt. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG lässt sich jedoch über viele dort enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe wie „öffentliches Interesse“, „Wohl der Allgemeinheit“ und auf Rechtsfolgenseite über die Ermessensnormen implementieren.

Änderungsbedarfe: Damit das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG nicht übersehen wird, sollten die Formulierungen „unter Berücksichtigung des Klimaschutzes“ an das KSG angepasst werden. Bei den vorbereitenden Untersuchungen in § 141 Abs. 1 BauGB würde sich eine zusätzliche Erwähnung der klimatischen Verhältnisse anbieten. Überlegenswert wäre, auch bei den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen den Klimaschutz mehr zu betonen, zumal die Beispiele zum Wohl der Allgemeinheit in § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB den Fokus sehr stark auf den erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten legen. Bislang gibt es kaum Äußerungen zur im politischen Raum angedachten Idee der sog. Klimasanierungsgebiete. Entsprechend ihrer Bezeichnung würde deren Fokus ganz auf dem Klima liegen. Zu klären wäre, ob diese primär der Klimaanpassung oder dem Klimaschutz oder beiden Stoßrichtungen dienen. Auch wenn eine solche Einführung durchaus sinnvoll sein könnte, ist zu bedenken, dass vor allem kleinere Gemeinden mit wenig Personal und finanziellen Schwierigkeiten von dieser Möglichkeit angesichts des aufwändigen Verfahrens und der finanziellen Folgen von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen eher zurückhaltend Gebrauch machen werden.

F. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und Stadtumbau

Die §§ 171a ff. BauGB sind bereits an der Nachhaltigkeit, dem Klimaschutz und der Klimaanpassung ausgerichtet. In diesem Bereich stellt sich vor allem die Frage, wie man den Zusammenhang zu § 13 Abs. 1 S. 1 KSG besser herausstellen kann.

G. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und Soziale Stadt

Die Maßnahmen zur Sozialen Stadt sind nachvollziehbarerweise am Vorliegen „sozialer Missstände“ ausgerichtet. Da sich diese Missstände auch in schlechten klimatischen Verhältnissen niederschlagen können, ist zu überlegen, ob man nicht an geeigneter Stelle den Klimaschutz explizit erwähnen könnte.

H. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und Städtebauliche Gebote

§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG kann auch hier über unbestimmte Rechtsbegriffe und Kann-Normen implementiert werden. Weil der Fokus beim Baugebot des § 176 BauGB sehr stark auf dem dringenden Wohnbedarf liegt (s. auch § 175 Abs. 2 BauGB), wäre zu überlegen, ob man hier den Klimaschutz oder Klimaschutzmaßnahmen stärker einbeziehen könnte. Das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot des § 177 BauGB eröffnet sowohl über unbestimmte Rechtsbegriffe als auch über Ermessen Möglichkeiten zur Implementierung des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG, stellt aber bei der beispielhaften Erläuterung der Missstände in § 177 Abs. 2 BauGB nur auf die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse ab. Beim Pflanzgebot des § 178 BauGB kann § 13 Abs. 1 S. 1 KSG bei der Ermessensausübung, aber auch zur Begründung der Erforderlichkeit der alsbaldigen Durchführung aus städtebaulichen Gründen (§ 175 Abs. 2 BauGB) berücksichtigt werden. Entsprechendes gilt für das Rückbau- und Entsiegelungsgebot des § 179 Abs. 1 BauGB. Überlegungen zur Einführung einer Verpflichtung zur Entsiegelung bedürfen jedoch einer vorherigen verfassungsrechtlichen Überprüfung, da dadurch die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG beschnitten wird. Einfacher realisieren lassen dürfte sich die Einführung einer Verpflichtung bei § 178 BauGB.

I. Allgemeine Überlegungen

Bei der Frage, wie man dem Klimaschutz nach dem KSG besser mit den BauGB-Vorschriften „verklammern“ kann, sollte man auf jeden Fall Überlegungen zur Regelungstechnik anstellen: Inwieweit bietet sich

eine dynamische Verweisung möglicherweise durch eine Generalklausel oder in Einzelvorschriften des BauGB an? An welchen Stellen macht eine besondere Ausformung des Berücksichtigungsgebots Sinn? Darüber hinaus dürfen bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (Gesetzgebungskompetenz, Art. 20a GG, Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, Grundrechte, insbesondere Art. 14 Abs. 1 GG, samt des daraus resultierenden Vertrauensschutzes bei Bestandsbauten) und das Unionsrecht nicht außer Acht gelassen werden. Ferner ist das Verhältnis zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung abzustecken.

3. Fachgespräch:

Innenentwicklung, Vorkaufsrechte und Entfristung von mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Regelungen

JACQUELINE CHARLIER, Planungsreferat der Landeshauptstadt München

Entfristung von mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Regelungen

„Wir werden die entsprechenden Regelungen im Baulandmobilisierungsgesetz entfristen ...“

Mit dieser Aussage aus dem aktuellen Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP (Seite 70) könnte man das Thesenpapier und den Themenbereich für das Fachgespräch schnell beenden. Aber so einfach ist es in der Praxis häufig dann doch nicht und bekanntlich ist Papier geduldig. Zudem wird durch eine reine Entfristung auch die Chance vergeben, die betroffenen Regelungen zu verbessern oder weitergehende Regelungen in das BauGB aufzunehmen.

Daher setzt sich dieser Beitrag zum einem mit den befristeten Regelungen auseinander, gibt, soweit möglich, einen Blick auf die Anwendungs- und Umsetzungsebene und macht Vorschläge zu Änderungen und/oder weitergehenden Regelungen. Der Schwerpunkt dieses Inputs liegt bei der Regelung des § 9 Abs. 2d BauGB, da hier die Landeshauptstadt München, soweit bekannt, bundesweit über die meisten Anwendungsfälle verfügt. Das Papier bemüht sich zudem, den umfangreichen Fragenkatalog des DIFU zu beantworten.

Hinweis: Dieses Thesenpapier ist die fachliche Meinung der Unterzeichnerin. Soweit es auch aus der LHM durch entsprechende Stadtratsbeschlüsse eine politische Aussage zu den Regelungen gibt, wird explizit darauf hingewiesen und die entsprechenden Stadtratsbeschlüsse, die im Ratsinformationssystem der LHM nachzulesen wären, benannt.

1. Übersicht der Befristungen im Baulandmobilisierungsgesetz

Im Baulandmobilisierungsgesetz enthaltene Befristungen	Befristung bis:	kompakte Kurzanmerkung
§ 9 Abs. 2d BauGB Sektoraler Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung	Förmliche Einleitung eines B-Planverfahrens: 31.12.2024 Satzungsbeschluss: 31.12.2026	Entfristung notwendig und weitergehende Regelung sowie Verbesserungen/ Klarstellungen an der derzeitigen Regelung wünschenswert Ausführungen: siehe Ziffer II
§ 13b BauGB: Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren	Regelung ist bereits zum 31.12.2022 ausgelaufen Förmliche Einleitung eines B-Planverfahrens: 31.12.2022 Satzungsbeschluss: 31.12.2024	Keine Verlängerung Die LHM hat kein Verfahren nach § 13b durchgeführt.
§ 176 Abs. 3 BauGB: Ehegatten-/ Verwandtenprivileg beim Baugebot. Die Regelung ist zu evaluieren.	23.06.2026	Kein Anwendungsfall bislang in der LHM Ausführungen: siehe Ziffer III
§ 201a BauGB: Sonderregelungen für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt Gilt für: § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 (= besonderes Vorkaufsrecht), § 31 Absatz 3 (= Befreiungstatbestand), § 175 Absatz 2 Satz 2 und § 176 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 (= Baugebot) BauGB	Eine Rechtsverordnung muss spätestens mit Ablauf des 31.12.2026 außer Kraft treten.	Entfristung notwendig und Verbesserungen wünschenswert Ausführungen: siehe Ziffer IV
§ 246 Abs. 8 -16 BauGB Sonderregelungen für die Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden	Ablauf des 31.12.2024	Verlängerung bis Ende 2027 durch Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren durch den Gesetzgeber beabsichtigt, Anhörung läuft derzeit Wünschenswert wäre gleich eine längere Frist von beispielsweise 5 bis 10 Jahren
§ 246b BauGB Sonderregelungen für Anlagen für gesundheitliche Zwecke im Zuge der COVID-19-Pandemie	Regelung ist bereits am 31.12.2022 ausgelaufen.	Keine Verlängerung
§ 250 BauGB: Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt, soweit eine Rechtsverordnung einen solchen identifiziert	Ablauf des 31.12.2025	Entfristung notwendig und Verbesserungen an der Regelung wünschenswert Ausführungen: siehe Ziffer V

2. § 9 Abs. 2d BauGB, Sektoraler Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung

Die LHM wendet diese neue Regelung bereits bei aktuell sechs Bebauungsplanverfahren an. Dabei handelt es sich um kleinflächige Gevierte, in denen aktuell auf einem oder mehreren Grundstücken Baurechtsentwicklungen anstehen und teilweise bereits Vorbescheidsanträge gestellt sind. Der erste Satzungsbeschluss ist für Sommer 2023 vorgesehen. In den Fällen wird voraussichtlich kein über das nach § 34 BauGB bereits mögliche Baurecht geschaffen werden. Als wesentliche Festsetzung im sektoralen Bebauungsplan ist vorgesehen, dass 40% der Wohngeschossfläche des bislang nicht realisierten, erstmals in Anspruch genommenen Baurechts nach § 34 BauGB als geförderten Wohnungen errichtet werden müssen. Hintergrund dieser Art der Regelung sind insbesondere Belange der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit sowie das Entschädigungsrecht. Der Stadtrat der LHM hat dazu am 22.03.2023 einen sog. Grundsatzbeschluss mehrheitlich beschlossen (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 09080). Aus dieser Vorlage lassen sich weitere Einzelheiten der Münchner Praxis entnehmen.

Der Aufwand für diese sektoralen Bebauungspläne besteht insbesondere in der Vorprüfung gerade der örtlichen Parameter des Baurechtspotentials sowie der Einschätzung zur Entschädigungslage. Zudem erfolgen diese Bebauungsplanverfahren gegen den Willen der Eigentümer. Entsprechend umfangreich sind die Stellungnahmen, meist der anwaltlichen Vertreter*Innen. Auch die fehlende Rechtsprechung und die neue Rechtslage führen derzeit zu hohem Verwaltungsaufwand und einer gewissen Unsicherheit.

Aus der bisherigen Erfahrung der LHM mit diesem neuen Instrument ergeben sich daher folgende Hinweise und Vorschläge (im Rahmen der im Vorfeld übermittelten Fragestellungen):

- Sind die Anwendungsvarianten hinreichend klar definiert? Gibt es insoweit Klarstellungsbedarf? (Thema: § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB: Wohnungen/ Geschossfläche)

Thema: Wohnungen/Geschossfläche:

Der gesetzliche Wortlaut des § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB bezieht sich auf „einzelne oder alle Wohnungen eines Gebäudes“. Im Hinblick auf die Wirkungen eines Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB sind planaufstellende Gemeinden darangehalten, die Belastungen eines derartigen Bebauungsplans für die/den Grundstückseigentümer*in sorgfältig zu ermitteln und im Rahmen der Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen. Dabei wird sich die Gemeinde damit auseinandersetzen müssen, in welchem Umfang die Verpflichtungen gelten sollen („einzelne oder alle Wohnungen“).

§ 9 Abs. 2d Satz 4 BauGB stellt ausdrücklich klar, dass derartige Festsetzungen für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans oder für Geschosse, Ebenen oder sonstige Teile der baulichen Anlagen unterschiedlich getroffen werden können. Mit Blick auf die Anforderungen des Abwägungsgebots liegt es nahe, mit entsprechenden Festsetzungen nur einen bestimmten Anteil der Flächen zu belegen, um die wirtschaftlich nachteiligen Auswirkungen für die betroffenen Grundstückseigentümer*innen zu begrenzen, gerade wenn es nicht zu einem über das zulässige, nach § 34 BauGB mögliche Maß als Baurechts-schaffung hinausgeht. Im Hinblick auf diese Überlegungen und mit Verweis auf den Ansatz des Gesetzgebers, auch horizontale und vertikale Differenzierungen/Gliederungen zu ermöglichen, erscheint es sinnvoll, in § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB klarzustellen, dass sich die Festsetzungen auch nur auf einen bestimmten Geschossflächenanteil beziehen können. Dies trägt zum einen dem Angemessenheitsgebot in einer weiteren Konstellation Rechnung, indem es eindeutig klärt, dass sich die Möglichkeit, die Festsetzung nach § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB zu „begrenzen“, auch auf einen bestimmten Geschossflächenanteil eines Gebäudes beziehen kann. Zum anderen erleichtert eine derartige Klarstellung den Bezug zur „Einhaltung der geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung“ für Fälle, in denen sich geltende Förderbedingungen auf Geschossflächenanteile (oder Wohnflächenanteile eines Gebäudes beziehen (und nicht auf eine Anzahl von Wohnungen). Damit kann auch dem Umstand begegnet werden, dass Festsetzungen nach § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB, die sich nur auf einzelne Wohnungen beziehen, dazu (jedoch in Abhängigkeit

der jeweiligen Förder-programme) führen könnten, dass diese Wohnungen geringere Flächengrößen aufweisen, um so – aus Sicht des Vorhabenträgers – zumindest über maßgebliche (d.h. „größere“) Geschossflächen eines Gebäudes für die Errichtung von ungebundenen Wohnungen verfügen zu können.

Es wird daher eine Ergänzung in § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 oder in S. 4 (hier: „Die Festsetzungen nach den Sätzen 1 bis 3 können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans oder für Geschosse, Geschossflächenanteile, Ebenen oder sonstige Teile baulicher Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche vorgesehen werden.“) BauGB angeregt, die klarstellt, dass sich die Festsetzungen zur Einhaltung der geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung auch auf Geschossflächenanteile eines Gebäudes beziehen können.

Thema: Entschädigungsrecht

Der Gesetzgeber hat zur Anwendung des Entschädigungsrechts keine Aussagen getroffen. Die LHM und die bislang vorliegenden Aufsätze gehen von einer Anwendung der §§ 42 ff BauGB aus. Somit stellt sich in der Praxis die Frage, wie von der neuen Regelung in § 34 BauGB-Gebieten sinnvoll Gebrauch gemacht werden kann, ohne in immense Entschädigungszahlungen zu geraten. Eine Variante ist natürlich die Möglichkeit der Baurechtsschaffung über das § 34 BauGB-Maß hinaus. Solche Fälle führen dann in der LHM jedoch regelmäßig zu Bebauungs-planverfahren mit der Anwendung der Regelungen der Münchner SoBoN (seit weit über 25 Jahren etabliertes Münchner Baulandmodell, das 2021 umfassend mit dem sog. Baukasten-modell fortgeschrieben wurde). Aus der Diskussion im Vorfeld des Baulandmobilisierungs-gesetzes war u.E. der Gedanke für die Schaffung des § 9 Abs. 2d BauGB, auch im unbeplanten Innenbereich geförder-ten Wohnungen zu ermöglichen. Wenn man dieses Ziel leider nicht direkt im BauGB verankern kann (siehe Debatte um Systembruch im § 34 BauGB), dann wäre es zumindest notwendig, dass es für den Fall der Festsetzung von geförderten Wohnungen nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB zu keinen Entschädigungen kommt. Der Gedanke wäre hier, dass die Grundnutzungsart Wohnen ja nicht eingeschränkt wird, sondern nur (anteilig und zeitlich gebunden) geförderte statt freigebundene Wohnungen entstehen müssen.

Thema: Begriff Vorhabenträger

Die Verwendung des Begriffs „Vorhabenträger“ in § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB wäre u.E. zu überdenken bzw. es könnte eine diesbzgl. Änderung angeregt werden. Das Baugesetzbuch verwendet den Begriff des „Vorhabenträgers“ bislang insbesondere in § 12 BauGB (vorhaben-bezogener Bebauungsplan). Sektorale Bebauungspläne zur Wohnraumversorgung können jedoch gerade nicht auf Flächen im Umgriff eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans angewendet werden. Der Begriff „Vorhabenträger“ sollte daher angepasst werden. Der Muster-einführungserlass zum Baulandmobilisierungsgesetz von Herbst 2021 verwendet z.B. in seinen Erläuterungen zu § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB die Begriffe „Grundeigentümerin oder Grundeigentümer“ bzw. „Bauherrin oder Bauherr“ (siehe dort S. 9 zu § 9 Abs. 2d BauGB).

- Ist der Anwendungsbereich ausreichend oder sollte er erweitert werden (Übernahme in den Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1, auch Änderungen/Aufstockungen neben der Errichtung baulicher Anlagen etc.)?

Thema: Übernahme in den Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB:

Eine Übernahme/Ergänzung des Festsetzungskatalogs des § 9 Abs. 1 BauGB um die Festsetzung nach § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB würde den Gemeinden die allgemeine Möglichkeit eröffnen, in einem Bebauungsplan festzusetzen, dass nur Gebäude errichtet werden dürfen, die bei denen sich der Vorhabenträger nicht (nur) zur Errichtung förderfähiger Wohnungen verpflichtet, sondern sich auch an die Förderbedingungen bindet. So kann sichergestellt werden, dass die errichteten Wohnungen später auch tatsächlich Menschen mit besonders dringendem Wohnungsbedarf zur Verfügung stehen. Entsprechende Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 BauGB würden zudem den Rückgriff auf Regelungen in einem städtebaulichen Vertrag

entbehrlich machen, was gerade dann wichtig wäre, wenn keine Mitwirkungsbereitschaft des/der Grundeigentümers*In besteht oder eine Vielzahl von Grundeigentümern*Innen betroffen sind. Auch die Überplanung bestehender Bebauungsplangebiete könnte in den Fokus rücken und die Frage, ob ein sektoraler Bebauungsplan noch weiterer Festsetzungsmöglichkeiten (d.h. über den Katalog des § 9 Abs. 2d BauGB hinaus) bedarf, sich erübrigen. Es wird daher eine Ergänzung in § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB im Sinne der Formulierung des § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB angeregt.

Änderungen/Aufstockungen neben der Errichtung baulicher Anlagen etc.:

Um nachhaltige Baulandmobilisierung und Baulandpolitik zur Schaffung von gefördertem Wohnraum im unbeplanten Innenbereich effektiv zu ermöglichen, sollte durch eine Ergänzung des § 9 Abs. 2d BauGB klargestellt werden (oder nach Ansichten der Literatur auch erst ermöglicht werden), dass dieses Ziel nicht nur über die Errichtung von Gebäuden, sondern auch über Änderungen/Nutzungsänderungen (Ersteres z.B. in Form von Aufstockungen) erreicht werden kann/darf. Die LHM geht aufgrund der Formulierung im Muster-Einführungs-erlass zum Baulandmobilisierungsgesetz (siehe dort S. 7 zu § 9 Abs. 2d BauGB) („Der bauliche Bestand einschließlich dazu gehöriger, bisher unbebauter Flächen soll mit einem einfachen Bebauungsplan zugunsten des Wohnungsbaus überplant werden können.“) davon aus, dass Änderungen und Aufstockungen auch derzeit bereits von der Regelung erfasst sind, hält aber aufgrund der nicht eindeutigen Formulierung und auch gegensätzlichen Stimmen in der Literatur eine Klarstellung für notwendig.

Es wird folgende Änderung des § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB vorgeschlagen: „Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von Gebäuden sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen dazu verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird.“

Zudem wird darum gebeten, dass in der Begründung aufgenommen wird, dass es sich hier um eine Klarstellung handelt.

- **In welchem Verhältnis stehen die Festsetzungsmöglichkeiten nach Satz 1 Nummer 1 und 2 zu Festsetzungen der Art der baulichen Nutzung nach § 9 Abs. 1 BauGB?**

Das Verhältnis von § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB zu § 9 Abs. 1 BauGB (im Hinblick auf § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 2 BauGB insbesondere zu § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB) ist u.E. offen, auch die Begründung des Baulandmobilisierungsgesetzes enthält keine Anhaltspunkte für eine diesbzgl. Auslegung:

Geht man – entsprechend den Erläuterungen des Mustereinführungserlasses zum Baulandmobilisierungsgesetz – davon aus, dass in Gebieten, für die sektorale Bebauungspläne zur Wohnraumversorgung gelten, auch andere Nutzungen weiterhin zulässig sind, die sich nach § 34 Absatz 1 einfügen würden bzw. nach § 34 Abs. 2 BauGB zulässig sind und den zur Wohnnutzung getroffenen Festsetzungen nicht widersprechen, stellt sich insbesondere die Frage nach der Bedeutung von § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 1 BauGB in Fällen, in denen die Eigenart der näheren Umgebung ohnehin bereits auch durch Wohngebäude geprägt ist. Relevanz hätte eine Festsetzung nach § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 1 BauGB dann nur in Fällen, in denen die Eigenart der näheren Umgebung noch nicht durch Wohnbebauung geprägt ist, z.B. in faktischen Kerngebieten, allerdings könnten sich dann Immissions- und sonstige Nutzungskonflikte ergeben, die mit den Festsetzungsmöglichkeiten des sektoralen Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung nicht lösbar wären. Die Bedeutung isolierter Festsetzungen nach § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 1 BauGB dürfte in der Praxis daher gering sein.

Bei einer Festsetzung nach § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 2 BauGB stellt sich insbesondere die Frage der Abgrenzung zu § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB (und damit auch nach der eigenständigen Bedeutung des § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 2 BauGB). Formulierungsunterschiede finden sich im Wortlaut „ganz oder teilweise nur Wohngebäude“ (in § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB) zu „Gebäude, bei denen einzelne oder alle Wohnungen“ (§ 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 2

BauGB). Da jedoch im Rahmen des § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB anerkannt ist, dass sich aufgrund der Formulierung „teilweise nur Gebäude“ die Festsetzung auch auf einen gewissen Anteil (=prozentual) der Wohnungen an der Gesamtzahl der Wohnungen beziehen kann, resultiert in der Praxis aus den o.g. Formulierungen kein Unterschied.

- Sind die Anwendungskonditionen bei Satz 1 Nummer 3 hinreichend klar oder bedarf es insoweit weiterer Präzisierungen (z.B. Verpflichtungen gegenüber der Gemeinde)?

Auf die notwendigen Klarstellungen / Präzisierungen in § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB wurde bereits hingewiesen (siehe: „Errichtung von Gebäuden“, „Vorhabenträger“, „Wohnungen und Geschossfläche/Geschossflächenanteile“).

Der Bedarf an einer Präzisierung bei der Formulierung „Verpflichtungen gegenüber der Gemeinde“ wird nicht zwingend gesehen: Die Form der Verpflichtung wird mit der getroffenen Formulierung nicht eingengt, so dass den Gemeinden flexible Handhabungen ermöglicht werden. Denkbar ist neben einer Verpflichtung mittels städtebaulichen Vertrags etwa auch eine (einseitige) Selbstverpflichtung des Vorhabenträgers gegenüber der Gemeinde.

Offen ist mit der in § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 3 BauGB gewählten Formulierung zudem, zu welchem Zeitpunkt die Verpflichtung eingegangen werden muss. Da sich die Festsetzung als Genehmigungsvoraussetzung für das zu beantragende Vorhaben auswirkt, muss der Vorhabenträger die Verpflichtung spätestens vor Erteilung einer Baugenehmigung abgeben (dies könnte evtl. im Gesetzestext klargestellt werden, ist aber nach der hier vertretenen Auffassung nicht zwingend). Ein früherer Zeitpunkt (z.B. vor der Abwägung des Bebauungsplans) wäre zwar grundsätzlich auch denkbar, jedoch nicht derart, dass entsprechende Verpflichtungen bereits zwingend vor der Abwägung des konkreten Bebauungsplans abgegeben werden müssen. Dies würde zu Umsetzungsproblemen in der Praxis führen. Eine derartige Auslegung zum Zeitpunkt des Eingangs der Verpflichtung (=vor der Abwägung des Bebauungsplans) wird auch in der Literatur kaum vertreten.

- Ist der Katalog der zugelassenen ergänzenden Festsetzungen in Satz 2 zu weit oder zu eng gefasst?

Der Katalog ist zu eng gefasst. Es fehlen beispielsweise Festsetzungsmöglichkeiten zu Erschließungsflächen. Auch Regelungen zur sozialen Infrastruktur fehlen. Der Hinweis wie im Gesetzgebungsverfahren zum Baulandmobilisierungsgesetz, dass doch städtebauliche Verträge hier abgeschlossen werden können, die diese Bedarfe regeln, übersieht, dass es hier häufig keine Mitwirkungsbereitschaft der Grundeigentümer*Innen gibt. Es wäre daher der leichtere Weg, alles im Absatz 1 zu regeln, wo der umfassende Katalog zur Verfügung steht.

- Wie wird die Bereitschaft von Vorhabenträgern eingeschätzt, sich auf Verpflichtungen nach Satz 1 Nummer 3 einzulassen?

Die Bereitschaft des Vorhabenträgers, sich auf Verpflichtungen nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB einzulassen, dürfte dann bejaht werden, wenn im konkreten Planverfahren von den Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 S. 2 BauGB durch die Gemeinde Gebrauch gemacht werden kann, d.h. wenn das bisherige Baurecht (=nach § 34 BauGB) erhöht werden kann (etwa über Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung oder über die Festsetzung entsprechender Abstandsflächentiefen).

Sollten im konkreten Planverfahren keine Festsetzungen nach § 9 Abs. 2d S. 2 BauGB getroffen werden können (etwa, weil diese städtebaulich nicht verträglich wären), so schwindet die Bereitschaft der Vorhabenträger zu entsprechenden Verpflichtungen nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB. Entsprechende Klagen nach einem Inkrafttreten des sektoralen Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung wurden bereits gegenüber der LHM angekündigt.

U.U. kann jedoch ein Aufstellungsbeschluss über einen sektoralen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB dazu geeignet sein, mit den jeweiligen Grundstückseigentümer*innen bzw. Vorhabenträger*innen im bislang unbeplanten Innenbereich erst in (konsensuale) Verhandlungen einzusteigen.

- Ist der Verweis auf die „geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung“ hinreichend klar und ausreichend?

Nach der hier vertretenen Ansicht ist der Verweis auf die geltenden Förderbedingungen in der derzeitigen Fassung hinreichend klar formuliert. Zwar wäre eine Klarstellung denkbar, wonach ausdrücklich staatliche und kommunale Förderbedingungen (kumulativ oder alternierend) Anwendung finden können. Die aktuelle Formulierung bietet aber die notwendige Flexibilität, eine Differenzierung im Rahmen des jeweiligen Satzungsbeschlusses vorzunehmen. Daneben sind die geltenden Förderbestimmungen zumeist Sache der Länder und Kommunen, weshalb eine weitergehende Differenzierung im BauGB – ungeachtet etwaiger Kompetenzstreitigkeiten – nicht der richtige Anknüpfungspunkt zu sein scheint. Sollten sich also auf Landes- oder Kommunalebene Änderungen ergeben, dürfte das auch von der aktuellen Regelung gedeckt sein.

Nicht eindeutig geklärt sein dürften allerdings die Fälle, in denen sich die Verpflichtung des Vorhabenträgers, die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung einzuhalten, als problematisch erweisen könnte, etwa weil die Fördermittel tatsächlich gar nicht mehr zur Verfügung gestellt werden oder aus einem anderen Grund nicht oder nicht mehr in ausreichendem Maße vorhanden sind.

Fazit und Ausblick zum sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung

Die Entfristung der Regelung ist dringend notwendig, um weitere sektorale Bebauungspläne in unbeplanten Innenbereichen für die Schaffung von dringend notwendigen geförderten Wohnraum ermöglichen zu können.

Dabei sind jedoch Klarstellungen und Verbesserungen der Regelungen notwendig (siehe oben). Das Entschädigungsrecht sollte bei der Festsetzung von § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB nicht zur Anwendung kommen. Auch die Aufnahme der Regelung des § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB in den Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB wäre wünschenswert.

Besser wäre es allerdings, wenn der Bundesgesetzgeber eine Gesetzeslage schaffen würde, die entweder unmittelbar im BauGB eine Regelung vorsieht, dass im unbeplanten Innenbereich geförderter Wohnraum geschaffen werden muss (beispielsweise im § 34 BauGB mit einer Ergänzung in Absatz 1 Satz 3 neu: „Durch das Vorhaben dürfen keine städtebaulichen Spannungen entstehen; diese liegen insbesondere vor, wenn die soziale Infrastruktur, die für das Vorhaben notwendig ist, nicht vorliegt oder durch das Vorhaben kein – mindestens anteiliger – Wohnraum entsteht, der mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert wird, wenn ein entsprechender Bedarf durch die Gemeinde nachgewiesen werden kann.“), oder zumindest den Kommunen über eine Rechtsgrundlage ermöglichen würde, eine stadtweite Regelung (Verordnung/Satzung) zu erlassen, die eine anteilige Verpflichtung zur Schaffung von geförderten Wohnraum ermöglichen würde.

Der Münchner Stadtrat hat im o.g. Sinne im bereits genannten Grundsatzbeschluss hierzu wie folgt mehrheitlich beschlossen: „Der Oberbürgermeister wird gebeten, sich bei der Bundesregierung für eine unbefristete Verlängerung der Anwendungsmöglichkeit für sektorale Bebauungspläne zur Wohnraumversorgung und einer Lösung der Entschädigungsthematik einzusetzen. Darüber hinaus wird der Oberbürgermeister gebeten, die konkreten Vorschläge einer Änderung bzw. Ergänzung des § 9 Abs. 1 BauGB und des § 34 BauGB im Rahmen der anstehenden Novellierung des Baugesetzbuchs („BauGB-Novelle 2023/2024“) an den Bundesgesetzgeber und die zuständigen Gremien heranzutragen.“

3. § 176 Abs. 3 Satz 2 BauGB, Familienschutzklausel im Baugebot

- Hat sich die Regelung zu Familienschutz in § 176 Abs. 3 Satz 2 BauGB bewährt? Wurde diese überhaupt angewendet bzw. wie oft haben sich Betroffene erfolgreich auf diese Schutznorm berufen? Sind Probleme bei der Anwendung der Vorschrift sichtbar geworden? Gibt es gegebenenfalls Klarstellungs- oder Änderungsbedarf?

Mangels Anwendung eines Baugebots nach § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB in der Landeshauptstadt München kann über Erfahrungen im Umgang mit dieser Regelung keine Aussage getroffen werden.

Eine unklare Abgrenzung wird jedoch in Bezug auf die „Zumutbarkeit“ gesehen, so dass eine Gemeinde angesichts etwaiger Unsicherheit bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs von der Ausübung des Baugebots im Zweifel absehen wird.

4. § 201a BauGB sowie Normen, die darauf Bezug nehmen

§ 201a BauGB, Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt

- Hat sich die Zulassung des erweiterten Handlungsrahmens für Städte mit angespannten Wohnungsmärkten durch die Rechtsverordnung bewährt?

Die Zulassung des erweiterten Handlungsrahmens für Städte mit angespannten Wohnungsmärkten würde sich – soweit bisher erkennbar und abschätzbar – bewähren, wenn die Rechtsverordnung schnell in allen Bundesländern erfolgt wäre. In Bayern ist die Rechtsverordnung nach § 201a BauGB jedoch erst zum 16.09.2022 in Kraft getreten. Aufgrund der bislang geltenden Befristung ist daher der Zeitraum für Erfahrungen zu kurz, um belastbare Aussagen machen zu können.

Zudem muss man sich die Frage stellen, warum die durch diese Rechtsverordnung aktiv werdenden Normen abhängig von einer von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen Verordnung sein sollen oder im schlimmsten Fall mangels Verordnung gar nicht zur Anwendung gelangen können.

- Sollte es gegebenenfalls die Möglichkeit geben, den Kommunen unkomplizierter und schneller den erweiterten Handlungsrahmen zugänglich zu machen?

Ein schneller und unkomplizierter Weg wäre z.B. die Vorgabe einer einheitlichen Gebiets-kulisse für ganz Deutschland gewesen (ohne den „Umweg“ über einzelne Landesverordnungen gehen zu müssen). Ungeachtet dieser Frage wäre es wichtig, bei den vier genannten Indikatoren klarer zu fixieren, welches ein Muss-/Ausschluss- und welches ein Kann-Kriterium ist. Der Indikator „wenn die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt“ sollte immer nur ein „Kann“- , aber kein Ausschlussindikator sein. Selbst die LHM als Stadt mit seit Jahrzehnten sehr großen Herausforderungen beim bezahlbaren Wohnraum hatte Phasen, in denen die Angebotsmieten niedriger als im Bundesdurchschnitt gestiegen waren. Es macht daher keinen Sinn, eine Stadt deswegen (allein) aus der Kulisse eines Gebiets mit einem angespannten Wohnungsmarkt auszuschließen.

- Welche Vor- und Nachteile sind dabei zu berücksichtigen?

Bundeseinheitliche Regelungen hätten den Vorteil, dass sie zeitgleich und schneller umzusetzen sowie insgesamt transparenter, einheitlicher und damit auch fairer wären. Landesregelungen mit ggf. kommunalen Optionsmöglichkeiten bieten dagegen die Möglichkeit, ggf. stärker auf regionale und lokale (evtl. auch politische?) Besonderheiten Rücksicht zu nehmen.

§ 31 Abs. 3 i.V.m. § 201a BauGB, neue Befreiungsmöglichkeit

- Hat sich die erweiterte Befreiungsmöglichkeit nach § 31 Abs. 3 BauGB bewährt? Sind Probleme bei der Anwendung der Vorschrift sichtbar geworden? Gibt es gegebenenfalls Klarstellungs- oder Änderungsbedarf? Sehen Sie Erweiterungsmöglichkeiten, wo wären deren Grenzen und Risiken?

Die Anwendung der erweiterten Befreiungsmöglichkeit nach § 31 Abs. 3 BauGB ist in Bayern erst seit Inkrafttreten der entsprechenden Rechtsverordnung nach § 201a BauGB (d.h. seit dem 16.09.2022) möglich.

Schwierigkeiten könnte es in der Vollzugspraxis mit der Auslegung des Begriffs „im Einzelfall“ geben und der Abgrenzung zu den Fällen, in denen die Schwelle zum Planungserfordernis (Grenze zur notwendigen Planänderung) überschritten wird/ist.

Evtl. könnte – hier wird eine Anregung der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände im Rahmen der Verbändeanhörung zum Baulandmobilisierungsgesetz vom 03.07.2020 aufgegriffen – in § 31 Abs. 3 BauGB klargestellt werden, dass eine Befreiung auch mit der Verpflichtung zur (anteiligen) Realisierung von gefördertem bzw. preisgedämpften Wohnraum und auch einer Beteiligung am sozialen Infrastrukturbedarf verknüpft werden darf.

Die Regelung sollte entfristet werden, da sie an sich sinnvoll ist.

§ 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. § 201a BauGB. Baugebot

- Hat sich die erweiterte Gestaltungsmöglichkeit beim Baugebot nach § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB bewährt? Sind Probleme bei der Anwendung der Vorschrift sichtbar geworden? Gibt es gegebenenfalls Klarstellungs- oder Änderungsbedarf?

Mangels Anwendung eines Baugebots nach § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB in der Landeshauptstadt München kann zur Frage, ob sich diese Regelung bewährt hat bzw. welche Probleme, Klarstellungs- oder Änderungsbedarfe gesehen werden, keine Aussage getroffen werden.

Die Regelung sollte entfristet werden, da sie an sich sinnvoll ist.

5. § 250 i.V.m. § 201a BauGB, Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten

- Hat sich die Regelung in § 250 BauGB bewährt?

Eigene Erfahrungen der LHM mit der Regelung des § 250 BauGB liegen noch nicht vor, weil die bayerische Landesregierung noch nicht von der Kompetenz zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung Gebrauch gemacht hat. Der Entwurf befindet sich derzeit in der Anhörungsphase, ein genaues Datum für den Erlass ist bislang nicht bekannt.

- Sind Probleme bei der Anwendung der Vorschrift sichtbar geworden?

Schwer nachvollziehbar dürfte sein, dass sich (sofern der o.g. bayerische Verordnungsentwurf mit derzeitigem Inhalt in Kraft treten wird) die Gebietskulisse bei § 201a BauGB und § 250 BauGB unterscheidet: derzeit werden im Rahmen des § 201a BauGB insgesamt 208 bayerische Städte/Landkreise als Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt bestimmt, im Rahmen des § 250 BauGB wären es hiervon lediglich 50 bayerische Städte/Landkreise.

-
- Gibt es gegebenenfalls Klarstellungs- oder Änderungsbedarf?

Es könnte sich anbieten, den Grenzwert für die Anzahl der Wohnungen, die sich mindestens in einem Wohngebäude befinden müssen, um das Genehmigungserfordernis nach § 250 Abs. 1 BauGB auszulösen, zu vereinheitlichen (beispielsweise bei 5 Wohnungen je Wohngebäude).

Landesspezifische Abweichungen hiervon sollten nur mit entsprechenden Begründungen zugelassen werden. Evtl. bietet sich auch an, die Bandbreite der Abweichungsmöglichkeit nach § 250 Abs. 1 Satz 6 BauGB hinsichtlich des o.g. Grenzwertes zu reduzieren. Der Stadtrat der LHM hat am 29.09.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01438) anlässlich der Befassung mit dem neuen Baulandmobilisierungsgesetzes gefordert, dass die unterste Grenze zur Anwendung kommen sollte (drei Wohneinheiten). Der Freistaat Bayern hat in seinem Entwurf mehr als 10 Wohneinheiten aufgenommen.

- Sollte insbesondere den Kommunen zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden (sog. „Optionenmodell“, z.B. mögliche Nichtanwendung trotz Landesverordnung)

Ein Optionenmodell wäre aus nur dann gerechtfertigt, wenn nicht nur ein „opt-out“, sondern auch ein „opt-in“ möglich wäre. Solche Regelungen würden aber die Transparenz, Einheitlichkeit und letztendlich auch die Glaubwürdigkeit der Gebietskulisse stark in Frage stellen.

Eine Entfristung der Regelung ist notwendig.

Thesepapier zur Stärkung der Innenentwicklung (17. April 2023)

Vorbemerkungen

Innenentwicklung ist perspektivisch angelegt, erfordert grundsätzlich die Verfügbarkeit der betreffenden Grundstücksflächen und vor allem auch den Willen, Innenentwicklung zu betreiben. Ohne Bauland, keine Lösung des Wohnraumbedarfs!

Deshalb geht es nicht ausschließlich um Innenentwicklung, sondern auch um Außenentwicklung. Kein „entweder/oder“, sondern ein „sowohl/als auch“.

Bei „Innenentwicklung“ handelt es sich um einen weithin offenen Begriff, denn nicht nur die Bereitstellung von Flächen für die bauliche Entwicklung, sondern alle Maßnahmen und Nutzungen, die der Innenentwicklung insgesamt dienen, fallen darunter (weiter Anwendungsbereich, vgl. auch § 176a Abs. 1 und 2 BauGB).

Innenentwicklung ist bereits Gegenstand des Planungsrechts: An insgesamt 5 Stellen wird im BauGB der Begriff „Innenentwicklung“ wörtlich verwendet: § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB, § 1a Abs. 2 Satz 1 und 4 BauGB, § 9 Abs. 2a BauGB, § 13a BauGB, § 176a BauGB, in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB und § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB mittelbar berücksichtigt.

Besteht weiterer Regelungsbedarf zur Ermöglichung einer vorrangig auf den Siedlungsbestand gerichteten städtebaulichen Entwicklung (Innenentwicklung)?

Wie beurteilen Sie Wirksamkeit und Defizite des aktuellen Regelungsrahmens in Bezug auf Bauleitplanung

Im Bereich der Bauleitplanung wird die Innenentwicklung schon heute thematisiert und seit der Innenentwicklungsnovelle 2013 auch ihr Vorrang gegenüber der Außenentwicklung normiert (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB). Inwieweit diese Regelungen aber Wirksamkeit entfalten haben, lässt sich nur schwer beurteilen, weil die Möglichkeit der Messung von Ausprägungen einer „Innenentwicklung“ nicht gegeben ist. Messbar ist nur der Flächenverbrauch als ein Merkmal der Innenentwicklung und insoweit ist auch bekannt, dass die Zielsetzungen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs auf 30 Hektar bis zum Jahr 2020 nicht erreicht wurden.

Überhaupt wird Innenentwicklung im Rahmen der Bauleitplanung häufig auf die Zielsetzung der Reduzierung von Flächeninanspruchnahme, insbesondere von noch naturhaften Flächen, beschränkt (vgl. § 1a Abs. 2 BauGB). Ihre Anforderungen sind nach § 1a Abs. 2 Satz 3 BauGB in der Abwägung zu berücksichtigen.

Neben dem auf die umweltbezogene Komponente gerichteten Einfluss sind der Innenentwicklung bei einem umfassenden Begriffsverständnis aber noch weitere Wirkungen immanent, wie sie etwa aus einer besseren Auslastung vorhandener technischer und sozialer sowie der Nutzung grüner und blauer Infrastrukturen resultieren oder auch den Einzelhandel einschließlich zentraler Versorgungsbereiche betreffen. In § 1 Abs. 6 Nr. 4 und 11 BauGB werden die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile konkret angesprochen und auf die Pflicht zur Berücksichtigung der Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung in der bauleitplanerischen Abwägung abgestellt. Wenngleich beide Vorschriften auch am Leitbild der Innenentwicklung orientiert sind und ihrer Förderung dienen, ist der Begriff

selbst nicht wörtlicher Bestandteil der Regelungen. Insbesondere von der mit der durch das BaulMobG eingeführten informellen Planung zur Stärkung der Innenentwicklung wurde in den Kommunen bislang in nicht nennenswertem Umfang Gebrauch gemacht.

Zulässigkeit von Vorhaben

Im Zusammenhang mit der Zulässigkeit von Vorhaben hat die vorrangige Innenentwicklung in Abhängigkeit vom jeweiligen Zulässigkeitstatbestand unterschiedliche Bedeutung. Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen sind die Zielsetzungen der Innenentwicklung bereits durch die allgemeinen Vorschriften in den §§ 1 und 1a BauGB verdeutlicht, im Außenbereich spielen sie keine Rolle, außer in dem Sinne, dass zur Reduzierung der Inanspruchnahme von noch naturhaften Flächen, eine Besiedlung des Außenbereichs nach Möglichkeit unterbleiben und die Siedlungsentwicklung in den bereits bebauten Bereich gelenkt werden soll. Vorhaben im Geltungsbereich von § 34 BauGB dienen grundsätzlich der Innenentwicklung. Ansätze ergeben sich daher eher nicht bei der Frage nach der Förderung der vorrangigen Innenentwicklung im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, sondern vielmehr bei den Merkmalen über die Zulässigkeit selbst. Sie betreffen:

Bei der Befreiung bietet sich eine Klarstellung dergestalt an, dass neben den Wohnbedürfnissen auch die vorrangige Innenentwicklung zu den Gründen des Wohls der Allgemeinheit zählen (§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BauGB).

Die in § 31 Abs. 3 BauGB enthaltene Befreiungsmöglichkeit, die gegenwärtig noch auf Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt beschränkt ist, könnte allgemein zugunsten des Wohnungsbaus oder noch weitergehend, uneingeschränkt und nicht mehr befristet, für alle Vorhaben erweitert und damit in ihrem Anwendungsbereich auch auf gewerbliche Vorhaben erstreckt werden.

Ebenfalls erleichternd für die Anwendung von § 31 Abs. 3 BauGB würde sich auswirken, wenn auf die Anwendungsbeschränkung „im Einzelfall“ verzichtet würde. Dies würde es erlauben, die Befreiungsmöglichkeit für eine Mehrzahl von Fällen anzuwenden und damit der Innenentwicklung stärker Rechnung zu tragen.

Vorhaben der baulichen Nachverdichtung führen in der Genehmigungspraxis aufgrund restriktiver Auslegung immer wieder zu Problemen. Insoweit bestünde grundsätzlich in der erleichterten Zulässigkeit von Hinterlandbebauungen, insbesondere für den Fall einer unangemessenen Verminderung der Freiflächen im Gebiet, eine weitere Maßnahme zur Stärkung der Innenentwicklung.

Instrumente des Besonderen Städtebaurechts

Aspekte der Innenentwicklung kommen in jeder der angeführten Städtebaulichen Maßnahmen mittelbar entweder in den Zielsetzungen der Maßnahme (vgl. z. B. § 136 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 und 4 BauGB; § 165 Abs. 2 BauGB; § 171a Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 bis 6 BauGB; § 171e Abs. 2 Satz 3 BauGB; § 171f Satz 1 BauGB), in den Anwendungsvoraussetzungen (vgl. § 136 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BauGB; § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB; § 171a Abs. 2 BauGB; § 171e Abs. 2 Satz 2 BauGB) oder der der Maßnahme zugewiesenen Aufgabe (vgl. § 136 Abs. 2 BauGB; § 165 Abs. 2 BauGB; § 171a Abs. 2 BauGB; § 171e Abs. 2 Satz 1 BauGB; § 171f Satz 1 BauGB) zum Ausdruck. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und Maßnahmen des Stadtumbaus sind aufgrund ihrer Funktion typischerweise bereits als Maßnahmen der Innenentwicklung anzusehen.

Wörtlich kommt der Begriff der Innenentwicklung in den einschlägigen Regelungen des Besonderen Städtebaurechts allerdings nicht vor. Allerdings wird im Rahmen der Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts der Innenentwicklung auch schon dadurch Rechnung getragen, dass zur Verwirklichung ihrer Zielsetzungen entweder Bebauungspläne aufzustellen oder städtebauliche Verträge abzuschließen sind, die ihrerseits wiederum dem Katalog der Grundsätze der Bauleitplanung, insbesondere § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, verpflichtet sind.

Besteht Bedarf, das Ziel der vorrangigen Innenentwicklung auch für andere Aufgaben- und Instrumentenbereiche neben der Bauleitplanung herauszustellen, und welche wären das?

Dem Ziel der vorrangigen Innenentwicklung kann durch einzelne städtebauliche Maßnahmen Rechnung getragen werden. Zwar betrifft dies in erster Linie den Bebauungsplan, doch kommen daneben auch andere Instrumente zur Verwirklichung einer vorrangigen Innenentwicklung in Betracht.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

Wirkliche Defizite zur Berücksichtigung einer vorrangigen Innenentwicklung bestehen aufgrund der allgemeinen Vorschriften, in denen Innenentwicklung thematisiert und der Vorrang auch normiert wird, nicht. Folgende Klarstellungen könnten getroffen werden:

Anlässlich der städtebaulichen Ordnung von Nachverdichtungsmaßnahmen, könnte für die Anwendung des Instruments der Umlegung in § 46 Abs. 1 BauGB eine klarstellende Ergänzung vorgenommen werden, dass „aus Gründen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, insbesondere zur Stärkung der Innenentwicklung, zur Verwirklichung der innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils zulässigen Nutzung“ eine Umlegung erforderlich ist.

Mit der gleichen Zielrichtung könnte in der allgemeinen Bestimmung für städtebauliche Gebote nach § 175 Abs. 2 Satz 1 BauGB klargestellt werden, dass für die Anordnung städtebaulicher Gebote eine als baldige Durchführung der Maßnahmen „aus städtebaulichen Gründen, insbesondere zur Stärkung der Innenentwicklung“ erforderlich ist.

Welche Potentiale hat das Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB aus Ihrer Sicht?

Die Neuregelung in § 176a BauGB ist angesichts des ihr zuzuschreibenden Appellcharakters als Anlass- und Impulsgeber für die Gemeinden anzusehen, ein städtebauliches Entwicklungskonzept aufzustellen, um dem Leitbild der Innenentwicklung auch konzeptionell Rechnung zu tragen. Erstmals hat der Bundesgesetzgeber mit § 176a BauGB eine Rechtsgrundlage für die Aufstellung einer informellen städtebaulichen Planung geschaffen. Nach dem bis zum Inkrafttreten des BaulMobG geltenden Rechts werden derlei Planungen nur vorausgesetzt oder als wünschenswert zur Vorbereitung von städtebaulichen Maßnahmen angesehen, aber nicht hinsichtlich ihres Inhalts oder Anwendungsbereichs auf einer eigenen Rechtsgrundlage determiniert.

Mittlerweile existieren in nahezu allen Städten und Gemeinden informelle städtebauliche Planungen mit umfangreichen, sowohl räumlichen als auch inhaltlichen Überschneidungen. Sie sind allerdings oftmals veraltet, nicht an neue städtebauliche Leitbilder oder Erfordernisse angepasst. Dabei liegt die eigentliche Aufgabe informeller städtebaulicher Planungen in der Entlastung formeller Planungsverfahren, für welche sie vorbereitend aufgestellt werden. Für die Planungspraxis muss es daher ein Anliegen sein, unter Heranziehung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes nach § 176a BauGB zumindest alle diejenigen informellen städtebaulichen Planungen zu bündeln, mit denen Aussagen zur Stärkung der Innenentwicklung verbunden sind. Dies würde auch einen Beitrag zu einer Bereinigung der nicht mehr fortgeschriebenen und auch nicht mehr benötigten informellen Planungen leisten, deren Rechtfertigung oftmals auf aus heutiger Sicht veraltete Anforderungen zurückgeht.

§ 176a BauGB stellt die Aufstellung eines solchen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zwar in das Ermessen der Gemeinden, schreibt seine Aufstellung also nicht zwingend vor. Rechtlich verbindliche Wirkungen gehen von einer solchen Planung nicht aus.

Welche Anforderungen ergeben sich aus den Erfordernissen der Klimaanpassung an eine „doppelte“, auch den Freiraum und das urbane Grün in den Blick nehmende Innenentwicklung?

Was spricht dafür oder dagegen, diesen Gedanken ausdrücklich im BauGB zu verankern?

Unter „Urbanem Grün“ werden städtische Grünräume, unabhängig davon, ob sie temporärer Art oder auf Dauer vorhanden sind, verstanden. Derlei Flächen übernehmen im bebauten Stadtbereich wichtige ökologische Funktionen, aber auch Wohlfahrtswirkungen in Bezug auf die Nutzung von städtischen Freiräumen und die Möglichkeiten zur Erholung. Mit der „doppelten Innenentwicklung“ werden diese Funktionen des urbanen Grüns für die städtebauliche Entwicklung im Sinne des Leitbilds der kompakten Stadt und mit Blick auf die Herausforderungen des Klimawandels und seine Bekämpfung aufgegriffen. Sie dienen dazu, dass die vorhandenen Flächenpotentiale im Siedlungsbestand nicht nur in – wie dies oft der Fall ist – baulicher Hinsicht, sondern auch mit Blick auf das urbane Grün genutzt und entwickelt werden. Hinzu kommt, dass das urbane Grün auch den Anforderungen des Klimawandels Rechnung tragen kann und auch für die Bewältigung des Eingriffsausgleichs herangezogen werden kann. Gerade die Möglichkeiten der multifunktionalen Flächennutzung im bereits im Wesentlichen bebauten Bereich werden regelmäßig in der Planungspraxis in ihrer Bedeutung unterschätzt. Der mit der doppelten Innenentwicklung verknüpfte integrative Charakter kommt dadurch deutlich zum Ausdruck. Die zu befürwortende Integration der doppelten Innenentwicklung im Sinne der Berücksichtigung und Entwicklung urbanen Grüns bei der baulichen Innenentwicklung lässt es naheliegend erscheinen, auch hierfür das städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung heranzuziehen. Dies hat den Vorteil einer parallel ausgestaltbaren Entwicklung, sowohl der baulichen als auch der freiraum- und naturschutz-, bzw. ökologisch orientierten Strukturen des urbanen Grüns.

Eine ausdrückliche Verortung der doppelten Innenentwicklung im BauGB ist aber nicht erforderlich, zumal sich aus dem Begriff selbst keine inhaltliche Aufgabenzuweisung für die Bauleitplanung entnehmen lässt (gelegentlich ist auch von einer dreifachen Innenentwicklung, die auch Mobilitätsbelange berücksichtigt, die Rede). S. unten C. 1.

Kann der Belang der „ausreichenden Versorgung mit Grün- und Freiflächen“ durch Aufnahme von Orientierungswerten in eine Anlage zum BauGB besser handhabbar gemacht werden, oder empfiehlt sich eine andere Vorgehensweise?

Der Belang der „ausreichenden Versorgung mit Grün- und Freiflächen“ ist in § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB geregelt und erst mit dem BaulMobG im Jahr 2021 in den Grundsatzkatalog aufgenommen worden (s. auch § 1 Abs. 6 BNatSchG). Inhaltlich stellt diese Forderung das Gegengewicht, insbesondere zur Nachverdichtung im Rahmen der Innenentwicklung dar und korrespondiert daher mit der doppelten Innenentwicklung, dem urbanen Grün sowie der städtebaulichen Eingriffsregelung. Eine Näherung an die Fragen, was eine „ausreichende Versorgung“ mit Grün- und Freiflächen ist und wann diese erreicht ist (Schwellenwerte), kann durch die Heranziehung von Orientierungswerten erreicht werden. Diese können grundsätzlich auch in eine Anlage zum BauGB aufgenommen werden (z. B. Anlage 3). Inwieweit dies allerdings sinnvoll ist, bedarf einer genaueren Betrachtung.

Zunächst ist es zu begrüßen, dass von „Orientierungswerten“ und nicht von zwingend einzuhaltenden Werten (vergleichbar „Grenzwerten“) ausgegangen wird, denn es gilt zu berücksichtigen, dass sich die örtliche Situation im Konkreten in den Kommunen sehr differenziert darstellt und nicht für alle Kommunen als einheitlich angesehen werden kann. Insoweit kann durch die Angabe von Orientierungswerten ein Hilfsmaßstab zur Verfügung gestellt werden. Ähnliches ist bereits bekannt in Bezug auf die Standardisierungsverfahren zur Bewältigung der Eingriffs- und Ausgleichsproblematik. Allerdings müsste, wie dort auch, das Ergebnis der bauleitplanerischen Abwägung unterliegen und angesichts entgegenstehender anderer Belange, eine Überwindung des aus den Orientierungswerten ermittelten Ergebnisses möglich sein.

Ein zwingender Regelungsbedarf im Sinne einer neuen Anlage 3 zum BauGB ergibt sich aus dem Dargelegten allerdings nicht. Vielmehr kann es als ausreichend angesehen werden, wenn die doppelte Innenentwicklung als integrativer Bestandteil im Rahmen einer (hier noch vorzuschlagenden) Stärkung der Bedeutung

des Innenentwicklungskonzeptes mitberücksichtigt wird. Den Kommunen steht es dann frei, je nach festgestellter Erforderlichkeit, Orientierungswerte bestimmen, und gegebenenfalls auch – gemeindeweit mit unterschiedlichen Werten – den unbestimmten Rechtsbegriff der „ausreichenden Versorgung mit Grün- und Freiraumstrukturen“ so zu konkretisieren, dass seine Berücksichtigung in der bauleitplanerischen Abwägung möglich ist (ähnlich wie bei der schon angeführten Eingriffsbewältigung, bei der den Gemeinden kein spezifisches Standardisierungsverfahren vorgegeben, sondern dessen Auswahl und Anwendung den Gemeinden überlassen wurde).

Welche Bedarfe und Möglichkeiten zur Vereinfachung und Stärkung der Innenentwicklung sehen sie in Bezug auf die Regelungen zur Bauleitplanung?

Ergänzungen bei § 1 Abs. 5 und 6, § 1a Abs. 5 BauGB

§ 1 Abs. 5 BauGB:

Sowohl das Leitbild der Innenentwicklung als auch der seit der Innenentwicklungsnovelle 2013 normierte Vorrang der Innenentwicklung sind den Gemeinden bekannt, werden bei der städtebaulichen Entwicklung allerdings nicht stets auch berücksichtigt.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

- aa. Was in diesem Zusammenhang zu einer weiteren und beabsichtigten Stärkung der Innenentwicklung beitragen könnte, wäre daher eine Klarstellung in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB, und zwar, dass die Maßnahmen der Innenentwicklung, „insbesondere auf der Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung nach Maßgabe des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB“ erfolgen sollen.

§ 1 Abs. 6 BauGB:

Der Begriff der Innenentwicklung taucht in § 1 Abs. 6 BauGB wörtlich nicht auf, sondern wird mittelbar über die Grundsätze in § 1 Abs. 6 Nr. 4 und 11 BauGB angesprochen. Angesichts der Bedeutung, die der Innenentwicklung, insbesondere auch durch die Ausgestaltung eines entsprechenden Leitbildes für die städtebauliche Entwicklung beigemessen wird, ist dies zu wenig. Innenentwicklung soll schließlich vorrangig stattfinden (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB).

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

Zur Stärkung der Innenentwicklung bietet sich zunächst an, den Planungsgrundsatz in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB um den Begriff der Innenentwicklung zu ergänzen und insoweit klarzustellen, dass die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile im Sinne einer vorrangigen Innenentwicklung, auch auf der Grundlage eines informellen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung stattfinden soll.

Weiterhin ergibt sich in Bezug auf das städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung als zentrales Transformationsinstrument selbst ein Regelungsbedarf. Mit ihm können alle relevanten Fragestellungen der städtebaulichen Entwicklung im Siedlungsbereich in einem informellen Instrument zusammengefasst und einer Bewältigung zugeführt werden (vgl. etwa zur Kombination mit Klimaanpassung, doppelter Innenentwicklung, erneuerbaren Energien, CO₂-freier Wärmeversorgung, Grün- und Freiraumstrukturen, vgl. oben B.). Die maßgebliche Rechtsgrundlage hierfür ist bislang in § 176a BauGB enthalten, müsste aber aufgrund ihrer Bedeutung für die Innenentwicklung in der Vorschriftenfolge weiter nach vorne gezogen werden. Hierzu bietet sich § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB an. Die Bestimmung ist für die Umsetzung des Leitbildes der Innenentwicklung wichtig und soll beibehalten werden, inhaltlich aber ergänzt werden. Insofern könnte § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB dergestalt gefasst werden, dass zunächst eine Differenzierung zwischen beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzepten zur Stärkung der Innenentwicklung (Buchst.

a) und sonstigen beschlossenen städtebaulichen Konzepten (Buchst. b) vorgenommen wird, um zu verdeutlichen, dass es neben städtebaulichen Entwicklungskonzepten zur Stärkung der Innenentwicklung auch noch andere städtebauliche Entwicklungskonzepte jenseits den Zielsetzungen, der Innenentwicklung gibt.

Im Weiteren sollte dann für die städtebaulichen Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung eine nicht abgeschlossene Auflistung von möglichen Inhalten solcher Konzepte dargestellt und dabei der mögliche Bündelungseffekt (soweit machbar, nur noch ein städtebauliches Entwicklungskonzept) zwischen diesen Konzepten, hervorgehoben werden. Dies gilt beispielsweise für die doppelte (auch dreifache) Innenentwicklung oder Möglichkeiten einer multifunktionalen Flächennutzung ebenso, wie für die Berücksichtigung von Maßnahmen der Klimaanpassung, des Eingriffsausgleichs sowie der Schaffung ausreichender Versorgungsstrukturen mit Grün- und Freiflächen. Eine Rechtfertigung hierfür ergibt sich aus dem weithin offenen Begriff der Innenentwicklung (siehe hierzu oben 3. unter Vorbemerkungen), der mehr als lediglich die bauliche Entwicklung umfasst. Aufgrund der Bedeutung von Konzepten nach § 176a BauGB auch für Städtebauliche Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts sollte dies auch im neu gefassten § 1 Abs. 6 Nr. 11 Buchst. a BauGB klargestellt werden. Gleichzeitig könnte auf das Erfordernis zur Aufstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes als Voraussetzung für die Durchführung von Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts jeweils verzichtet werden. Empfohlen wird daher insgesamt eine Schärfung der Bestimmung über informelle Konzepte in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, aber es soll weder ein Zwang zur Aufstellung solcher Konzepte noch eine Versäumnissanktionierung im Falle einer Teil- oder Nichterfüllung normiert werden. Als Anreiz für die Aufstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung, sollte seine Erstellung aber Voraussetzung für die rechtsverbindliche Umsetzung durch einen (ebenfalls neu auszugestaltenden) sektoralen Bebauungsplan sowie die Inanspruchnahme von Städtebauförderungsmitteln sein (s. unten C. 5.).

§ 1a Abs. 2 BauGB:

Innenentwicklungsrelevante Gesichtspunkte kommen in § 1a Abs. 2 BauGB zum Ausdruck. Sowohl die Bodenschutzklausel als auch die Umwidmungssperrklausel benennen konkrete Möglichkeiten der Innenentwicklung.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

- Sowohl die Bodenschutzklausel als auch die Umwidmungssperrklausel in § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB folgen regelungstechnisch einem einheitlichen Aufbau. Im ersten Satzteil wird die Anforderung gestellt („mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden“), während im zweiten Satzteil, eine Auflistung von erforderlichen Maßnahmen angeführt wird, durch deren Ergreifung die Gemeinden, die im ersten Satzteil gestellten Anforderungen bewältigen können („dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme ...“). Hier könnte es sich anbieten, sowohl § 1a Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB als auch § 1a Abs. 2 Satz 4 Halbsatz 2 BauGB klarstellend zu ergänzen, indem auf ein gegebenenfalls beschlossenes städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung nach § 1 Abs. 6 Nr. 11a BauGB verwiesen wird.

§ 1a Abs. 5 BauGB:

Die als Klimaklausel durch die Klimaschutznovelle im Jahr 2011 eingeführte Bestimmung in § 1a Abs. 5 BauGB konkretisiert das in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB enthaltene Ziel der Bauleitplanung, die Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung in der städtebaulichen Entwicklung zu fördern. Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers soll dies vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB). Hieraus ergibt sich zunächst, dass zwischen Maßnahmen der Innenentwicklung und der Förderung von Klimaschutz und Klimaanpassung in der städtebaulichen Entwicklung nach den bestehenden gesetzlichen Regelungen ein Zusammenhang besteht. Maßnahmen der Stärkung der Innenentwicklung beziehen sich auf den bebauten Siedlungsbereich und betreffen daher in erster Linie Klimaanpassungsmaßnahmen.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

Zunächst soll auf das Erfordernis hingewiesen werden, in § 1a Abs. 5 BauGB eine deutlichere Differenzierung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung vorzunehmen.

Des Weiteren könnte es sich als förderlich erweisen, in der Bestimmung einen Zusammenhang zwischen Klimaanpassung und Innenentwicklung herzustellen und auf ein gegebenenfalls vorhandenes städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11a BauGB hinzuweisen, um insbesondere den Aspekt der multifunktionalen Flächennutzung sowie auch der doppelten Innenentwicklung einzubinden. Denn dadurch kann insbesondere, wenn es um die Stärkung der Innenentwicklung geht, dem mehrdimensionalen Charakter dieser Flächen, vor allem im Falle einer baulichen Nachverdichtung, durch Maßnahmen der Klimaanpassung, die im Falle von Begrünungsmaßnahmen auch zur ausreichenden Versorgung mit Grün- und Freiflächen beitragen oder auch in der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen bestehen können, durch Flächenüberlagerung Rechnung getragen werden.

Flächennutzungsplan (z. B. Darstellungsmöglichkeiten, Teil-Flächennutzungsplan)

Darstellungsmöglichkeiten:

§ 5 Abs. 2 BauGB enthält eine nicht abgeschlossene Auflistung möglicher Darstellungsinhalte für den Flächennutzungsplan. Der Gemeinde steht insoweit ein „Darstellungserfindungsrecht“ zu (vgl. dazu schon OVG Bremen, Urt. v. 25.6.2018 – 1 D 19.17, BeckRS 2018, 16977 Rn. 35f.). Grenzen ergeben sich daraus, dass die entsprechende Darstellung durch den Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB umsetzbar sein muss.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

- Innerhalb der so gezogenen Grenzen ist es möglich, durch Ergänzung des grundsätzlich offenen Darstellungskatalogs auch zu einer Stärkung der Innenentwicklung beizutragen, indem etwa überlagernde Darstellungen im Sinne von Flächen für die Durchführung von Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung dargestellt werden. Eine Änderung des Darstellungskatalogs ist daher nicht erforderlich. Vielmehr wird durch eine überlagernde Darstellung verdeutlicht, wo im bebauten Siedlungsbereich Maßnahmen der Innenentwicklung durchgeführt werden sollen. Aus einer solchen Darstellung kann auch ein Bebauungsplan mit konkreten Maßnahmen entwickelt werden, sodass auch den Anforderungen des Entwicklungsgebots entsprochen werden kann.

Teil-Flächennutzungsplan:

Durch das EAG-Bau wurde im Jahr 2004 eine neue Möglichkeit geschaffen, um von der Einheitlichkeit der Flächennutzungsplanung abzuweichen und einen sog. „sachlichen Teil-Flächennutzungsplan“ aufzustellen, mit dem für Darstellungen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (oder des § 249 Abs. 2 BauGB) sachliche Teilflächennutzungspläne, auch für Teile des Gemeindegebiets, aufgestellt werden können.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

- Ein Regelungsbedarf besteht nicht. Die Bestimmung in § 5 Abs. 2b BauGB dient der Steuerung von einzelnen Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Außenbereich, verfolgt also andere Ziele und Zwecke als diese und trägt daher zur Stärkung der Innenentwicklung nicht bei.

Weiterentwicklung des vereinfachten Verfahrens gemäß § 13 bzw. des Bebauungsplans der Innenentwicklung in § 13a BauGB?

Mit dem vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB sowie dem als ein Unterfall dieses Verfahrens ausgestalteten beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB wird das Ziel verfolgt, das Regelverfahren zu erleichtern. Beim beschleunigten Verfahren ist dies mit einzelnen Anreizen gekoppelt, um dabei gleichzeitig die

weitere Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen zu reduzieren. Innenentwicklungsrelevante Weiterentwicklungsmöglichkeiten bestehen in beiden Fällen, wenngleich nur der im beschleunigten Verfahren erstellte Bebauungsplan bereits die Bezeichnung „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ trägt und speziell für diese Zielsetzung konzipiert worden ist.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf beim vereinfachten Verfahren:

Im ersten Anwendungsfall richtet sich das vereinfachte Verfahren an die Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans, durch welche die Grundzüge der Planung nicht berührt werden dürfen. In der Planungspraxis bereitet diese Beurteilung erhebliche Probleme. Folge hiervon ist, dass das vereinfachte Verfahren nur in wenigen Fällen praktische Anwendung findet. Infolgedessen wird angeregt, auf die Anforderung, die Grundzüge der Planung dürfen nicht berührt werden, verzichtet wird.

In einem weiteren Anwendungsfall richtet sich das vereinfachte Verfahren an die Aufstellung eines Bebauungsplans in einem Gebiet nach § 34 BauGB, wobei die Voraussetzung besteht, dass der aus der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung sich ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert werden darf. Auch hier wird eine innenentwicklungsrelevante Weiterentwicklung dahingehend angeregt, dass Veränderung des Zulässigkeitsmaßstabs allgemein (also auch wesentliche Änderungen) von einem vereinfachten Verfahren erfasst werden können.

Klarstellungs- und Regelungsbedarf beim beschleunigten Verfahren:

Nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB ist das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung heranziehbar. Die Bestimmung zählt hierzu drei Anwendungsfälle auf, nämlich die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung sowie andere Maßnahmen der Innenentwicklung. In der Anwendungspraxis ergeben sich insbesondere im Hinblick auf den Begriff der „anderen Maßnahmen der Innenentwicklung“ häufig Probleme. Angesichts dessen wird vorgeschlagen, diesen Oberbegriff im Sinne einer näheren Erläuterung (ggf. unter Anführung von Beispielen) für die Planungspraxis zu operationalisieren. Dabei sollte auch deutlich gemacht werden, dass Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts, insbesondere städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und Maßnahmen des Stadtumbaus auch als Maßnahmen der Innenentwicklung in Betracht kommen. Auch ist darauf hinzuweisen, dass § 13a BauGB nicht solche Bebauungspläne erfasst, die nur geringe Umweltauswirkungen haben, sondern dass die Gemeinde mit Bebauungsplänen nach § 13a BauGB der Sache nach Innenentwicklung betreiben muss (s. hierzu BVerwG, Urt. v. 25.6.2020 – 4 CN 5.18, NVwZ 2020, 1686 Rn. 27).

Offen ist, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Außenbereichsinsel („Außenbereich im Innenbereich“) durch einen Bebauungsplan nach § 13a BauGB überplant werden darf. Für die Planungspraxis stellen sich dabei wichtige Anwendungsfragen, insbesondere ob eine zulässige Überplanung durch § 13a BauGB möglich ist. Unklar ist dabei im Weiteren auch, ob eine bauliche Vorprägung dieser Flächen erforderlich ist und wenn ja, in welchem Umfang diese vorliegen muss. In diesem Zusammenhang gilt es außerdem zu klären, ob eine Überplanung von Einbeziehungssatzungen im Sinne von § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB durch einen Bebauungsplan nach § 13a BauGB möglich ist.

Auch im Kontext der räumlichen Schwellenwerte bestehen in der Planungspraxis Anwendungsprobleme, die eine Heranziehung des Bebauungsplans nach § 13a BauGB zugunsten der angestrebten Innenentwicklung hemmen. Zunächst ist für die Anwendbarkeit von § 13a BauGB die maximal zulässige Grundflächen maßgeblich, die als Grundflächenzahl oder als Grundfläche im Bebauungsplan festgesetzt werden kann. Entscheidend sind dabei allein die Flächen innerhalb der Baugrundstücke, die von baulichen Anlagen überdeckt werden dürfen. Noch offen ist, ob die Überschreitungsmöglichkeiten gemäß § 19 Abs. 4 BauNVO hierbei zu berücksichtigen sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 8.12.2016 – 4 CN 4.16, BauR 2017, 830 (832)).

Der wichtigste Beitrag zur Innenentwicklung kann durch eine künftige endgültige Streichung von § 13b BauGB erreicht werden.

Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB:

Öffnung des abschließenden Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB?

Der Festsetzungskatalog in § 9 BauGB ist abschließend. Allerdings reichen die danach möglichen Festsetzungen nicht aus, um alle im Einzelfall auftretende städtebaulichen Konfliktlagen vollständig zu bewältigen, oftmals sind auch nur Teillösungen möglich (z. B. Lärmkontingentierungen nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, Festlegung von Betriebszeiten oder Steuerung des Einzelhandels durch Verkaufsflächenbeschränkungen). Das birgt Unsicherheiten im Umgang mit den Festsetzungsmöglichkeiten.

Zwar existieren Alternativen, doch sind auch deren Reichweiten begrenzt (z. B. beim städtebaulichen Vertrag oder beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan). Beide Möglichkeiten scheiden regelmäßig dann aus, wenn mehrere Eigentümer im Plangebiet vorhanden sind, und es bedarf in vielen Fragestellungen, auch wenn sie aus der Sicht der Gemeinde vernünftig und städtebaulich erforderlich sind, der Zustimmung des Grundstückseigentümers.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

- Die Frage nach der Öffnung des Festsetzungskatalogs in § 9 BauGB ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Der abgeschlossene Katalog mit Festsetzungsmöglichkeiten hätte dann nur noch beispielhaften Charakter. Wie beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan sollte die Leitlinien- und Orientierungsfunktion des Festsetzungskatalogs allerdings erhalten bleiben. Maßgebliche Anforderungen an die Festsetzungen eines Bebauungsplans wären dann ihr städtebaulicher Bezug, sie müssten abwägungsgerecht und hinreichend bestimmt sein. Während die an die Bebauungsplanung gestellten Anforderungen mit jeder Novellierung gewachsen sind (siehe hierzu auch die Diskussionen um Klimaschutz und Klimaanpassung bei der anstehenden Novellierung), ist der Festsetzungskatalog zur Bewältigung der Aufgaben nahezu gleichgeblieben. (Positive) Erfahrungen bestehen im Übrigen in der Anwendungspraxis mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan.

Kommen andere Festsetzungsmöglichkeiten zum Schallschutz in Betracht, und wie wäre deren Zusammenspiel mit dem geltenden Immissionsschutzrecht zu beurteilen? Wäre nicht eher eine Änderung der TA Lärm (Experimentierklausel) hilfreich?

Vor allem Schutzvorkehrungen ist, insbesondere soweit es dabei um den sogenannten passiven Schallschutz bei an gewerblichen Nutzungen heranrückende Wohnbebauung handelt, eine wichtige Rolle zuzuerkennen. Da nach der TA Lärm der Immissionsort 0,5 Meter mittig vor dem geöffneten Fenster des am stärksten betroffenen schutzwürdigen Raums zugrunde zu legen ist, kommen passive Schallschutzmaßnahmen, die auf einen verträglichen Innenraumpegel auch bei (teil-)geöffneten Fenstern abstellen, im Anwendungsbereich der TA Lärm für eine Konfliktlösung nicht in Betracht (siehe hierzu BVerwG, Urt. v. 29.11.2012 – 4 C 8.11, NVwZ 2013, 373 f.). Praktische Problemlösungsstrategien bestehen in Vorhangfasaden, verglasten Loggien oder Fensterkästen, in spezifischen Fensterkonstruktionen oder in Fenstern mit einem Verriegelungsmechanismus, der nur eine zeitweise Öffnung erlaubt. Allerdings gibt es hinsichtlich der Heranziehbarkeit einzelner dieser Lösungsmöglichkeiten, insbesondere zum sog. „Hamburger Fenster“ ebenso unterschiedliche Auffassungen wie zu der Frage, ob denn lärmschutzbezogene Festsetzungen eines Bebauungsplans zum passiven Schallschutz als Regelungen einer Rechtsnorm den Bestimmungen der TA Lärm als Verwaltungsvorschrift vorgehen. Zur Flexibilisierung sollte in die TA Lärm eine Experimentierklausel eingefügt werden, die allerdings bis heute ihren Weg dorthin noch nicht gefunden hat.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

- Lärmschutzmaßnahmen, die zwar einen ausreichenden Innenraumschutz gewährleisten, aber mit offenen Fenstern verbunden sind, werden im Zusammenhang mit der Anwendung der TA Lärm – anders

als etwa beim Verkehrslärmschutz – als unzulässig angesehen und kommen für eine Lösung des Lärmkonflikts auf der Grundlage von Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB nicht in Betracht. Am ehesten lösbar ist das Problem nach der hier vertretenen Auffassung durch eine Änderung der TA Lärm. Die Heranziehung passiver Schallschutzmaßnahmen zwecks Einhaltung eines spezifischen Innenraumschutzes müsste dort als zulässig angesehen und planerische Lösungen anerkannt werden. Deshalb kann eine Experimentierklausel, wie sie vorgesehen ist, einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung von Innenentwicklung und die Schaffung von Wohnraum leisten und zudem Rechtsunsicherheiten in Bezug auf die Zulässigkeit von offenbaren Schallschutzfenstern beseitigen.

Kommt eine Festsetzungsmöglichkeit zur Kontingentierung von Lärmemissionen zB in § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB in Betracht?

Durch Lärmemissionskontingente (LEK) soll festgelegt werden, welches Recht auf Lärmemissionen mit einer definierten Fläche im Plangebiet verbunden ist und wie eine gerechte Verteilung dieser Emissionsrechte erreicht werden kann, ohne dass die einzelnen Betriebe einem „Windhundrennen“ um die Emissionskontingente ausgesetzt sind. Ziel ist es dabei, mittels der Lärmkontingentierung die Lärmemissionen der einzelnen Betriebe im Plangebiet so zu beschränken, dass die Immissionsrichtwerte der TA Lärm im Bereich der schutzbedürftigen Nutzungen in der Summe aller gewerblichen Lärmquellen eingehalten werden. Bislang werden solche Lärmemissionskontingente auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO regelmäßig für die Gliederung eines Gewerbe- oder Industriegebiets festgesetzt. Allerdings ist sowohl die Lärmkontingentierung nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO als auch die ebenfalls nach § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO bestehende Möglichkeit einer baugebietsübergreifenden Gliederung mit spezifischen durch die Rechtsprechung gestellten Anforderungen verbunden, die die praktische Anwendung deutlich erschweren.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

- Angesichts der geschilderten Problematik erweist sich zunächst die Erwägung als naheliegend, Lärmemissionskontingente als Festsetzungen eines Bebauungsplans (hier nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB) zu treffen und insoweit nicht mehr auf die (ohnehin als Ausweichmöglichkeit herangezogene) Regelungsmöglichkeiten in § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO zurückgreifen zu müssen. Allerdings dürfte damit nicht viel gewonnen sein, denn § 1 Abs. 4 BauNVO steht weiterhin, dann als zusätzliche Möglichkeit, für die Lärmkontingentierung zur Verfügung, sodass es erforderlich wird, das Verhältnis von § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB zu § 1 Abs. 4 BauNVO zu klären und in der Folge eine Regelungsänderung auch an § 1 Abs. 4 BauNVO vorzunehmen. Dann dürfte es allerdings sinnvoller sein, unmittelbar die Bestimmung in § 1 Abs. 4 BauNVO im Sinne der Anforderungen, die die Rechtsprechung an ihre Anwendung stellt, zu ändern.

Kommen Bestandsschutz brechende Festsetzungen zur Umsetzung von Zielen der Klimaanpassung in Betracht, und was wäre dabei ggf. zu beachten?

Bei Immobilien führt der Bestandsschutz dazu, dass dem Eigentümer einer baulichen Substanz übergreifender Schutz vor späteren Veränderungen des Rechts gewährleistet wird. Vom Bestandsschutz erfasst werden Gebäude sowie die jeweilige Gebäudenutzung, soweit diese ursprünglich legal oder mit einer rechtmäßigen Baugenehmigung errichtet worden sind. Um der Bedeutung von Maßnahmen zur Klimaanpassung gerecht zu werden, könnte überlegt werden, sog. „Bestandsschutz brechende“ Festsetzungen nachträglich in den Bebauungsplan aufzunehmen und deren Umsetzung durch den Grundstückseigentümer zu verlangen. Das dabei verfolgte Ziel besteht darin, dringend erforderliche Maßnahmen zur Klimaanpassung realisieren zu können.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

- Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, einen Bebauungsplan im Nachhinein zu ändern. Dann gelten die Änderungen nicht für die bestandsgeschützten Gebäude und Nutzungen, sondern nur für die Neuerrichtung. Bestes Beispiel hierfür ist § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB, der die Installation von Anlagen solarer Strahlungsenergie ausschließlich für die Errichtung eines Gebäudes oder einer bestimmten sonstigen baulichen Anlage vorsieht. Soweit die im Bebauungsplan getroffenen Neufestsetzungen als Bestandsschutz brechende Regelungen wirken sollen, müssen entsprechende Bau- und Nutzungsverpflichtungen in das BauGB aufgenommen werden, wie sie gegenwärtig etwa für Anpflanzungen in § 178 BauGB vorgesehen sind.
- Auch wenn derlei Festsetzungen wohl nicht dem Begriff der Enteignung zuzuordnen sind, so handelt es sich dabei wahrscheinlich doch um enteignungsgleiche Eingriffe, die sich wiederum als ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen darstellen. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass es kompetenzrechtlich zu Konflikten mit dem Energiefachrecht kommen kann (vgl. etwa den Heizungsaustausch oder die Festsetzung von Wärmedurchgangskoeffizienten), durch die dann wiederum die Festsetzungsmöglichkeiten mit energierechtlichen Bezügen im Bebauungsplan in Frage gestellt werden. Nicht zuletzt ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass die Anforderungen an die Abwägung solcher Bestandsschutz brechenden Festsetzungen aufgrund des mit ihnen verbundenen Eigentumseingriffs größer werden würden.

Sollten eine „lichtoptimierte Grundrissgestaltung“, eine bestimmte Positionierung von Fensterflächen, eine „Verwendung heller Fassadenmaterialien“ oder bestimmte Belichtungs- oder Besonnungsstandards im Bebauungsplan festgesetzt werden können, oder wäre das eher ein Thema der Musterbauordnung?

Nach § 9 Abs. 4 BauGB können die Länder durch Rechtsvorschriften bestimmen, dass auf Landesrecht beruhende Regelungen in den Bebauungsplan als Festsetzungen aufgenommen werden können. Bei örtlichen Bauvorschriften handelt es sich um solche auf Landesrecht beruhende Regelungen. Dies ermöglicht es dem Landesgesetzgeber, den bundesgesetzlich abschließenden Festsetzungskatalog in § 9 Abs. 1 BauGB um landesrechtliche Regelungen aus der Bauordnung zu erweitern (Erweiterungsermächtigung). Örtliche Bauvorschriften können unabhängig von einem Bebauungsplan oder zusammen mit einem Bebauungsplan erlassen werden. Bekannt sind insoweit vor allem Regelungen zur äußeren Gestaltung baulicher Anlagen oder über die Gestaltung der unbebauten Flächen sowie auch über die Begrünung baulicher Anlagen.

In diesem Kontext ist außerdem darauf hinzuweisen, dass es zur Schaffung nachhaltiger und resilienter Siedlungsstrukturen sowie zur Senkung der Vulnerabilität der Bevölkerung nicht nur der Verknüpfung von Strategien, etwa des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, bedarf, sondern vor allem auch der (möglichen) Kombination der einzelnen Planungs- und Umsetzungsinstrumente, wie etwa des Bebauungsplans und örtlichen Bauvorschriften, dem städtebaulichen Vertrag, Anschluss- und Benutzungszwängen und Grundstückskaufverträgen).

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

- Die angeführten Regelungsmöglichkeiten einer „lichtoptimierten Grundrissgestaltung“, der „Positionierung von Fensterflächen“, der „Verwendung heller Fassadenmaterialien“ oder von „bestimmten Belichtungs- oder Besonnungsstandards“ sind allesamt keine Bestimmungen zur Nutzung von Grund und Boden, sondern eher den örtlichen Bauvorschriften zuzuordnen und insoweit nicht als Festsetzungen des Bebauungsplans heranziehbar. Allerdings dürfte in diesem Zusammenhang auch zu überlegen sein, aus Gründen einer bundesweiten Einheitlichkeit, eine Integration dieser Anforderungen in die Musterbauordnung vorzusehen und dort die entsprechenden Rechtsgrundlagen für eine Regelung auszugestalten.

Weitere Regelungsbedarfe bei Festsetzungen

Der Festsetzungskatalog in § 9 Abs. 1 BauGB bezieht sich in erster Linie auf die Errichtung von baulichen Anlagen, nicht auf ihre Änderung. Insbesondere um den mit dem Einsatz erneuerbarer Energien, der Klimaanpassung sowie anderen städtebaulichen Zielsetzungen wie etwa der Innenentwicklung noch besser Rechnung tragen zu können, sollte neben der Errichtung auch die Änderung baulicher Anlagen in den Blick genommen werden. Dies betrifft etwa Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16c BauGB und § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB.

Sicherungs- und Umsetzungsinstrumente (z.B. Vorkaufsrechte etc.)

Zu den sich im Zusammenhang mit den Vorkaufsrechten ergebenden Ansatzpunkte, vgl. die Ausführungen von Reidt. Hinsichtlich der Umsetzung der Innenentwicklung spricht Einiges für die Einführung eines neuen Instrumentes, eines sektoralen Bebauungsplans der Innenentwicklung.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

Sektorale Bebauungspläne werden als einfache Bebauungspläne nach § 30 Abs. 3 BauGB aufgestellt und bedürfen anders als qualifizierte Bebauungspläne keine Regelung zur Art der baulichen Nutzung. Gekennzeichnet sind sie dadurch, dass in Anlehnung an § 1 Abs. 9 BauNVO unmittelbar „Festsetzungen zu bestimmten Arten der zulässigen baulichen Nutzungen“ getroffen werden können, es also im Unterschied zu § 1 Abs. 9 BauNVO keiner Festsetzung eines Baugebiets bedarf. Gerade im bereits bebauten Bereich ist es oftmals schwierig, zu bestimmen, welche Art der baulichen Nutzung im Einzelfall vorliegt.

Mittlerweile sind solche sektoralen Bebauungspläne für insgesamt vier Fallgestaltungen heranziehbar (vgl. §§ 9 Abs. 2a bis d BauGB). In diesem Zusammenhang könnte eine allgemeine Regelung zu sektoralen Bebauungsplänen getroffen werden, wonach nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen baulichen Nutzungen in ihrem Geltungsbereich zulässig, unzulässig oder ausnahmsweise zugelassen werden können. Dabei sollten – wie in § 9 Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 2 BauGB – die Festsetzungen für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden können. Auch sollte die in § 9 Abs. 2a Satz 2 BauGB enthaltene Bezugnahme auf das städtebauliche Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB erhalten bleiben, allerdings auf das hier vorgeschlagene städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11a BauGB bezogen und dieses als Voraussetzung für die Anwendung des sektoralen Bebauungsplans festgelegt werden (siehe dazu oben C. 1. b.). Dadurch würde das rechtlich unverbindliche, informelle städtebauliche Entwicklungskonzept mit einem Durchsetzungsinstrument verknüpft und die in ihm enthaltenen Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung könnten durch einen sektoralen Bebauungsplan rechtsverbindlich umgesetzt werden. Auf die bislang in § 9 Abs. 2a bis d BauGB aufgegriffenen Einzelfragen könnte verzichtet werden.

Als Sicherungsmittel für die beabsichtigte Planung sind die Veränderungssperre (§ 14 Abs. 1 BauGB) und die Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 Abs. 1 und 3 BauGB) vorgesehen, mit denen eine zeitlich beschränkte Ablehnung bzw. ein „Ruhen“ des Baugesuchs herbeigeführt werden kann. Voraussetzung ist allerdings in allen Fällen eine Mindestkonkretisierung der Planung. Der künftige Planinhalt muss für das gesamte Plangebiet nach der Rechtsprechung bereits in einem Mindestmaß bestimmt und absehbar sein. Zwar muss diese Konkretisierung noch nicht offengelegt worden sein, sie muss jedoch so verlässlich bestimmt sein, dass ein entsprechender Nachweis geführt werden kann, der geeignet ist, die Entscheidung der Genehmigungsbehörde zu steuern. Dieser Nachweis kann auch im Rahmen eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts zur Stärkung der Innenentwicklung erbracht werden. Eine entsprechende Klarstellung könnte in §§ 14 Abs. 1 und 15 Abs. 1 BauGB vorgenommen werden.

§ 33 Abs. 3 BauGB erfasst diejenigen Fallgestaltungen, bei denen das zu genehmigende Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB oder im beschleunigten Verfahren nach § 14 BauGB aufgestellt wurde, liegt.

nigten Verfahren nach § 13a BauGB aufgestellt wird. Bei diesen Bebauungsplänen wird auf die Durchführung einer Umweltprüfung verzichtet. Anstelle der Beteiligungsschritte nach § 3 Abs. 2 BauGB und § 4 Abs. 2 BauGB ist vor der Erteilung der Genehmigung der betroffenen Öffentlichkeit und den berührten Behörden und Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme in angemessener Weise zu geben, soweit sie dazu nicht bereits zuvor Gelegenheit hatten (§ 33 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Die insoweit angesprochene Gelegenheit zur Stellungnahme kann auch auf der Grundlage einer informellen Planung wie einem städtebaulichen Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung eröffnet gewesen sein. Dies könnte ebenfalls klargestellt werden.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht regelt § 3 Abs. 1 BauGB die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung. Von dieser kann nach Satz 3 Nr. 2 abgesehen werden, wenn sie bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind. Als in diesem Sinne „andere Grundlage“ kommt auch ein städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung in Frage. Dies könnte in § 3 Abs. 1 Satz 3 BauGB klargestellt werden.

Mit der Fokussierung auf die Ausgestaltung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung sollte für die Kommunen ein weiterer Anreiz geschaffen werden. Dieser könnte darin bestehen, dass nicht nur die Aufstellung eines solchen Konzepts finanziell gefördert wird, sondern gleichsam alle Fördermittel im Rahmen der VV-Städtebauförderung ebenfalls zusammengeführt und für die Umsetzung von Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung eingesetzt werden. Auch hierbei könnte das städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung – wie bisher auch – als Fördervoraussetzung bestimmt werden.

Wird eine Änderung des § 50 Satz 1 BImSchG für zielführend gehalten, um Wohnungsbau zu erleichtern?

§ 50 BImSchG enthält das sog. Trennungsgebot. Planerische Bedeutung erhält § 50 BImSchG primär, wenn es um noch unbebaute Flächen geht. Zwar handelt es sich beim Trennungsgrundsatz nicht um ein zwingendes Gebot, sondern um eine in der bauleitplanerischen Abwägung überwindbare Abwägungsdirektive. Allerdings bedeutet eine Zurückstellung des Trennungsgrundsatzes im Regelfall nicht den vollständigen Verzicht auf eine räumliche Trennung miteinander nicht verträglicher Nutzungen, sondern lediglich eine Reduzierung des eigentlich erforderlichen Abstandsmaßes, so dass dann durch kompensatorische Maßnahmen ein Ausgleich herbeigeführt werden kann.

Klarstellungs- bzw. Regelungsbedarf:

- Gerade weil das Trennungsgebot keine strikte Beachtungspflicht auslöst (dies wäre im Übrigen auch nicht mit § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB vereinbar), wird durch die räumliche Trennung von unverträglichen Nutzungen nur eine Möglichkeit zur Vermeidung von schädlichen Umwelteinwirkungen erfasst. Daneben existieren noch weitere Möglichkeiten, die unter Berücksichtigung der jeweiligen planerischen Situation herangezogen werden können und etwa die Bestimmung von Schutzmaßnahmen zum Gegenstand haben. Aus diesem Grund wird es nicht für zielführend gehalten, § 50 Satz 1 BImSchG zugunsten des Wohnungsbaus zu ändern. Unter dem Aspekt der Zuordnung von unverträglichen Nutzungen stellt § 50 BImSchG ein grundsätzliches Prinzip städtebaulicher Entwicklung dar, das nicht so einfach geopfert werden sollte. Die Ursachen für die nicht ausreichende Schaffung von Wohnraum sind nicht in der Anforderung des § 50 Satz 1 BImSchG angelegt.

Fragen zum Input von Prof. Dr. Olaf Reidt zum Themenkomplex „Vorkaufsrechte“

Systematische Vorüberlegungen

Frage: Ist es aus Ihrer Sicht sinnvoll oder erforderlich, die Systematik der Vorkaufsrechte insgesamt neu zu strukturieren bzw. auf Tatbestandsebene klarer/anders voneinander abzugrenzen? Was sind die Vor- und Nachteile?

Ohne hierzu empirische Feststellungen getroffen zu haben, lässt sich nach allgemeiner Beobachtung feststellen, dass die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat, ebenfalls die Anzahl der damit einhergehenden Rechtsstreitigkeiten. Letzteres ist angesichts des Umstandes, dass zuvor zahlreiche Einzelfragen im Zusammenhang mit der Ausübung von Vorkaufsrechten, dies auch vor dem Hintergrund durchaus zahlreicher Rechtsänderungen, ungeklärt waren und zu einem beträchtlichen Teil auch weiterhin ungeklärt sind. Hinzu kommt, dass es sich gerade wegen der Verknüpfung insbesondere mit dem zivilen Grundstücksrecht um eine in besonderem Maße komplexe Materie handelt.

Die Vorkaufsrechte des Städtebaurechts dienen in ihrer Gesamtheit primär dazu, im öffentlichen Interesse bestimmte Vorhaben und Nutzungen zu ermöglichen. Sie sind daher in erster Linie durch ein gestalterisches städtebauliches Anliegen gekennzeichnet. Viele der Anwendungsfälle des städtebaulichen Vorkaufsrechts dienen dabei dazu, ansonsten ggf. später notwendige Enteignungen zur Erreichung dieser Zwecke zu vermeiden. Im Hinblick darauf, dass sich der Verkäufer ohnehin von dem betreffenden Grundstück trennen möchte und der Erwerber im Hinblick auf die mögliche Ausübung des Vorkaufsrechts lediglich eine Erwerbschance hat, ist es daher auch ausreichend, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts lediglich durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt, nicht hingegen wie bei der Enteignung aus Gründen des Gemeinwohls erforderlich sein muss.

Schwieriger und selbst im Hinblick auf diese geringeren Anforderungen problematisch werden die gesetzlichen Vorkaufstatbestände dann, wenn sie Fälle betreffen (sollen), die weniger ein planerisch-gestaltendes Element, sondern einen eher konversierenden Ansatz verfolgen. Dies betrifft insbesondere städtebauliche Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB), sofern die betreffenden Grundstücke keine städtebaulichen Missstände aufweisen und daher die Ausübung des Vorkaufsrechts trotz der unter einem Genehmigungsvorbehalt stehenden Schranken des § 172 BauGB potenzielle zukünftige Beeinträchtigungen städtebaulicher Erhaltungsziele verhindern soll. Dies gilt insbesondere für soziale Erhaltungsgebiete. Daher ist es auch kein Zufall, dass gerade diese Fälle die Rechtsprechung in jüngerer Zeit im Hinblick auf die tatbestandlichen Voraussetzungen und die Rechtfertigung einer Ausübung von Vorkaufsrechten beschäftigt haben.

Gerade im Hinblick darauf, dass Vorkaufsrechte vor allem planerisch gestaltende Maßnahmen auf dem betreffenden Grundstück vorbereiten und – vielfach unter Vermeidung späterer Enteignungsmaßnahmen – ermöglichen sollen, wird davon abgeraten, mit dieser Systematik zu brechen und die Systematik der Vorkaufsrechte von den Anwendungsfällen her in ihrer Struktur zu verändern. Sie sollten weiterhin vor allem darauf ausgerichtet sein, einen Verkauf in den Fällen zu ermöglichen, in denen die Gemeinde bestimmte Grundstücke für öffentliche Zwecke tatsächlich benötigt oder in denen es mit kommunaler Eigentümerstellung leichter ist, städtebauliche Maßnahmen, die für die Zukunft geplant werden, umzusetzen. Andere Fälle sollten hingegen – unabhängig vom jeweiligen Eigentümer und damit auch ohne Notwendigkeit eines Vorkaufsrechts – durch materiell-rechtliche Vorgaben und Genehmigungsvorbehalte insbesondere im Städtebaurecht, ggf. aber auch in anderen Rechtsmaterien (z.B. Mietrecht), erfasst werden. Dies entspricht der

Sache nach auch der Funktion von Vorkaufsrechten, die ihrem Wesen nach nur im Falle eines tatsächlichen stattfindenden Verkaufs zur Anwendung kommen. Im Hinblick auf diese „Zufälligkeit“ können sie daher insbesondere die strategische Bauleitpolitik von Städten und Gemeinden nur flankieren, nicht hingegen deren wesentliche Grundlage darstellen.

Vor diesem gesamten Hintergrund spricht Überwiegendes dafür, die gemeindlichen Vorkaufsrechte nicht insgesamt neu zu regeln und umfassend zu überarbeiten. Eher geht es darum, an einzelnen Stellen Ergänzungen und Präzisierungen vorzunehmen. Hierbei ist wiederum zu sehen, dass die Vorkaufsrechtstatbestände die Fälle, in denen das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung eines Vorkaufsrechts grundsätzlich rechtfertigen kann, vorstrukturieren und ausgestalten sollen. Dies ist zur Vermeidung von rechtlichen Unklarheiten sowie zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten (und einer damit einhergehenden Erschwerung des allgemeinen Grundstückverkehrs und ggf. auch einer nachfolgenden Bautätigkeit) sinnvoll. Namentlich bei einer großzügigen Öffnung von Vorkaufsrechten würden sich zahlreiche Fragen in die einzelfallbezogene Ausübung dahingehend verlagern, ob hinreichende Gründe des Allgemeinwohls die Ausübung rechtfertigen. Auf diese Anforderung kann dabei aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht verzichtet werden. Eine stärkere Verlagerung in den Gesetzesvollzug würde die Streitanfälligkeit deutlich erhöhen. Daher erscheinen im Grundsatz die bestehenden Vorkaufstatbestände, die mit ihren materiellen Vorgaben bereits zumeist hinreichende Allgemeinwohlgründe indizieren, weiterhin sinnvoll.

Frage: Wie könnte eine solche neue Struktur ggf. ausgestaltet sein? (z.B. jeweils getrennte Absätze für VKR zur „Stilllegung“ von Flächen wie Hochwasserschutz, Moorflächen oder Grünflächen (s.u.), VKR an bebauten Grundstücken und VKR an übrigen Grundstücken)

Aus den vorgenannten Gründen wird eine grundsätzlich neue Struktur der Vorkaufsrechte nicht empfohlen. Sie knüpfen bislang in erster Linie an im Städtebaurecht geregelte Tatbestände an (Lage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, in einem Umlegungsgebiet usw.). Dabei sollte es verbleiben. Es ist nicht erkennbar, dass eine Anknüpfung an bestimmte tatsächliche Sachverhalte (Moorflächen, Grünflächen, bebaut, unbebaut usw.) insofern Vorteile hätte, da auch dies dann mit bestimmten städtebaulichen Gebietskulisen verknüpft werden müsste. Es wird daher eher die Gefahr gesehen, dass dies die Klarheit der bisherigen Regelungsstruktur beeinträchtigen würde.

Frage: Gibt es verfassungsrechtliche (insb. Kompetenz-)Grenzen, im BauGB Vorkaufsrechte auch in neuen Regelungsbereichen zuzulassen

- **Sicherheitsrecht: Vorkaufsrecht bei zum Beispiel**

Grunderwerb zu verfassungsfeindlichen Zwecken („Kameradschaftsheime“) oder

Grunderwerb durch Extremisten in Gebieten, in denen bereits Extremisten einer sozial stabilen Bevölkerungsstruktur entgegenwirken und soziale Missstände begründen („Dorf Jamel“)

Für eine Vorkaufsrechtsregelung ist in jedem Fall die Gesetzgebungskompetenz unverzichtbar. Zu denken ist beim Städtebaurecht dabei insbesondere an Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht). Das Bodenrecht erfasst nur das Verhältnis der Menschen zum Boden, nicht hingegen das Verhältnis von Menschen untereinander oder auch eine bestimmte politische Gesinnung. Auch die Regelung in § 172 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 BauGB (soziale Erhaltungsgebiete) findet ihre Rechtfertigung im Bodenrecht nur deshalb, weil es um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen geht, also um eine bestimmte gebietsprägende „Durchmischung“. Völlig losgelöst von weiteren Vollzugs- und Nachweisproblemen gehören dazu nicht allein eine nicht an das Bodenrecht anknüpfende politische Ausrichtung oder der Sozialfrieden als solcher. Zwar ist es für eine Regelung im Baugesetzbuch nicht notwendig, dass die Regelung auf dem Kompetenztitel des Bodenrechts gestützt wird, da es für eine Regelung des Bundesgesetzge-

bers ausreicht, wenn für die betreffende Regelung überhaupt ein Kompetenztitel existiert, jedoch ist ein solcher für die genannten Themen auch im Übrigen in belastbarer Form weder in Art. 73, noch in Art. 74 GG enthalten.

- **Gesellschaftsrecht: Vorkaufsrecht bei**

Einbringung eines Grundstücks in eine Gesellschaft/Umwandlung Personengesellschaft in Kapitalgesellschaft (Ziel: den Abfluss von Grundstücken in die mangels geeignetem Instrumentarium bis auf weiteres nicht zu verhindernde Sphäre der Share Deals zur Umgehung von Vorkaufsrechten zu verhindern),

Share Deals, sobald die in § 1 Abs. 2, Abs. 2a GrEStG benannten, Steuerpflicht auslösenden Grenzen erreicht sind, ggf. beschränkt auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt gem. § 201a BauGB?

Vorab ist festzuhalten, dass im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz keine durchgreifenden Bedenken bestehen dürften, da es auch bei der Einbringung von Grundstücken und bei Share Deals im Hinblick auf Gesellschaften, die über Grundeigentum verfügen, um Rechtsvorgänge mit bodenrechtlichem Bezug geht. Auch im Übrigen sind, bei sachgerechter Ausgestaltung, keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Regelungshindernisse erkennbar, zumal § 24 Abs. 3 BauGB mit der notwendigen Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit, die eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Belange erfordert, die notwendige Feinsteuerung im Einzelfall ermöglicht. Da es im Kern darum geht, unter § 24 und § 25 BauGB fallenden Rechtsvorgänge einzuschließen, die bisher nicht erfasst werden (obwohl sie bei einem Grundstücksverkauf erfasst wären), besteht zudem keine besondere Notwendigkeit, die Einbeziehung von Grundstückseinbringungen oder Share Deals auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt zu beschränken.

Eine andere Frage allerdings ist, ob eine solche Einbeziehung rechtspolitisch sinnvoll ist. Der Gesetzesantrag des Landes Berlin vom 11.02.2021 (BR-Drucksache 124/21) zeigt – unabhängig von allen Details dieses Entwurfs – die Komplexität der Anforderungen, die zusätzliche Bürokratisierung von Rechtsvorgängen und vor allem auch deren zeitliche Verlängerung. Nicht ohne Grund sieht der Entwurf eine Verlängerung der Ausübungsfrist in § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB auf vier Monate nach Vorlage einer vollständigen Anzeige des Rechtsgeschäfts vor.

Zu sehen ist dies vor dem Hintergrund, dass, wie ausgeführt, Vorkaufsrechte in der Regel ohnehin nur eine Ergänzung zu einer strategischen kommunalen Bauleitpolitik darstellen können, da Vorkaufsfälle von der Zufälligkeit eines entsprechenden Rechtsgeschäfts abhängen. Ebenso ist zu sehen, dass reine Umgehungsgeschäfte auch jetzt bereits nach der Rechtsprechung von den bestehenden Vorkaufsrechten umfasst sind. Hierzu wären möglicherweise eine gesetzliche Klarstellung sinnvoll, die sich an den vom Bundesgerichtshof entwickelten Kriterien (s. etwa BGH, Urteil vom 27.01.2012 – V ZR 272.10, NJW 2012, 1354) orientiert.

Generell kann eine Gemeinde ihre städtebaulichen Ziele weitestgehend auch ohne eine Ausweitung von Vorkaufsrechten auf bisher nicht erfasste Rechtsgeschäfte erreichen. Werden Grundstücke tatsächlich konkret benötigt und wird die Schwelle von der bloßen Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit zur Erforderlichkeit überschritten, bestehen die entsprechenden Enteignungsmöglichkeiten. Hinsichtlich der Gefahr, dass sich der Zustand des Grundstücks in städtebaulich nicht gewünschter Weise verändert, bestehen neben den Zulassungsvoraussetzungen der §§ 30 ff. BauGB insbesondere die Möglichkeiten der aktiven Bauleitplanung einschließlich Planungssicherung nach den §§ 14 ff. BauGB, in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten der Genehmigungsvorbehalt nach § 145 BauGB und in Erhaltungsgebieten der Genehmigungsvorbehalt nach § 173 BauGB.

Auf der Seite des Grundstücksverkehrs ist zu sehen, dass die Einbringung von Grundstücken in Gesellschaften und ähnliche Rechtsvorgänge oder auch Share Deals nicht regelhaft allein dazu dienen, die Ausübung von Vorkaufsrechten zu verhindern. Sie dienen etwa bei Einbringungsgeschäften vielmehr zunächst einem

bestimmten Unternehmenszweck wie einer betriebs- und unternehmensbezogenen Verwendung, einer stärkeren Kapitalisierung etwa im Hinblick auf die Kreditfähigkeit des Unternehmens, der steuerlichen Optimierung (im Rahmen der rechtlich zulässigen Möglichkeiten) oder auch der Haftungsbegrenzung auf das Gesellschaftsvermögen (z.B. bei Altlasten). Viele dieser Rechtsgeschäfte sind zudem auf eine zeitnahe Umsetzbarkeit angewiesen, um wirtschaftliche Störungen, die bis zur Existenzvernichtung von Unternehmen führen können (z.B. bei der Einbringung beleihungsfähiger Grundstücke), zu vermeiden. Dies schließt Verlängerungen rechtsgeschäftlicher Prozesse etwa durch einen 4-monatigen Prüfungszeitraum von Kommunen im Hinblick auf einen etwaigen Vorkauf und erst recht nachfolgende Rechtsstreitigkeiten, die sich über mehrere Jahre hinweg ziehen können, aus.

Insgesamt sprechen diese Erwägungen sowohl im Interesse der beteiligten Unternehmen und sonstigen privaten Akteure als auch im Hinblick auf die möglichen allgemeinen wirtschaftlichen Folgen dagegen, die Vorkaufsrechtstatbestände über reine Umgehungsfälle hinaus auf gesellschaftsrechtliche Vorgänge zu erstrecken.

Frage: Gibt es – unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile – aus Ihrer Sicht Ergänzungs- oder Klarstellungsbedarf bei den allgemeinen Vorkaufsrechten? z.B.

- Ist eine Erweiterung von § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB auf alle Gebiete mit allgemein zulässiger Wohnnutzung oder auch auf Gebiete nach § 34 Abs. 1 BauGB sinnvoll/erforderlich?

Eine solche Erweiterung ist zwar möglicherweise nicht zwingend erforderlich, erscheint allerdings sinnvoll, z.B. durch eine Streichung der einleitenden Worte „in Gebieten ... vorwiegend“. Gleichzeitig sollte dann das besondere Vorkaufsrecht in § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB gestrichen werden.

- Ist eine Erweiterung von § 24 auf Mooregebiete und /oder Grünflächen im BauGB regelbar sowie sinnvoll/erforderlich (s.o. Vorüberlegungen)? Wie könnte eine solche Regelung aussehen (z.B. analog § 24 Abs. 1 Nr. 7 BauGB)?

Eine solche Ausweitung wird für entbehrlich gehalten. Die Situation ist mit den besonderen Gefahren, die § 24 Abs. 1 Nr. 7 BauGB zu Grunde liegen, nicht vergleichbar, zumal auch die Gebietskulisse in der Regel anders sein dürfte. Denn unter § 24 Abs. 1 Nr. 7 BauGB fallen vielfach gerade auch Grundstücke, die bebaubar sind, zukünftig aber nicht mehr bebaut werden sollen, während es sich bei Moorflächen und in der Regel auch bei größeren Grünflächen um ohnehin nicht bebaubare Flächen handelt. Zudem kommen, jedenfalls bei entsprechenden Ausweisungen, auch die naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechte in Betracht.

- Hat sich der neue Tatbestand für die Ausübung von Vorkaufsrechten in Bezug auf Problemimmobilien in § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB bewährt? Gibt es gegebenenfalls Klarstellungs- oder Änderungsbedarf?

Zu der Regelung liegen keine praktischen Erfahrungen vor. Auch Rechtsprechung zu der Regelung gibt es bislang – soweit ersichtlich – nicht. Dies spricht dafür, dass die Regelung in der Praxis keine besondere Bedeutung für die tatsächliche Ausübung von Vorkaufsrechten hat. Gleichwohl kann sie durchaus Bedeutung für die Abwendung nach § 27 BauGB haben und damit die städtebauliche Situation verbessern. Eine Änderung der Regelung dürfte dafür allerdings nicht notwendig sein.

- Sollte die Anwendbarkeit der Vorkaufsrechte auf unbebaute/geringfügig bebaute/brachliegende/sonst untergenutzte Flächen vereinheitlicht werden?

Im Hinblick auf die Schwierigkeit der Abgrenzung wird eine solche Vereinheitlichung empfohlen, zumal sich die Notwendigkeit einer Unterscheidung auch nicht durchgängig erschließt.

Frage: Gibt es aus Ihrer Sicht Ergänzungs- oder Klarstellungsbedarf bei den Satzungs-vorkaufsrechten?

Generell und vorab ist bei allen Änderungen zu den Vorkaufsrechten gerade in materieller Hinsicht zu sehen, dass sie die auch verfassungsrechtlich notwendige Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit (§ 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB) vorstrukturieren und die gesetzgeberische Wertung verdeutlichen sollen, dass grundsätzlich in den tatbestandlich erfassten Fällen auch eine Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit gegeben ist, sofern kein Abwendungsfall gegeben ist oder sonstige besondere Umstände vorliegen. Jede Öffnung der Vorkaufsrechte lockert zwangsläufig diese Vorstrukturierung des Gesetzgebers, verlagert die Rechtfertigungsprüfung in den konkreten Einzelfall und führt daher (abgesehen von allen weiteren Fragen der notwendigen verfassungsrechtlichen Bestimmtheit) zu Streitigkeiten einschließlich (häufig mehrjähriger) Verzögerungen bei der Durchführung des Grundstücksgeschäfts und nicht selten daher auch bei einer Fortentwicklung der Grundstücksnutzung. Gerade auch für die privaten Beteiligten sind damit vielfach erhebliche Erschwernisse und Nachteile verbunden, zumal an Grundstücksgeschäften nicht nur große Wohnungsbaugesellschaften oder sonstige finanzstarke Unternehmen beteiligt sind. Insbesondere ist zu besorgen, dass der Verkäufer bis zum Abschluss etwaiger Rechtsstreitigkeiten um den Vorkauf den Kaufpreis nicht erhält, obgleich er ihn häufig dringend benötigt (ansonsten würde vielfach ein Grundstück gar nicht verkauft). Der Käufer muss den Kaufpreis vorhalten, bis die das Vorkaufsrecht betreffenden Streitigkeiten abgeschlossen sind. Er muss ihn ggf. auch mit entsprechendem Aufwand zwischenfinanzieren und kann eventuell bis zur Klärung keine alternativen Grundstücksgeschäfte tätigen.

Daher sind in jedem Fall möglichst klare und von ihren Voraussetzungen her präzise Vorkaufstatbestände wünschenswert, die eine frühzeitige Einschätzung ermöglichen, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtmäßig ist oder nicht. Dies gilt unbeschadet der weiteren Fragen, ob und inwieweit man die verfassungsrechtlichen Grenzen bei einer Ausweitung der Vorkaufstatbestände ausloten möchte und ungeachtet des Umstandes, dass das Interesse der Städte und Gemeinden vielfach auf ein möglichst weites und offen formuliertes Vorkaufsrecht gerichtet ist.

- **Vorkaufsrechte für unbebaute Baugrundstücke jenseits der nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB bestehenden allgemeinen Vorkaufsrechte – Änderung oder Verstetigung von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB?**

Wie bereits ausgeführt, spricht daher Vieles dafür, § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB in seiner derzeitigen Fassung zu streichen und § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB auf mit Wohngebäuden bebaubare Grundstücke auszudehnen.

- **Könnte es (in Abgrenzung zu § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB) sinnvoll oder erforderlich sein, in § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB die Begrenzung auf „Geltungsbereich eines B-Plans“ zu streichen?**

Eine solche Streichung erscheint sinnvoll und möglich. Das Satzungs-vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB knüpft insbesondere an § 175 Abs. 2 BauGB an. Da auch Baugebote gemäß § 176 Abs. 2 BauGB außerhalb von Bebauungsplangebieten möglich sind, erscheint es jedenfalls sinnvoll zu sein, insofern eine Vereinheitlichung herbeizuführen, möglicherweise zur Klarstellung auch ausdrücklich auf städtebauliche Gründe i.S.v. § 175 Abs. 2 BauGB zu verweisen.

- **Wie könnte eine Erweiterung über das Satzungs-vorkaufsrecht des § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB aussehen (z.B. ohne Zweckbindung an eine schon in Betracht gezogene städtebaulichen Maßnahme)?**

Für eine solche Erweiterung wird die Notwendigkeit nicht gesehen. Die Formulierung „in Betracht zieht“ lässt bereits vergleichsweise früh die Ausübung des Vorkaufsrechts zu. Sie von städtebaulichen Maßnahmen gänzlich abzukoppeln, nimmt dem Vorkaufstatbestand in noch größerem Umfang die notwendige städtebauliche Struktur, weil dann letztlich gar nicht mehr klar ist, welche die geordnete städtebauliche Entwicklung sein soll, die durch das Satzungs-vorkaufsrecht gesichert werden soll.

- Ist eine weitere Öffnung als Satzungsverkaufsrecht (oder sogar allgemeines Verkaufsrecht) zur städtebaulich veranlassten Flächenbevorratung, wie von den KSV gefordert, verfassungsrechtlich möglich? Wie könnte diese ggf. ausgestaltet sein? (z.B. über einen Zusatz zu § 89 Abs. 2 Satz 1 BauGB (Zulassung Bodenbevorratung als öffentlicher Zweck?) und/oder zu § 89 Abs. 2 BauGB (im Sinn von „...oder in der Gemeinde kein Bedarf für eine angemessene Bodenbevorratung besteht“))

Eine solche Erweiterung erscheint im Hinblick auf die notwendige verfassungsrechtliche Bestimmtheit und die Rechtfertigung eines Verkaufs, die im Vorfeld der Erforderlichkeitsprüfung nach § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB auf der nachfolgenden Stufe vorstrukturiert werden soll, bedenklich. Ohne eine Anknüpfung an bestimmte städtebauliche Maßnahmen oder jedenfalls deren Vorbereitung bliebe als Rechtfertigungsgrund nach Maßgabe des Wohls der Allgemeinheit nur noch die Bodenbevorratung als solche. Es erscheint allerdings zweifelhaft, ob die reine Bodenbevorratung durch eine Gemeinde, die nicht auf ein bestimmtes städtebauliches Ziel ausgerichtet ist, aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit und in Abwägung mit den betroffenen Grundrechten der an dem Grundstückskauf beteiligten Privatparteien gerechtfertigt ist.

- Ist eine weitere Öffnung des Satzungsverkaufsrechts auf „untergenutzte Flächen“ sinnvoll oder erforderlich? Wie könnte eine solche Regelung aussehen?

Eine solche Erweiterung ist, auch zur Stärkung der Innenentwicklung, als zusätzliche Verkaufsoption erwägenswert. Eine denkbare Möglichkeit hierfür könnte im Rahmen von § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB im Hinblick auf den Wohnungsbau sein, den Tatbestand generell auf Grundstücke zu erstrecken, die mit Wohngebäuden bebaut werden können, also neben der Beschränkung auf die vorgegebene Bebaubarkeit auch den zweiten Halbsatz („soweit ... bebaut ist“) zu streichen. Eine im Vergleich dazu „passgenauere“ Regelung könnte es allerdings sein, gerade bei einer Streichung des bisherigen § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB (entsprechend dem hierzu vorstehend unterbreiteten Vorschlag) ein zusätzliches Satzungsverkaufsrecht zu regeln, das sich in Ergänzung von § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB auf untergenutzte Grundstücke in satzungsmäßig festgelegten Gebieten bezieht, in denen diesbezügliche Fälle tatsächlich vorhanden sind und wo (auch im Hinblick auf die notwendige Grünflächenausstattung usw.) tatsächlich eine Verdichtung stattfinden soll, weil sie als solche den Festsetzungen eines Bebauungsplans entspricht oder jedenfalls durch die Eigenart der näheren Umgebung (städtebaulich konfliktfrei) vorgegeben ist. Denn auch eine Nachverdichtung untergenutzter Flächen sollte nicht pauschal und undifferenziert möglich sein, sondern nur dort, wo die Gemeinde dies nach ihren städtebaulichen Vorüberlegungen und einer daran anknüpfenden Verkaufsrechtssatzung gezielt fördern möchte (neuer § 25 Abs. 1 Nr. 1 BauGB: Verkaufsrecht nur zur Nachverdichtung untergenutzter Grundstücke).

Frage: Ist - unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile - eine Erweiterung des allgemeinen oder des Satzungsverkaufsrechts (z.B. durch Einführung auch für zu Wohnzwecken bebauten Grundstücken, ggf. beschränkt auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt und/oder ab bestimmter Mindestzahl an Wohneinheiten) zur Schaffung von zusätzlichem bezahlbarem Wohnraum erforderlich und - wenn ja - verfassungsrechtlich möglich? Wie könnte dies ausgestaltet sein?

Neben den vorstehenden Vorschlägen erscheint eine solche zusätzliche Erweiterung nicht erforderlich. Verkaufsrechte dienen in Kern in erster Linie – wie bereits ausgeführt – dazu, städtebauliche Maßnahmen zu ermöglichen oder Missstände zu beseitigen, die ihre Ursache im Städtebau haben, nicht aber z.B. im Mietrecht. Bestehende oder auch nur vermeintliche Defizite des Mietrechts könnten und sollten nicht im Städtebaurecht ausgeglichen werden. Die generelle Annahme, dass Kommunen oder städtische Wohnungsgesellschaften im Vergleich zu privaten Vermietern (unabhängig von der Größe ihres Wohnungsbestandes), die sich an die geltenden gesetzlichen Bestimmungen halten, die „besseren“ Vermieter sind, erscheint nicht gerechtfertigt und birgt zudem das Risiko, dass sich dies erheblich auf die private Investitionsbereitschaft im Bereich des Wohnungsbaus negativ auswirkt. In verfassungsrechtlicher Hinsicht kommt hinzu, dass in solchen Fällen die Rechtfertigung des Wohls der Allgemeinheit zweifelhaft sein dürfte, weil entweder den

Erwerbern als zukünftigen Vermietern unterstellt werden müsste, dass sie sich nicht an bestehende rechtliche Anforderungen halten (für alle anderen Konstellationen gibt es ja ohnehin in § 24 und § 25 BauGB spezielle Vorkaufsrechtsfälle) oder aber man müsste die Rechtfertigung des Wohl der Allgemeinheit daraus ableiten, dass Städte und Gemeinde oder städtische Wohnungsbaugesellschaften generell „bessere“ Vermietern seien.

Frage: Gibt es neben dem bereits in der Ressortabstimmung befindlichen Vorschlag zur Änderung bei § 26 Nummer 4 BauGB weitere Änderungsbedarfe bei den Ausschlusstatbeständen?

Ein solcher Änderungsbedarf wird nicht gesehen. Die bestehenden Ausschlusstatbestände haben durchgängig ihre jeweilige sachliche Rechtfertigung.

Frage: Sehen Sie Änderungsbedarf bei der Regelung zur Abwendung des Vorkaufsrechts in § 27 BauGB?

- im Sinne einer Klarstellung, dass das eine vertragliche Verpflichtung mit angemessener Sicherung einzugehen ist
- oder ob die Bindung von Rechtsnachfolgern gesondert geregelt werden muss.

Von der Einführung einer Regelung, mit der die Abwendung vom Abschluss eines Vertrags mit der Gemeinde abhängig gemacht wird, ist abzuraten. Dies gilt sowohl im Hinblick auf den dafür bestehenden Zeitaufwand auch in Bezug auf die Rechtsklarheit und Nachprüfbarkeit, ob die Abwendungsvoraussetzungen erfüllt sind. Dies ist bei einer auch einseitig möglichen Erklärung leichter zu gewährleisten als bei einem Vertragserfordernis mit unterschiedlichen Verhandlungsständen o.ä. Ebenfalls nicht für erforderlich oder auch nur gerechtfertigt gehalten wird die Einführung einer Regelung zu einer Sicherheitsleistung o.ä. Es genügt im Grundsatz, wenn der Erwerber, insofern ähnlich wie bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB (tatsächlich und wirtschaftlich) in der Lage ist, die für die Abwendung notwendigen Maßnahmen durchzuführen. Sollte dies nicht der Fall sein, verbleibt es bei den gesetzlichen Zwangsmöglichkeiten einschließlich Baugeboten o.ä.

Auch eine gesonderte Regelung zur Bindung von Rechtsnachfolgern wird nicht gesehen, da hier dann wiederum erneut die Vorkaufsrechtsvorschriften zur Anwendung kommen.

Sinnvoll könnte allerdings für die Rechtsanwendungspraxis eine zeitlich und inhaltlich weitergehende Präzisierung und Ausgestaltung der Regelung sein, wie auch der aktuelle Beschluss des BVerwG vom 5.01.2023 (4 B 26.22) zur notwendigen Anhörung des Käufers zeigt. So könnte es sich empfehlen, den konkreten Ablauf bei einer möglichen Abwendung detaillierter und mit entsprechenden Fristen zu regeln, etwa dahingehend, dass die Gemeinde innerhalb einer Frist von einem Monat nach Mitteilung des Kauvertrages verpflichtet ist, den Erwerber anzuhören und ihm mitzuteilen, dass man beabsichtige, das Vorkaufsrecht auszuüben und er innerhalb einer Frist von einem weiteren Monat dann verpflichtet ist, eine Abwendungserklärung vorzulegen, die die notwendigen Angaben erhält (oder ersatzweise mit der Gemeinde einen diesbezüglichen Vertrag abzuschließen), sodass die Gemeinde dann noch bis zum Ablauf der Vorkaufsfrist von drei Monaten (§ 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB) die Erklärung prüfen und dann insbesondere sowohl über die Ausübung als auch über die Frage abschließend entscheiden kann, ob die Abwendungserklärung den rechtlichen Anforderungen genügt.

Frage: Sehen Sie Änderungsbedarf bei § 27 a BauGB? z.B.

- Ist eine Ergänzung von § 27 a BauGB sinnvoll oder erforderlich, um den Erwerb auch zugunsten eines öffentlichen Bodenfonds ohne Zwischenerwerb zu ermöglichen?

Ein solcher Änderungsbedarf wird nicht gesehen, weil er letztlich wohl auf eine allgemeine Bodenbevorratung hinauslaufen würde, die weder für erforderlich, noch für hinreichend sicher verfassungsrechtskonform gehalten wird. Voraussichtlich hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auch darauf, dass die Ausübung

eines Vorkaufsrechts zu Gunsten Dritter, insbesondere von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, die im Wettbewerb zu privaten Anbietern stehen, aufgrund der Verwendungsverpflichtung (in der Regel Bauverpflichtung) sowie des Umstandes, dass die Bauleitung wirtschaftlich der Gemeinde als Gesellschafterin einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft zu Gute kommt, vergaberechtlich problematisch sein kann.

Frage: Sehen Sie Änderungsbedarf bei § 28 BauGB?

- Z.B. zu den Rechtsfolgen soweit die Gemeinde fälschlicherweise davon ausgeht, dass der Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet und zum (vermeintlichen) Verkehrswert ausübt.
- Wie könnte im vorgenannten Fall mehr Rechtssicherheit gewonnen werden?

Im Grundsatz haben sich die Regelungen in § 28 BauGB als praktikabel erwiesen, sieht man von dem erheblichen Zeitaufwand ab, der entsteht, wenn Vorkaufsrechte gerichtlich streitig werden. Ob in Bezug auf die Preislimitierung nach § 28 Abs. 3 BauGB in tatsächlicher Hinsicht Handlungsbedarf besteht, ist mangels empirischer Erfahrungen dazu, in welchen Fällen und wie häufig die Regelung überhaupt angewandt wird, ungewiss. Auch spricht für den Regelfall nicht sehr viel dafür, dass Erwerber spektakuläre Kaufpreise bezahlen, die den Verkehrswert überschreiten, dies zudem in einem Umfang, der es aus Sicht einer Gemeinde sinnvoll erscheinen lässt, die Regelung zu nutzen, verbunden mit der Gefahr, dass der Verkäufer dann sein Rücktrittsrecht nach § 28 Abs. 3 Satz 2 BauGB ausübt.

Soweit es allerdings solche Fälle gibt, kann ihnen zunächst im Rahmen der Anhörung des Verkäufers ohne besondere Gesetzänderung Rechnung getragen werden. Macht der Verkäufer dabei deutlich, dass er bei einer preislimitierten Ausübung des Vorkaufsrechts von seinem Rücktrittsrecht Gebrauch macht, kann die Gemeinde davon noch immer absehen und das Vorkaufsrecht zu dem vertraglich geregelten Kaufpreis ausüben.

Von Relevanz sind vor diesem Hintergrund daher am ehesten die Fälle, in denen das preislimitierte Vorkaufsrecht ausgeübt wird und der Verkäufer (noch) nicht von seinem Rücktrittsrecht Gebrauch macht, weil er und/oder der Käufer die Ausübung anfechten (der Verkäufer deshalb, weil die Ausübungsvoraussetzungen nicht vorliegen und/oder die Preislimitierung erfolgt; der Käufer, weil die Ausübungsvoraussetzungen nicht vorliegen). Ist ein solches Rechtsmittel erfolgreich, kommt der Vorkauf gar nicht zu Stande, weil der Bescheid nach § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB kassiert wird und ein Eintritt der Gemeinde in den Grundstückskaufvertrag dann nicht mehr möglich ist. Hier wäre eine gesetzliche Ergänzung etwa dahingehend denkbar, dass im Falle von Rechtsmittelverfahren gegen den Ausübungsbescheid nach § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB die Rechtsfolge in Abs. 3 Satz 5 zu Gunsten der Gemeinde nicht gilt, wenn der Ausübungsbescheid nur wegen der Preislimitierung aufgehoben wird (also nicht wegen des Nichtvorliegens der Vorkaufsrechtsvoraussetzungen). Rechtsfolge müsste dann entsprechend § 28 Abs. 3 Satz 7 BauGB sein, dass die Gemeinde dann verpflichtet ist, den vereinbarten Kaufpreis zu bezahlen.

In diesem Zusammenhang empfiehlt sich allerdings wegen der Unterschiedlichkeit der Rechtswege bei gleichzeitig wesentlich übereinstimmenden Fallkonstellationen, § 217 BauGB dahingehend zu ändern, dass Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit Ausübungsbescheiden zu Vorkaufsrechten generell in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte fallen, also nicht teilweise der Verwaltungsgerichte und teilweise der Zivilgerichte.

Innenentwicklung zwischen der „Zulässigkeit von Vorhaben“ und „Besonderem Städtebaurecht“

Einführung und dogmatischer Rahmen

Planungsrechtliche und stadtplanerische Debatten zum Themenkomplex der Innenentwicklung bewegen sich mit Blick auf die Systematik des Baugesetzbuchs und des Art. 14 GG regelmäßig zwischen der Forderung nach mehr Baufreiheit im planungsrechtlichen Innenbereich sowie in Bebauungsplangebieten auf der einen Seite. Sowie einem Mehr an gemeinwohlorientiertem Mobilisierungsdruck und einer stärkeren Sozialpflichtigkeits-Etikettierung, welche auf bebaubare Innenentwicklungspotentiale gelegt werden sollten, auf der anderen Seite. Die beiden Pole sind auch regelmäßig in politischen Forderungen anzutreffen. So bewegen sich die Debatten um ein gutes Bauplanungsrecht seit dem ersten Entwurf eines Bundesbaugesetzes zwischen Forderungen nach mehr Einfachheit und Freiheit auf der einen und mehr Gemeinwohl auf der anderen Seite. Beide Perspektiven werden in den Fragen 4 – 7 aufgegriffen. Und beide Perspektiven sind wichtig.

Baufreiheit vs. Sozialpflichtigkeit

Die verfassungsrechtliche Vorgabe des Grundgesetzes, die die Innenentwicklung betreffende Abwägungsdirektive des Baugesetzbuches sowie eine Kernaussage des Bundesverfassungsgerichts zu den beiden vorgenannten Aspekten, mithin den Diskussionsrahmen der zu beantwortenden Fragen, seien dementsprechend als allgemeiner Teil an dieser Stelle in Auszügen vorangestellt:

Art 14 GG

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

§ 1a Abs. 2 BauGB

(2) Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. [...] dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.

BVerfG, 12.01.1967 - 1 BvR 169/63

Das Grundgesetz selbst hat dem Gesetzgeber für die Bestimmung des Eigentumsinhalts in Art. 14 Abs. 2 GG einen verhältnismäßig weiten Gestaltungsbereich eingeräumt. Hiernach verpflichtet das Eigentum nicht nur, sondern "sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen". Dass der Verfassungsgeber hierbei vor allem die Bodenordnung im Auge gehabt hat, ergeben eindeutig die Materialien (Parl. Rat, 8. Sitzung des Grundsatzausschusses, Sten. Prot. S. 62 ff.). Das Gebot sozialgerechter Nutzung ist aber nicht nur eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers, sondern in erster Linie eine Richtschnur für den Gesetzgeber, bei der Regelung des Eigentumsinhalts das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. Es liegt hierin die Absage an eine Eigentumsordnung, in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat.

Städtebauliche Ordnung und Konfliktbewältigung vs. Planbindungslockerung und Variationsbreite

Eine zweite systemimmanente Erkenntnis betreffend zweier regelmäßig formulierter planungsrechtlicher Forderungen betrifft das Spannungsverhältnis von guter Ortsplanung und zielführender Konfliktbewältigung auf der einen Seite sowie einer notwendigen Beschleunigung, einer Ausweitung der Befreiungssystematik, Vereinfachungen und der Ausnutzung von Genehmigungsvariationsbreiten auf der anderen Seite. Geht man beispielsweise davon aus, dass eine Lösung der Wohnraumherausforderung in der Ballungsräumen in einem liberaleren Befreiungsregime gefunden werden könnte (Stichwort Kaufhaus zu Wohnen), so muss man auf der anderen Seite die Frage beantworten, ab welchem Grad der Öffnung mit einem entsprechend weit formulierten Befreiungstatbestand eine gewünschte und verfolgte städtebauliche Ordnung Schaden nimmt und – mit Blick auf unsere kreisangehörigen Städte und Gemeinden – damit auch ein Eingriff in die Ortsplanungshoheit verbunden wäre. Auch dieser strukturelle Zusammenhang wird in den Fragen 4 – 7 adressiert.

Rechtsanwender/-innen-Realität

Schließlich – und dies sei der dritte vorangestellte Gedanke – ist bei der Debatte zur Fortentwicklung eines guten Bauplanungsrechts stets die Rechtsanwender/-innen-Realität mitzubedenken. Die Adressaten des Baugesetzbuchs sind die Stadtplanungsämter und Bauämter der 10.773 Städte und Gemeinden in Deutschland. 80% dieser Städte und Gemeinden haben unter 20.000 Einwohner und regelmäßig zwischen Null und 20 Vollzeitkräfte, die sich mit Fragen der guten Stadt- und Ortsplanung und mit Fragen des Baugesetzbuchs befassen. Ein Bauamt einer florierenden Wachstumsstadt in Oberbayern mit 11.000 Einwohner hat mir zugerufen, sie seien gegenwärtig zu viert. Der Fachkräftenotstand bildet sich gegenwärtig als das zentrale Hemmnis zukunftsorientierter und nachhaltiger Ortsentwicklung heraus. Eine Umfrage unter 200 Stadtbaumeister/-innen und Bauamtsleiter/-innen, welche Fragestellung bei einer kommenden Fachtagung behandelt werden sollte, ergab kürzlich mehrheitlich, unser Verband solle den Fachkräftemangel der Bauämter aufgreifen.

Insoweit wird nach meinem Dafürhalten die Frage zu diskutieren sein, ob nicht mit gebündelten minimalinvasiven Verschiebungen, Vereinfachungen und Klarstellungen in den Vorschriften des Baugesetzbuchs sowie durch Erfahrungsaustausche und Muster ggf. mehr erreicht werden kann, als mit in der Regel (politisch) kompromissbeladenen Änderungen bei den großen Geschützen, wie z.B. dem Baugebot.

Fragen 4 – 7 und Weiterentwicklungsvorschläge

Vorhabenbegriff, Variationsbreite, Galeria-Fall

Das Bundesverwaltungsgericht formuliert zur Frage von Konfliktbewältigung und Konflikttransfer, mithin zur Frage, wann Nutzungen geplant und wann sie der Genehmigungsebene samt der von einem Genehmigungstatbestand erfassten Variationsbreite überlassen werden können, wie folgt:

„Das im Abwägungsgebot des § 1 Absatz VII BauGB wurzelnde Gebot der Konfliktbewältigung verlangt, dass jeder Bebauungsplan grundsätzlich die von ihm selbst geschaffenen oder ihm sonst zurechenbaren Konflikte zu lösen hat, indem die von der Planung berührten Belange zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden. Die Planung darf nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, zu Lasten Betroffener letztlich ungelöst bleiben. Dies schließt eine Verlagerung von Problemlösungen aus dem Bauleitplanverfahren auf nachfolgendes Verwaltungshandeln indes nicht aus. Festsetzungen eines Bebauungsplans können auch Ausdruck einer „planerischen Zurückhaltung“ sein. (...) Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung auf die Ebene des Planvollzugs sind allerdings überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der offengelassene Interessenkonflikt in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht wird lösen lassen. Im Übrigen richtet sich das erforderliche Maß der Konkretisierung der planerischen Festsetzungen danach, was nach den Umständen des Einzelfalls für die städtebauliche Ordnung erforderlich ist und dem Gebot gerechter Abwägung der konkret berührten privaten Interessen und öffentlichen Belange entspricht. Je intensiver der Widerspruch zwischen plangemäßer Nutzung und Umgebungsnutzung wird, desto höhere Anforderungen sind auch an die Konfliktbewältigung im Rahmen der Bauleitplanung und damit an den Detaillierungsgrad der jeweiligen Festsetzungen zu stellen.“ (BVerwG, Urt. v. 12. 9. 2013 – 4 C 8/12)

Ein Vorhabenbegriff mit einem Mehr an Nutzungsflexibilität ist zwar grundsätzlich zu begrüßen. Er dürfte aber in der Planungs- und Genehmigungspraxis eine große Herausforderung darstellen. Am Beispiel eines Galeria Kaufhauses lässt sich dies sehr leicht (überspitzt) darstellen (mir ist bewusst, dass Prof. Dr. Reith nicht diesen Extremfall im Sinn hatte). So müssten im Rahmen einer Genehmigung bereits Belange, wie die der Erschließung, der Stellplätze, der Barrierefreiheit und der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse im Rahmen einer entsprechenden Genehmigung sowohl für ein Kaufhaus, als auch für ein Wohnhaus mitgedacht und mitformuliert werden. Dies wäre nach meinem Dafürhalten ein bescheidtechnisches Kunststück. Ich gebe Herrn Prof. Dr. Reith jedoch völlig Recht darin, dass bei Vorhaben ähnlichen Typs (z.B. einer Soldaten- in eine Asylbewerberunterkunft) neu und pragmatischer über die im Genehmigungsverfahren zu erfassende Variationsbreite genehmigter Nutzungen nachgedacht werden muss. Fraglich ist allerdings, ob die Lösung dieser Frage nicht eher im Bauordnungsrecht zu finden ist, wie Prof. Dr. Reith freilich in seinem Gutachten ebenfalls bemerkt.

Befreiung und Abweichung

Ich persönlich halten die Möglichkeiten des § 31 BauGB mit Blick auf das einführend erläuterte Spannungsverhältnis von guter Ortsplanung und Baufreiheit wohnungspolitisch für ausgereizt, gleichzeitig aber zwischenzeitlich auch für gut gelöst. So gingen die Änderungen der letzten Novelle in die richtige Richtung und finden auch bereits Anwendung:

§ 31 Ausnahmen und Befreiungen

(2) Von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und

Gründe des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, die Befreiung erfordern oder

die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder

die Durchführung des Bebauungsplans zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

(3) In einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt, das nach § 201a bestimmt ist, kann mit Zustimmung der Gemeinde im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. [...]

Eine Überführung von § 31 Abs. 3 BauGB ins Dauerrecht ist aber sicherlich diskussionswürdig. Wenn die Grundzüge der Planung mit der Befreiung verlassen werden, so ist das **Zustimmungserfordernis der Gemeinde jedoch verfassungsrechtlich unabdingbar**. Auch sollten die rechtlichen Folgen von Fremdkörpern, die das Einfügensgebot in der Umgebung neu justieren, nicht unterschätzt werden.

Ein Diskussionsvorschlag für eine Überführung des Abs. 3 in das Dauerrecht könnten lauten:

§ 31 Abs. 3 BauGB

In Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt kann mit **Zustimmung der Gemeinde** im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Besonderes Städtebaurecht – Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist ein langfristig angelegtes „Prozessinstrument“ mit in der Regel extrem langen Entwicklungszeiten. Aus Sicht der Stadtplanungsämter ist sie Instrument des städtebaulichen Projektmanagements und bedarf regelmäßig eines Projektmanagementteams. Aufgrund ihrer hohen Komplexität findet sie sich selten in Städten und Gemeinden unter 100.000 Einwohner. Selbst Berlin kennt derzeit lediglich im Abschluss oder in Prüfung befindliche SEMs. Rechtliche Probleme ergeben sich nach Auskunft von Stadtplanungsämtern, die gegenwärtig Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen im Verfahren haben, auf Ebene von Spezialproblemen (z.B. dem Umgang mit Bestandsnutzungen im Geltungsbereich, Ausgleichsbeiträge). Für die Städte steht demnach aufgrund der natürlichen und **von den rechtlichen Rahmenbedingungen unabhängigen Trägheit des Instruments** häufig offensichtlich nicht das einzelne Rechtsproblem im Vordergrund, sondern der aufwendige Kommunikationsprozess mit den Eigentümern, die Leistungsfähigkeit der Bauverwaltung, fehlende Erfahrungen mit dem selten zum Einsatz gebrachten Instrument und die Kategorie des politisch Machbaren.

So wird berichtet, dass Stadtplanungsämter mit aktiven SEM-Maßnahmen häufig von Städten um Auskunft zu Erfahrungswerten gebeten werden, die eine derartige Maßnahme planen. Es wird ferner berichtet, dass der entsprechende Erfahrungsaustausch hohes Motivations- und Beschleunigungspotential bietet. Wenn demnach Praktiker/-innen aus unseren Stadtplanungsämtern und SEM-Projektteams der betroffenen Städte mit Blick auf konkrete Rechtsfragen zu dem Ergebnis gelangen, dass die Vorschriften der SEM mit Blick auf ihren sachlichen oder räumlichen Anwendungsbereich nachgebessert oder erweitert werden sollten, dann sollte dies selbstverständlich in Erwägung gezogen werden. Ich sehe darin allerdings kein vorrangiges Problem. Politisch ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass mit einer möglichen Erweiterung der Anwendungsbereiche keine Sorge um eine ausufernde Anwendungspraxis verbunden sein

muss, da auch dann die kommunikativen, politischen und kapazitätsbezogenen Hürden einer SEM verbleiben.

Mein Diskussionsvorschlag lautet insofern:

Durch DIFU, BBSR, DStGB und Städtetag sollte ein **jährlicher bundesweiter örtlich rotierender Erfahrungsaustausch SEM** in jeweils einer SEM-Stadt organisiert werden, an dem auch Städte teilnehmen können, die eine SEM planen. Im Rahmen dieses Austauschs kann zum einen regulatorischer Nachbesserungsbedarf für zukünftige Novellen (nicht zwingend der kommenden) diskutiert und identifiziert werden. Zum anderen erscheint es aber auch und gerade wichtig, dass die einzelnen SEM-Städte hierbei tatsächliche Hürden und noch anstehende Hindernisse durch den Austausch mit anderen Städten antizipieren und dadurch aus dem Weg räumen können.

Baugebot

Das Baugebot des § 176 BauGB, an dessen Ende unter Umständen ein Enteignungsverfahren nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB steht, wird sowohl von der Bundespolitik – auf regulatorischer Ebene – als auch von der Kommunalpolitik – auf Ebene des Instrumenteneinsatzes – gescheut. Auf kommunaler Ebene wird der Einsatz des Instrumentes gescheut, da in ihm zu viele und schwer überwindbare rechtliche und tatbestandliche Abwägungs- und Begründungshürden aufgebaut wurden. Aus diesem Grund ist zu konstatieren, dass es am Ende eine Frage des politischen Willens des Bundesgesetzgebers ist, ob man den Gedanken von mehr Sozialpflichtigkeit auf unbebaute und häufig zu Spekulationszwecken gehorteten Baulücken legen möchte oder nicht. Mit der Enkelklausel der Baulandmobilisierungsnovelle ging man den entgegengesetzten Weg.

Das es auch anders geht, zeigen entschlossfreudigere, entfrachtete und kommunalfreundlichere Vorschriften beispielsweise aus der Schweiz, wie Art. 49a und b des Baugesetzes Appenzell/Innerrhoden

Art. 49a BauG (Appenzell/Innerrhoden) Bezeichnung von Flächen zur Überbauung

1 Die Bezirke bezeichnen im Zonenplan die Bauzonenflächen, die innert acht Jahren überbaut sein sollen.

4 Der Bezirk kann die Frist in begründeten Fällen verlängern.

Art. 49b Gesetzliches Kaufsrecht

1 Ist ein bezeichnetes Grundstück nach Ablauf der festgelegten Frist nicht überbaut, steht dem Bezirk ein gesetzliches Kaufsrecht zum Marktwert zu. Der Bezirk kann das Kaufsrecht an den Kanton abtreten.

2 Als überbaut gilt ein Grundstück, wenn die erlaubte bauliche Nutzung zu mehr als 50% ausgeschöpft ist. Wurde ein Grundstück unter Eintragung im Grundbuch geteilt, bezieht sich diese Vorgabe auf jeden einzelnen Teil.

Diskussionsvorschlag:

Da eine grundsätzlichen Neujustierung des Baugebots nicht zu erwarten ist, könnte ein zielführender, minimalinvasiver und kompromissfähiger Änderungsvorschlag darin bestehen, **den § 176 BauGB tatbestandlich enger an das Innenentwicklungskonzept des § 176a BauGB anzudocken**. Beispielsweise könnte man einzelne tatbestandliche Hürden und Begründungsanforderungen des § 176 BauGB für den Fall absenken, dass die Gemeinde ein qualifiziertes Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB beschlossen hat („...dies gilt nicht, wenn die Gemeinde ein qualifiziertes Innenentwicklungskonzept nach § 176a beschlossen hat.“).

Innenentwicklungskonzept

Die Städte und Gemeinden befassen sich intensiv mit Innenentwicklungskonzepten. Allerdings nicht mit förmlichen nach 176a BauGB. Innenentwicklungskonzepte unterliegen keiner Form, keiner Struktur und keinem spezifischen Standard. Wir benötigen nach meinem Dafürhalten deshalb ein Musterbeispiel, eine kleine Handreichung oder eine Grundstruktur, die sich vor allem auch mit dem Scharnier zwischen Konzept und Maßnahme befasst.

Auf Seiten der Maßnahmen ist sodann zu überlegen, ob die Begründungsanforderungen der entsprechenden Vorschriften nicht jeweils abgesenkt werden könnten, wenn eine Gemeinde ein qualifiziertes Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB beschlossen hat. So würde ein „Schuh daraus werden“ und das Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB würde ein Erfolgsmodell werden.

§ 176a Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

(1) Die Gemeinde kann ein städtebauliches Entwicklungskonzept beschließen, das Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich, zu Zielen und zur Umsetzung von Maßnahmen enthält, die der Stärkung der Innenentwicklung dienen.

(2) Das städtebauliche Entwicklungskonzept nach Absatz 1 soll insbesondere der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken dienen.

(3) Die Gemeinde kann ein städtebauliches Entwicklungskonzept nach Absatz 1 zum Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplans machen.

Die Gemeinden warten im Grunde auf eine derartige Struktur. Völlig außer Acht bleiben in diesem Zusammenhang in der Debatte auch die in den letzten Jahren stets gestiegenen Anforderungen der Landesplanung an die Innenentwicklung. Auch dort wartet man auf entsprechende Strukturen und würde diese schnell in der Fläche ausrollen.



Beschleunigung

Mit Blick auf das einführend dargestellte Spannungsverhältnis von Konfliktbewältigung und Konflikttransfer, kann eine Kompromisslinie zur schnelleren und einfacheren Erreichung von Wohnraum regelmäßig in

einfacheren, schnelleren (Verfahren) und materiell-rechtlich pragmatischeren (Festsetzungskatalog) Planungsverfahren liegen. Der § 13b BauGB hatte diesbezüglich den Webfehler, dass er nicht vorschrieb, dass ein Vorhaben auch tatsächlich gebaut werden muss. Er hatte den Webfehler eines fehlenden Mindestbaurechts. Und er hatte ggf. den Webfehler, einer fehlenden Sozialbindungsklausel. Alles drei Komponenten könnten man in einem Bebauungsplantypus für die beschleunigte Schaffung von Wohnraum unterbringen.

Ein Diskussionsvorschlag könnte lauten:

12a BauGB Baurecht für die beschleunigte Schaffung von Wohnraum

(1) In einem Bebauungsplan, durch den die Zulässigkeit von Wohnnutzung begründet wird, kann festgesetzt werden, dass diese Nutzung dort unzulässig wird, wenn sie nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums verwirklicht wird. Die Folgenutzung ist festzusetzen. Der Zeitraum kann von der Gemeinde in begründeten Fällen verlängert werden.

(2) Für Bebauungspläne nach Absatz 1 mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Absatz 1 Satz 2 von weniger als 20 000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen mit einer Geschossflächenzahl im Sinne des § 20 Absatz 2 BauNVO von mindestens 1,2 begründet wird, gilt § 13a entsprechend. In einem solchen Bebauungsplan kann § 9 Absatz 2d Satz 1 Nr. 3 angewendet werden.

(3) Aus der Änderung der Nutzungsmöglichkeit können Ansprüche des Vorhabenträgers gegen die Gemeinde nicht geltend gemacht werden.“

Aufhebung

Nach meinem Dafürhalten besteht ein Webfehler des Baugesetzbuchs darin, dass es in der Kategorie des Angebotsbebauungsplans denkt. So ist es beispielsweise in zahlreichen Schweizer Kantonen Voraussetzung einer Bebauungsplanung (siehe unten Art. 49 Abs. 2 BauG A/I), dass im Rahmen der Planaufstellung auch die Grundstücksverfügbarkeit bedacht wird. Auch die Landesplanungsbehörden und die zuständigen Träger öffentlicher Belange sind über den Begriff des Angebotsbebauungsplans verwundert. Die Vollzugsorientierung der Bebauungspläne muss daher vom Rand des Baugesetzbuchs (§ 12 Abs. 6 und § 9 Abs. 2 BauGB) ins Zentrum gerückt werden. Die **vertragliche Bauverpflichtung** und der **Vollzug der Bebauungspläne** muss zum Standard jeder Bebauungsplanung werden. In den großen Städten und Gemeinde ist sie das freilich. In der Fläche jedoch nicht durchgehend. Ein Baustein dieser Denkweise besteht in der Möglichkeit einer **einfacheren Aufhebung von Bebauungsplänen** für den Fall der Nichtumsetzung. § 13a BauGB hat hierbei nicht den erhofften An Schub gegeben, denn nach hM greift die Vorschrift kurioserweise nur dann, wenn mit der Aufhebung kein Außenbereich entsteht.

13a BauGB

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für die Änderung, Ergänzung und Aufhebung eines Bebauungsplans.

§ 13a Abs. 4 BauGB gilt demnach nur, wenn die Aufhebung des Bebauungsplans als eine Maßnahme der Innenentwicklung anerkannt werden kann. **Wir brauchen allerdings eine generelle Botschaft des Baugesetzbuchs, dass Bebauungspläne auf Bebauung hin angelegt sind.** Deshalb sollte jede Aufhebung eines Bebauungsplans in einem vereinfachten Verfahren erfolgen können.

Überdies könnte man an geeigneter Stelle feststellen, dass es insbesondere dann möglich ist einen Bebauungsplan aufzuheben, wenn keine Vollzugsabsicht mehr erkennbar ist. Dieses Argument alleine genügt

nämlich im Moment nicht, um die **städtebauliche Ordnungsabsicht** zu begründen, die die Rechtsprechung im Rahmen einer Aufhebungsbegründung fordert.

Überdies könnte entsprechend dem Schweizer Ansatz der § 1 Abs. 3 BauGB (Erforderlichkeitsgrundsatz) um den Passus ergänzt werden, dass Bebauungspläne in der Regel nur dann erforderlich sind, wenn sichergestellt ist, dass das geplante Vorhaben auch verwirklicht werden soll. Städtebaulich begründeten Ausnahmen, wie beispielsweise im Gewerbebereich, stünde eine solche Formulierung nicht entgegen.

Entsprechende Diskussionsvorschläge könnten wie folgt lauten:

§ 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung

(3) Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist; die Aufstellung kann insbesondere bei der Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau in Betracht kommen. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden. **Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen in Gebieten nach § 35 soll in der Regel sichergestellt werden, dass das festgesetzte Vorhaben auf Verwirklichung hin angelegt ist.**

[...]

(8) Die Vorschriften dieses Gesetzbuchs über die Aufstellung von Bauleitplänen gelten auch für ihre Änderung, Ergänzung und Aufhebung. **Bei der Aufhebung von Bauleitplänen kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 angewendet werden.**

§ 11 Städtebaulicher Vertrag

(1) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein:

2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung einschließlich der Sicherstellung der Bebauung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, (...)

Hinweis: Von den Gemeinden gewünschte und von den Trägern öffentlicher Belange geforderte vormerkungsgesicherte Ankaufsrechte, für den Fall der Nichterfüllung einer Bauverpflichtung im Rahmen von Bauleitplanungen, werden von Notariaten zum Teil mit Verweis auf die Rechtsprechung des BGH zu den zulässigen Bindungsfristen in einem Angebot, an dem ein Verbraucher (Privatperson) beteiligt ist, nicht beurkundet.

Beispiels aus dem Kanton Appenzell I.:

Art. 49 BauG Appenzell I. Boden- und Baulandpolitik

1 Die Bezirke fördern die Verwirklichung ihrer Planungen durch eine den örtlichen Verhältnissen angepasste aktive Boden- und Baulandpolitik.

2 Die Bezirke treffen insbesondere bei Einzonungen und Umzonungen die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Bodens für den festgelegten Zonenzweck.

Maßnahmenkombination und Verhältnismäßigkeit

In einer abschließenden Gesamtschau, sowie vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des politisch Machbaren, empfehle ich ein regulatorisches Maßnahmenbündel, bestehend aus niederschwelligen tatbestandlichen Aufweitungen und Klarstellungen sowie Verfahrensvereinfachungen.

Hinzu kommen natürlich weitere Themen, die nicht meinen Fragekomplex umfassten.

Insgesamt namentlich:

Breite Integration des Vollzugsgedankens in das Baugesetzbuch.

Variationsbreiten nutzen und Verfahrensvereinfachungen dort wo möglich.

Übernahme des § 31 Abs. 3 BauGB in das Dauerrecht.

Verzahnung des Instrumentenkastens (z.B. der §§ 24ff und 176 BauGB) mit dem § 176a BauGB.

Jede Aufhebung im vereinfachten Verfahren zulassen.

Weitere Klarstellungen und Liberalisierungen im Bereich der Städtebaulichen Verträge.

Erfahrungsaustausch SEM einrichten.

Muster eines qualifizierten Innenentwicklungskonzepts erarbeiten.

Öffnung oder Erweiterung des Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB mit tatbestandlichen Leitplanken.

Rechtsanwender/-innen-Realität und Fachkräftenotstand mitbedenken und Weg zur Rechtsanwendung
ebenen (Entfrachtung, Klarstellungen, Anforderungsabsenkung, Muster, Schulungsoffensive)

4. Fachgespräch: Baunutzungsverordnung

EVA MARIA LEVOLD, Deutscher Städtetag

Baunutzungsverordnung – Regelungsbedarf und Regelungsmöglichkeiten

A. Ein Blick zurück

Die ursprüngliche Fassung der Baunutzungsverordnung, mit der die heute geltende Fassung im Aufbau vollständig und inhaltlich noch in wesentlichen Teilen übereinstimmt, trat am 1.8.1962 in Kraft. Das am 29.6.1960 im Bundesgesetzblatt verkündete Bundesbaugesetz war damals bereits etwa ein Jahr in Kraft. Der städtebauliche Geist, von dem diese über 60 Jahre zurückliegende Anfangszeit des Bauplanungsrechts der Bundesrepublik Deutschland bestimmt war, lässt sich sicher nicht mit einem Schlagwort erfassen. Ein wichtiges Leitbild war damals jedoch das Konzept der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“, das in einer im Jahr 1957 erschienenen programmatischen Schrift entwickelt worden war. Es liegt nahe, dass vor allem das ausdifferenzierte Baugebietssystem der BauNVO von diesem Leitbild beeinflusst wurde.

Diverse Änderungsverordnungen führten, jeweils auch als Reaktion auf aktuelle städtebauliche Fragen (u.a. der Innenentwicklung, der Nachverdichtung, dem Ziel nach mehr Nutzungsmischung), durchaus zu nicht unerheblichen Änderungen der BauNVO. Das Grundgerüst der Verordnung wurde hiervon aber nicht berührt. Seit 1990 gilt die Verordnung in ihrer Systematik praktisch unverändert. So viel Kontinuität ist ebenso beeindruckend wie ungewöhnlich – betrachtet man beispielsweise dagegen die hohe Anzahl der seitdem erfolgten Änderungen im Baugesetzbuch.

Dennoch wird der BauNVO in ihrer Grundkonzeption immer wieder unterstellt, ein Hemmnis für die Bauleitplanung zu sein, die Nutzungsmischung, die Stadt der kurzen Wege und die Zielsetzungen der Leipzig Charta zur „Nachhaltigen europäischen Stadt“ von 2007 und jetzt in ihrer Fortschreibung als „Neue Leipzig Charta“ von 2020 zu erschweren, wenn nicht gar zu verhindern. Forderungen nach einer (grundlegenden) Überarbeitung der BauNVO werden daher regelmäßig erhoben, in jedem Koalitionsvertrag für eine neue Bundesregierung, in den Ergebnissen der „Baulandkommission“ und zuletzt auch im Maßnahmenkatalog des „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ wird stets eine Fortentwicklung und Flexibilisierung der BauNVO für erforderlich gehalten.

Trotz zahlreicher Ankündigungen und mehr oder weniger dramatischer Appelle zur grundlegenden Novellierung oder gar Abschaffung der BauNVO hat sie bis heute ihr auf der Gebietstypologie basierendes Grundgerüst behalten.

Warum ist das so? Hier lohnt ein Blick in die Forschung:

Wer sich mit einer Novellierung der BauNVO befasst, betritt gut untersuchtes Terrain. Als Material liegen mehrere, auch auf Erhebungen in der Praxis beruhende Untersuchungen sowie zahlreiche Aufsätze in Fachzeitschriften vor. Die jüngste, mir bekannte grundlegende Untersuchung auf Basis einer Praxisbefragung wurde vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) Gebietstypologie der Baunutzungsverordnung - Ergebnisse einer empirischen Untersuchung wurde im März 2014 veröffentlicht und kommt zu folgender (in Auszügen zusammengefasste) Erkenntnis: (Hervorhebungen durch die Verfasserin)

„Seit Jahrzehnten werden unterschiedliche Reformansätze zur Baunutzungsverordnung diskutiert. Auch im Rahmen der letzten Novelle des Städtebaurechts wurde vor allem von Architekten eine grundlegende Neufassung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) gefordert. Nach den Empfehlungen aus den 2010 durchgeführten und vom Difu moderierten „Berliner Gesprächen zum Städtebaurecht“ sollte die Zweckmäßigkeit

einer solchen grundlegenden Novellierung ohne Zeitdruck basierend auf einer wissenschaftlichen Untersuchung und einem breiten Fachdiskurs geprüft werden.

Hieran knüpfte das gerade abgeschlossene Forschungsprojekt an, das vom Difu im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung und in fachlicher Begleitung durch das frühere Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchgeführt wurde. Der Blick wurde dabei vorrangig auf eher grundlegende und neue Regelungsansätze gerichtet.

Zentrale Leitlinie der Untersuchung war die Frage, wie diese Ansätze zu einer besseren Umsetzung der Erfordernisse der Innenentwicklung und des Ziels einer kompakten und nutzungsgemischten Stadt beitragen können. Die Analyse der einschlägigen Literatur und die Forschungsergebnisse zeigen, dass sich die meisten Vorschläge zur Novellierung der BauNVO lediglich auf systemimmanente und kleinteilige Änderungen und Ergänzungen beziehen, wie die Streichung oder Ergänzung einzelner Baugebiete oder die Ergänzung der Baugebietsvorschriften durch Erweiterung oder Einengung der Liste zulässiger oder ausnahmsweise zulässiger Nutzungen...

Die Fallstudien haben deutlich gemacht, dass die BauNVO und die darin festgelegte Baugebietstypologie in den allermeisten Fallkonstellationen eine geeignete Grundlage zur Umsetzung der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung darstellen. Alle Fallstudien haben auch gezeigt, dass die aktuelle BauNVO Nutzungsmischung nicht ausschließt. Von Sonderfällen abgesehen, stellt der Nutzungskanon der einzelnen Baugebietsvorschriften kein Hindernis für die Nutzungsmischung dar.

In den Fallstudien wurden vielmehr zwei wesentlich relevantere Faktoren erkennbar, die einer städtebaulich gewünschten Nutzungsmischung im Wege stehen oder diese erschweren: die Bedingungen am Bodenmarkt und Lärmschutzanforderungen bei vorgefundenen Lärmbelastungen. Bei grundsätzlicher Anerkennung des Ziels, Lärmbelastungen für die Bevölkerung soweit wie möglich zu vermeiden, wünschen sich die Städte für lärmvorbelastete innerstädtische Lagen eine Möglichkeit, Wohngebiete mit einer Lärmbelastung auf dem Niveau des Mischgebietes festsetzen zu können, um nicht in jedem Fall gezwungen zu sein, kostenintensive Lärmschutzvorkehrungen zu treffen...

Allen Konzeptionen ist gemein, dass die von den Städten gewünschte Flexibilisierung im Umgang mit den Lärmschutzstandards nicht allein durch eine Änderung der Baugebietstypologie oder eine Freistellung davon erreicht werden kann, sondern Änderungen im Bereich des Immissionsschutzrechtes erforderlich machen würde. Als in einer Reihe von Anwendungsfällen relevante, aber von den Fallstudienstädten nicht für sachgerecht gehaltene Einschränkung der planerischen Gestaltungsspielräume wird im Anwendungsbebereich der TA Lärm zudem die Regelung zum maßgebenden Immissionsort angesehen. Dieser liegt zwingend einen halben Meter außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes. Anders als bei anderen Lärmquellen, die nicht dem Anwendungsbereich der TA Lärm unterworfen sind, helfen Maßnahmen des passiven Schallschutzes wie der Einbau von besonders schallschützenden Fenstern hier nicht, auch wenn durch diese in den Wohn- und Schlafräumen eine ausreichende Ruhe sichergestellt werden kann und zur vom Lärm abgewandten Seite ruhige Außenbereiche entstehen. Diese auch für die Ziele der Innenentwicklung und Nutzungsmischung relevante Rechtslage bleibt von jeglichen Änderungen der BauNVO allerdings unberührt.

Die Bedingungen am Bodenmarkt sind so relevant, weil sich bei einer planerischen Festlegung, die die Nutzungsmischung offenlässt, in der Umsetzung diejenige Nutzungsart durchsetzen wird, mit der der höchste Preis bzw. die höchste Miete generiert werden kann. Nutzungsmischung lässt sich deshalb nicht durch eine Öffnung des Zulässigkeitsrahmens...erreichen. Daher wurde angeregt, die Möglichkeit zu schaffen, Mindestflächenanteile für die am Immobilienmarkt schwächere Nutzung sowie Flächenbegrenzungen für am Markt stärkere Nutzungen festzusetzen...

Die Fallstudien zeigen auch, dass mit einer Abschaffung oder Entfeinerung der Baugebietstypologie erhebliche Nachteile verbunden wären. Unabhängig von den rechtlichen Rahmensetzungen wird in vielen Fällen

das Erfordernis gesehen, im Wege der modifizierenden Festsetzungen Gebietstypen festzulegen, die den derzeitigen Gebietstypen der BauNVO entsprechen. Die normierenden und typisierenden Vorgaben der BauNVO vermitteln Rechtssicherheit und fördern ein effektives Verwaltungshandeln. Ein Verzicht oder eine fundamentale Änderung wären mit zusätzlichem Begründungsaufwand, in der Regel umfassenderen textlichen Festsetzungen und als Folge dessen mit mehr Rechtsunsicherheit für Grundstückseigentümer und Architekten sowie in den Verwaltungen verbunden...Die Fallstudien haben in der Gesamtschau keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass eine grundlegende Änderung der Baugebietstypologie für die Umsetzung der Ziele der Innenentwicklung und der Nutzungsmischung von maßgeblicher Bedeutung ist. Entscheidende Einflussfaktoren liegen außerhalb der BauNVO insbesondere im Bereich des Lärmschutzrechts. Die Schnittstelle zwischen Bauplanungs- und Immissionsschutzrecht stellt für die Innenentwicklung der Städte eine erhebliche Herausforderung dar. Bei den weiteren Überlegungen zu einer Verbesserung des Rechtsrahmens für die Innenentwicklung der Städte könnte sich eine Gesamtbetrachtung der Verflechtung des Bauplanungsrechts mit dem Lärmschutzrecht als zielführend erweisen“.

Diese wesentlichen Erkenntnisse aus der Grundlagenuntersuchung von 2014 gelten nach Wahrnehmung des Deutschen Städtetages auch heute noch. Zwar wurde seit 2014 (soweit bekannt) keine vergleichbare Erhebung durchgeführt, der regelmäßigen Erfahrungsaustausch mit der Praxis in den Gremien des Städtetages bestätigt jedoch dieses Bild. Die Baunutzungsverordnung in ihrer Grundsystematik ist anerkannt und hat sich bewährt. Jede grundlegende Umstellung der Rechtslage ist mit Aufwand hinsichtlich Einarbeitung in die geänderten oder neuen Rechtsgrundlagen verbunden, ganz abgesehen von den damit einhergehenden rechtlichen Risiken bis zur abschließenden Klärung durch die Gerichte. Eine Diskussion zum Erfordernis der Novellierung der BauNVO muss dies berücksichtigen und die Vor- und Nachteile abwägen. Damit soll und darf aber nicht von vorneherein eine Weiterentwicklung der Regelungen unter Orientierung am bewährten System ausgeschlossen werden.

B. Wie kann eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der BauNVO aussehen?

Vor dem Hintergrund der auch durch die Corona-Pandemie bedingten Veränderungsprozesse im Siedlungsbestand, insbesondere in den Innenstädten und Stadtteilzentren, stellen sich mit Blick auf die bestehenden Typologien an Gebietstypen und Nutzungsbegriffen folgende Fragen:

In welchen Konstellationen behindern die bestehenden Typologien notwendige Anpassungsprozesse innerhalb vorhandener Nutzungsstrukturen (z.B. Umnutzung von Gewerbegebäuden wie z.B. Ladenlokale, Shoppingmalls und Bürogebäude in bezahlbaren Wohnraum)?

Die bestehenden Typologien führen dann zu Schwierigkeiten, wenn Wohnnutzungen mit gewerblichen Nutzungen in Einklang gebracht werden sollen, entweder, wenn Wohnnutzungen in Gewerbegebieten bzw. in gewerblich genutzten Gebieten ermöglicht werden sollen, z. B. bei Umnutzungen, oder wenn Gewerbenutzungen in Wohngebieten angesiedelt werden. Für den letzten Fall wäre eine zeitgemäße Überprüfung der gewerblichen Nutzungskategorien hinsichtlich ihres typisierenden Störgrades (störend, nicht störend, nicht wesentlich störend) hilfreich, z.B. mit dem Ziel der Erstellung einer Liste von Betriebsarten (Gewerkeliste) auf Basis des nach aktuellem Stand der Technik üblichen Störpotentials, was zwar immer noch eine typisierende Betrachtung darstellt, jedoch etwas differenzierter. Noch weitergehend könnte geprüft werden, die Typisierung von Betriebsarten gänzlich aufzugeben und die Verträglichkeit der Nutzungen mit dem jeweiligen Baugebiet ausschließlich anhand der zusätzlich regelhaft zu prüfender immissionsschutzrechtlicher Verträglichkeit zu beurteilen.

Bei der Umnutzung von Gewerbegebäuden zu Wohnnutzungen können noch verbleibende gewerbliche Nutzungen in der Nachbarschaft mit nächtlichem Emissionspotential die Entwicklung hemmen (in Innenstadtlagen u.a. Parkhäuser, Tiefgaragenzufahrten, Gastronomie- und Veranstaltungsbetriebe). Hier könnte vor allem eine Anpassung des Immissionsschutzrechts Abhilfe leisten (s.u. Frage 2).

Anpassungsprozesse innerhalb vorhandener Nutzungsstrukturen können zudem erfordern, dass die dadurch ausgelösten Konflikte nach Möglichkeit im Rahmen der Abwägung aufzulösen und etwa bestehende Bebauungspläne anzupassen sind. Wenn z.B. Gewerbeflächen zu Wohnen umgenutzt werden sollen, gelten für das Wohnen andere Anforderungen (z.B. Freiflächen, Lärm, Verkehr), die neu erfüllt werden müssen. Die Festsetzung „GE“ ermöglicht kein Wohnen, sodass der Bebauungsplan entsprechend geändert werden müsste. Im Wege der Befreiung sind derartige Anpassungen voraussichtlich nicht möglich, weil eine Änderung der Nutzungsart in aller Regel die Grundzüge der Planung berührt und auch der Anwendungsbereich des § 31 Abs. 3 BauGB die Umwandlung eines Baugebiets nicht vorsieht (...im „Einzelfall“).

Die bauplanungsrechtlichen Typologien orientieren sich am abstrakten Konfliktpotenzial von Nutzungen. Dabei spielt die gesellschaftliche Akzeptanz oder Bewertung von Nutzungen nur bei Kinderlärm eine Rolle (Kinderlärm ist nach der Rechtsprechung als sozialadäquat hinzunehmen, ebenso legt § 22 Abs. 1a Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) fest, dass Kinderlärm im Regelfall keine schädlichen Umwelteinwirkungen darstellt). Ansonsten orientieren sich die Typologien wertungsfrei am städtebaulichen Konfliktpotenzial (v.a. Besucherzahl, Öffnungszeiten, typische lärmintensive Verhaltensweisen). Die konkrete Konfliktsituation im Einzelfall muss anhand des vorhandenen Bestands an Nutzungen, den individuellen räumlichen Gegebenheiten und den geplanten neuen Nutzungen oder Veränderungen analysiert werden. Komplexe Konfliktsituationen lassen sich in der Regel nur mit bauleitplanerischen Mitteln bewältigen. Bei einfacheren Situationen ist teilweise über die Festsetzung von Auflagenvorbehalten und baulichen Verbesserungen, u.a. Lärmschutzmaßnahmen, teils auch Beschränkung von Öffnungszeiten, eine Lösung möglich. In geeigneten Fällen kann z.B. eine Befreiung oder Ausnahme widerruflich erteilt werden für den Fall, dass es trotz Konfliktlösungsstrategien zu Konflikten kommt.

Behindert das Immissionsschutzrecht, insb. die derzeitige Ausgestaltung der TA Lärm sowie der DIN 18005, die genannten Anpassungsprozesse? Falls ja: inwiefern können Änderungen in der BauNVO Folgeänderungen im Immissionsschutzrecht auslösen oder Veränderungen des Verhältnisses zwischen Bau- und Immissionsschutzrecht bewirken?

Es liegt auf der Hand, dass das Streben nach innerstädtischer Verdichtung und der gewünschten Schaffung von Wohnraum in einem Spannungsverhältnis steht, den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gerecht zu werden. Es muss Lärmkonflikten begegnet werden, die beispielsweise dadurch entstehen, dass Baulücken geschlossen werden oder eine Umnutzung alter Gewerbeflächen zum Wohnen stattfindet. Durch immer dichter werdende Bebauung und eine immer stärkere Durchmischung unterschiedlicher Nutzungen auf engem Raum rücken schutzbedürftige Nutzungen nicht selten in räumliche Nähe zu gewerblichen oder sonst emittierenden Nutzungen oder werden ihrerseits durch Heranrücken von Lärmquellen beeinträchtigt.

Ein Bauleitplan muss insbesondere auch mit Blick auf die Lärmschutzbelange den Anforderungen des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB genügen. Die DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“ ist ein wichtiges lärmtechnisches Regelwerk für die Beurteilung des Lärms in der Bauleitplanung. Das Regelwerk behandelt nur die städtebauliche Planung und gilt nicht für die Anwendung in Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren. Die DIN 18005 bezieht sich – als einziges technisches Regelwerk – unmittelbar auf die Bauleitplanung und berücksichtigt alle hierfür relevanten Lärmquellen. Neben einem vereinfachten Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Schall-immissionen enthält sie in einem Beiblatt schalltechnische Orientierungswerte, die nach der Schutzwürdigkeit des Baugebiets abgestuft sind und deren Einhaltung durch die Bauleitplanung angestrebt werden soll. Im Bauleitplanverfahren ist die Gemeinde nicht von vornerein gehindert, im Wege der Abwägung Nutzungen festzulegen, die die Richtwerte der DIN 18005 über- oder unterschreiten. Je weiter die Orientierungswerte der DIN 18005-1 allerdings überschritten werden, desto gewichtiger müssen die für die Planung sprechenden städtebaulichen Gründe sein, und umso mehr hat die Gemeinde die baulichen und technischen Möglichkeiten auszuschöpfen, die ihr zur Verfügung stehen, um diese Auswirkungen zu mindern bzw. zu verhindern.

Die neu überarbeiteten schalltechnischen Orientierungswerte (Beiblatt 1) der DIN 18005 sehen Abweichungen von den Immissionsrichtwerten (Nr. 6.1) der TA Lärm vor: so liegt z.B. der Orientierungswert für den Beurteilungspegel bei Industrie-, Gewerbe- und Freizeitlärm für das urbane Gebiet tags bei 60 Lr dB (TA Lärm 63 dB (A)). Die Differenzen sind nicht nachvollziehbar und erschweren das Bauleitplanverfahren, da Überschreitungen stets einer städtebaulichen Begründung bedürfen.

Zur Lösung der Lärmkonflikte stehen diverse Festsetzungsmöglichkeiten zur Verfügung, u.a. die Anordnung von „passiven“ Schallschutzmaßnahmen, § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB. Ob eine Festsetzung zu öffnender Schallschutzfenster in einem Bebauungsplan für eine heranrückende Wohnbebauung auch dann zur Lösung eines Lärmkonflikts mit einem benachbarten Gewerbebetrieb geeignet ist, wenn es zu einer Überschreitung der von dem Betreiber der gewerblichen Anlage einzuhaltenden Immissionsrichtwerte der TA Lärm kommt, ist höchstrichterlich bisher nicht entschieden, aber angesichts der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.11.2012 – 4 C 8.11 – zweifelhaft.

Der ständig zunehmende Druck auf den Wohnungsmarkt, der eine neue Flächenbetrachtung erforderlich macht sowie die Mischung und Veränderung von Arbeits- und Freizeitverhalten (bis in den Abend oder gar die Nacht) erzeugen auch im Nachtzeitraum neue Lärmkonflikte, die teilweise mit zusätzlichen aktiven Lärmschutzmaßnahmen lösbar sind. In Teilen müssen aber auch passive Schallschutzmaßnahmen zum Einsatz kommen können. Die Praxis fordert daher seit langem eine Flexibilisierung der TA Lärm für besondere Fälle: So müssen auch neuere, besondere Fensterkonstruktionen – wie das „Hamburger Fenster“ – rechtssicher zum Einsatz kommen können. Hierfür liegt seit einiger Zeit ein geeigneter Vorschlag der gemeinsamen Arbeitsgruppe von BMK und UMK zur Einführung einer sog. "Experimentierklausel" in die TA Lärm vor. Im Detail siehe dazu https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/bericht-zu-top-26_1607084603.pdf.

Änderungen in der BauNVO mit immissionsschutzrechtlicher Relevanz werden vermutlich wie bisher zu einer Ergänzung der an den Gebietskategorien der BauNVO orientierten Immissionsrichtwerttabelle der TA Lärm (Nr. 6.1) führen. Soweit in der BauNVO weitere Erleichterungen zugunsten des Wohnungsbaus geschaffen werden, ist wichtig, die geforderte Flexibilisierung in Bezug auf den Einsatz besonderer Fensterkonstruktionen auch auf diese Fälle zu erstrecken.

Ist eine Änderung bei den Gebietstypen oder Nutzungsbegriffen hilfreich und sinnvoll?

Es sollte eine zeitgemäße Überprüfung der gewerblichen Nutzungskategorien hinsichtlich ihres Störgrades erfolgen (s.o. Nr. 1).

Auch das Thema „Wohnen im Kerngebiet“ (MK) sollte betrachtet werden. Bei der Neuplanung eines Kerngebiets können bei Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe gem. § 7 Abs. 4 BauNVO Wohnungen im dort näher beschriebenen Umfang festgesetzt werden. Die Erleichterung der Zulässigkeit von Wohnen in Kerngebieten wurde bei einer gemeinsam durchgeführten Umfrage von DST und Difu (2010) bei den Mitgliedstädten des DST (158 Antworten) am häufigsten angeregt: Wohnen könnte zu den allgemein zulässigen Nutzungen entwickelt werden und auch in Kombination mit großflächigem Einzelhandel möglich sein. Mindestens sollte aber das Erfordernis des Vorliegens „besonderer“ städtebaulicher Gründe entfallen. Das könnte insbesondere vor dem Hintergrund des aktuellen Wandels in der Innenstadt mit Leerständen ehemals als Verkaufsstätten genutzter Immobilien neues Wohnraumpotenzial erschließen. Bei der Einordnung des Wohnens als allgemein zulässige Nutzung könnte zudem die Regelung des faktischen Kerngebiets (§ 34 Abs. 2 BauGB) auch für die Wohnnutzung zur Anwendung kommen.

Mehr „Beinfreiheit“ wünschen sich die Städte auch bei der Festsetzung „Sonstiger Sondergebiete“ nach § 11 Abs. 1 BauNVO: Hier entsteht ein hoher Begründungsaufwand durch den Nachweis, dass sich diese Sondergebiete von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheiden müssen. Durch den Wegfall des Erfordernisses „wesentlich“ würde die Gestaltungsfreiheit der Städte für sonstige Sondergebiete gestärkt.

Sind vor diesem Hintergrund Experimentierräume oder Reallabore mit Freistellung von Bindungen sinnvoll? An welche Voraussetzungen sollten diese ggf. gebunden werden?

Reallabore sind sinnvolle Instrumente, um Transformationsprozesse offen anzustoßen und einen konstruktiven Austausch zwischen Planung/Wissenschaft und Praxis zu ermöglichen. Es können Ansätze erprobt werden, die mit dem bestehenden Rechts- und Regulierungsrahmen nur bedingt vereinbar sind. Hier könnte in sorgfältig ausgewählten und klar abgegrenzten Teilbereichen (befristet) die Wirkung von abgeänderten Vorgaben der BauNVO mit anschließender Evaluierung erprobt werden. Ein Beispiel wäre die Aufhebung der Typisierung von Betriebsarten und die die Verträglichkeit der Nutzungen mit dem jeweiligen Baugebiet ausschließlich anhand der zusätzlich regelhaft zu prüfenden immissionsschutzrechtlichen Vorgaben zu beurteilen (s.o. Nr. 1). Denkbar wäre auch ein Instrument neben dem Bebauungsplan (ortsbezogene Satzung oder Verordnung), das spezifische Regelungen definieren kann, wie z.B. eine Satzung zu höheren Lärmtoleranzen bei Wohnen in der Innenstadt. Wenn bei der Konfliktlösung wirklich neue Optionen eröffnet werden sollen, wird dies nicht alleine auf der Ebene der BauNVO erfolgen können. Es ist stets auch das jeweils einschlägige Fachrecht zu betrachten. Zunächst sollte daher die Umsetzung der sog. „Experimentierklausel“ zur TA Lärm erfolgen.

Zur Lösung des schon mehrfach angesprochenen Spannungsverhältnisses in Bezug auf den Lärmschutz könnte auch der Vorschlag von Prof. Dr. Reidt für einen „Innovativen Städtebau“ Gegenstand einer Erprobung in einem Reallabor sein:

Die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingefügte erweiterte Befreiungsmöglichkeit in § 31 Abs. 3 BauGB sollte zur weiteren Flexibilisierung und Beschleunigung und für die Eröffnung innovativer baulicher Lösungsmöglichkeiten in dafür geeigneten Fällen erweitert werden. Ebenso sollte die Möglichkeit, vom Gebot des Einfügens nach § 34 Abs. 3a BauGB abzuweichen, erweitert werden. Sowohl in § 15 Abs. 1 BauNVO als auch in § 34 Abs. 1 BauGB sollte in Bezug auf das (nachbarschützende) Gebot der Rücksichtnahme klargestellt werden, dass dieses in der Regel dann nicht verletzt ist, wenn bauliche oder technische Schutzvorkehrungen ergriffen werden, die einen ausreichenden Innenraumschutz gewährleisten, dies also auch dann, wenn untergesetzliche Regelwerke wie die TA Lärm für den Innenraumschutz auf Außenwerte abstellen. Dafür schlägt Reidt eine Ergänzung in § 15 BauNVO und § 34 BauGB vor, wonach Belästigungen oder Störungen durch Geräusche, insbesondere Gewerbelärm, Verkehrslärm, Sportlärm und Freizeitlärm auch in schutzbedürftigen Räumen nicht vorliegen, wenn dem durch geeignete Schutzvorkehrungen wie Außendämmungen, besondere Fensterkonstruktionen (mit und ohne öffentbare Fenster) so Rechnung getragen wird, dass ein ausreichender Innenraumschutz gewährleistet ist.

(Prof. Dr. Olaf Reidt, „Vorschläge zur Beschleunigung und Flexibilisierung von Planungs- und Genehmigungsvorhaben für Bauvorhaben“ im Auftrag des ZIA, Zentraler Immobilienausschuss e.V.)

Ist eine Flexibilisierung oder Freistellung vom Gebietstypenzwang hilfreich und sinnvoll? Wie könnte diese erfolgen?

Auch hier lohnt ein Blick auf die Ergebnisse der oben erwähnten Difu/DST-Umfrage:

Die Aussage, dass „die Bindung an die Baugebietstypen zu unflexibel ist und gelockert werden sollte“, dürfte vor allem bei Planungsvorhaben der Innenentwicklung relevant sein, da diese häufig auf vorhandene Nutzungsstrukturen im Plangebiet und dessen Umfeld stoßen, die mit den Baugebietskategorien der BauNVO mitunter schwer in Einklang zu bringen sind. Deshalb wurde im Schrifttum gelegentlich erwogen, die Bindung an die Baugebietstypologie der BauNVO zu lockern und insoweit auf das Modell des vorhabenbezogenen Bebauungsplans hingewiesen. Dennoch stimmten lediglich ca. 15 Prozent der Aussage uneingeschränkt oder überwiegend zu, dass die Bindung an die Baugebietstypologie der BauNVO zu unflexibel ist und diese gelockert werden sollte. Der größte Teil der befragten Städte (ca. 56 Prozent) war hier eher zurückhaltend und teilte diese Auffassung nur in geringem Umfang. Uneingeschränkt ablehnend äußerten

sich knapp 30 Prozent der befragten Städte. Die gesonderte Nachfrage, ob die Verwendung der Baugebietstypologie der BauNVO bei der Festsetzung der Art der Nutzung (Gebietstypenzwang) entsprechend der Regelung beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan generell oder zumindest in bestimmten Fällen freigestellt werden sollte, bejahten demgegenüber gut 50 Prozent aller befragten Städte. Als gewünschte Fälle wurden die Innenentwicklung sowie Gemengelagen genannt.

Der Gesetzgeber hat inzwischen für eine Reihe von besonderen Bebauungsplänen den Gebietstypenzwang ausgesetzt (§ 9 Abs. 2a bis d BauGB). Zur Vermeidung von weiteren, sektoralen Spezialregelungen sollte geprüft werden, ob nicht eine Freistellung für alle Bebauungspläne, die der räumlichen Innenentwicklung im Stadtkörper dienen, in Betracht gezogen werden sollte.

Kann insbesondere das Konzept des Vorhabenbezogenen Bebauungsplan weiterhelfen; könnte dieses Instrument vereinfacht werden?

Die Aufstellung von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen kommt in Betracht, wenn ein präzises umrissenes Projekt eines Vorhabenträgers vorliegt. Die B-Plan-Erstellung erfolgt auf Antrag des Vorhabenträgers. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan besteht aus drei zwingend erforderlichen Elementen: dem Vorhaben- und Erschließungsplan (Grundlage für das Satzungsverfahren), dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan (wird von der Gemeinde als Satzung beschlossen) sowie dem Durchführungsvertrag (inhaltliche und zeitliche Durchführungsverpflichtung des Vorhabenträgers). Die gesetzgeberische Absicht war ursprünglich, in der ehemaligen DDR, in der städtebauliche Pläne mit Rechtsverbindlichkeit im Wesentlichen nicht vorlagen, schnell verbindliche städtebauliche Planungsgrundlagen zu schaffen. Mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 wurde die Bestimmung im gesamten Bundesgebiet eingeführt.

Vom sonstigen Bebauungsplan unterscheidet sich der Vorhaben- und Erschließungsplan vor allem dadurch, dass er nicht an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB und an die BauNVO gebunden ist.

Trotz dieser weiten Flexibilität findet das Instrument nur selten Anwendung, aufgrund der Rückmeldungen im Erfahrungsaustausch in den DST-Fachgremien in der Regel überwiegend bei (großflächigen) Einzelhandelsvorhaben mit entsprechender Sach- und Planungskompetenz auf Seiten des Investors. Dieser erarbeitet nämlich die städtebauliche Planung, zu deren Durchführung er sich dann vertraglich verpflichtet. Auch wird in den Anwendungsfällen nur selten von einem „Festsetzungserfindungsrecht“ Gebrauch gemacht, vielmehr ist es gängige Praxis, auch in diesen Fällen auf die Regelungen des BauGB und der BauNVO zurückzugreifen. Das ist aus Gründen der Rechtssicherheit nachvollziehbar, Festsetzungskatalog und Gebietstypologie der BauNVO bilden ein anerkanntes und durch die Rechtsprechung konkretisiertes bauleitplanerisches „Grundgerüst“.

Aus der Praxis wird wenig bis keinen Bedarf gesehen, das Instrument des Vorhaben- und Erschließungsplans grundlegend zu überarbeiten. Als Hemmnis wird zwar das zwingende Erfordernis von drei Elementen – der Vorhaben- und Erschließungsplan wird zwar später Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, bildet aber dennoch ein eigenes Element – genannt, was die Frage aufwirft, ob nicht auf ein förmliches Element verzichtet werden kann.

Auch der Wechsel des Vorhabenträgers, was durchaus nicht selten vorkommt, kann aufgrund des Zustimmungserfordernisses durch die Gemeinde (Stadtrat) zu Verzögerungen führen, weil häufig bei dieser Gelegenheit gewünscht wird, die Planung insgesamt einer erneuten Betrachtung zu unterwerfen. Zudem erhöht der vorhabenbezogene Bebauungsplan die Flexibilisierung nur in Bezug auf das konkrete Vorhaben.

Da die Praxis, wie oben dargelegt, ohnehin auf die bewährten Instrumente in § 9 BauGB bzw. der BauNVO zurückgreift, läuft der (scheinbare) Vorteil des Vorhaben- und Erschließungsplans in dieser Hinsicht jedenfalls ins Leere. Die weiteren Vorteile des Vorhaben- und Erschließungsplans lassen sich überwiegend auch mit einer Angebotsplanung und dem Abschluss eines städtebaulichen Vertrags erreichen. Diese Variante wird von der Praxis deutlich bevorzugt.

In der letzten Legislaturperiode wurde aus dem Kreis der Länder vorgeschlagen, zur Vereinfachung des Bauens einen einheitlichen Vollgeschossbegriff in § 20 BauNVO zu regeln. Welche Rechtsfragen sind dabei zu beachten? Könnte die Geltung eines einheitlichen Vollgeschossbegriffs auch für Altpläne vorgesehen werden, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?

Im Gesetzgebungsverfahren zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts im Jahr 2012 gab es bereits einen Vorschlag des Bundes zur Einführung eines bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriffs in § 20 Abs. 1 BauNVO. Dieser orientierte sich an der Begriffsdefinition des § 87 Absatz 2 Musterbauordnung (MBO) 2002 i. V. m. § 2 Absatz 4 MBO 1997, die auch der Mehrzahl der Landesbauordnungen zu Grunde liegt. Für bestehende Bebauungspläne wurde eine Übergangsregelung vorgesehen. Der bisherige Verweis auf den landesrechtlichen Vollgeschossbegriff erfolgte deshalb, da in der Vergangenheit der Vollgeschossbegriff neben der städtebaulichen Relevanz auch bauordnungsrechtliche Relevanz hatte und es keine Widersprüche zwischen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht geben sollte. Mit der MBO 2002 hat der Vollgeschossbegriff erstmals jede bauordnungsrechtliche Funktion eingebüßt, so dass eine einheitliche bauplanungsrechtliche Definition erfolgen kann. Das entspricht wohl auch der Auffassung der Länder. Die bundeseinheitliche Regelung im Jahr 2012 scheiterte allerdings daran, dass es in einigen Landesbauordnungen Regelungen zur Anrechnung bzw. Nichtanrechnung von zurückgesetzten Geschossen (Staffelgeschoss) gab und noch gibt und eine Nichtberücksichtigung von Staffelgeschossen möglicherweise die Ausnutzbarkeit von Grundstücken beeinträchtigt hätte.

Die Überlegungen gelten für einen erneuten Anlauf zur Implementierung eines bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriffs fort. Auch die Bauministerkonferenz hat sich jüngst für eine Vereinheitlichung in der BauNVO ausgesprochen. Es wird nun davon abhängen, ob und wie die Länder sich zu einer Regelung mit oder ohne Berücksichtigung von Staffelgeschossen verständigen können. Es wird auch diskutiert, die Behandlung von Staffelgeschossen als Vollgeschoss den Gemeinden mittels Festsetzung im Bebauungsplan zu überlassen.

Aus kommunaler Sicht wird die Einführung eines bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriffs unterstützt. Dieser sollte aber nur für neue Pläne zur Anwendung kommen. Für Bestandspläne sollte es bei der bisherigen Systematik in der BauNVO bleiben, wonach die Gemeinde bei Änderungswillen planerisch tätig werden kann.

Weitere Fragen aus dem Bündnis bezahlbarer Wohnraum:

Gibt es Hemmnisse in Bezug auf die Anwendung des „Urbanen Gebietes“ (MU) und wie könnten diese ggf. ausgeräumt werden?

Aufgrund der städtebaulichen Strukturen findet das MU in größeren Städten oftmals Anwendung und wird als sehr zweckmäßig zur Förderung höherer baulicher Dichten und Nutzungsmischung angesehen. Mit dem MU wird die Möglichkeit eröffnet, über die bisherigen typologisierten Nutzungsmischungen hinaus dem Wunsch nach urbanem, nutzungsgemischten und damit eher lebhaftem Flair zu entsprechen.

Zu diskutieren wäre, das urbane Gebiet als faktisches Baugebiet gem. § 34 Abs. 2 BauGB anzuerkennen. Damit einhergehen müsste dann wohl auch eine Gewichtung der Hauptnutzungen. Hierdurch würde die Zulassung von Nutzungen an die tatsächlich vorhandene durchmischte Prägung angepasst, es könnten die höheren Dichtewerte und die Immissionsschutzgrenzen der TA Lärm zur Anwendung kommen.

Urbane Gebiete werden derzeit weit überwiegend für verdichtete Wohngebiete mit eingestreuter gewerblicher Nutzung insbesondere in den Erdgeschossen verwendet, welche grundsätzlich in vielen Fällen auch im allgemeinen Wohngebiet (WA) zulässig wäre. Die zielgerichtete Ansiedlung von Betrieben ist problematisch, da sich in den Erdgeschosszonen vorrangig konsumorientierte Betriebe niederlassen und für produzierendes Gewerbe (z. B. Handwerksbetriebe) Flächen nicht explizit vorgehalten werden. Auch ist die Kategorisierung und Abgrenzung des nicht wesentlich störenden zulässigen Gewerbes im MU gegenüber dem auch im

WA zulässigen nicht störenden Gewerbe schwierig. Insbesondere die planungsrechtliche Umwandlung von gewerblichen Bauflächen in gemischte Baugebiete kann zu erheblichen Bodenwertsteigerungen führen. In der Folge führt das zu negativen Auswirkungen auf die Höhe der Mieten und kann so eine Verdrängung von (vorher ansässigen) gewerblichen Betrieben nach sich ziehen, da eine Mietpreisbindung für Gewerbeflächen rechtlich nicht zulässig ist.

Hier wird auf die unter A. erwähnte Zusammenfassung der Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) „Gebietstypologie der Baunutzungsverordnung - Ergebnisse einer empirischen Untersuchung“ verwiesen. Auch dort wurden die Bodenpreissteigerungen und die in diesem Kontext schwer zu steuernde Nutzungsmischung genannt. Daher wurde angeregt, die Möglichkeit zu schaffen, Mindestflächenanteile für die am Immobilienmarkt schwächere Nutzung sowie Flächenbegrenzungen für am Markt stärkere Nutzungen festsetzen zu können. Diese Überlegungen könnten auch zur Lösung der vorstehend geschilderten Problematik beitragen.

Etwaige Hemmnisse in der Anwendung des MU liegen überwiegend nicht in der konkreten Ausgestaltung des § 6a BauNVO, sondern vielmehr in den Schwierigkeiten der Konfliktbewältigung angesichts der dort zugelassenen Nutzungsmischungen. So ist es einerseits zu begrüßen, wenn mit dem MU eine Möglichkeit eröffnet wird, über die bisherigen typologisierten Nutzungsmischungen hinaus urbane und lebhaftere Stadtquartiere zu schaffen. Auf der anderen Seite halten insoweit vor allem die Lärmvorschriften mit ihren zumindest hier zu engen Vorgaben nicht Schritt. Hier wäre eine maßvolle Anpassung wünschenswert, um derartige Bereiche auch in der Praxis rechtssicher realisieren zu können (vgl. auch Ausführungen zu Nr. 2).

Gibt es Hemmnisse in Bezug auf die Anwendung des „Dörflichen Wohngebietes (MDW) und wie könnten diese ggf. ausgeräumt werden?

Die Beseitigung etwaiger Hemmnisse in Bezug auf die Anwendung des dörflichen Wohngebiets wurde zwar als Maßnahme im Abschlussbericht des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum aufgenommen, jedoch ohne die Hemmnisse bereits zuvor näher zu konkretisieren. Die Veröffentlichung Difu Impulse 2/2023 „Neue Instrumente der Baulandmobilisierung“ erläutern die Neuregelung und die damit geschaffenen Entwicklungsmöglichkeiten in dörflicher Umgebung ausführlich, auch die strittige Frage hinsichtlich der gebietsprägenden Hauptnutzungen wird angesprochen. Praxisfälle sind bisher nicht bekannt, daher lässt sich zu diesem Zeitpunkt keine Aussage über mögliche Hemmnisse treffen.

Ist eine grundsätzliche Neuausrichtung des Rechtsrahmens der BauNVO zur Verwirklichung von Nutzungsmischung möglich und sinnvoll und in welcher Form?

Eine grundsätzliche Neuausrichtung des Rechtsrahmens der BauNVO wird aus den genannten Gründen für nicht erforderlich gehalten. Die Struktur hat sich dem Grunde nach bewährt und wurde zuletzt z.B. auch durch das neu aufgenommene urbane Gebiet sinnvoll ergänzt. Weiterer Änderungsbedarf wird in grundsätzlicher Hinsicht nicht gesehen. Probleme werden eher in Bezug auf immissionsschutzrechtliche Vorgaben und angrenzende Nutzungen gesehen.

Zulässigkeit von Clubs und Livemusikspielstätten

1. Anlass und Hintergrund

Die Zulässigkeit von Clubs und Livemusikspielstätten in den Baugebieten nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) soll in der 20. Legislaturperiode neu geordnet werden. Anlass für Novellierungsüberlegungen geben eine Entschließung des Deutschen Bundestages aus der letzten Legislaturperiode sowie der Koalitionsvertrag auf Bundesebene vom 7.12.2021.

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung vor etwa zwei Jahren aufgefordert, die BauNVO so anzupassen, dass „Clubs und Livespielstätten mit nachweisbarem kulturellen Bezug nicht mehr als Vergnügungsstätten, sondern als Anlagen für kulturelle Zwecke definiert werden“. Darüber hinaus hat der Deutsche Bundestag begrüßt, dass eine Experimentierklausel in die TA Lärm aufgenommen werden soll.¹

Im Koalitionsvertrag heißt es: „Wir erkennen für Clubs und Livemusikspielstätten ihren kulturellen Bezug an. Für beides werden wir die Baunutzungsverordnung und TA Lärm anpassen“ und ferner „Die TA Lärm werden wir modernisieren und an die geänderten Lebensverhältnisse in den Innenstädten anpassen, um Zielkonflikte zwischen Lärmschutz und heranrückender Wohnbebauung aufzulösen“.²

Hintergrund ist das Bestreben der Politik, den in Schwierigkeiten geratenen Clubs und Livemusikspielstätten zu helfen und so das „Clubsterben“ aufzuhalten. Als eine der Hauptursachen für eine wachsende Zahl von Standortschließungen nannte der Interessenverband Live Musik Kommission e.V. (im Folgenden LiveKomm) im Februar 2020 vor allem Anwohnerbeschwerden wegen des Clublärms, insbesondere des Zu- und Abgangsverkehrs der Clubbesucher, ferner heranrückende Wohnbebauung.³

Die konkreten Anliegen der Branche betreffen im Bereich des Bauplanungsrechts die Baunutzungsverordnung. So setzt sich die LiveKomm dafür ein, dass Clubs und Livemusikspielstätten in der BauNVO nicht als Vergnügungsstätten eingestuft werden, sondern als Anlagen für kulturelle Zwecke. Im Falle heranrückender Wohnbebauung soll der Vorhabenträger die Kosten für den Schallschutz der Wohnbebauung tragen. Darüber hinaus wird die Einführung eines Sondergebiets „Kultur“ in § 11 Abs. 2 BauNVO gefordert.

2. Zum Begriff der Clubs und Livemusikspielstätten

Clubs und Livemusikspielstätten (im Folgenden: Musikclubs) sind weder in der BauNVO noch anderswo im Planungsrecht legal definiert. In den Vorschriften zur Art der baulichen Nutzung werden sie nicht verwendet. Sie müssen also einem vorhandenen Nutzungsbegriff zugeordnet werden. Dafür kommt es auf das Nutzungskonzept eines Musikclubs an. Was kennzeichnet einen Musikclub? Für die Definition sind nur die städtebaulich relevanten Nutzungsweisen von Bedeutung. Ausgeklammert werden müssen Eigenschaften

¹ BT-Drucks. 19/29396, S. 8-9.

² Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der SPD, Bündnis'90/DIE GRÜNEN und der FDP, Mehr Fortschritt wagen, S. 73 (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf).

³ Stellungnahme der Live Musik Kommission e.V. vom 3.2.2020 zum öff. Fachgespräch des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen am 12.2.2020, Ausschussdrucksache 19(24)171, S. 1.

und Besonderheiten, die für das Städtebaurecht und seine Anwendung keine Bedeutung haben.⁴ Als Ausgangspunkt können Definitionen der LiveKomm dienen:

„(Musik-)Clubs sind Einrichtungen, deren ... Zweck der Betrieb einer Spielstätte für die regelmäßige Veranstaltung und Förderung musikalischer Live-Darbietungen ... ist.“⁵ In Clubs kommen Menschen, um „Musik zu hören, zu tanzen und sich auszutauschen“⁶.

Die Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz hat den Begriff konkretisiert:

„In der Regel finden in Musikclubs Partys, Festivals, Konzerte sowie ähnliche Veranstaltungen statt, die durch Tanz- und Feiermöglichkeiten, nächtliche Öffnungszeiten und teilweise erheblichen Publikumsverkehr (einschließlich kommender und gehender Gäste, Unterhaltungen auch außen, Warteschlangen etc.) gekennzeichnet sind.“⁷

Zur Größe der Anlagen gibt die LiveKomm eine Obergrenze von 2.000 Besuchern an. Städtebaulich wahrnehmbare Außenwirkungen entfalten Musikclubs sowohl durch ihren eigentlichen Betrieb, also vor allem durch die Geräusche der Bühnenmusik, als auch durch den Lärm, der von den Besuchern als Zugangs- oder Abgangsverkehr ausgeht. Die üblichen Betriebszeiten reichen bis weit nach Mitternacht. Damit sind nicht selten Ruhestörungen oder Lärmbelästigungen verbunden.

Die Betriebskonzepte von Musikclubs können sich im Einzelfall in einigen Aspekten voneinander unterscheiden (Betriebszeiten, Anteil der Gastronomie, Tanz, Größe und Besucherkapazität, Bedeutung von Design/Licht, Außenbereich oder nicht, Zahl der „Live-Auftritte“ von Künstlern usw.).⁸ Es gibt also nicht zwangsläufig „den einen“ Typus eines Musikclubs, der wiederum einem bestimmten Nutzungsbegriff der BauNVO zuzuordnen ist. Vielmehr ist in der Wirklichkeit eine gewisse Bandbreite von Clubs mit verschiedenen Nutzungsschwerpunkten anzutreffen. Je nach dem Nutzungskonzept im Einzelfall kann sich daraus eine differenzierte Zuordnung zu den Nutzungsbegriffen der BauNVO ergeben.

3. Vergnügungsstätten und Anlagen für kulturelle Zwecke im geltenden Recht

Nach ihrer Zweckbestimmung (aus Sicht des Bauplanungsrechts) führen typische Musikclubs im Wesentlichen Veranstaltungen mit Livemusik durch und bieten Gelegenheit zum Tanzen und Feiern. Man kann von einer Kombination von Konzerthaus und Tanzlokal mit nächtlichen Öffnungszeiten sprechen. Im Folgenden soll geprüft werden, ob die solchermaßen typisierten Musikclubs in der Begriffswelt der BauNVO den Anlagen für kulturelle Zwecke gleichgestellt werden können oder ob es sich um Vergnügungsstätten handelt.

Anlagen für kulturelle Zwecke stehen für ein weit gefasstes Allgemeinwohlinteresse u.a. an Kunst und Kultur. Soweit hier von Bedeutung, gehören dazu z. B. Konzert-, Opern- und Schauspielhäuser, Theater, Museen. Hingegen sind Tanz- und Nachtlokale nach dem Verständnis der BauNVO Vergnügungsstätten. Als

⁴ Einige von der LiveKomm geforderten Voraussetzungen für Musikclubs entziehen sich einer städtebaulichen Bewertung. Dazu gehört zum Beispiel, ob Nachwuchs- oder arrivierte Künstler oder aber DJs auftreten, ob die Auswahl der Musik „künstlerisch kuratiert“ wird oder ob eigene oder fremde Kompositionen vorgetragen werden und dass keine CDs abgespielt werden.

⁵ Stellungnahme der Live Musik Kommission e.V. vom 28.2.2022 an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Berlin, Anhang

⁶ Stellungnahme der Live Musik Kommission e.V. vom 3.2.2020 (s.o. Fn. 3), S. 2.

⁷ Hinweise der Fachkommission Städtebau zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Musikclubs vom 23. März 2022, Seite 5 (<https://www.bauministerkonferenz.de/verzeichnis.aspx?id=993&o=75909860993>, zuletzt abgerufen am 4.5.2023).

⁸ Fachkommission Städtebau aaO.

Anlagen für kulturelle Zwecke kommen nach der (nicht unumstrittenen) Rechtsprechung aber nur Gemeinbedarfsanlagen i.S.d. § 5 Abs. 2 Nr. 2a BauGB infrage, also Einrichtungen der Infrastruktur, die der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs dienen. Auf die Rechtsform des Trägers kommt es nicht entscheidend an.⁹ Gemeinbedarfsanlagen nehmen öffentliche Aufgaben für die Allgemeinheit wahr. Ein etwaiges privatwirtschaftliches Gewinnstreben muss deutlich dahinter zurückstehen. Schließlich muss die Anlage einem nicht fest bestimmten, wechselnden Teil der Bevölkerung zugänglich sein. Als Gemeinbedarfsanlagen anerkannt hat das BVerwG u.a. ein selbstverwaltetes Kultur- und Begegnungszentrum,¹⁰ ein Krankenhaus,¹¹ ein Krematorium mit Abschiedsraum,¹² eine ambulante Einrichtung der Drogenhilfe,¹³ ein Verwaltungsgebäude eines Sozialversicherungsträgers.¹⁴

Legt man die obige¹⁵ Typisierung der Musikclubs zugrunde, kann de lege lata nicht von einer Anlage für kulturelle Zwecke gesprochen werden. Eine Kombination von Konzerthaus und Tanzlokal mit nächtlichen Öffnungszeiten erfüllt allein schon wegen des Nutzungsschwerpunktes Tanzlokal, einer Vergnügungsstätte, nicht den Begriff einer Anlage für kulturelle Zwecke. Bei einem auf die Veranstaltung von Konzerten beschränkten Musikclub, der auf Tanzveranstaltungen und nächtliche Betriebszeiten verzichtet, wäre die Annahme einer Anlage für kulturelle Zwecke jedoch nicht ausgeschlossen. Ungewiss wäre dann aber, ob die Eigenschaft als Gemeinbedarfsanlage erfüllt wäre (z. B. wegen der Förderung von Nachwuchskünstlern).

Eine Vergnügungsstätte im Sinne der BauNVO ist eine besondere Art von (in der Regel) Gewerbebetrieb, gekennzeichnet durch Entspannung, geselliges Zusammensein, Amüsierbetrieb und kommerzielle Freizeitgestaltung. Der Begriff bezieht sich auf Betriebe, die typischerweise mit erheblichen Lärmbelästigungen von ruhebedürftigen anderen Nutzungen, wie die Wohnnutzung, einhergehen, sei es wegen der speziellen Art der Veranstaltung selbst, den durch sie ausgelösten Zu- und Abgangsverkehr oder die Folgen von Alkoholkonsum. Neben Diskotheken¹⁶ hat die Rechtsprechung als Vergnügungsstätten u.a. Nachtlokale, Tanzlokale,¹⁷ Billardcafés,¹⁸ Spielhallen,¹⁹ Spielbanken und Spielcasinos²⁰ und Wettbüros²¹ anerkannt. Täglich wechselnde, erst in den Nachtstunden beginnende Musikprogramme sprechen für eine Vergnügungsstätte.²² Gelegentliche Tanzveranstaltungen in einer Gaststätte lassen die Nutzung dagegen nicht ohne weiteres in eine Vergnügungsstätte umschlagen.²³

In der baurechtlichen Praxis werden Musikclubs zu Recht als Vergnügungsstätten behandelt. Musik- und Tanzveranstaltungen mit nächtlichen Öffnungszeiten prägen das Erscheinungsbild dieser Nutzungsart; sie gehören zum Kernbereich des baurechtlichen Vergnügungsstättenbegriffs.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch keine Schank- und Speisewirtschaft im Sinne der BauNVO vorliegt, denn das Anbieten von Speisen und Getränken bildet keinen Nutzungsschwerpunkt.

⁹ BVerwGE 142, 1 Rn. 11 = NVwZ 2012, 825 (Krematorium mit Abschiedsraum im Gewerbegebiet).

¹⁰ BVerwG NVwZ 1994, 1004.

¹¹ BVerwGE 102, 351 [354] = NVwZ 1997, 902.

¹² BVerwGE 142, 1 = NVwZ 2012, 825.

¹³ BVerwG BauR 2001, 605.

¹⁴ BVerwG NVwZ-RR 1998, 538.

¹⁵ Siehe Abschnitt III.1.

¹⁶ VGH Mannheim DVBl. 2011, 239.

¹⁷ VGH Mannheim NVwZ-RR 1991, 405; VGH Mannheim BeckRS 2019, 28481.

¹⁸ BVerwG NVwZ-RR 1993, 65.

¹⁹ BVerwG NVwZ 1991, 266.

²⁰ BVerwG NVwZ 1986, 643.

²¹ Nachw. bei Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 6 BauNVO Rn. 43b.

²² OVG Berlin NVwZ-RR 2005, 160 = BauR 2005, 677; VGH Kassel BeckRS 2012, 48950.

²³ VGH Kassel NVwZ 1983, 687.

Wie wirkt sich die Unterscheidung zwischen den Nutzungsbegriffen „Anlagen für kulturelle Zwecke“ und „Vergnügungsstätten“ bei der Zulassung von Clubs und Livemusikspielstätten praktisch aus?

Die Zulässigkeit von Anlagen für kulturelle Zwecke in den Baugebieten ist wesentlich breiter angelegt als jene von Vergnügungsstätten. Dies verdeutlicht die nachfolgende Übersicht:

Baugebiete	Anlagen für kulturelle Zwecke	Vergnügungsstätten
§ 2 Kleinsiedlungsgebiete	ausnahmsweise zulässig	(-)
§ 3 Reine Wohngebiete	ausnahmsweise zulässig (den Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets dienend)	(-)
§ 4 Allgemeine Wohngebiete	allgemein zulässig	(-)
§ 4a Besondere Wohngebiete	allgemein zulässig	ausnahmsweise zulässig (nicht kerngebietstypisch)
§ 5 Dorfgebiete	allgemein zulässig	ausnahmsweise zulässig (nicht kerngebietstypisch)
§ 5a Dörfliche Wohngebiete	allgemein zulässig	(-)
§ 6 Mischgebiete	allgemein zulässig	nicht kerngebietstypisch in gewerblich geprägten Teilen allgemein zulässig; nicht kerngebietstypisch in nicht gewerblich geprägten Teilen ausnahmsweise zulässig
§ 6a Urbane Gebiete	allgemein zulässig	ausnahmsweise zulässig (nicht kerngebietstypisch)
§ 7 Kerngebiete	allgemein zulässig	allgemein zulässig
§ 8 Gewerbegebiete	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 9 Industriegebiete	ausnahmsweise zulässig	(-)
§ 10 Sondergebiete, die der Erholung dienen	je nach den Festsetzungen zur allgemeinen Zweckbestimmung und der Art der baulichen Nutzung	
§ 11 Sonstige Sondergebiete		

Anlagen für kulturelle Zwecke sind in sieben Baugebieten (§§ 4 bis 7 BauNVO) allgemein zulässig und können als Ausnahmen in weiteren vier Baugebieten (§§ 2, 3, 8 und 9 BauNVO) zugelassen werden, in reinen Wohngebieten mit Einschränkung. Der Nutzungsbegriff regelt die Zulässigkeit abschließend. Im Gegensatz zu Vergnügungsstätten sind Anlagen für kulturelle Zwecke grundsätzlich wohnverträglich.

Vergnügungsstätten sind abschließend unter diesem Nutzungsbegriff geregelt. Insbesondere in den Wohngebieten sind sie wegen der von ihnen ausgehenden Lärmbelästigungen nur sehr eingeschränkt zulässig. Die BauNVO unterscheidet zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten. Kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind uneingeschränkt nur in Kerngebieten allgemein zulässig und als Ausnahmen in Gewerbegebieten. Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind in Mischgebieten nur in gewerblich geprägten Teilen des Baugebiets allgemein zulässig, ansonsten können sie in bestimmten Baugebieten (§§ 4a, 5, 6, 6a und 8 BauNVO) als Ausnahmen zugelassen werden.

Anhand welcher Kriterien wird bei Veranstaltungsorten zwischen diesen Nutzungsbegriffen unterschieden?

Anlagen für kulturelle Zwecke unterscheiden sich von Vergnügungsstätten durch ihren (von der Rechtsprechung geforderten) Gemeinbedarfscharakter. Sie stellen einen Teil der im Alltag benötigten Infrastruktur für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen bereit. Kennzeichen von Vergnügungsstätten wiederum sind kommerzielle Angebote für die Freizeitgestaltung. Im Gegensatz zu diesen vertragen sich Anlagen für kulturelle Zwecke mit den Anforderungen an die nächtliche Wohnruhe. Dies unterscheidet sie von den Vergnügungsstätten, die wegen der typischerweise von ihnen ausgehenden Lärmbelastigungen nur in bestimmten Baugebieten einen Standort finden.

4. Novellierungsüberlegungen

Welche Möglichkeiten gibt es, Clubs und Livemusikspielstätten als besonderen Nutzungstyp zu fassen?

Um im Sprachgebrauch der BauNVO zu bleiben, könnte man an Anlagen für musikalische Zwecke oder Musikspielstätten denken. In diese Kategorie würden sowohl herkömmliche Vergnügungsstätten, wie Diskotheken, als auch bisherige Anlagen für kulturelle Zwecke, wie Opern- und Konzerthäuser, fallen.

Kurz und prägnant ist der Oberbegriff Musikclubs. Er schließt Clubs und Livemusikspielstätten ein und ist zugleich offen für ähnliche Nutzungsarten, wie Diskotheken. Opern- und Konzerthäuser wären nicht erfasst und würden Anlagen für kulturelle Zwecke bleiben.

Musikclubs könnten ferner teilweise oder ganz den Anlagen für kulturelle Zwecke zugewiesen werden: Anlagen für kulturelle Zwecke (einschließlich Musikclubs, wenn sie sich auf die Darbietung von Musikkonzerten und sonstiger Bühnenkunst beschränken). Dieser Vorschlag wäre eine Klarstellung der Rechtslage für die Variante „Konzerthaus“, der sich innerhalb des Systems der Nutzungsbegriffe der BauNVO bewegt. Herkömmliche Opern-, Schauspiel- und Konzerthäuser werden ebenfalls den Anlagen für kulturelle Zwecke zugeordnet. Neue Bruchstellen im System würden vermieden. Es bliebe auch dabei, dass Tanzlokale und Diskotheken Vergnügungsstätten sind.

Nicht verwendet werden sollte der Begriff Clubs und Livemusikspielstätten. Er ist sprachlich schwergängig und auch zu eng, weil es für die städtebauliche Zuordnung nicht darauf ankommt, ob die Musik live oder „aus der Konserve“ gespielt wird.

Käme eine Regelung wie § 13a BauNVO in Betracht?

Das ist eine redaktionstechnische Frage. § 13a bündelt die Zulässigkeitsregelungen für zwei Spielarten von Ferienwohnungen und begrenzt so die Zahl der Eingriffe in den Verordnungstext. Dieses Regelungsmodell bietet sich an, wenn (wenigstens) zwei Arten von Musikclubs existieren, für die unterschiedliche Zulässigkeitsregelungen vorgesehen werden sollen. Bsp.: Musikclubs mit/ohne Tanz; kleine / kerngebietstypische Musikclubs.

Als zusätzliche Option steht das Modell „§ 3 Abs. 4“ zur Verfügung. Sollte der Verordnungsgeber eine Klarstellung des geltenden Rechts favorisieren, könnte dies wie folgt formuliert werden: „Zu den in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 allgemein oder ausnahmsweise zulässigen Anlagen für kulturelle Zwecke gehören auch Musikclubs, wenn sie durch die Veranstaltung von Musikkonzerten und sonstiger Bühnenkunst gekennzeichnet sind.“

Wäre die Geltung einer BauNVO-Änderung für Altpläne denkbar (wie § 245a Abs. 1 BauGB)?

Grundsätzlich ja, doch dürfte hier die verfassungsrechtlich verbürgte Planungshoheit der Gemeinden (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG) einer Änderung bestehender Bebauungspläne durch ein förmliches Gesetz entgegenstehen. Für eine Rückwirkung müssen wichtige, dringende Gründe des Allgemeinwohls vorliegen, etwa von der Art, wie sie 2013 bei der einzigen Änderung bestehender Bebauungspläne durch das Baugesetzbuch angenommen worden waren (§ 245a Abs. 1 BauGB: Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten; Sozialanlagen als Nebenanlagen).

Hier dürfte es an wichtigen Gründen des Allgemeinwohls mangeln, denn letztlich soll die angestrebte Freistellung der Musikclubbetreiber von den geltenden Baugebietsvorschriften ihre Aussichten bei der Suche nach geeigneten Standorten für Musikclubs verbessern. Dieses Motiv könnte einen Eingriff in die Planungshoheit und die planerischen Abwägungsergebnisse nicht rechtfertigen.

Wie kann vermieden werden, dass Nutzungskonflikte bei Anerkennung als Anlagen für kulturelle Zwecke in den Anwendungsbereich des § 15 BauNVO verlagert werden?

Musikclubs wären bei Anerkennung als Anlagen für kulturelle Zwecke zumindest in Baugebieten mit einem größeren Anteil an Wohnnutzung möglicherweise (ggf. abhängig von der konkreten Formulierung) nicht gebietsverträglich und damit unzulässig. Eine Einzelfallprüfung nach § 15 BauNVO würde sich damit erledigen, denn als Ausprägung der Typisierung ist die Gebietsverträglichkeit der Einzelfallprüfung nach § 15 BauNVO vorgelagert. Nicht gebietsverträglich ist eine Nutzung, wenn sie – bezogen auf den jeweiligen Charakter des Gebiets (die allgemeine Zweckbestimmung) – aufgrund ihrer typischen Nutzungsweise störend wirkt.²⁴

Die Anwendung der Gebietsverträglichkeit hat allerdings Grenzen. Die Gebietsverträglichkeit „erlangt vorrangig Bedeutung bei Nutzungen, die in fast allen Baugebieten nach §§ 2–9 BauNVO allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind ... und die der Verordnungsgeber eher allgemein bezeichnet“.²⁵ Daraus folgt: Je enger und präziser die Zulässigkeit einer Nutzungsart festgelegt ist, desto eher scheidet der Grundsatz der Gebietsverträglichkeit als Korrektiv aus. Ungewiss ist auch die Reaktion der Rechtsprechung auf eine etwaige Änderung der BauNVO.

Das BVerwG hat den Grundsatz der Gebietsverträglichkeit nicht angewendet auf der Versorgung des Gebiets dienende Schank- und Speisewirtschaften. Zur Begründung hat das BVerwG auf die tatbestandliche Enge des Nutzungsbegriffs und den Umstand verwiesen, dass diese Nutzungsart nur zwei Baugebietstypen funktional zugeordnet worden sei. Deswegen sei davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber die von dieser Nutzungsart ausgehenden Störungen für gebietsverträglich hält.²⁶

Können Nutzungskonflikte nicht nach Maßgabe des Grundsatzes der Gebietsverträglichkeit aufgelöst werden, kommt nur eine Einzelfallprüfung nach § 15 Abs. 1 BauNVO infrage.

Sollte der Bestandsschutz von Clubs und Livemusikspielstätten für den Fall heranrückender Wohnbebauung verbessert werden und, wenn ja, in welcher Weise („Agent of Change“ – Prinzip)? In welcher Weise korrespondiert eine Anerkennung als Anlagen für kulturelle Zwecke oder eine andersgeartete Privilegierung von Clubs und Livemusikspielstätten in der BauNVO mit den

²⁴ Beispiele aus der Rechtsprechung: Krematorium mit Abschiedsraum im Gewerbegebiet (BVerwGE 142, 1); Kirche mit Krypta im Industriegebiet (BVerwGE 138, 166 Rn. 21); Dialysezentrum im allgemeinen Wohngebiet (BVerwG NVwZ 2008, 786 = ZfBR 2008, 379); Zustellstützpunkt der Post im allgemeinen Wohngebiet (BVerwGE 116, 155).

²⁵ BVerwG NVwZ 2020, 404 Rn. 19.

²⁶ BVerwG NVwZ 2020, 404 Rn. 19.

Bestimmungen des Immissionsschutzrechtes und insbesondere mit der TA Lärm (hierzu Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Vielfalt von Kulturangeboten in der Stadt und Lärmschutz, WD 7 - 3000 - 178/18, S. 5-8)?

Der eingeschränkte Bestandsschutz von Musikclubs beruht auf dem Immissionsschutzrecht. Er sollte für die Fallgruppe „heranrückende Wohnbebauung“ nicht auf Kosten der Wohnbebauung geändert werden. Musikclubs unterliegen dem Verursacherprinzip des BImSchG. Sie sind nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 BImSchG so zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Auf die bestandskräftige Genehmigung der Anlage kann sich der Betreiber eines Musikclubs gegenüber seinen dynamisch angelegten Grundpflichten aus § 22 BImSchG nicht berufen.

Das geltende Recht verfügt mit dem Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme über ein bewährtes Konfliktlösungsinstrument, das bei heranrückender Wohnbebauung angemessene Einzelfallentscheidungen auf Grundlage einer Interessenabwägung ermöglicht.

Die Rechtsprechung zur architektonischen Selbsthilfe bei heranrückender Wohnbebauung kommt dem Anliegen der LiveKomm entgegen. Die Kosten müsste der Bauherr tragen. Ergreift der Bauherr keine Maßnahmen zur Minderung einer unzumutbaren Lärmbelastung, bleibt das Bauvorhaben unzulässig. Insoweit wird der Grundsatz des Agent of Change aufgegriffen.

Einem Musikclub verleiht das Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme ein nachbarliches Abwehrrecht gegen eine heranrückende Wohnbebauung, wenn ihr Hinzutreten die immissionsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Musikclub verschlechtern würde. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn der Musikclub aufgrund der hinzutretenden Bebauung mit nachträglichen immissionsschutzrechtlichen Auflagen rechnen muss.²⁷

Eine Anerkennung als Anlage für kulturelle Zwecke würde an den immissionsrechtlichen Pflichten, vor allem an der grundsätzlichen Anwendbarkeit des § 22 BImSchG /TA Lärm, nichts ändern.

Eine Regelung nach dem Vorbild des „Agent of Change“ würde die Musikclubs (oder ggf. alle Anlagen für kulturelle Zwecke) einseitig und ohne ausreichenden sachlichen Grund gegenüber anderen emittierenden Anlagen privilegieren (Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz). Eine generelle, u.U. auf Dauer oder auf längere Zeit angelegte Überwälzung der Schallschutzkosten auf die betroffenen Nachbarn wäre schwerlich vermittelbar, wenn sie mit der mangelnden Finanzkraft des Musikclubs begründet würde.

Näheres zu einer Experimentierklausel in der TA Lärm liegt nicht vor.

5. Schlussfolgerungen

Clubs und Livemusikspielstätten im Sinne der Abschnitte II. und III.1. werden zu Recht als Vergnügungsstätten im Sinne der BauNVO behandelt. Dabei sollte es bleiben. Eine Umwertung in Anlagen für kulturelle Zwecke durch den Ordnungsgeber würde ihre störenden Eigenschaften nicht beseitigen. Es entstünde eine atypische, systemwidrige Unterart der Anlagen für kulturelle Zwecke.

Die angestrebte neue Einstufung als Anlagen für kulturelle Zwecke würde die heute schon bestehenden Lärmkonflikte mit der Wohnbebauung in der Nachbarschaft verschärfen. Standorte in Wohngebieten wären gefährdet.

²⁷ So sinngemäß VGH München BeckRS 2022, 29753 Rn. 25 unter Berufung auf BVerwGE 145, 145.

Musikclubs, die ausschließlich abendliche Konzerte (ohne Tanz und nächtliche Betriebszeiten) veranstalten, dürften heute schon Anlagen für kulturelle Zwecke sein. Dies könnte ggf. in der BauNVO klargestellt werden.

Unbedenklich könnte ein weiteres Beispiel für ein sonstiges Sondergebiet Kultur in den Katalog des § 11 Abs. 2 BauNVO aufgenommen werden. Dies wäre eine Klarstellung. Die Konkretisierung der Zweckbestimmung eines solchen Gebiets und der zulässigen Anlagen im Einzelfall ist Aufgabe der Gemeinden.

In Fällen einer heranrückenden Wohnbebauung können mit dem Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme und dem Immissionsschutzrecht angemessene Ergebnisse erzielt werden. Einerseits nimmt die Rechtsprechung zur architektonischen Selbsthilfe den Bauherrn in die Pflicht (Gedanke des „Agent of Change“), und bei Verletzung des Rücksichtnahmegebots steht dem Betreiber der Lärmquelle ein nachbarliches Abwehrrecht zu. Andererseits bleibt der Betreiber der Lärmquelle bei unzumutbaren Belästigungen und Störungen für Lärminderungsmaßnahmen verantwortlich (Verursacherprinzip; dynamische Grundpflichten nach § 22 BImSchG).

Im Falle einer Änderung der BauNVO könnte die Veranstaltung von Musikkonzerten als Anlage für kulturelle Zwecke definiert werden. Regelungstechnisch kommt eine Anlehnung an das Modell des § 13a BauNVO infrage (Beschreibung von Eigenschaften der Nutzung und Zuordnung zu einem passenden Nutzungsbegriff).

Etwaige Änderungen der Baugebietsvorschriften in der BauNVO wären nur auf künftige Bebauungspläne (und Fälle des § 34 Abs. 2 BauGB) anwendbar, nicht dagegen im Geltungsbereich bestehender („alter“) Bebauungspläne.

Kein Änderungsbedarf besteht bei § 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG, der die Verantwortung des Verursachers begründet und dynamische Betreiberpflichten vorsieht. Eine Entlastung von Verursachern generell wäre nicht sachgerecht, und eine punktuelle, auf Clubs und Livemusikspielstätten beschränkte Ausnahme widerspräche dem Gleichbehandlungsgrundsatz.

5. Fachgespräch:

Einfache Bebauungspläne im Außenbereich, Umweltprüfung, vorhabenbezogener Bebauungsplan und soziale Umlegung

MARIANNA ROSCHER, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Geordnete Entwicklung im Außenbereich – einfache B-Pläne für Photovoltaikanlagen und andere EE, weiterer planungsrechtlicher Steuerungsbedarf

Die Diskussion rund einen verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien hat sich in den letzten Monaten deutlich intensiviert. Eingeleitet durch das Erneuerbare-Energie-Gesetz 2023 und umfassende Anpassungen im Bereich des Bundesnaturschutzgesetzes sowie des Baugesetzbuchs, wurden insbesondere Vereinfachungen für den Ausbau von Wind- und Solarenergieanlagen gesetzlich verankert. Beide Energieträger nehmen eine zentrale Rolle im Rahmen der Energiewende ein. Bis 2023 sollen (aktuelle 66 GW) 215 GW Photovoltaik und (aktuell 58 GW) 115 GW Windenergie an Land installierte Leistung ausgebaut sein.

Der Einsatz erneuerbare Energien kann sich potenziell auf die unterschiedlichsten Formen und Anwendungsbereiche erstrecken. Zusammen mit vielen anderen Nutzungen drängen die erneuerbaren Energien nicht zuletzt in den Außenbereich. Der allgemein hohe Flächenverbrauch von täglich 55 ha (2022) stellt nicht nur die Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (30 ha bis 2023) in Frage, sondern führt in vielen Bereichen zu zunehmenden Flächenkonflikten.

Diesem zu begegnen und die Entwicklung von Wohnraumbedarfen, Verkehrswegen; Industrie, Land- und Forstwirtschaft zu lenken ist eine initiale Aufgabe der Raumordnung, wie auch der Bauleitplanung. Ein gut gesteuerter Ausbau kann Akzeptanz für Projekte vor Ort herstellen und Teilhabe gewährleisten, Windenergievorhaben auf geeignete Positivflächen lenken, den naturverträglichen Ausbau und die Nutzung innovativer Anlage sicherstellen und ferner einen teilweisen Ausgleich zwischen der Beanspruchung des Innen- und Außenbereichs herstellen.

Vereinfachte Verfahren zur planerischen Steuerung und Zulassung von Außenbereichsvorhaben insbesondere für PV-Anlagen

Sollte die Zulässigkeit von EE-Vorhaben (insb. PV-Anlagen) im Außenbereich jenseits der Privilegiestatbestände durch (einfachere) B-Pläne begründet werden können?

Der Ausbau von Freiflächenphotovoltaik bedarf auch weiterhin einer planerischen Steuerung. Der Bebauungsplan hat sich hier als wirksames Steuerungsmittel etabliert.

Auf Ebene der Raumordnung ist dies mit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) nur noch beschränkt möglich. Insbesondere die Steuerung über Ausweisung von Vorranggebieten mit Eignungswirkung (§ 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, 3 ROG; § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) entfällt zukünftig. Zudem findet auch die neue Gebietskategorie des Vorranggebiets mit Ausschlusswirkung keine Anwendung (§ 3 Abs. 3 Satz 7 ROG n.F.). Damit werden Photovoltaikanlagen vor allem mittelbar von Raumordnerischen Zielen und Grundsätzen (§ 2, 3 ROG) sowie im Hinblick auf Festlegungen weiterer Flächennutzungen gesteuert bzw. beeinflusst. Dies gilt beispielsweise im Hinblick auf Vorgaben zum Freiraum- und Naturschutz und konkurrierende Vorhaben wie Verkehrswege, Energiegewinnung, Rohstoffabbau und Siedlungspolitik.

Die unmittelbare Steuerung erfolgt mithin im Wege der Bauleitplanung. Mangels einer Außenbereichsprivilegierung ist diese, Voraussetzung für die baulichen Zulässigkeit von Photovoltaikanlagen. Über sachliche (Teil)Flächennutzungspläne (§ 5 Abs. 2 Nr. 2b BauGB) in Form von Sonderbauflächen (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO) wird in der Regel eine entsprechende Nutzung vorbereitet. Konkrete Vorgaben werden jedoch in aller Regel im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12, § 30 Abs. 2 BauGB) in Form eines Sondergebiets (§ 11 Abs. 2 BauNVO) getroffen. Insbesondere der naturverträgliche Ausbau der Photovoltaik (§ 6 Abs. 4 Satz 2 EEG) sowie Art und Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1) und der Rückbau von Anlagen (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 249 Abs. 2 BauGB) können hier adressiert werden.

In der praktischen Umsetzung ist der Bebauungsplan das wirksamste Steuerungsmittel und hat sich als solches in der kommunalen Praxis bewährt. Trotz seines erkennbaren Einzelfallbezugs ist er durch die Einbettung in die Flächennutzungsplanung bzw. in die Betrachtung des gesamten Stadt- oder Gemeindegebiets, gesamträumliche angelegt. Damit besteht der Raum konkrete Vorhaben zur Photovoltaiknutzung in einen Kontext mit weiteren außenbereichsrelevanten Nutzungen zu setzen.

In Ansehung des drängenden Bedarfs am Ausbau erneuerbarer Energien bedarf es dennoch einer Beschleunigung entsprechender Bauleitplanverfahren, um Planungsbehörden zu entlasten und Vorhaben schneller in die Umsetzung zu bringen.

Wenn ja, welche Inhalte sollten in einem solchen B-Plan geregelt werden können? Welche Fragen sollten/müssen einem nachfolgenden Zulassungsverfahren vorbehalten bleiben?

Welche Verfahrenserleichterungen sollten gelten?

Wie verhalten sich mögliche Vereinfachungen zu dem auf europäischer Ebene verfolgten Ansatz, bei Durchführung einer „qualifizierten“ Strategischen Umweltprüfung auf Ebene der Umweltverträglichkeitsprüfung und artenschutzrechtliche Prüfung im Genehmigungsverfahren zu verzichten (vgl. die auf EU-Ebene derzeit noch im Gesetzgebungsprozess befindlichen Vorgaben zur Ausweisung sog. „acceleration areas“ (ehemals: „go-to-areas“) in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie)?

Eine Vereinfachung entsprechender Bebauungspläne lässt sich durch verschiedene Regelungen materieller und formeller Natur erzielen. Auf materieller Ebene ist vor allem eine Standardisierung und Konkretisierung fachgesetzlicher Inhalte hervorzuheben.

Formelle Vereinfachungen

Mögliche Impulse lassen sich insbesondere dem vereinfachten Verfahren (§ 13 BauGB) sowie den Vorgaben für Bebauungspläne in der Innenentwicklung entlehnen (§ 13a BauGB).

In formeller Hinsicht kann eine Abweichung von den Vorgaben eines Flächennutzungsplans (§ 13b Abs. 2 Nr. 2 BauGB) zweckdienlich sein. Durch die nachfolgende Anpassung des Flächennutzungsplans kann eine weiterhin geordnete städtebauliche Entwicklung sichergestellt werden.

Ebenfalls der Effektivität zuträglich kann das nur optionale Erfordernis einer frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung (§ 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1), vergleichbar mit § 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB, sein. In der Praxis haben sich vielfältige Instrumente der Partizipation und Teilhabe entwickelt, für welche sowohl Kommunen als auch Vorhabenträger/innen sensibilisiert sind. Im weiteren Verfahren werden über die Bekanntmachung sowie die Beteiligung der Behörden wesentliche Beteiligungsrechte gewahrt.

Materielle Vereinfachungen

In materieller Hinsicht bedarf es zunehmender Standardbildungen und Konkretisierungen im Hinblick auf den Umgang mit fachgesetzlichen Vorgaben auf Planungs- und Genehmigungsebene. Diese geben für

Bau- und Fachbehörden wesentliche Orientierungen und sind mitunter geeignet umfangreiche Gutachten und Einzelfallentscheidungen zu flankieren bzw. zu substituieren.

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Eingriffsregelungen (§§ 13 ff. BNatSchG, § 1a BauGB) sowie die Verbotstatbestände nach dem Bundesnaturschutzgesetz (§§ 44 ff. BNatSchG). Fragestellungen zum Umgang mit betroffenen Tierarten (bspw. Wiesenbrüter, Eidechsen, Lurche und Kröten) sowie die Handhabung von Eingriffen in das Landschaftsbild und Versiegelungen sind Konkretisierungen zuzuführen. Dies gilt ebenso für naturverträglicher Ausgestaltung von Freiflächenanlagen im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 EEG.

Auch im Umgang mit innovativen Photovoltaikanlagen gibt es bundesweit erst wenige Anlagen. Dies gilt insbesondere für Moor- und auch Floating-Photovoltaikanlagen. Der Einstieg in die flächendeckende Praxis ist zwingend durch fachliche Konkretisierungen zu begleiten.

Der Bereich des Natur- und Artenschutzes zeichnet sich durch eine Vielzahl an Handhandreichungen, Erlassen und Empfehlungen auf Ebene der Länder aus. Es ist zu hinterfragen, ob sich diese langfristig als alleinige Instrumentarien für die, bislang recht heterogene, Umsetzung bundesgesetzlicher Vorgaben eignen.

Gleiches gilt im Hinblick auf die Errichtung von Freiflächenphotovoltaik in Landschaftsschutzgebieten (§§ 20, 22, 26 BNatSchG). Ausweislich des Bundesamts für Naturschutz sind Ende 2017 rund 9.000 Gebiete ausgewiesen gewesen. Mit einer Fläche von ca. 10 Millionen Hektar nehmen sie dabei, ein Viertel der Gesamtfläche Deutschlands ein. Nach bisheriger Rechtslage ist für die Errichtung einer Photovoltaikanlage in diesen Gebieten, anders als im Rahmen der Windenergie (§ 26 Abs. 3 BNatSchG), eine einzelfallbezogene Befassung mit den Ausnahme- und Befreiungstatbeständen erforderlich.

In Ansehung der hohen Befassungswahrscheinlichkeit bieten sich auch hier Normierungen an, welche den Prüfaufwand im Einzelfall reduzieren. So könnte eine mit § 26 Abs. 3 BNatSchG vergleichbare, Regelung für diejenigen Gebiete angestrebt werden, welche ausgelöst wird, sofern ein Landschaftsschutzgebiet auf die Gründe der § 26 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BNatSchG begrenzt ist.

Eine wesentliche Vereinfachung für Planungs- und Genehmigungsverfahren vor Ort könnte darüber eine bessere, flächendeckende Datenverfügbarkeit sein. Landesweite, aktuelle Erfassungen und Kartierungen über Schwerpunktorkommen und besonders geschützte Arten, können für Vorhabenträger/innen, Planungs- und Fachbehörden die Begutachtung im Einzelfall entbehrlich wesentlich erleichtern, datenschutzrechtlichen Fragestellungen vorbeugen und einem guten Arten- und Naturschutz die Grundlage bilden.

Ebenfalls denkbar ist ein fingierter Eingriffsausgleich entsprechend § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB. Auch sollten Ausgleichsmaßnahmen (§ 9 Abs. 1a, § 1a Abs. 3 BauGB) nicht nur regelhaft, sondern ausschließlich auf der PV-Flächen möglich sein. Ist dies im Einzelfall nicht möglich, bedarf es der Festlegung von Ausgleichszahlungen.

Verzicht auf eine Umweltprüfung?

Weniger eindeutige Aussagen lassen sich im Hinblick auf den Verzicht der Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4), den Umweltbericht (§ 2a), die Angabe nach § 3 Absatz 2 Satz 2 sowie einer zusammenfassenden Erklärung (§ 6a Abs. 1 und § 10a Abs. 1) treffen (§ 13 Abs. 3 BauGB).

Im Wege der sog. go-to-Areas der EU-Notfall-Verordnung aus Dezember 2022 wurde auf Ebene der europäischen Union kurzfristig und befristet die Möglichkeit einer Abschichtung von Planungs- und Genehmigungsebene ermöglicht. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 1, 2 WindBG können Windenergieanlagen in einem Windenergiegebiet unter Verzicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie im Wege einer modifizierten Artenschutzprüfung (§§ 44 ff. BNatSchG) genehmigt werden, sofern auf Ebene der Planung eine Umweltprüfung stattgefunden hat und keine besonders sensiblen Gebietskategorien (Natura-2000-, Naturschutzgebiet oder Nationalpark) berührt werden.

Die damit angedeuteten Ansätze (1) einer Abschtichung von Planungs- und Genehmigungsebene sowie (2) der Gedanke der Trennung von Erneuerbaren-Energien-Gebieten und unberührten Natur- und Biodiversitätsräumen ist zu begrüßen. Entsprechende Naturräume mit einem hohen Konfliktpotential wären insbesondere im Wege von Potentialflächenanalysen für Photovoltaik- und Windenergieanlagen klar erkennbar.

Offen ist jedoch, inwiefern die Regelungen der EU-Notfallverordnung verlängert werden. Dies ist insbesondere auch von dem weiteren Verfahren sowie der Ausgestaltung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie III abhängig, welche sind aktuell noch in der finalen Abstimmung befindet. In den Entwurfsfassungen der Richtlinie enthalten, ist erneut der Gedanke für erneuerbare Energien qualifizierter Bereiche/Gebiete (sog. acceleration areas). Abhängig von den diesbezüglichen Ausgestaltungen und Anforderungen an Windenergie- und Photovoltaikgebiete sind weitergehende Entscheidungen abzuwarten.

Privilegierung von Photovoltaikanlagen im Außenbereich

Ergeben sich aus der Privilegierung von Photovoltaikanlagen entlang von Autobahnen und mehrgleisigen Schienenwegen (und künftig ggf. kleinere Agri-PV-Anlagen an landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben) städtebauliche Steuerungserfordernisse? Gibt es Anlass, gesetzgeberisch nachzusteuern?

Die Regelung des § 35 Abs. 1 Nr. 8b BauGB führt in der kommunalen Praxis in unter bestimmten Konditionen zu einer deutlichen Beanspruchung kommunaler Flächen. Dies gilt vor allem für Städte und Gemeinden, die ohnehin mit einem starken Aufkommen an Verkehrsinfrastruktur belastet sind. Diese für sich genommen, schränken die kommunalen Gestaltungs- und Planungsspielräume bereits ein.

Im Zusammenspiel mit der Teilprivilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 8b BauGB führt dies zu einer überproportionalen Beanspruchung bestimmter Regionen und Kommunen. Als Resultat dessen zeigt sich, dass weitere und bereits begonnene Flächenausweisungen auf geeigneteren/weniger konflikthaftern Flächen nicht fortgeführt werden. Durch die fehlende planerische Ausweisung entfallen zudem wesentliche Beteiligungsrechte der Anwohnenden und auch die sichere, finanzielle Beteiligung der Gemeinde (§ 6 Abs. 1, 3 EEG) sowie die Umsetzung einer naturverträglichen Photovoltaik-Konzeption (§ 6 Abs. 4 Satz 2 EEG).

Vorgeschlagen wird aus diesem Grund eine Einschränkung der Teilprivilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 8b BauGB:

- Denkbar ist zum einen eine Ausweitung der Steuerungsmöglichkeiten nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auf die Teilprivilegierung.
- Zu präferieren ist eine prozentuale Deckelung des Umfangs der Teilprivilegierung. Damit werden im Einzelfall besondere Härten abgefedert. So kann bspw. festgelegt werden, dass 0,5 bis 1 Prozent des Außenbereichs für die Teilprivilegierung vorgesehen sind, darüber hinaus entfällt diese.

Wie stellt sich die Anwendung der Privilegierung in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden in der Praxis dar? Sind städtebauliche Probleme und Nachsteuerungserfordernisse erkennbar?

Die Regelung des § 35 Abs. 1 Nr. 8a BauGB wird in der Praxis insbesondere auf großflächigen baulichen Anlagen angenommen. Konfliktpotential im Rahmen der Umsetzung ist aus kommunaler Sicht nicht erkennbar. Unterstützenswert ist der räumlich-funktionale enge Bezug zu vorhandener Bebauung, welcher eine weitergehende kommunale Steuerung im Hinblick auf weitere außenbereichsrelevante Vorhaben unberührt lässt.

Grundsätzliche Anmerkungen zur Beanspruchung von Außenbereichsflächen jenseits der kommunalen Planungshoheit.

Weitere Privilegierungen (so auch § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB) werden von Seiten der kommunalen Praxis strikt abgelehnt. Wie im Kontext des § 35 Abs. 1 Nr. 8b BauGB bereits aufgeführt, gehen hiermit signifikante Nachteile einher:

- Potentialflächenanalysen und weitere gemeindespezifische Projekte werden ggf. konterkariert.
- Zusätzliche oder bereits begonnene Flächenausweisungen auf geeigneteren/weniger konflikthaften Flächen werden nicht fortgeführt.
- Fehlt es an einer Bauleitplanung werden wesentliche Beteiligungsrechte der Anwohnenden nicht ausgeübt, denn das Genehmigungsverfahren sieht eine Partizipation nicht vor.
- Die finanzielle Beteiligung der Gemeinde (§ 6 Abs. 1, 3 EEG) sowie die Umsetzung einer naturverträglichen Photovoltaik-Konzeption (§ 6 Abs. 4 Satz 2 EEG) können nicht sichergestellt werden.

Die planerische Steuerung ist als grundlegende kommunale Aufgabenstellung zu verstehen. Dieser kann nur dann zur Gänze entsprochen werden, wenn sie auch als gesamtheitliche Aufgabe wahrgenommen werden kann.

Dementsprechend ist auch die geplante Regelung zur Ausweitung von Repoweringvorhaben nach § 249 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 16b-E BauGB abzulehnen. § 249 Abs. 3 BauGB sieht vor, dass zum Zwecke eines Repowerings (was in aller Regel mit der Neuerrichtung einer Windenergieanlage gleichzusetzen ist) die Grenzen einer Positivfläche, entgegen der Ausschlusswirkung des § 249 Abs. 2 BauGB, überschritten werden können. Nach § 16b BImSchG ist hiermit eine Übertretung in Höhe des zweifachen der Anlagenhöhe möglich. Bei einer aktuellen Durchschnittsgröße von 200 m/5-6 MW (Nabenhöhe zzgl. Rotorblattspitze), ist damit einer Überschreitung von 400 m möglich. Bei der geplanten Ausweitung des § 16b BImSchG würde dies zu einer Überschreitung der planerischen Grenzen um bis zu 1.000 m führen:

- Dies kann, gerade auf lange Sicht, zu großflächigen Erweiterungen der ursprünglichen Plangebiete und einer Überschreitung der Flächenbeitragswerte nach dem WindBG führen; so bspw. beim Repowering einer bereits repowerten Anlage.
- Auch werden auf dieser Basis Genehmigungsanträge außerhalb von geeigneten Flächen gestellt, so dass Genehmigungsbehörden erneut zu Einzelfallprüfungen für Vorhaben in konfliktreicheren Gebieten angehalten sind. Insbesondere die Vorteile sog. go-to-Gebiete/acceleration-areas kommen dann nicht zum Tragen.
- Beteiligungsprozesse nach Maßgabe der §§ 3, 4 BauGB finden nicht statt.
- Dies kann die Akzeptanz der Windenergie als solche perspektivisch senken, denn diese setzen sich über planerische Ausweisungen im Wege der Positivplanung hinweg und führen zu dem „Wildwuchs“, der explizit vermieden werden sollte.

Ebenso abzulehnen ist die durch § 3 Abs. 4 WindBG-E vorgesehene Länderöffnungsklausel. Das Potential für weitergehende Regelungen auf Landesebene, führt ggf. zu einer weiteren Steigerung des Ambitionsniveaus für die zuständigen Planungsträger. Dies umfasst die Erhöhung des ersten Beitragswerts im Sinne der Anlage 1 Spalte 1 sowie ein insgesamt Vorziehen der Flächenbeitragswerte auf einen früheren Stichtag; zuzüglich der Rechtsfolge des § 249 Abs. 7 BauGB.

Verhältnis Windenergie und Photovoltaik im Außenbereich

In welchem Verhältnis steht die planerische Standortfestlegung für Windenergieanlagen nach den Vorgaben des Wind-an-Land-Gesetzes zur Privilegierung von PV-Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 (und künftig ggf. auch Nr. 9) BauGB? zur Aufstellung von Bebauungsplänen zugunsten von PV-Anlagen?

Gibt es insoweit Klarstellungserfordernisse im Baugesetzbuch?

Zum Erreichen des Flächenbeitragswerts ist der zuständige Planungsträger (§ 3 Abs. 1, 2 WindBG) verpflichtet Windenergiegebiete gemäß § 2 Nr. 1a, b BauGB auszuweisen.

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 a WindBG setzt dies auf Ebene der Raumordnung die Ausweisung von Vorranggebieten oder vergleichbare Gebietsausweisungen voraus. Vorranggebiete nach § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 ROG müssen „...andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind...“.

Auf Ebene der Bauleitplanung nennt der Gesetzgeber hier die Ausweisung von Sonderbauflächen, Sondergebieten (§ 12, § 30 Abs. 2; § 11 Abs. 2 BauNVO) oder vergleichbare Ausweisungen. Sonderbauflächen und Sondergebiete sind ebenfalls so zu gestalten, dass ihnen eine flächensichernde Wirkung zugunsten der Windenergienutzung zukommt.

In § 2 Abs. 1 Nr. 1b WindBG wird die Ausweisung von Eignungs- und Vorbehaltsgebieten genannt. Da sich die Windenergienutzung im Rahmen einer Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen in Vorranggebieten (§ 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 ROG) nicht zwingend durchsetzt, ist eine, nur temporäre (Anrechnung für das Teilziel nach Anlage 1 Spalte 1) vorgesehen. Damit steht die Ausweisung von Vorranggebieten für zukünftige Windenergieplanungen aller Voraussicht nach im Fokus.

Die Nutzung der Photovoltaik ist nach dem Verständnis eines Vorranggebiets oder einer Sonderbaufläche für die Windenergienutzung/Positivplanung insofern nicht zwingend ausgeschlossen. Jedoch ist in jedem Fall der Windenergie eine vorrangige Stellung zu gewähren. Insofern ist eine mögliche planerische Steuerung nach Maßgabe der aktuellen Rechtslage zu erwägen.

Steuerung auf Ebene der Raumordnung

Auf Ebene der Raumordnung ist weder ein pauschales Verbot noch eine Steuerung der Photovoltaik vorgesehen (§ 7 Abs. 3 Satz 6 ROG n.F.). Vielmehr können entgegenstehende Nutzung generell ausgeschlossen werden, sofern diese mit der Windenergienutzung nicht vereinbar sind. Zu der nur mittelbaren Steuerung der Photovoltaik wird auf die obigen Ausführungen unter Punkt 1 verwiesen. Der Stellenwert privilegierter Anlagen (insbesondere nach § 35 Abs. 1 Nr. 8b BauGB) ist im Rahmen Windenergieplanung bei der Potentialflächenauswahl, im Rahmen der Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB), spätestens jedoch im Rahmen der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) abzubilden.

Steuerung auf Ebene der Bauleitplanung

Auf Ebene der Bauleitplanung sind hingegen ausdifferenzierte Lösungen möglich; vorrangig im Rahmen vorhabenbezogener Bauleitpläne für die Windenergie- und Photovoltaiknutzung. In diesem Rahmen kann folgendes festgelegt werden:

- Standortfestlegungen/Baugrenzen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2)
- Art und Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1)
- Rückbau von Anlagen (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 249 Abs. 2 BauGB)
- Untersagungen konkurrierender Nutzungen im Rahmen der Zweckbindung des Sondergebiets (§ 11 Abs. 2 BauNVO)

Vorhabenbezogene Bebauungspläne für die (ggf. privilegierte) Photovoltaiknutzungen können bei konkurrierenden Windenergiegebietsausweisungen aufgrund der Beachtens- (§ 4 Abs. 1 ROG) und der Anpassungspflichten (§ 1 Abs. 4 BauGB) nicht rechtssicher beschlossen werden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf?

Auf dieser Basis können Wind- und Photovoltaikvorhaben, unbenommen ihrer teilweise unterschiedlichen, ertragsorientierten Standortansprüche, grundsätzlich auf der gleichen Fläche realisiert werden. Dies kann faktisch durch einen zeitlichen Vorrang der Windenergienutzung erfolgen, sodass Freiflächenanlagen auf den freibleibenden Flächen errichtet werden. Fraglich ist in diesem Fall inwiefern ein späteres Repowering der Windenergie-Anlagen sichergestellt werden kann.

Auf Ebene der Bauleitplanung besteht die Möglichkeit mit einem oder (meistens) mehreren Vorhabenträger/innen deutlich ausdifferenziertere Lösungen zu konzipieren. Das gilt insbesondere im Rahmen eines (vorhabenbezogenen) Bebauungsplans, indem u.a. die Windenergie- und Photovoltaikanlagenstandorte bereits festzulegen werden. In Ansehung der mithin steigenden Komplexität und -dauer, ist hier im Einzelfall eine Lösung anzustreben oder es wird bewusst auf entsprechende Konzepte verzichtet.

Der Bedarf an einer gesetzgeberischen Anpassung zur Auflösung dieser Fragestellung ist im Ergebnis als gering einzustufen. Aus Sicht der kommunalen Praxis handelt es sich aktuell um eine vorrangig theoretische Fragestellung, die sich bislang allenfalls auf Ebene der Anlagengenehmigung stellen könnte. In Einzelfällen steht zudem die Gestaltung im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans zur Verfügung. Der Anspruch an die Planung, dies zukünftig abzubilden und einer generellen Lösung zuzuführen, kann jedoch die Komplexität von Bauleitplanverfahren steigern und mithin der Rechtssicherheit senken. Dies scheint besonders in Ansehung der Zielrichtung des unlängst abgeschlossenen Novellierungsprozesses kontraproduktiv.

DR.-ING. MARTIN RUMBERG, stellv. Vorsitzender der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V.

Umweltprüfung und Umweltbericht – Möglichkeiten zur Standardisierung, Vereinfachung und Beschleunigung

Vorbemerkung: Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren

Die Umweltprüfung in der Bauleitplanung hat sich insgesamt als sinnvolles Instrument zur systematischen Ermittlung und Bewertung des Umweltzustands und der planbedingten Umweltauswirkungen bewährt. Die SRL empfiehlt daher, grundsätzlich alle Bauleitpläne einer Umweltprüfung mit einem dem Inhalt angemessenen Prüfumfang und ebenenspezifischer Detaillierung zu unterziehen. Die durch § 13a, (vorübergehend) § 13b BauGB und künftig auch § 246c BauGB vorgesehenen Ausnahmen von der Pflicht zur Umweltprüfung werden insofern kritisch eingeschätzt, als alle Bauleitpläne die materiellen Anforderungen an den Umweltschutz vollumfänglich erfüllen müssen und durch das Aussetzen der Umweltprüfung die Transparenz sinkt und das Risiko steigt, relevante Abwägungsbelange zu übersehen oder falsch einzuschätzen.

Erfahrungsgemäß sind bei der angebotsorientierten Bauleitplanung insbesondere folgende Themen mit direktem Bezug zu den bodenrechtlichen Inhalten der Bauleitpläne relevant:

- Sparsamer Umgang mit Flächen,
- Eingriffe in Boden, Natur und Landschaft,
- Artenschutz,
- Immissionsschutz (sehr häufig Lärm, aber auch Luftschadstoffe, Gerüche, Störfallrisiken und
- Licht),
- Stadtklima, Klimaschutz und Klimaresilienz,
- fallweise Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz.

Andere Belange treten deutlich seltener und nur in bestimmten Fallkonstellationen auf, sind aber typischerweise eher auf der Vorhabenebene (Bau und Betrieb) anzusiedeln. Die mit der Rahmenvorschrift in § 2 Abs. 4 BauGB geregelte Vorgabe, dass Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung von der Gemeinde für jeden Bauleitplan festzulegen sind, eröffnet grundsätzlich den notwendigen Spielraum, die relevanten Schwerpunkte zu identifizieren und unnötige oder unangemessen hoch detaillierte Prüfungen zu vermeiden.

Hier werden keine grundlegenden Handlungsbedarfe gesehen. Probleme bereiten allerdings die in Anlage 1 zum BauGB detailliert niedergelegten Anforderungen an den Umweltbericht (hierzu näher in Punkt 2) und die bei vielen Belangen fehlenden allgemein anerkannten Prüfmethode und verbindlichen Beurteilungsmaßstäbe, die zu hohem individuellen Begutachtungsaufwand und zu Unsicherheiten führen (hierzu näher in Punkt 3).

Anforderungen an den Umweltbericht (Anlage 1 zum BauGB)

Die Anlage 1 zum Baugesetzbuch wurde mit der BauGB-Novelle 2017 in Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU (UVP-Änderungsrichtlinie) grundlegend neu gefasst. Die Anforderungen an die Inhalte und damit auch an die Vollständigkeit des Umweltberichts haben sich dadurch gegenüber der Vorfassung deutlich erweitert.

Der Gesetzgeber hat in der Anlage 1 zum BauGB 2017 den Anhang IV der UVP-Änderungsrichtlinie mit nur kleineren Umstellungen und Formulierungsanpassungen übernommen, ohne ihn an die in den Bauleitplan-

verfahren typischerweise auftretenden bodenrechtlichen Regelungsgegenstände, vorliegenden Erkenntnisse und üblichen Detaillierungsgrade anzupassen. Dies ist besonders augenfällig bei den unter Punkt 2b der Anlage formulierten Anforderungen an die Prognose der Umweltauswirkungen. Hier wurde der umfassende Katalog aller in der konkreten Planung bzw. Genehmigung UVP-pflichtiger Vorhaben denkbaren Umweltauswirkungen ohne Abstriche übernommen. Dadurch finden sich unter den Gliederungspunkten aa) bis hh) überwiegend Inhalte, die im Rahmen einer sachgerecht durchgeführten Umweltprüfung für einen Flächennutzungsplan oder Angebots-Bebauungsplan gerade nicht untersucht werden, weil die konkreten Vorhaben und die damit verbundenen Auswirkungen auf dieser Planungsebene noch nicht bekannt sein können. Beispielhaft seien hier die geforderten Angaben zur Abriss- und Bauphase von Gebäuden, zu Art, Menge, Beseitigung und Verwertung von Abfällen sowie zu eingesetzten Techniken und Stoffen genannt.

Die Anlage 1 fordert weiter, die Auswirkungsprognose mit einer Überkreuz-Betrachtung aller sich teilweise überschneidenden Umweltbelange einschließlich direkter, indirekter, sekundärer und kumulativer Auswirkungen zu ergänzen und an allen denkbaren Umweltschutzziele von der europäischen bis zur kommunalen Ebene zu messen. Diese in der Sache uferlosen Anforderungen sind von den Gemeinden weithin nicht rechtssicher zu bewältigen, führen zu unverhältnismäßig hohem Aufwand und bergen erhebliche Risiken für die Rechtssicherheit von Bauleitplänen bei Normenkontrollverfahren.

Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Verbindung zwischen § 2 Abs. 3 und 4 BauGB und der Anlage 1 („Der Umweltbericht (...) hat folgende Bestandteile“) sehr unglücklich formuliert ist und in der Planungspraxis immer wieder die Frage aufwirft, unter welchen Bedingungen ein Umweltbericht „vollständig“ ist, und wie die Formulierung „soweit möglich“ in Nr. 2b der Anlage interpretiert werden muss. Richtet sich der Umfang des Umweltberichts nach der Eingrenzung der Gemeinde gem. § 2 Abs. 4 S. 2 BauGB, auch wenn dann nahezu alle Angaben nach Punkt 2b) der Anlage 1 fehlen? Oder ist die Anlage dem Wortlaut entsprechend vollständig abzarbeiten, auch wenn dies in der Sache nicht sinnvoll ist und belastbare Angaben fehlen?

Da gemäß § 214 BauGB die Unvollständigkeit des Umweltberichts ein beachtlicher Fehler ist, ist seit Inkrafttreten der Anlage 1 in der Planungspraxis zu beobachten, dass

so weit wie möglich versucht wird, die Umweltprüfung zu vermeiden – dies erklärt zumindest teilweise auch das hohe Interesse der Kommunen an Bebauungsplänen nach den §§ 13a und 13b BauGB, bei denen nicht selten faktisch das Regelverfahren durchgeführt und lediglich auf den förmlichen Umweltbericht verzichtet wird. Auch die kommunalen Stellungnahmen zum geplanten § 246c BauGB deuten klar darauf hin, dass insbesondere der Umweltbericht als maßgebliches Hindernis für die zügige Aufstellung von Bebauungsplänen für Ersatzsiedlungsflächen gesehen wird.

bei Bauleitplänen mit Pflicht zur Vorlage eines Umweltberichts „sicherheitshalber“ Detaillierungen vorgenommen und eine Materialflut erzeugt wird, die in der Sache nicht erforderlich ist und die Umweltverträglichkeit der Pläne auch nicht verbessert.

Wir empfehlen daher, die Anlage 1 grundlegend zu überprüfen und im Rahmen der europarechtlichen Spielräume wieder auf die städtebaulich und planungsrechtlich relevanten und der Maßstabsebene und Aussagenschärfe von Flächennutzungsplänen und angebotsorientierten Bebauungsplänen angepassten Inhalte zu beschränken. Die erst auf Genehmigungs- und Vorhabenebene sicher zu beantwortenden Fragen sollten hier en allen.

Folgende alternative Lösungswege sollen hier skizziert werden:

- Eine funktionierende Lösung könnte schon darin bestehen, die Nr. 2b der Anlage 1 deutlich zu kürzen und vor der Aufzählung der Auswirkungen im Einzelnen (also vor „... unter anderem infolge...“) abzuschneiden. Dies würde das Risiko einer rechtlich relevanten, in der Sache aber unkritischen Unvollständigkeit des Umweltberichts signifikant verringern.

- Alternativ ist vorstellbar, die Anforderungen an die Prognose in Nr. 2b grundlegend zu revidieren und eine nach Inhalten und Detaillierung auf die Bauleitplanung zugeschnittene Liste zu erarbeiten. Eine Differenzierung nach Flächennutzungsplänen, angebots- und vorhabenbezogenen Bebauungsplänen sollte dabei geprüft werden, ggf. zusätzliche Anforderungen sollten dann an Bebauungspläne gestellt werden, die UVP-pflichtige Vorhaben ermöglichen. Die Anforderungen an die Betrachtung sekundärer, indirekter und kumulativer Wirkungen sollten handhabbar konkretisiert werden, ebenso die heranzuziehenden Ziele des Umweltschutzes.

In der Sache ist eindeutig, dass der derzeit geforderte Detaillierungsgrad des Umweltberichtes in Teilen nicht der Ebene der Bauleitplanung entspricht. In welchem Umfang die Gesetzgebung in der Anlage 1 Abstriche bei den Inhalten des Umweltberichts machen kann, um die Aufstellung der Bauleitpläne zu vereinfachen und zu beschleunigen, ist europarechtlich zu untersuchen. Eine Prüfung dessen, was europarechtlich möglich ist und was nicht, kann hier nicht vorgenommen werden. Zielführend könnte allerdings ein Vergleich mit entsprechenden Regelungen in europäischen Nachbarstaaten sein. So ist nach unserer Einschätzung u. a. in Frankreich, den Niederlanden und Österreich eine deutlich einfachere Handhabung des Umweltberichtes in der örtlichen Raumplanung vorgesehen. Die SUP-Gesetze der österreichischen Länder enthalten beispielsweise für die Flächenwidmungs-, Bebauungs- und Gestaltungspläne die dezidierte Aufzählung der Inhalte der Auswirkungsprognose (in Deutschland: Anlage 1 Nr. 2b lit. aa bis hh BauGB) nicht, sondern nennen nur allgemein „sämtliche Umweltprobleme, die derzeit für den Plan oder das Programm relevant sind“ (z. B. § 7 Abs. 2d des Kärntner SUP-Gesetzes). Auch eine derartige Formulierung wäre schon geeignet, die Anwendungsprobleme der Anlage 1 zum BauGB zumindest teilweise zu lösen.

Standardisierung von Prüfmethoden und Bewertungsmaßstäben

Für wesentliche im Rahmen der Bauleitplanung und der zugehörigen Umweltprüfung notwendigen Fachuntersuchungen fehlt es weiterhin an Methodenstandards und verbindlichen Bewertungsmaßstäben. Dies führt in der Praxis der Bauleitplanung tendenziell zu hohem Gutachtenaufwand und teils unsicheren Bewertungen. Um hier – wiederum ohne Verlust an Umweltqualität – substantielle Vereinfachungen und ggf. Beschleunigungen herbeizuführen, sind möglichst bundeseinheitliche Standardisierungen erforderlich, die sowohl fachlich als auch rechtlich abgesichert sind und Wertentscheidungen nicht auf Fachgutachter:innen abwälzen. Beispielfhaft für Bereiche, bei denen das Fehlen von Standards Probleme hervorruft, sind:

- Artenschutz: Hier ist wegen der hohen Bedeutung für die Umsetzbarkeit und Rechtmäßigkeit der
- Pläne eine Vereinheitlichung der Methoden und Beurteilungsmaßstäbe besonders dringlich und
- bereits im Koalitionsvertrag festgelegt. Eine „TA Artenschutz“ könnte auch die Bauleitplanung maßgeblich entlasten und rechtssicherer machen.
- Ausgleich von Eingriffen in Boden, Natur und Landschaft: Hier existieren für Bundes- und Landesvorhaben der Fachplanung bereits umfassende Standardisierungen der Ermittlungs- und Bewertungsverfahren sowie der Ökokonten in Form von Landes- und Bundeskompensationsverordnungen. Eine ähnliche Standardisierung für die planungsrechtliche Eingriffsregelung könnte die Arbeit insbesondere für überörtlich tätige Planungsbüros, Gutachter:innen und auch Umweltverbände erleichtern, die sich mit einer unüberschaubaren Vielfalt von Leitfäden und Anforderungen, die teils nur für einzelne Gemeinden und Kreise gelten, auseinandersetzen müssen.
- Lärmimmissionsschutz: Der Lärmimmissionsschutz ist wegen der heterogenen, z. T. widersprechenden Normierungen für die Lärmarten (mit Sonderproblematiken durch die dezidierten, hochdetaillierten Anforderungen der TA Lärm, für die z. T. auch keine adäquate Festsetzungsmöglichkeit (Lärmkontingentierung) besteht) in der Bauleitplanung nur schwer handhabbar. Hinzu tritt die DIN 18005 als technische Norm mit Orientierungswerten. In Bezug auf den Schallschutz im Hochbau ist wiederum die DIN 4109 maßgebend. Zusätzlich sind die Lärmkartierung und die Lärmaktionsplanung mit ihren inkompatiblen

Pegelkriterien und divergenten Zielen, z. B. zu ruhigen Gebieten, zu berücksichtigen. Durch die inkonsistente Umsetzung der Störgradsystematik in den neuen Baugebietstypen (MU, MDW) sind weitere Probleme entstanden. Für die Behandlung kombinierter Geräuscheinwirkungen (Gesamtlärm) fehlen weiterhin handhabbare und allgemein anerkannte Maßstäbe.

- Geruchsimmissionsschutz: Dieser wurde zwischenzeitlich in die Technische Anleitung Lu integriert und somit auch bundesweit auf eine einheitliche Basis gestellt. Die notwendigen fachlichen Weiterentwicklungen (Einführung pragmatischer, mit überschaubarem Aufwand in der Bauleitplanung handhabbarer und im Ergebnis reproduzierbarer Ermittlungs- und Prognoseverfahren) stehen allerdings weiterhin aus.
- Lichtimmissionsschutz: In der Praxis wird auf eine Verordnung des BMU zu Lichtimmissionen (§ 41 a und § 54 Abs. 4d BNatSchG) dringend gewartet, weil in diesem Bereich verbindliche Maßstäbe bislang fehlen. Auch dies wäre eine wichtige Entlastung für Bebauungsplanverfahren.

Der Handlungsbedarf liegt hier zumeist außerhalb des Baugesetzbuchs im jeweiligen Umweltfachrecht. In welcher rechtlichen Form die Standardisierung erfolgt, ist in erster Linie eine juristische Frage. Aus fachlicher Sicht kommt es darauf an, dass die Vorgaben bei den Gemeinden und Fachbehörden, aber auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit breit akzeptiert werden. Dazu dürften nach den vorliegenden Erfahrungen aus dem Immissionsschutzrecht Technische Anleitungen in der Regel ausreichend sein, teils auch Leitfäden der zuständigen Ministerien. Private Normen (DIN, VDI) sind kritisch zu beurteilen, nicht nur wegen der z. T. fehlenden Akzeptanz in der Rechtsprechung, sondern auch wegen der bekannten Auslegungsproblematik (keine kostenfreie Vervielfältigung und Veröffentlichung in Bauleitplänen, die darauf verweisen).

Konzentration auf städtebauliche/bodenrechtliche Kernanliegen

Die Bauleitplanung hat in den letzten Jahren eine deutliche Ausweitung der zu berücksichtigenden Belange und Festsetzungsmöglichkeiten, aber auch (nicht zuletzt durch die oben genannten Anforderungen aus dem Umweltbericht) der Detaillierung von Regelungen erfahren.

So sind z. B. Inhalte zu erneuerbaren Energien ergänzt worden, und Bebauungspläne enthalten immer weiter vertiefte Inhalte zum Natur- und Artenschutz (bis hin zum Standort des einzelnen Nistkastens und zur Art und Weise, wie und wann Wiesen zu mähen sind), aber z. B. auch zur Niederschlagswasserbehandlung und neuerdings auch zu Standorten der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge.

Die Anreicherung der Bauleitplanung um derartige Fachthemen setzt sich aktuell im Gesetzgebungsverfahren zur Wärmeplanung fort. Auch hier sind Regelungen im Baugesetzbuch vorgesehen, ohne dass bislang klar ersichtlich ist, welcher bodenrechtliche Bezug besteht und welchen inhaltlichen Beitrag die Bauleitplanung bei diesem genuin energierechtlichen Thema tatsächlich leisten kann.

Das Bewusstsein dafür, dass Konflikte (auch umwelt-, naturschutz- und artenschutzrechtliche Konflikte), die im Genehmigungsverfahren gelöst werden können, nicht bereits auf Ebene des Bebauungsplans gelöst werden müssen, scheint in Teilen verloren gegangen zu sein. Wesentlich ist, dass die Festsetzungen des Bebauungsplans vollziehbar sind (§ 1 Abs. 3 BauGB). Dies lässt sich unter Bezugnahme auf das Fachrecht i.d.R. auch ohne Festsetzungen im Bebauungsplan hinreichend sicher einschätzen. Vieles lässt sich zudem auf der konkreten Vollzugs-/Vorhabenebene deutlich besser lösen.

Der immer weiter ergänzte Belangekatalog und die erweiterten Festsetzungsmöglichkeiten für sektorale Inhalte haben wohl auch dazu geführt, dass einzelne Träger öffentlicher Belange im Rahmen der Beteiligung versuchen, fachrechtliche Maximierungsbestrebungen umzusetzen, d. h. möglichst viele „ihrer“ Inhalte als rechtsverbindliche Festsetzungen in den Bauleitplan zu transferieren, die aus städtebaulicher Sicht nicht unbedingt erforderlich wären. In diesem Zusammenhang wäre eine Klarstellung wichtig, dass die Gemeinde eine Abwägungsentscheidung treffen muss und darf. Für die im Fachrecht geregelten Inhalte sollte

eine Klarstellung erfolgen, dass eine begründete Einschätzung über die Vollziehbarkeit der Planung ausreichend ist. Zudem sollte wieder deutlicher zwischen erforderlicher Konfliktbewältigung im Bebauungsplan und Erfüllung fachrechtlicher Anforderungen unterschieden werden, und zwar sowohl im Plan selbst als auch in der Umweltprüfung. Der Belange- und Festsetzungskatalog sollte dahingehend überprüft werden.

Ungeachtet der innerhalb des BauGB zu identifizierenden Handlungsbedarfe sind zügige Bauleitplanverfahren nur möglich, wenn die Gemeinden eine vorausschauende Planung in einem größeren räumlichen Zusammenhang erarbeiten und regelmäßig anpassen. Hierzu sollte zum einen der Flächennutzungsplan aktuell gehalten werden. Zum anderen sollten die Möglichkeiten Integrierter Stadtentwicklungskonzepte (ISEK), in denen die wesentlichen Ziele und Maßnahmen der teilräumlichen Entwicklung bereits vorabgestimmt werden können, intensiv genutzt werden. Dies könnte die langen Abstimmungs- und Entscheidungsphasen, die heute den weit überwiegenden Teil der Verfahrenszeiten ausmachen, deutlich verkürzen.

Vorhabenbezogener Bebauungsplan – Bedarf und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung

Gibt es bei § 12 BauGB praktische Anwendungsprobleme? Welche?

Das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans hat sich im Großen und Ganzen bewährt und spielt in der Praxis eine große Rolle.

Nach wie vor bestehen aber Rechtsunsicherheiten und Schwierigkeiten, die teils hohen Anforderungen der Rechtsprechung zu erfüllen:

- Die Rechtsprechung verlangt einen hohen Grad der Konkretisierung, in Bezug auf sowohl die Art als auch das Maß der Nutzung. Hieran scheitern Bebauungspläne nicht nur immer wieder. Die Praxis verlangt häufig auch größere Flexibilität in der Durchführungsphase. Denn selbst geringfügige Änderungen machen Änderungen des Bebauungsplans und damit ein aufwendiges Verfahren erforderlich.
- Der Gesetzgeber hat – jedenfalls zur Art der Nutzung – darauf mit § 12 Abs. 3a BauGB reagiert, der aber viele neue Fragen aufwirft.
- Der vorhabenbezogene Bebauungsplan besteht aus den drei Teilen Bebauungsplan, VEP und Durchführungsvertrag. Alle Teile müssen untereinander widerspruchsfrei sein. Die Praxis behilft sich teilweise damit, dass Bebauungsplan und VEP als einheitliche Urkunde ausgefertigt und nur zweifach bezeichnet werden. Teilweise wird in der Praxis aber auch ein weitgehend „normaler“ Bebauungsplan erstellt und das Vorhaben gesondert beschrieben. Die Fehleranfälligkeit bleibt in beiden Fällen jedenfalls in Bezug auf den Durchführungsvertrag bestehen.
- § 12 Abs. 4 BauGB erlaubt die Einbeziehung einzelner Flächen außerhalb des VEP. In vielen Fällen ist – trotz Entwicklung recht strenger Kriterien der Rechtsprechung – unklar, ob die einbezogene Fläche noch einzeln ist. Das praktische Bedürfnis, weitere Flächen einzubeziehen, ist jedenfalls groß.
- § 12 Abs. 1 BauGB verlangt die gesicherte Durchführung des Vorhabens durch e i n e n Vorhabenträger. Gibt es im Plangebiet mehrere Eigentümer oder sollen Teile des Vorhabens vorab oder im Laufe der Umsetzung des Vorhabens verkauft werden, so führt dies zu Schwierigkeiten. Diese können oftmals durch mehr oder minder komplexe Konstruktionen (Gründung einer GbR – hauptverantwortlicher Vorhabenträger) gelöst werden, bergen aber immer Risiken in sich.

Ob und welcher Änderungsbedarf sich aus diesen Punkten ergibt, wird bei den nachfolgenden Fragen diskutiert.

Gibt es Möglichkeiten, die Vorschrift zu vereinfachen? Sollte auf das Erfordernis eines Vorhaben- und Erschließungsplans als konstitutives Element verzichtet werden?

Anstelle eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB werden in der Praxis tlw. auch Angebotsbebauungspläne für konkrete Vorhaben aufgestellt, zu deren Verwirklichung ergänzend ein

städtebaulicher Vertrag geschlossen wird. Ist es sinnvoll, auch für diese Fälle die Bindung an die Baunutzungsverordnung aufzuheben (vgl. § 12 Abs. 3 BauGB)?

In der kooperativen Baulandentwicklung haben sich in der Praxis zwei Formen entwickelt und bewährt: Der vorhabenbezogene Bebauungsplan und der sogenannte projektbezogene Bebauungsplan – eine Kombination aus Angebotsbebauungsplan und einem begleitenden städtebaulichen Vertrag. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan bietet – trotz der vorgenannten Schwierigkeiten – die Vorteile, dass

- sich das Abwägungsmaterial auf das konkrete Vorhaben reduziert, was beispielsweise bei Lärmkonflikten das Verfahren vereinfachen kann,
- keine Bindung an den Festsetzungskatalog nach § 9 BauGB besteht, was beispielsweise Feinsteuern der Art der Nutzung jenseits des § 11 BauNVO oder eine – relativ – rechtssicherere Lärmkontingentierung erlaubt,
- bei Nichtdurchführung der Bebauungsplan entschädigungslos aufgehoben werden kann.

Fallen diese Vorteile nicht ins Gewicht, stellt – auch wegen der oben genannten Schwierigkeiten – das Instrument des projektbezogenen Bebauungsplans häufig die bessere Lösung dar:

- klare Struktur aus rechtlich unabhängig zu beurteilendem Bebauungsplan und städtebaulichem Vertrag, was zu größerer Rechtssicherheit führt,
- Flexibilität in der Umsetzung durch Vertragsänderung und – nach Umsetzung des Vorhabens – fortwirkenden Bebauungsplan,
- Notwendigkeit eines häufig schwer zu erbringenden Nachweises der Leistungsfähigkeit (Finanzierungsbestätigung) vor Schaffung von Baurecht entfällt,
- Städtebaulich gewollte Konkretisierung des Vorhabens über die Festsetzungen hinaus sowie Durchführungs- und Nutzungspflichten lassen sich regelmäßig im städtebaulichen Vertrag genauso wie im VEP und Durchführungsvertrag abbilden.

Es liegt zwar nahe, das Beste aus beiden Welten zu verbinden. Entweder indem § 12 BauGB an den projektbezogenen Bebauungsplan angenähert wird, etwa durch Verzicht auf den VEP als Teil der Satzung in § 12 Abs. 1 und 3 BauGB. Oder indem Vorteile des § 12 auf den projektbezogenen Bebauungsplan übertragen werden, beispielsweise durch Erweiterung des „Festsetzungserfindungsrechts“ auf den projektbezogenen Bebauungsplan. Die bessere Option als die Änderung bewährter Instrumente stellt aber eine entsprechende Fortentwicklung des § 12 Abs. 3a BauGB dar:

Für eine Abschaffung des VEP als konstitutives Element in § 12 Abs. 1 und 3 BauGB spricht zwar, dass er häufig mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan identisch und in diesen Fällen obsolet ist. Allerdings hat sich die Praxis durch die Doppelbezeichnung desselben Plandokuments mit „vorhabenbezogener Bebauungsplan“ und VEP auf einfache Weise geholfen. Eine Änderung des § 12 Abs. 1 BauGB würde aber – gleich wie sie formuliert ist – zu neuen – von der Rechtsprechung noch ungelösten – Anwendungsfragen führen: Muss die Vorhabenbeschreibung dann Teil des Bebauungsplans werden? Reicht es aus, das Vorhaben im Durchführungsvertrag zu konkretisieren? Was ist dann Gegenstand der Abwägung? (Wohl nur der Bebauungsplan, was dem Instrument aber einen gewichtigen Vorteil nähme). **Von einer Abschaffung des VEP als konstitutives Element in § 12 Abs. 1 und 3 BauGB wird daher abgeraten.**

Eine Erweiterung des Festsetzungserfindungsrechts auf projektbezogene Bebauungspläne wird ebenfalls kritisch gesehen: Zwar sprechen keine grundsätzlichen Erwägungen dagegen. Denn mit Abschluss des städtebaulichen Vertrags erklärt sich der Vorhabenträger mit den Festsetzungen des Bebauungsplans regelmäßig einverstanden. Dieses Einverständnis macht eine Rechtsgrundlage für den mit der Festsetzung

verbundenen Eingriff verfassungsrechtlich wohl entbehrlich. Allerdings reicht in der Praxis dann auch regelmäßig eine Regelung im Vertrag aus. Zudem müsste eine entsprechende Regelung Anforderungen an den städtebaulichen Vertrag enthalten, die dem projektbezogenen Bebauungsplan seine Klarheit nehmen könnten. Im Ergebnis wird daher für ein Festsetzungserfindungsrecht bei projektbezogenen Bebauungsplänen kein Bedürfnis gesehen.

Stattdessen wird eine Fortentwicklung des § 12 Abs. 3a BauGB empfohlen, um Kommunen und Vorhabenträger ein weiteres Instrument an die Hand zu geben, ohne auf bewährte Instrumente verzichten zu müssen.¹

Eine sprachliche Vereinfachung ist aber sinnvoll: Der letzte Satz von Absatz 1 kann gestrichen werden, da die Geltung der weiteren Absätze selbstverständlich ist.

Wie hat sich insbesondere die Regelung in § 12 Abs. 3a BauGB bewährt? Gibt es hier Klarstellungs- oder Ergänzungsbedarf?¹

Die mit § 12 Abs. 3a BauGB gesetzgeberisch bezweckte Flexibilität wird ausschließlich durch eine Änderung bzw. einen Neuabschluss des Durchführungsvertrages ermöglicht, vgl. § 12 Abs. 3a Satz 2 BauGB. Anerkannt ist, dass eine Änderung oder der Neuabschluss des Durchführungsvertrages jederzeit möglich ist, also auch vor der Realisierung des ursprünglich geplanten und zum Gegenstand des Vertrags gemachten Vorhabens.²

Weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur ist jedoch bislang abschließend geklärt, ob von der Festsetzungsmöglichkeit des § 12 Abs. 3a Satz 1 BauGB und damit von der Möglichkeit zur Änderung des Durchführungsvertrages

nur die Art der baulichen Nutzung oder auch das Maß der baulichen Nutzung umfasst ist (dazu a)), ob ein Anspruch des Vorhabenträgers auf Änderung des Durchführungsvertrages besteht (dazu b)) und welches rechtliche Schicksal der Vorhaben- und Erschließungsplan im Falle der Änderung des Durchführungsvertrages teilt (dazu c)).

Flexible Änderung des Vorhabens

Die Regelung des § 12 Abs. 3a BauGB ist vor dem Hintergrund entstanden, dass die Rechtsprechung die Festsetzung eines Baugebiets als Art der Nutzung in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan bzw. VEP nicht für ausreichend konkret hielt. Durch § 12 Abs. 3a BauGB sollte diese in der Praxis erforderliche Flexibilität geschaffen werden.

Aufgrund der Konkretisierung des Vorhabens im Vorhaben- und Erschließungsplan kann eine (deutlich) veränderte Ausführung des Vorhabens nur über eine Änderung des Durchführungsvertrages (und damit des VEP) erzielt werden. Eine dahingehende Änderung des Durchführungsvertrages setzt jedoch voraus, dass auch das Maß der baulichen Nutzung als „Nutzung“ i. S. d. § 12 Abs. 3a Satz 1 BauGB festgesetzt werden kann. Denn die Änderungsmöglichkeiten des § 12 Abs. 3a Satz 2 BauGB beziehen sich ausschließlich auf diese „Nutzung“.

Ob das Maß der baulichen Nutzung gem. § 12 Abs. 3a Satz 1 BauGB festgesetzt werden kann, ist höchst-richterlich nicht entschieden und im rechtswissenschaftlichen Schrifttum umstritten. 2 § 12 Abs. 3a Satz 1 BauGB ist vom Wortlaut her insoweit nicht eindeutig. Der VGH Baden-Württemberg hat kürzlich entschieden, dass § 12 Abs. 3a BauGB nur eine Flexibilität zur Art der Nutzung erlaubt. Eine Festsetzung zum Maß

¹ Dieser Abschnitt basiert weitgehend auf der DAV-Stellungnahme vom 02.03.2023

² dafür Weitz, NVwZ 2016, 114 (117); Wellens, BauR 2014, 1883 (1890 f.); Bernhardt, NVwZ 2008, 972 (973 Fan. 17); dagegen: Bishopink, in: Bishopink/Külpmann/Wahlhäuser, Der sachgerechte Bebauungsplan, 5. Aufl. 2021, Rn. 140; Bishopink/Arnold, NVwZ 2007, 991 (995)

der baulichen Nutzung gemäß § 12 Abs. 3a S. 1 BauGB birgt damit zumindest derzeit so erhebliche Risiken, dass in der Praxis davon abgesehen wird.

Die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung auf der Grundlage des § 12 Abs. 3a Satz 1 BauGB und die daran anknüpfende Änderung des Durchführungsvertrags ist allerdings die einzige Möglichkeit, sich eine zukünftige Flexibilität hinsichtlich der Änderung der Kubatur vorzubehalten. In den textlichen Festsetzungen ließe sich die Bezugnahme auch auf das Maß der baulichen Nutzung dahingehend lösen, dass die Festsetzung zur entsprechenden Anwendung des § 9 Abs. 2 BauGB sowohl der Art als auch dem Maß der baulichen Nutzung vorangestellt wird. Aufgrund der Regelung in § 12 Abs. 3a BauGB kann auch nicht auf das Festsetzungserfindungsrecht verwiesen werden.

Gründe, die rechtspolitisch gegen eine Erweiterung des § 12 Abs. 3a BauGB sprechen, sind nicht erkennbar. Wird von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, so dürfte der Abwägung im Planverfahren – wie derzeit schon vertreten – allein die Festsetzung im Bebauungsplan zum Maß der Nutzung zugrunde zu legen sein.

Anspruch auf Änderung des Durchführungsvertrags

Ob ein Anspruch auf eine Änderung des Durchführungsvertrages besteht, ist gerichtlich bislang ebenfalls nicht entschieden. Diese Frage ist auch in der Literatur umstritten. Zwar lässt sich durchaus argumentieren, dass die planaufstellende Gemeinde – geht sie den Weg über § 12 Abs. 3a BauGB – zukünftige Änderungen in ihre Planung mit aufnimmt. Gleichwohl ist nicht ersichtlich, dass daraus eine Pflicht zur Änderung des Durchführungsvertrages entsteht. Hinzu kommt, dass die Gemeinde ein weites Planungsermessen hat und keine gemeindliche Pflicht besteht, einen (vorhabenbezogenen) Bebauungsplan aufzustellen bzw. einen korrespondierenden Durchführungsvertrag abzuschließen. Ebenso wenig besteht dann eine gemeindliche Pflicht, den Durchführungsvertrag zu ändern.³

Ist also von vornherein absehbar, dass eine Änderung des Durchführungsvertrags wahrscheinlich ist, ist das Risiko zu beachten, dass die Gemeinde möglicherweise nicht bereit ist, den Durchführungsvertrag zu ändern, und insoweit auch kein (gerichtlich durchsetzbarer) Anspruch des Vorhabenträgers besteht.

Dies dürfte aber von der Gemeinde in vielen Fällen auch gewollt sein: Sie möchte zwar die Flexibilität haben, auf Änderungen durch einfache Vertragsänderung und ohne Durchlaufen eines Planverfahrens reagieren zu können. Sie möchte aber selbst entscheiden können, ob sie die Änderung akzeptieren will oder nicht. Dass sie hierbei auch die Belange des Vorhabenträgers berücksichtigen muss, ergibt sich schon daraus, dass sie ihr Ermessen auszuüben hat. Würde ein Anspruch auf Änderung des Durchführungsvertrags eingeführt, würden zumindest einige Gemeinden auf das Instrument des Abs. 3a verzichten.

Vorhaben- und Erschließungsplan

Wird der Durchführungsvertrag geändert, stellt sich schließlich die Frage, welche rechtlichen Wirkungen von dem dann in der Regel abweichenden Vorhaben- und Erschließungsplan ausgehen.

Zunächst dürfte es aufgrund des eindeutigen Wortlauts des

§ 12 Abs. 3a Satz 2 BauGB zutreffend sein, dass der Vorhaben- und Erschließungsplan weder zu ändern noch anzupassen ist und auch eine entsprechende Befugnis der Gemeinde dazu wohl fehlt. Denn der Vor-

³ vgl. dazu Weitz, NVwZ 2016, 114 (116 f.)

haben- und Erschließungsplan ist nach § 12 Abs. 3 Satz 1 BauGB Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, sodass eine Änderung ohne entsprechendes Planänderungsverfahren unzulässig sein dürfte.⁴

Ferner dürfte die Änderung des Durchführungsvertrages und der dadurch entstehende Widerspruch zwischen Durchführungsvertrag sowie Vorhaben- und Erschließungsplan nicht zur Unwirksamkeit des gesamten Bebauungsplans führen.⁵

Denn die Änderung des Durchführungsvertrages und der damit möglicherweise auftretende Widerspruch sind einerseits gesetzlich vorgegeben und in § 12 Abs. 3a BauGB angelegt. Andererseits müsste der gesamte Bebauungsplan geändert werden, um eine Gesamtnichtigkeit des Bebauungsplans zu vermeiden. Das widerspricht der Intention des Gesetzgebers bei Einführung des Abs. 3a.⁶

Welche rechtlichen Wirkungen von dem Vorhaben- und Erschließungsplan im Übrigen ausgehen, ist zwar ein eher theoretisches Problem. Ob der Vorhaben- und Erschließungsplan (teilweise) gegenstandslos bzw. inhaltsleer wird⁷ oder schlicht Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans bleibt und die in ihm vorgesehenen Nutzung (nur noch) zu den aufschiebend bedingt zulässigen Nutzungen gehören⁸, bedarf hier keiner vertieften Betrachtung. Denn empfehlenswert dürfte allein sein, im Falle der Änderung des Durchführungsvertrages ein dem Vorhaben- und Erschließungsplan entsprechendes Dokument als Anlage zum geänderten Durchführungsvertrag zu nehmen.

Diese Fragen führen in der Praxis allerdings zu Problemen. Dass eine vertragliche Regelung Satzungsrecht aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung vorgehen soll, ist wenig konsequent und durchdacht.

In sich stimmig wäre hingegen, dass der VEP nur noch Bestandteil des Durchführungsvertrags ist, da er auch durch Änderung des Vertrags abgeändert werden kann. Dadurch wird das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans auch in seiner Struktur klarer. Auf diese Weise kann ein Plan nach § 12 Abs. 3a BauGB die Vorteile eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans mit denen eines projektbezogenen Bebauungsplans kombinieren. Auch um eine sachgerechte Abwägung zu erreichen, sollte aber Voraussetzung sein, dass der vorhabenbezogene Bebauungsplan mindestens die Festsetzungen eines qualifizierten Bebauungsplans enthält.

In diesem Fall besteht auch kein Bedürfnis, weitgehende Anforderungen an die Konkretisierung des VEP zu stellen. Ausreichend ist, dass er so konkret ist, dass der Umfang der Durchführungsverpflichtung bestimmbar ist.

Ist die Regelung zum Wechsel des Vorhabenträgers (§ 12 Abs. 5 BauGB) praxisgerecht?

In der Praxis gibt es zwar Versuche, die Regelung zum Wechsel des Vorhabenträgers vertraglich zu schärfen. Es dürfte aber bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 12 Abs. 5 BauGB unabhängig von den vertraglichen Regelungen ein Anspruch auf Vorhabenträgerwechsel bestehen, da es für die Gemeinde allein auf die Sicherstellung der Durchführung des Vorhabens ankommen und eine entgegenstehende Regelung wohl unangemessen wäre.

Es fehlt allerdings an einem zeitlichen Rahmen für die Entscheidung der Kommune. Da der Vorhabenträgerwechsel regelmäßig an den Verkauf des Grundstücks geknüpft ist, ist der ursprüngliche Vorhabenträger auf eine zügige Entscheidung der Kommune angewiesen, da sonst der Käufer

⁴ Kuschnerus/Bischopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Aufl. 2018, Rn. 667; a.A. Oerder, BauR 2009, 744 (753 f.)

⁵ Diese Auffassung vertritt allein Bischopink/Arnold, NVwZ 2007, 991 (994 a.E.)

⁶ so auch Weitz, NVwZ 2016, 114 (116 m.w.N.); vgl. Oerder, BauR 2009, 744 (753)

⁷ Kuschnerus/Bischopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Aufl. 2018, Rn. 667

⁸ Bischopink, in: Bischopink/Külpmann/Wahlhäuser, Der sachgerechte Bebauungsplan, 5. Aufl. 2021, Rn. 145

vielleicht abspringt. Zudem läuft die Durchführungsfrist. Die Kommune kann versucht sein, die Zustimmung mit neuen Wünschen zum Vorhaben aufzuladen, wie zumindest in Einzelfällen auch in der Praxis schon vorgekommen sein soll.

§ 12 Abs. 5 BauGB sollte daher um eine Frist (von drei Monaten?) für die Entscheidung über die Zustimmung nach dem Vorbild des § 36 BauGB ergänzt werden. Eine Zustimmungsfiktion ist wichtig, damit die Regelung in der Praxis ihre Wirkung entfaltet. Dabei sollte klargestellt werden, dass die Frist erst zu laufen beginnt, wenn die zur Prüfung der Voraussetzungen erforderlichen Unterlagen vorliegen.

In welchen Fällen wird in der Praxis von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, von den Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB und der BauNVO abzuweichen? Gibt es hierbei Probleme? Gibt es einen Bedarf zur Nachjustierung der Vorschrift?

Zum einen werden in der Praxis Defizite des Festsetzungskatalogs ausgeglichen (z. B. Emissionskontingente). Zum anderen wird die Art der Nutzung unabhängig von den Einschränkungen der BauNVO (insbesondere zur Zulässigkeit von Sondergebieten) konkretisiert.

Änderungsbedarf wird hierzu nicht gesehen.

Sollte der vorhabenbezogene Bebauungsplan auch für Vorhaben der Gemeinde geöffnet werden?

Ein Kernbestandteil eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist die Durchführungsverpflichtung. Zur Durchführung kann sich die Gemeinde nicht selbst verpflichten.

Abgesehen von dieser Schwierigkeit der Öffnung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans für die Gemeinde, wird auch kein erhebliches Bedürfnis für die Öffnung gesehen. Von den rechtlichen Vorteilen wäre für die Gemeinde nur der ggf. geringere Abwägungsbedarf durch Konkretisierung des Vorhabens und das Festsetzungserfindungsrecht relevant. Letzteres spielt für die Gemeinde selten eine Rolle, da sie es

ohnehin selbst in der Hand hat, die Bandbreite zulässiger Nutzungen nicht auszuschöpfen. Die Begrenzung des Abwägungsmaterials kann in einigen Fällen eine Rolle spielen. Ob hierfür eine Öffnung für Gemeinden trotz der dogmatischen Schwierigkeiten sinnvoll ist, ist aber fraglich.

Wird weiterer Änderungsbedarf bei § 12 BauGB gesehen?

Einbezug „einzelner Flächen“

Nach § 12 Abs. 4 BauGB können nur „einzelne Flächen“ außerhalb des VEP in den Bebauungsplan einbezogen werden. Die Rechtsprechung legt diese Voraussetzung eng aus. Dies führt in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten, insbesondere dann, wenn Flächen „bei Gelegenheit“ der Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans überplant werden sollen.

Der Beschränkung auf „einzelne Flächen“ bedarf es nicht. Denn die Flächen könnten auch in einem gesonderten Verfahren überplant werden. Dann spricht aber auch nichts dagegen, die Verfahren zusammen durchzuführen. Fraglich ist allein, ob für diese einbezogenen Flächen die besonderen Regeln des § 12 BauGB gelten sollen. Da für diese Flächen keine Durchführungsverpflichtung gilt, geht es nur um das Festsetzungserfindungsrecht und die Möglichkeit der entschädigungslosen Aufhebung. Da die einbezogenen Flächen häufig nicht im Eigentum des Vorhabenträgers stehen (sonst können sie Teil des VEP werden), kann es schon wegen Art. 14 GG kein Festsetzungserfindungsrecht geben. Auch eine entschädigungslose Aufhebung ist dann nicht sachgerecht. Dies ist aber auch nach der derzeitigen Regelung schon nicht der Fall, da nur Ansprüche des Vorhabenträgers nach § 12 Abs. 6 ausgeschlossen sind.

Es spricht daher Einiges dafür, den § 12 Abs. 4 BauGB durch eine Regelung zu ersetzen, nach der für Flächen außerhalb des VEP die allgemeinen Regelungen für den Bebauungsplan (bzw. die Sonderregeln des

§ 12 nicht) gelten. Alternativ kann die derzeitige Regelung beibehalten werden, aber ergänzt um die Möglichkeit, für darüberhinausgehende Flächen

Festsetzungen nach den allgemeinen Regelungen vorzusehen.

Mehrere Vorhabenträger

In der Praxis kommt es aus verschiedenen Gründen immer wieder vor, dass mehrere Vorhabenträger an der Umsetzung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans beteiligt sind. Dies ist derzeit nicht darstellbar: § 12 BauGB verlangt nach überzeugender Auffassung, dass das Vorhaben durch einen Vorhabenträger durchgeführt wird. Dies ist bei Unteilbarkeit des Vorhabens auch in der Vorschrift angelegt: Wie soll eine Gemeinde die Durchführung des Vorhabens gegenüber zwei Vorhabenträgern durchsetzen, die gegenseitig voneinander abhängig sind? Dieses Problem lässt sich durch Gesetzesänderungen wohl nicht entschärfen.

Etwas anderes gilt allerdings bei Teilbarkeit des Vorhabens. Oder anders gesprochen: Mehrere Vorhaben können auch von mehreren Vorhabenträgern umgesetzt werden. Dann können allerdings auch schlicht mehrere vorhabenbezogene Bebauungspläne aufgestellt werden.

Umlegung – Ein Instrument zugunsten der kommunalen Baulandpolitik?

1. Nach den **derzeit** geltenden Regelungen der Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB hat die **Gemeinde kaum Möglichkeiten, Fläche für den sozialen Wohnungsbau zugeteilt zu bekommen**. Derzeit besteht nur die Möglichkeit, im Rahmen einer Flächenumlegung gem. § 58 BauGB den Flächenbeitrag von maximal 30 % bei einer Neuerschließungsumlegung der eingeworfenen Fläche abzüglich des Flächenabzugs für örtliche Verkehrs- und Grünflächen gem. § 55 Abs. 2 BauGB als Fläche für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden. Diese Flächen bleiben weit hinter dem bestehenden Bedarf für den sozialen Wohnungsbau in einem Baugebiet zurück. Die Einführung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen des § 1a Abs. 3 BauGB beim Flächenabzug des § 55 Abs. 2 BauGB hat bereits nach Umfragen im Jahr 1998 dazu geführt, dass sich der Flächenabzug im Durchschnitt um ca. 6 bis 7 % erhöht hat. Dies hat zur Folge, dass der Flächenabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB in der Praxis häufig den maximalen Flächenbeitrag von 30 % bereits ganz oder nahezu vollständig ausschöpft. Daher besteht von kommunaler Seite schon lange der Wunsch nach einer Erhöhung der Obergrenze für den Flächenbeitrag (vgl. Gemeindetag Baden – Württemberg, BWGZ 1992, S. 509 f.).
2. Aus meiner Sicht besteht ein **großer praktischer Bedarf**, die Regelungen zur Baulandumlegung in der Weise zu ändern bzw. zu ergänzen, **dass der Gemeinde in der Umlegung Flächen für den sozialen Wohnungsbau zugeteilt werden können**. In den letzten Jahren hat in vielen Ballungsräumen der Bedarf an Flächen für den sozialen Wohnungsbau erheblich zugenommen, bedingt durch den Bevölkerungsanstieg, die Zuwanderung aus dem ländlichen Raum sowie dem Ausland und dem anhaltenden Trend zu kleineren Haushalten (Ein- und Zweipersonenhaushalte). Nicht nur Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können, sondern auch Haushalte mit mittlerem Einkommen sind hiervon verstärkt betroffen.

Vielfach schließen Gemeinden zu diesem Zweck **städtebauliche Verträge** im Rahmen einer vereinbarten gesetzlichen Umlegung ab, in dem mit Zustimmung aller Umlegungsbeteiligten nach § 56 Abs. 2 BauGB i. V. m. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB einen **über die 10 % bzw. 30 % hinausgehenden zusätzlichen entgeltlichen Flächenbeitrag für den geförderten Wohnungsbau** vertraglich zu vereinbaren. Viele mitwirkungsbereite Eigentümer sind mit einer lediglich wertgleichen Zuteilung in Land zum Verkehrswert des Einwurfgrundstücks zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses einverstanden, da sie dann der Gemeinde keinen Ausgleich in Geld leisten müssen. Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass die Grenzen für die Bemessung des Flächenbeitrags in § 58 Abs. 1 Satz 2 BauGB im Rahmen einer freiwilligen Umlegung überschritten werden dürfen (BVerwG, Beschl. v. 17.07.2001 – 4 B 24/01 –, Rn. 27, juris).

Eine solche vertragliche Regelung setzt jedoch voraus, dass alle Umlegungsbeteiligten einem solchen erhöhten Flächenbeitrag zustimmen. In der Praxis gibt es jedoch **in vielen Umlegungsverfahren einzelne nicht mitwirkungsbereite Eigentümer** (nicht selten Erbengemeinschaften), die auch bei guten Sachargumenten nicht zu einem kooperativen Vorgehen bereit sind. Dadurch werden einzelne Eigentümer in die Lage versetzt, durch eine fehlende Zustimmung die Anwendbarkeit des Baulandmodells in dem gesamten Baugebiet zu blockieren. Daher besteht in der Praxis das dringende **Bedürfnis**, eine vorteilsgerechte Belastung der Eigentümer mit der **Abgabe von Flächen für den sozialen Wohnungsbau** **notfalls auch gegen den Willen einzelner Eigentümer** im Wege der gesetzlichen (Flächen-) Umlegung durchsetzen zu können.

3. Die der Gemeinde im Rahmen einer Flächenumlegung zuzuteilende Fläche für den sozialen Wohnungsbau könnte durch folgende Novellierung des § 58 Abs. 1 S. 4 BauGB deutlich erhöht werden:

„Soweit der Umlegungsvorteil den Flächenbeitrag nach S. 1 übersteigt, ist der Vorteil in Geld auszugleichen, sofern die Gemeinde nicht verlangt, dass der Vorteil ganz oder teilweise in Form einer der Gemeinde zweckgebunden zuzuteilenden Fläche für den sozialen Wohnungsbau ausgeglichen wird.“

Die **Zweckbindung** der Fläche für den sozialen Wohnungsbau könnte durch eine nach § 61 Abs. 1 BauGB neu zu begründende **beschränkt persönliche Dienstbarkeit zugunsten der jeweiligen Eigentümer abgesichert** werden.

4. In der Praxis übersteigt der Umlegungsvorteil den Flächenbeitrag nach § 58 S. 1 BauGB von 10 % bzw. 30 % idR deutlich. Der Umlegungsvorteil dürfte derzeit idR zwischen 43 % und 45% liegen. Bei Umsetzung des vorliegenden Novellierungsvorschlages könnte die Gemeinde im Rahmen einer gesetzlichen (Flächen-) Umlegung auch gegen den Willen einzelner Eigentümer einen Flächenanteil von ca. 13 bis 15 % für den sozialen Wohnungsbau erhalten. Allerdings setzt die Anwendung einer Flächenumlegung nach § 58 BauGB grundsätzlich qualitätsmäßig im Wesentlichen homogene Grundstücksverhältnisse voraus (vgl. zu Ausnahmen BGH, Urt. v. 05.10.2000 – 3 ZR 71/00 –, NVwZ 2001, S. 233).
5. Auch bei Anhebung des (zweckgebundenen) Flächenbeitrags von 30 % auf ca. 45 % bleibt die Baulandumlegung nach den §§ 45 ff BauGB eine **verfassungsrechtlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums** im Sinne des Art 14 Abs 1 Satz 2 GG und **überschreitet** entgegen einer teilweise in der Literatur geäußerten Ansicht (Brenner, DVBl 1993, S. 291, 296 f.; EZBK/Otte, 106. EL September 2012, BauGB § 58 Rn. 18; aA Dieterich, Baulandumlegung, 5. Aufl. 2006, Rn. 192) **nicht die Schwelle zu einer fremdnützigen Enteignung**. Das Instrument der Baulandumlegung bleibt auch dann in erster Linie auf den Ausgleich der privaten Interessen der Eigentümer gerichtet (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.2001 – 1 BvR 1512/97 –, BVerfGE 104, S. 1, juris Rn. 31), auch wenn die aufgrund der fehlenden Flächenverfügbarkeit vorzunehmende Anhebung des Flächenbeitrags von 30 % auf ca. 45 % zur Ermöglichung einer Bereitstellung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau zu einer geringeren Flächenzuteilung der Alteigentümer führt.

Durch die Vorgabe des § 58 Abs. 1 S. 1 BauGB, wonach eine mindestens wertgleiche Zuteilung in Land an den Alteigentümer zum Verkehrswert des Einwurfsgrundstücks zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses gewährleistet ist, wird die **eigentumsrechtliche Bestandsgarantie hinreichend gewahrt**. Die eigentumsrechtliche Bestandsgarantie erfordert nicht, dass einem Eigentümer bei einer umlegungsbedingten Wertsteigerung mehr verbleibt als ein wertmäßiger status quo (so aber Schmidt-Assmann, Studien zum Recht der städtebaulichen Umlegung – Eigentumsgarantie, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Flächenbeiträge, 1996, S. 144). Der Vorteilsausgleich ist ein allgemeiner Abfindungsgrundsatz der Umlegung. Der Umlegungsbeteiligte soll keinen Schaden erleiden, aber durch die Maßnahme der Allgemeinheit auch keinen unmittelbaren Gewinn erzielen. Zum Eigentum im Sinne des Art. 14 GG gehört nicht der Wertzuwachs, der durch die von der Allgemeinheit getragene Umlegungsmaßnahmen erst ermöglicht wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 06.08.1959 – I C 204.57 –, BVerwGE 10, S. 3, 4 und BVerwG, Urt. v. 06.10.1960 – I C 64.60 –, BVerwGE 12, S. 1, 8 mwN). Hinzu kommt, dass die Baugrundstücke in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich deutlich kleiner geworden sind und gem. § 1a Abs. 2 BauGB mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll und der Eigentümer damit auch auf einem kleineren Zuteilungsgrundstück privatnützige Vorhaben verwirklichen kann.

Die derzeitigen Prozentsätze sind verfassungsrechtlich **nicht** in der Weise festgeschrieben, dass jede Erhöhung die Grenze des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG überschreiten würde (Schmidt-Assmann, aaO, S. 145). Die **durchschnittliche Wertsteigerung hat sich** seit der Diskussion über einen höheren Flächenbeitrag in den 90er -Jahren **deutlich erhöht** (zu diesem Kriterium Schmidt-Assmann, aaO, S. 145). Sie **liegt inzwischen weit über 50 %** und übersteigt die damalige durchschnittliche Wertsteigerung von 47,9 % (dies entspricht einem Flächenbeitrag von 32, 5 %) erheblich.

Außerdem kannte schon das ältere Recht höhere Sätze für Flächenabzüge. Die Lex Adickes ging nach der Novelle von 1907 von einem Satz von 35 bis 40 %, in der Fassung für Köln sogar von 50 % aus (Schmidt-Assmann, aaO, S. 147).

Die Zielsetzung, dass die Gemeinden durch den den Flächenabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB übersteigenden Anteil des Umlegungsvorteils in die Lage versetzt werden, das Gebot aus § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB angemessen zu erfüllen, ist ein Einfluss der Sozialpflichtigkeit des Eigentums. In den letzten Jahren hat in vielen Ballungsräumen der Bedarf an Flächen für den sozialen Wohnungsbau erheblich zugenommen. Aufgrund dieser Entwicklung haben sich die Rahmenbedingungen für die Schaffung von Bauland insbesondere für die Bereitstellung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau deutlich geändert. Daher ist den Eigentümern hinsichtlich der zweckgebundenen Bereitstellung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau ein höheres Maß an Sozialpflichtigkeit zuzumuten als noch vor 20 Jahren.

Die durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 24.06.2004 neu eingefügte Regelung des § 58 Abs. 1 S. 4 BauGB hat den möglichen Umlegungsvorteil in einer Flächenumlegung deutlich erhöht. Hierdurch sind die umlegungsbeteiligten Eigentümer wertmäßig in erheblichem Maße zusätzlich belastet worden. Die Verfassungsmäßigkeit der bestehenden Regelung des § 58 Abs. 1 S. 4 BauGB ist nicht in Zweifel gezogen worden. Die vorgeschlagene Novellierung des § 58 Abs. 1 S. 4

BauGB ist lediglich eine moderate Weiterentwicklung der bestehenden Regelung. Für seine Verfassungsmäßigkeit spricht insbesondere, dass hierdurch die Höhe des Umlegungsvorteils unberührt bleibt. Der Eigentümer würde durch eine solche Novellierung wertmäßig nicht zusätzlich belastet. Der den Flächenbeitrag von 30 % übersteigenden Umlegungsvorteil würde dann nicht in Geld ausgeglichen, sondern stattdessen in Form einer der Gemeinde zuzuteilenden Fläche für den sozialen Wohnungsbau.

Unter Berücksichtigung der gemeindlichen Zweckbindung für die der Gemeinde zuzuteilende Fläche für den sozialen Wohnungsbau, mit der der den Flächenbeitrag nach § 58 Abs. 1 S. 1 BauGB übersteigende Umlegungsvorteil ausgeglichen wird, dient die Flächenumlegung auch mit einer Zweckbindung der Fläche für den sozialen Wohnungsbau in erster Linie dem Ausgleich der privaten Interessen der Eigentümer, und überschreitet damit nicht die Schwelle zu einer fremdnützigen Enteignung und bleibt somit als Inhaltsbestimmung des Eigentums ein verfassungskonformes Regelungsinstrument.

6. Das von Kötter/Rehorst zfv, 2019, S. 57 vorgeschlagene Instrument der sozialen Umlegung geht deutlich über die vorgeschlagene Novellierung des § 58 Abs. 1 S. 4 BauGB hinaus. In der sozialen Umlegung soll sich der soziale Flächenbeitrag F_s aus der Differenz zwischen dem Sollanspruch in der (Regel-) Wertumlegung und dem Wert des Einwurfsgrundstücks bzw. 50% der Einwurfsfläche ergeben. Dadurch wird lediglich eine wertgleiche Zuteilung in Land an den Alteigentümer zum Verkehrswert des Einwurfsgrundstücks zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses sowie mindestens eine Zuteilung von 50% der Fläche des Einwurfsgrundstücks an den Alteigentümer garantiert. Die restliche Fläche wird vollständig der Gemeinde zugeteilt.

In dem Beispiel von Kötter/Rehorst zfv, 2019, S. 57, 64 f. beträgt die Einwurfsmasse in dem Umlegungsgebiet (Bruttobauland) 120.000 m². Davon werden 20% der Fläche (=24.000 m²) für örtliche Erschließungs- und Grünanlagen abgezogen (Flächenabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB). Die verbleibenden 80% der Fläche (=96.000 m²) bilden die Verteilungsmasse (Nettobauland). Der Sollanspruch der Alteigentümer würde in der (Regel-) Wertumlegung die gesamte Verteilungsmasse umfassen. Den Alteigentümern würden dann also sämtliche Bauplätze, d.h. die gesamte Nettobauland von 96.000 m² zugeteilt. Bei der sozialen Umlegung hätten die Alteigentümer bei Annahme einer umlegungsbedingten Wertsteigerung von 100% (dies entspricht einem Flächenbeitrag F_s von 50%, also 60.000 m²) jedoch nur einen Sollanspruch auf Zuteilung einer Bauplatzfläche von 50% ihrer Einwurfsfläche (=60.000 m²). Die verbleibenden 30% der Verteilungsmasse (=36.000 m²) würden in der sozialen Umlegung dann für den sozialen Wohnungsbau bereitgestellt werden.

-
7. Die Einführung einer sozialen Umlegung setzt von vornherein auch eine Änderung der planungsrechtlichen Vorschriften voraus. Eine gesetzliche Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB ist im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans (§ 30 Abs. 1 BauGB) nur zur Umsetzung der darin getroffenen Festsetzungen zulässig (BVerwG, Urt. v. 05. 05. 2015 – 4 CN 4/14 –, juris). Als Instrument zur Planverwirklichung ist die Umlegung ein planakzessorisches Instrument. Das bedeutet, dass Flächen für den sozialen Wohnungsbau in der Umlegung nur dann verwirklicht werden können, wenn im Bebauungsplan eine Fläche für den sozialen Wohnraum festgesetzt worden ist. Eine solche Festsetzung ist im abschließenden Festsetzungskatalog des § 9 BauGB jedoch nicht enthalten. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB können in Bebauungsplänen zwar Flächen festgesetzt werden, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, sofern hierfür städtebauliche Gründe vorliegen. § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB ermächtigt die Gemeinde jedoch nicht im Bebauungsplan festzusetzen, dass die Fläche nur als Fläche für den sozialen Wohnungsbau oder nur mit einer verbindlich festgesetzten Quote für „bezahlbaren“ Wohnraum genutzt werden darf.
 8. Die Einführung einer sozialen Umlegung wäre verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Zwar wird in der sozialen Umlegung auch ein Anspruch auf wertgleiche Zuteilung in Land an den Alteigentümer zum Verkehrswert des Einwurfsgrundstücks zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses sowie mindestens eine Zuteilung von 50% der Fläche des Einwurfsgrundstücks an den Alteigentümer garantiert. Das Instrument der sozialen Umlegung ist jedoch anders als die Regelumlegung nicht in erster Linie auf den Ausgleich der privaten Interessen der Eigentümer gerichtet. Vielmehr soll die soziale Umlegung nicht nur dem Interessenausgleich der Eigentümer, sondern in gleicher Weise zugleich dem Wohl der Allgemeinheit durch die Deckung eines dringenden Bedarfs an Wohnraum dienen. Die bislang klare Grenze zwischen privatnütziger Umlegung und fremdnütziger Enteignung würden durch das Instrument der sozialen Umlegung aufgeweicht. Der sozialen Umlegung fehlt eine klare Zuordnung entweder zur privatnützigen Umlegung oder zur fremdnützigen Enteignung. Sie ist gewissermaßen ein „Zwitter“ zwischen privatnütziger Umlegung und fremdnütziger Enteignung. Dies birgt die Gefahr negativer Rückwirkungen auf die Funktionalität des bislang wenig streitbefangenen Instituts der Baulandumlegung.
 9. Es lohnt sich aber, die Vorschriften der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB um das Instrument der „sozialen Umlegung“ zu ergänzen, sofern hierbei wie bei der gesetzlichen Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB grundsätzlich keine Grunderwerbsteuer anfällt. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, den kostspieligen Zwischenerwerb durch die Gemeinde und gegebenenfalls langwierige (klassische) Enteignungsverfahren zu vermeiden. Dadurch könnte möglicherweise die Akzeptanz der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erheblich gesteigert werden, da die soziale Umlegung im Vergleich zur klassischen Enteignung das mildere Mittel darstellt.

Zwar finden die Vorschriften über die Umlegung (§§ 45 ff. BauGB) und die vereinfachte Umlegung (§§ 80 ff. BauGB) nach § 169 Abs. 2 BauGB keine Anwendung im städtebaulichen Entwicklungsbereich. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme darf nur dann förmlich festgelegt werden, wenn die mit der Maßnahme verfolgten Ziele und Zwecke nicht auf andere Weise unter Einsatz weniger in das private Eigentum eingreifenden Instrumente erreicht werden können. Wenn eine gesetzliche Umlegung geeignet ist, die angestrebte Entwicklung zu ermöglichen, muss dieses Instrument gewählt werden.

Die „soziale Umlegung“ könnte aber im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme anders als die Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB als primär fremdnütziges Instrument ausgestaltet werden, das in untergeordnetem Maße auch den privatrechtlichen Interessen der Eigentümer dienen könnte. Sie wäre dann verfassungsrechtlich als Instrument der Enteignung einzustufen, allerdings als mildere Form der Enteignung als die klassische Enteignung. Durch die soziale Umlegung könnten die Reprivatisierungsansprüche der Alteigentümer im Vergleich zur heutigen sehr restriktiven Regelung des § 169 Abs. 6 BauGB gestärkt werden.

-
10. Im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme müsste die „soziale Umlegung“ zur Wahrung der Zielsetzungen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme so ausgestaltet werden, dass eine Zuteilung von Baugrundstücken nur an solche Alt-Eigentümer zulässig ist, die sich verpflichten, die zugeordneten Grundstücke innerhalb angemessener Frist entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen und auch die sonstigen vom Gemeinderat festgelegten Ziele und Zwecke der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu beachten.

Ferner müsste in der „sozialen Umlegung“ im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme als Einwurfswert für die Einwurfgrundstücke des Alt- Eigentümers der Anfangswert nach § 169 Abs. 1 Nr. 6 BauGB i. V. m. § 153 Abs. 1 BauGB zu Grunde gelegt werden und nicht der Verkehrswert des Einwurfgrundstücks zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses (so aber Kötter/Rehorst, zfv, 2019, S. 57, 63). Hierdurch würde sich die enteignungsrechtliche Komponente der sozialen Umlegung verstärken. Bei der „sozialen Umlegung“ im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme müsste wegen des sog. entwicklungsunbeeinflussten Anfangswerts auch die bebauungsplanbedingte Wertsteigerung in die Berechnung des Vorteilsausgleichs einbezogen werden. Die von den Eigentümern eingeworfenen Grundstücke könnten also nicht als Brutto – Rohbauland bewertet werden. Dagegen darf in der Umlegung nach den §§ 45 ff. BauGB die allein durch die Nutzungsfestsetzungen im Bebauungsplan verursachte Wertsteigerung, die dem Eigentümer schon vor der Umlegung zugeflossen sind, nicht in die Berechnung des Vorteilsausgleichs einbezogen werden (vgl. BGH, Urt. v. 22.06.1978 – III ZR 92/75 –, NJW 1978, S. 1980).

11. Als Schranken für die Flächenbereitstellung der sozialen Umlegung im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme können die Vorschläge von Kötter/Rehorst zfv, 2019, S. 57, 63 mit folgender Modifikation herangezogen werden: Als Einwurfswert ist nicht der Wert von Rohbauland im Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses anzusetzen, sondern der Anfangswert nach § 169 Abs. 1 Nr. 6 BauGB i. V. m. § 153 Abs. 1 BauGB. Danach gewinnt die zweite Schranke an praktischer Bedeutung, wonach mindestens eine Zuteilung von 50 % der Fläche des Einwurfgrundstücks an den Alt-Eigentümer erfolgen muss.